

Bæredygtig finansiering af folkekirken fællesopgaver

Hovedrapport

MAJ 2025

Kapitel 1. Bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver: Sammenfatning og anbefalinger..... 5

1. Folkekirkens behov for fælles løsninger	5
2. Udligningsordningens niveau og fordelingskriterier.	8
3. Understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker.	10
4. Strategisk prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk	13
5. Balancen mellem folkekirkens lokale og nationale økonomi	16
6. Løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden	18
7. Sekretariatsbetjening, herunder udvikling og implementering af nye fællesopgaver	20
8. Udgifter, forhøjelse af landskirkeskatten og råderummets størrelse som følge af udvalgets anbefalinger	23
9. Imødegåelse af stigninger i den samlede kirkeskatteprocent	26

Kapitel 2. Fællesfondens udligningsordning..... 31

1. Problemstilling	31
2. Baggrund	31
3. Udvalgets supplerende overvejelser	32
4. Gældende ret	33
5. Diskussion af løsningsmuligheder.	34
5.1. Den nuværende fordeling af udligningstilskuddet.....	34
5.2. Ulighed som følge af udgifter til kirker, herunder middelalderkirker.....	36
5.3. Ulighed som følge af ændring af beskatningsgrundlaget.....	37

5.4. Ændring af udligningskriterier og/eller -niveau	39
6. Udvalgets anbefalinger	40
Kapitel 3. Understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker	42
1. Problemstilling	42
2. Baggrund.	42
3. Udvalgets supplerende overvejelser	43
4. Gældende ret	45
4.1. Regler om bestyrelse og brug af kirker og kirkegårde.....	45
4.2. Regler om udgifter til kirker og kirkegårde og deres kapitalværdi.....	45
4.3. Regler om forvaltningen af aktive kirker og kirkegårde	46
4.4. Praksis om at nedlægge eller tage kirker og kirkegårde ud af brug	46
4.5. Regler om fredning	48
5. Vedligeholdelsesudgifterne ved den enkelte middelalderkirke.	49
6. Diskussion af løsningsmuligheder.	50
6.1. Forvaltningsretlig placering af driftsansvaret for enheden for folkekirkens middelalderkirker.....	50
6.2. Beføjelsen til at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker.....	51
6.3. Kriterier for at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker.....	52
6.4.Nærmere vilkår for kirkebygning, inventar og kirkegård efter overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker	53
6.5. Yderligere opgaver i forhold til middelalderkirker for enheden for folkekirkens middelalderkirker.	55
6.6. Drifts- og anlægsbevilling til enheden for folkekirkens middelalderkirker	56
7. Udvalgets anbefalinger	56
Kapitel 4. Prioritering og finansiering af folkekirkens samlede præsteårsværk.....	60
1. Problemstilling	60
2. Baggrund.	60
3. Udvalgets supplerende overvejelser	61
3.1. Udviklingen i efterspørgslen efter præsteopgaver.....	62
3.2. Udviklingen i udbud og efterspørgsel af arbejdskraft, herunder teologer.....	63
3.3. Udviklingen i folkekirkens præstebestand i forhold til medlemstal	64

3.4. Øvrige tiltag i forhold til antal og fordeling af folkekirkepræster	66
4. Gældende ret	67
5. Omfang og udvikling i brugen af lokalfinansierede præster	68
5.1. Omfang og udvikling i antallet af lokalfinansierede præster	68
5.2. Lokalfinansierede præsters opgaver	70
6. Præstefordelingsmodellen	70
6.1. Fordeling af årsværk i kraft af præstefordelingsmodellen	70
6.2. Økonomisk omfordeling i kraft af præstefordelingsmodellen	72
6.3. Mulig integration af lokalfinansierede præster i præstefordelingsmodellen	73
7. Diskussion af løsningsmuligheder	75
7.1. Model 1: Afskaffelse af muligheden for lokalfinansierede præstestillinger og integration af eksisterende årsværk i præstefordelingsmodellen	76
7.2. Model 2: Moratorium for nye lokalfinansierede præstestillinger og udvikling af en ny tilgang til prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk	78
8. Udvalgets anbefalinger	80
Kapitel 5. Sikring af råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver	82
1. Problemstilling	82
2. Baggrund.	82
3. Udvalgets supplerende overvejelser	83
3.1. Folkekirkens og fællesfondens økonomi i lyset af medlems- og indtægtsprognoser	84
3.2. Fællesfondens pensionshensættelser	86
3.3. Sekretariatsbetjening og understøttelse af udviklingsinitiativer	87
3.4. Besparelsesmuligheder i fællesfonden	88
3.5. Flytning af udgifter mellem folkekirkens niveauer	89
4. Diskussion af løsningsmuligheder.	89
4.1. Modeller for ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse	89
4.2. Styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag	92
4.3. Styrket folkekirkelig inddragelse i prioriteringen af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver	97
4.4. Udgifter, forhøjelse af landskirkeskatten og råderummets størrelse som følge af udvalgets anbefalinger	100

4.5. Mekanismer til at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro	102
 Bilag 1: Kommissorium for Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver	 109
 Bilag 2: Udviklingen i statsgaranteret udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat 2009-2025, pr. kommune (2025-priser)	 115
 Bilag 3: Ændring i udligningstilskud pr. modtagende kommune, hvis det samlede tilskud hæves til 140,4 mio. kr., og grænseprocenten sættes ned til 53 pct., sorteret efter difference.	 117
 Bilag 4: Bilag 4: Fælles forståelse mellem Kirkeministeriet og Kulturministeriet om anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningsloven § 5.	 118
 Bilag 5. Hjemmel til oprettelse af en enhed for folkekirkens middelalderkirker	 119
 Bilag 6. Udkast til bekendtgørelse om enhed for folkekirkens middelalderkirker	 121
 Bilag 7: Oversigt over ændringer i landskirkeskatten i 2026 som følge af udvalgets anbefalinger	 125

Forord

En række overordnede udviklingstendenser sætter i disse år fællesfondens finansiering af folkekirkens fællesopgaver under pres. Udfordringerne skal blandt andet ses i lyset af, at fællesfondens samlede budget har været fastholdt stort set uændret i faste priser i mindst et kvart århundrede, mens folkekirkens lokale økonomi i den samme periode er vokset med en femtedel i takt med samfundets generelle velstandsstigning.

For at sikre, at fællesfonden også fremover kan dække nye og nødvendige fællesopgaver, nedsatte kirkeminister Morten Dahlin derfor i marts 2024 Udvalget vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver. Udvalgets kommissorium fremgår af hovedrapportens bilag 1.

Særligt to overordnede udviklingstendenser forstærker ifølge kommissoriet behovet for at sikre en bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesudgifter i de kommende år.

For det første indebærer den demografiske udvikling, at danskerne gradvist er flyttet og fortsat flytter fra visse land-distrikter til de større byer og til kommunale og regionale by- og vækstcentre. Det gør det relevant at se på, om folkekirken har den rigtige økonomiske balance og de rigtige redskaber på landsplan til at understøtte det lokale kirkeliv i hele landet.

For det andet betyder samfundsændringer, teknologiske udviklinger og kulturelle forandringer i det hele taget, at folkekirkens behov for at løse visse opgaver i fællesskab og på landsplan er stigende. Det gør det relevant at se på, om folkekirken har de rigtige økonomiske rammer på landsplan til at varetage og udvikle nye og nødvendige fælles løsninger.

Udvalget har i henhold til kommissoriet ikke drøftet størrelsen af det statslige tilskud til folkekirken. Udvalget har i stedet lagt den forventede udvikling i folkekirkens samlede økonomi over de kommende 15 år frem mod 2040 til grund for sine anbefalinger. På denne mellemlange sigt viser udvalgets prognose, at folkekirkens samlede økonomi fortsat kan forventes at vokse, fordi et forventet gradvist medlemsfald opvejes af en forventet generel vækst i samfundsøkonomien og dermed også i folkekirkemedlemmernes beskatningsgrundlag.

Udvalget foreslår på den baggrund en justering af landskirkeskatten, som kanalisere en andel af denne vækst til en række konkrete fællesfundsudgifter, herunder til et øget udligningstilskud og etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker samt til et vist, øget råderum i fællesfonden fremover.

Udvalget har i henhold til kommissoriet heller ikke drøftet folkekirkens styreform og organisering, herunder arbejds-giver-, ledelses- og sognestruktur samt beføjelser og ansvar for fællesfondens forvaltning og sekretariatsbetjening.

Udvalget foreslår dog – med fuld respekt for de eksisterende kompetencer for menighedsråd, provstiudvalg, biskopper og ministerium – en række tiltag med henblik på større transparens og medansvar for fællesfondens sekretariatsbetjening og styrket tværgående koordination i folkekirken med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro.

Udvalget vurderer samlet set, at udvalgets anbefalinger vil kunne bidrage væsentligt til at håndtere aktuelle og fremtidige fællesopgaver i folkekirken på en ansvarlig måde, som både fastholder den lokale forankring af folkekirkens aktiviteter som det altovervejende hovedprincip, og som fortsat sikrer en sund og ansvarlig økonomistyring af fællesfondsinstitutionerne.

Udvalgets anbefalinger vil i vidt omfang kunne gennemføres uden lovændringer. For enkelte anbefalingers vedkommende er der dog behov for at etablere eller præcisere hjemmel til at fastsætte nærmere bestemmelser om

anbefalingernes implementering. Gennemførelse af anbefalingerne vil desuden i varierende omfang kræve engagement på tværs af folkekirken samt administrativ understøttelse, herunder fra By-, Land- og Kirkeministeriet.

Udvalget har som led i arbejdet indhentet og anvendt faktuelle oplysninger fra bl.a. Finansministeriet, Danmarks Statistik, Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter samt Det Administrative Fællesskab for fællesfonden. Biskop Elob Westergaard, Ribe Stift, Erling Andersen, tidl. lektor ved Folkekirkens uddannelses- og videnscenter, seniorrådgiver Klaus Kerrn-Jespersen, Københavns Stift, og politisk chef Flemming Vium Nielsen, Landsforeningen af Menighedsråd, har desuden på anmodning holdt oplæg om udvalgte emner for udvalget.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet fremlagt status og foreløbige resultater for budgetsområdet vedrørende fællesfonden på et møde den 13. marts 2025.

Den endelige rapport afleveres hermed til kirkeministeren. Hovedrapporten er tilgængelig på By-, Land- og Kirkeministeriets hjemmeside, og denne sammenfatning desuden i et mindre trykt oplag. Selv om rapporten afleveres med en lille forsinkelse i forhold til den angivne frist i kommissoriet, den 1. maj 2025, er det ikke desto mindre udvalgets håb, at anbefalingerne efter kirkeministerens beslutning i størst muligt omfang kan iværksættes med virkning for fællesfondens budget for 2026 og frem.

Udvalget, den 15. maj 2025

- Henrik Stubkjær, biskop over Viborg Stift
- Esben Thusgård, formand for Danmarks Provsteforening
- Anton Pihl, formand for Landsforeningen af Menighedsråd
- Jette Madsen, stiftskontorchef ved Aarhus Stift
- Lene Graakjær Lund, afdelingschef for Kirke, By-, Land- og Kirkeministeriet (formand)
- Martin Barnkob Lindgreen, kontorchef for Folkekirkens Økonomi og Bygninger, By-, Land- og Kirkeministeriet (sekretariat)
- Simone Paul, specialkonsulent, By-, Land- og Kirkeministeriet (sekretariat)

Kapitel 1

Kapitel 1. Bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver: Sammenfatning og anbefalinger

1. Folkekirkens behov for fælles løsninger

Den danske folkekirke er kendetegnet ved på én gang at bestå af over 2.100 sogne med udstrakt selvstyre og samtidig at være én samlet folkekirke, der fremstår og virker som en landsdækkende enhed.

Det klare hovedprincip i lov om folkekirkens økonomi er, at folkekirkens aktiviteter som udgangspunkt finansieres af de lokale kirkekasser, som bestyres af menighedsråd og provstiudvalg.

Udgifter til folkekirkens fælles aktiviteter, som ikke dækkes af de lokale kasser eller af statens tilskud til folkekirken, afholdes af folkekirkens fællesfond, hvis budget fastlægges af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden. Kompetencerne til at træffe beslutninger om fællesfondens budget og udgifter fremgår nærmere af boks 1 på næste side.

Boks 1

Beslutninger og ansvar for folkekirkens landsdækkende udgifter

- Folkekirkens fællesfond afholder folkekirkelige udgifter, der ikke dækkes af de lokale kasser eller af statens tilskud til folkekirken, herunder til fællesopgaver, som det af forskellige grunde vurderes relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau. Fællesfondens primære indtægtskilde er landskirkeskatten.
- Kirkeministeren fastlægger fællesfondens budget og beslutter, om der af fællesfonden skal bevilges midler til en bestemt udgift. Kirkeministeren fastlægger også landskirkeskattens størrelse.
- Kirkeministeren står til ansvar over for Folketinget for fællesfondens forvaltning. Kirkeministeren aflægger bl.a. regnskab for fællesfonden, og regnskabet revideres af Rigsrevisionen, som også gennemfører forvaltnings- og it-revision af fællesfondens forvaltning og institutioner.
- Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden har siden 2002 fungeret som kirkeministerens centrale rådgivende organ i udøvelsen af ministerbeføjelsen i forhold til fællesfonden. Budgetfølgegruppen sekretariatsbetjenes af By-, Land- og Kirkeministeriet.
- Budgetfølgegruppen består af en repræsentant for hhv. biskopperne, stiftskontorcheferne, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening og By-, Land- og Kirkeministeriet. Budgetfølgegruppens opgave er:
 1. at have indseende i By-, Land- og Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
 2. at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
 3. at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.
- Budgetfølgegruppen indkalder årligt et eller to budgetsamråd med deltagelse af en læg repræsentant for hvert stift valgt af stiftsrådet samt én observatør fra Den danske Præsteforening og én observatør indstillet i fællesskab af kirkefunktionærernes faglige organisationer. Budgetsamrådets opgave er:
 1. at have indseende i fællesfondens årlige regnskab;
 2. at drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter forud for budgetfølgegruppens rådgivning af kirkeministeren om fastlæggelsen af årets budget.

Kilde: Lov om folkekirkens økonomi og bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Langt størstedelen af folkekirkens udgifter, nærmere bestemt ca. 78 pct. af folkekirkens samlede økonomi, prioriteres af provstiudvalgene og afholdes af de lokale kasser. Fællesfonden udgør med et årligt budget på ca. 1,4 mia. kr. omkring 13 pct. af den samlede folkekirkelige økonomi, mens ca. 9 pct. af folkekirkens økonomi består af statens tilskud til præstelønninger på finansloven, som også administreres af fællesfonden.

Forholdet imellem folkekirkens lokale økonomi og fællesfondens økonomi har imidlertid ændret sig væsentligt over tid.

Den lokale økonomis indtægter fra kirkeskatten fastsættes af provstiudvalg og lokale budgetsamråd på baggrund af indmeldte behov fra menighedsrådene, og kirkeministeren er i lovgivningen afskåret fra at fastsætte regler om størrelsen af de lokale udgifter eller om kirkeskattens størrelse.

Landskirkeskatten, der er fællesfondens væsentligste indtægt, fastsættes derimod af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen. Der er ikke fastsat lovgivningsmæssige regler om størrelsen af landskirkeskatten, men det har gennem en længere årrække været det helt overvejende udgangspunkt, at landskirkeskatten alene fastsættes som en simpel pris- og lønregulering af fællesfondens eksisterende økonomiske ramme.

Den lokale økonomi er på den baggrund i vidt omfang vokset i takt med velstandsudviklingen blandt folkekirkemedlemmerne, svarende til en vækst på omtrent 20 pct. siden 2000 målt i faste priser. Fællesfondens økonomi har derimod i samme periode været stort set uændret i faste priser.

Det har hidtil været muligt inden for fællesfondens uændrede ramme at finansiere nødvendige driftstilpasninger samt udvikling af nye initiativer, dels ved at styrke den generelle økonomiske udgiftsstyring, dels gennem omprioriteringer fra eksisterende aktiviteter. Det vigtigste effektiviserings- og omprioriteringsinstrument har i den forbindelse været det løbende omprioriteringsbidrag på 2 pct. årligt af alle fællesfondsinstitutioners driftsbudgetter, som blev indført i 2010, og som giver et råderum til at prioritere nye og nødvendige fællesudgifter på i alt ca. 6 mio. kr. årligt i 2025-priser.

Trods ekstraordinære budgetforbedringstiltag i 2024 i form af reduktion af eksisterende aktiviteter og udgiftsposter i 2025 på tværs af fællesfondsinstitutionerne vurderes omprioriteringsbidraget imidlertid ikke at give tilstrækkeligt økonomisk råderum til at finansiere det stigende behov for nye og nødvendige fællesopgaver fra 2026 og frem. Det udgør ifølge kommissoriet en del af baggrunden for kirkeministerens igangsættelse af udvalgsarbejdet.

En anden del af baggrunden for udvalgsarbejdet er, at efterspørgslen efter finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver har været mærkbart stigende gennem de senere år – og forventes at være høj også i de kommende år.

Det stigende behov for at løse og finansiere fællesopgaver på landsplan hænger for det første sammen med den demografiske udvikling, som indebærer, at danskerne gradvist er flyttet og fortsat flytter fra visse landdistrikter til de større byer og til kommunale og regionale by- og vækstcentre i hele landet.

Denne dobbelte urbanisering indebærer ændrede vilkår for folkekirkens centrale opgave med at være til stede i hele landet og møde befolkningen, hvor den bor og søger fællesskaber i både by og land. Udviklingen har betydning for både det økonomiske og det menneskelige grundlag for folkekirken på tværs af landet og påvirker alt fra beskatningsgrundlaget over fordelingen af præsteårsværk til de lokale menighedsråds mulighed for at varetage vedligeholdelsen af middelalderkirker i visse landdistrikter.

De demografiske forandringer gør det relevant at se på, om folkekirken har den rigtige økonomiske balance og de rigtige redskaber på landsplan til at understøtte det lokale kirkeliv, herunder:

- Har folkekirkens udligningsordning et hensigtsmæssigt niveau og de rette fordelingskriterier?
- Kan folkekirken i fællesskab bedre understøtte vedligeholdelsesopgaven for landets middelalderkirker, herunder i landdistrikter med mange kirker og reduceret befolkningsgrundlag?

- Hvordan sikrer folkekirken en bevidst og strategisk prioritering af de samlede præsteårsværk, så både by og land tilgodeses med både traditionelle sognepræster og plads til nytænkning?

Det stigende behov for at løse og finansiere fællesopgaver på landsplan hænger for det andet sammen med generelle samfundsændringer, teknologiske udviklinger og kulturelle forandringer, som stiller nye og ændrede behov til, at folkekirken løser visse opgaver i fællesskab og på landsplan. Fællesopgaverne omfatter både obligatoriske og mere udviklingsorienterede opgaver.

Blandt de obligatoriske fællesopgaver er de krav, som følger af folkekirkens varetagelse af administrative opgaver i relation til løn- og personaleadministration, arbejdsmiljøkrav, økonomistyring, kapitalforvaltning, digital understøttelse, cyber- og informationssikkerhed og persondatabeskyttelse m.m.

Til de mere udviklingsorienterede fællesopgaver hører udvikling og implementering af landsdækkende indsats til fx fremme af folkekirkens grønne omstilling, arbejdsmiljørådgivning, kompetenceudvikling, migrantindsatser, rekrutteringsindsatser, nationale kirkedage, formidlingsinitiativer, liturgiske initiativer og deltagelse i internationalt samarbejde m.m. Udvalget deler i den forbindelse det udbredte ønske i folkekirken om at bidrage aktivt til den grønne omstilling. Udvalget vurderer dog, at der er behov for yderligere analyse forud for stillingtagen til eventuelle fællesfondsfinansierede støtteordninger til omlægning af folkekirkens landbrugsjorder til skov og natur.

Hertil kommer udviklingsopgaver hos eksisterende fællesfondsinstitutioner som for eksempel samskabelsesinitiativer i stiftsadministrationerne og nyttiggørelse af kirkestatistik i Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter.

Både de obligatoriske og de mere udviklingsorienterede fællesopgaver indebærer nye finansieringsbehov, dels til aktiviteterne i sig selv, dels til By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirkens interesser.

Den mærkbart øgede efterspørgsel efter landsdækkende initiativer gør det relevant at se på, om folkekirken har de rigtige økonomiske rammer på landsplan til at varetage og udvikle nye og nødvendige fælles løsninger, herunder:

- Hvad er den hensigtsmæssige balance mellem folkekirkens lokale og nationale økonomi, dvs. mellem de lokale kasser og fællesfonden?
- Hvordan fastholdes en sund økonomistyring af fællesfonden, herunder løbende effektivisering og omprioritering i og mellem fællesfondsinstitutionerne, hvis fællesfondens råderum øges?
- Hvordan understøttes og finansieres sekretariatsbetjeningen af fællesfonden, herunder udvikling og implementering af den stigende efterspørgsel efter nye fællesopgaver?
- Hvordan finansieres nye og nødvendige fællesopgaver, uden at den samlede kirkeskatteprocent stiger?

Udvalgets overvejelser og anbefalinger fremgår af den samlede hovedrapport. Overvejelserne og anbefalingerne sammenfattes i det følgende gennem besvarelse af ovennævnte syv hovedspørgsmål.

2. Udligningsordningens niveau og fordelingskriterier

Fællesfondens udligningstilskud sikrer en vis udligning mellem provstierne. Udligningstilskuddet har siden 2006, hvor tilskuddets nuværende niveau blev indført, været fastholdt på 125,4 mio. kr. i 2025-priser. Den nuværende lovgivning giver mulighed for at hæve tilskuddet til 169,0 mio. kr.

Udligningstilskuddet gives i dag til ligningsområder, hvis beskatningsgrundlag pr. kirke er mindre end 60 pct. af landsgennemsnittet. Udligningstilskuddet fordeles mellem modtagerne efter antal kirker i forhold til beskatningsgrundlaget, idet antallet af kirker i 2012 blev låst for de forskellige ligningsområder for, at udligningstilskuddet ikke skulle påvirkes af beslutninger om at bygge eller lukke kirker.

I 2025 modtager 27 ud af 98 kommuner et udligningstilskud. Der er dog stor forskel på, hvor meget udligningstilskuddet betyder for de modtagende ligningsområders samlede økonomi.

Otte kommuner er således nettomodtagere af udligningstilskud, dvs. de modtager mere i udligning, end de betaler i landskirkeskat. De resterende 19 modtagende kommuner opkræves blot en reduceret landskirkeskat. Af de i alt 27 modtagende kommuner udgør udligningstilskuddet for syv kommuner mere end 20 pct. af det lokale ligningsbeløb, for seks kommuner mellem 10 og 20 pct., for fem kommuner mellem 5 og 9 pct. og for de resterende ni kommuner under 5 pct. af den lokale ligning.

Udvalget har undersøgt nærmere, om der siden indførelsen i 2007 af den nuværende udligningsordnings niveau og kriterier er sket forskydninger mellem de folkekirkelige ligningsområder i forhold til de to centrale fordelingskriterier, som indgår i udligningsordningen: Udgifter til kirker og beskatningsgrundlaget.

Undersøgelsen viser, at der ikke er belæg for at antage, at stigende udgifter til vedligeholdelse af midalderkirker siden 2007 i sig selv har givet anledning til en øget ulighed mellem folkekirkens ligningsområder på en måde, der tilsiger væsentlige ændringer i udligningstilskuddets niveau og kriterier.

Undersøgelsen viser imidlertid, at der over de seneste 15-20 år er sket en væsensforskellig udvikling i de enkelte ligningsområders mulighed for at finansiere de folkekirkelige udgifter ved en uændret kirkeskatteprocent. Nogle kommuner har fået betydeligt bedre mulighed for at finansiere det lokale kirkelige liv gennem kirkeskatten, mens andre har fået øgede udfordringer, fordi der er blevet færre folkekirkemedlemmer, og/eller fordi folkekirkemedlemmerne i de pågældende kommuner har haft en ringere indkomstudvikling end i andre kommuner.

Samlet tegner der sig et tydeligt billede af, at modtagerne af udligningstilskud i almindelighed og nettomodtagerne i særdeleshed er overrepræsenteret blandt de kommuner, hvor folkekirkemedlemmerne har haft den ringeste indkomstudvikling i perioden. Omvendt er der få modtagere af udligningstilskud blandt de kommuner, hvor de folkekirkelige medlemmer samlet har oplevet den største fremgang i beskatningsgrundlaget. I seks kommuner er udskrivningsgrundlaget for folkekirkemedlemmerne decideret faldet. Heraf er tre kommuner nettomodtagere af udligningstilskud (Lolland, Læsø og Ærø), og de øvrige tre kommuner er københavnske vestegnskommuner, som ikke modtager udligningstilskud.

Udvalget anbefaler på den baggrund dels en forøgelse af det samlede udligningstilskud, dels en målretning af udligningstilskuddet til de ligningsområder, som har aller mest behov.

Udvalget foreslår konkret en gradvis forøgelse over tre år af udligningstilskuddet på i alt 15 mio. kr. i 2025-priser. Udgiften foreslås finansieret ved en forhøjelse af landskirkeskatten. Udvalget foreslår desuden, at udligningstilskuddet målrettes de mest trængende kommuner ved, at grænsen for at komme i betragtning til tilskud sættes ned, så udligningstilskuddet kun gives til ligningsområder, hvis beskatningsgrundlag pr. kirke er mindre end 53 pct. af landsgennemsnittet. Justeringen foreslås indfaset i perioden 2026-28.

Udvalgets samlede anbefaling fremgår af boks 2.

Boks 2

Udvalgets anbefaling vedrørende udligningstilskuddets niveau og kriterier

- Udligningstilskuddets samlede ramme forhøjes med 15 mio. kr. (2025-priser), som finansieres gennem en tilsvarende forhøjelse af landskirkeskatten.
- For at sikre en gradvis implementering af såvel opkrævning som udmøntning af forhøjelsen foreslås det at indfase forhøjelsen over tre år med 5 mio. kr. om året i perioden 2026-2028.
- Samtidig foreslås det at justere grænsen for at komme i betragtning til tilskud fra 60 pct. af kommunens udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat pr. kirke ift. landsgennemsnittet til 53 pct. Hermed omprioriteres ca. 10,0 mio. kr. fra de bedst stillede tilskudsmodtagere til de øvrige tilskudsmodtagere. Denne justering foreslås indfaset med en tredjedel om året i perioden 2026-2028

Kilde: Udvalgets opstilling.

Den samlede effekt, når ændringerne er fuldt indfaset, vil i forhold til situationen i 2025 være, at antallet af kommuner, der modtager udligningstilskud, reduceres fra 27 til 21, og at udligningstilskuddet til disse kommuner øges, således at tilskuddet øges mest til kommuner med flest kirker i forhold til beskatningsgrundlaget. En præcis beskrivelse af effekten for de modtagende kommuner fremgår af hovedrapportens bilag 3.

Udvalgets anbefalinger kræver ikke lovændring.

Udvalgets anbefalinger indebærer ikke væsentlige administrative merudgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet.

3. Understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker

I alt ca. 1.700 ud af folkekirkens ca. 2.350 kirkebygninger er middelalderkirker, dvs. kirker, der er opført før reformationen i 1536. I langt de fleste tilfælde er en middelalderkirke omgivet af en kirkegård eller har en tilhørende kirkegård i umiddelbar nærhed eller begge dele.

Siden 1922 har menighedsrådene haft ansvaret for kirken og kirkegården, herunder vedligeholdelsesudgifter for eventuelle middelalderkirker i sognet. Lovgivningen afskærer omvendt fællesfonden fra at afholde udgifter, som vedrører det enkelte sogns kirkelige virksomhed.

I landdistrikter med mange kirker og et reduceret befolknings- og beskatningsgrundlag er menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker under et betydeligt pres, både i forhold til det lokale økonomiske råderum og i forhold til arbejdsbyrden for menighedsrådsmedlemmerne. Det kan over tid bidrage til udfordringer med at rekruttere og fastholde menighedsrådsmedlemmer i visse landdistrikter.

Der har tidligere været gennemført forskellige udredningsarbejder med henblik på blandt andet at overveje forvaltningen og finansieringen af folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde i lyset af folkekirkens samfundsopgave med blandt andet kulturarvsbevarelse samt i lyset af de demografiske udfordringer, som har været kendt i en årrække.

Ingen af de hidtidige udredningsarbejder har dog ført til forslag til, hvem der kan forvalte middelalderkirker, som menighedsrådene måtte ønske taget ud af brug som kirke, eller til hvordan det kan finansieres.

En central udfordring er i den forbindelse, at en middelalderkirke, som et menighedsråd ønsker at tage ud af kirkelig brug, automatisk bliver fredet efter bygningsfredningsloven. Det skyldes, at den bestemmelse i bygningsfredningslovens § 5, der undtager folkekirkens middelalderkirker fra den automatiske fredning af alle bygninger opført før 1536, kun gælder for kirkebygninger, der er omfattet af den folkekirkelige lovgivning, og som bruges til gudstjenester og lignende ceremonier.

Den juridiske vurdering er, at menighedsrådet samtidig fortsat vil være bestyrer af bygningen og dermed have ansvaret for vedligeholdelsen, medmindre kirken sælges til anden side. Afhændelse af middelalderkirker til anden side er kun i meget sjældne tilfælde muligt i tyndt befolkede områder på grund af kirkebygningernes karakter og det manglende befolkningsunderlag også for alternative anvendelsesmuligheder.

Udvalget foreslår i overensstemmelse med kommissoriet at indføre en fællesfondsfinansieret ordning, der kan overtage vedligeholdelsesansvaret for et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven.

Udvalget foreslår nærmere bestemt oprettelse af en ny fællesfondsinstitution til formålet i form af en enhed for folkekirkens middelalderkirker, som ledes af en bestyrelse og en sekretariatsleder og placeres fysisk i tilknytning til en stiftsadministration uden for de største byer.

Enheden for folkekirkens middelalderkirker forventes at opbygge viden og kompetencer inden for området, som kan bringes i anvendelse også ud over det mindre antal middelalderkirker, som enheden overtager ansvaret for. Dermed kan der skabes synergier til andre opgaver og behov, som folkekirken i almindelighed og konkrete menighedsråd i særdeleshed måtte have i relation til drift og vedligeholdelse af middelalderkirker i øvrigt.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 3 på næste side.

Det er By-, Land- og Kirkeministeriets foreløbige vurdering efter dialog med Kulturministeriet, at en middelalderkirke, der på baggrund af den foreslåede model tages ud af sognekirkelig brug, men forbliver administreret af folkekirken og indviet som kirke, fortsat vil kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningslovens § 5, idet vedligeholdelse og tilsyn vil ske efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren, og idet kirkebygningen fortsat i særlige tilfælde vil kunne benyttes til gudstjenester m.v. efter tilladelse fra enheden.

Forslaget forudsætter lovændring med henblik på at etablere tydelig hjemmel til, at fællesfonden ved enheden for folkekirkens middelalderkirker efter beslutning af kirkeministeren på baggrund af en ansøgning fra menighedsrådet kan overtage bestyrelsen af en middelalderkirke, dens inventar og kirkegård med henblik på, at kirken tages ud af brug som sognekirke.

Udkast til en sådan hjemmel i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde samt konsekvensændringer i anden folkekirkelig lovgivning er beskrevet i hovedrapportens bilag 5.

Etablering, overordnet økonomistyring, faglig understøttelse og bestyrelsesdeltagelse i forbindelse med en ny fællesfondsinstitution indebærer administrative udgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet, som vil skulle dækkes af fællesfondens finansiering af ministeriets sekretariatsbetjening af fællesfonden.

Udvalgets anbefaling om etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker

- Der oprettes en ny fællesfundsinstitution i form af en enhed for folkekirkens middelalderkirker.
- Enheden skal efter kirkeministerens beslutning og på indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden kunne overtage det fulde ansvar for et mindre antal middelalderkirker (forventeligt ca. 5 kirker), med evt. tilhørende kirkegård, som et menighedsråd ønsker taget helt ud af sognekirkelig brug.
- Et menighedsråds beslutning om at ansøge om overdragelse af en middelalderkirke med eventuel tilhørende kirkegård skal være truffet efter behandling på to menighedsrådsmøder og med et mellemliggende menighedsrådsvalg. Beslutningen om at indgive ansøgning skal desuden præsenteres på et menighedsmøde forud for menighedsrådsvalget.
- Af menighedsrådets ansøgning skal det fremgå, 1) at menighedsrådet ikke længere skønner at have behov for den pågældende kirke til betjening af folkekirkemedlemmerne i pastoratet som følge af tilstrækkeligt med andre kirker i pastoratet, 2) at menighedsrådet ikke har tilstrækkelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke, og 3) at behovet for kirkegårdpladser ved en eventuel tilhørende kirkegård er dækket af andre nærliggende kirkegårde i sognet eller i pastoratet.
- Ansøgningen skal desuden være ledsaget af en udtalelse fra provstiudvalget om, hvorvidt der inden for det øvrige ligningsområde er tilstrækkelige ressourcer til, at menighedsrådet fortsat kan varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke, og en udtalelse fra biskoppen om, hvorvidt biskoppen kan anbefale overdragelsen af den pågældende kirke.
- Enheden skal også kunne yde generel rådgivning, indsamle viden og gennemføre analyser af økonomi og bygningsfaglighed og varetage og koordinere folkekirkens dialog med kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet og Slots- og Kulturstyrelsen m.v. og med andre konkrete aktører og entreprenører inden for vedligeholdelse af middelalderkirker i samarbejde med stiftsøvrighederne. Enheden kan i den forbindelse blandt andet forestå netværksdannelse på tværs af landet og med relevante kirkelige aktører i udlandet, gennemførelse af relevant kursusvirksomhed for lokale byggesagskyn- dige i provstier og stifter.
- Enheden kan endelig bidrage med understøttelse af private fondsansøgninger og analyser af bæredygtig finansiering af vedligeholdelsen af middelalderkirker på sigt, herunder særligt middelalderkirker i økonomisk udfordrede provstier.
- Det vurderes, at et årligt budget på 4,0 mio. kr. i 2026, 5,0 mio. kr. i 2027-2028 og 7,0 mio. kr. derefter vil kunne dække driftsudgifterne for en enhed bemandet med 4 medarbejdere samt vedligeholdelsesudgifterne ved overtagelse af ca. 5 middelalderkirker. Udgiften foreslås finansieret ved en forhøjelse af landskirkeskatten.
- Det foreslås, at rammerne for enheden for folkekirkens middelalderkirker er genstand for en evaluering fem år efter oprettelsen.

Anm.: Udkast til bekendtgørelse om enhed for folkekirkens middelalderkirker med nærmere beskrivelse af formål og opgaver for enheden, kompetencer og procedurer for menighedsrådets ansøgning og kirkeministerens beslutning samt ansvar og vilkår for enhedens efterfølgende forvaltning af de overtagede kirkebygninger m.v. fremgår af hovedrapportens bilag 6.

Kilde: Udvalgets opstilling.

4. Strategisk prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk

Folkekirkens i alt ca. 2.150 præsteårsværk finansieres i dag dels som centralt finansierede præstestillinger, dels som lokalfinansierede præster.

De centralt finansierede præstestillinger udgør omtrent 2.000 præsteårsværk og består dels af såkaldte 60/40-præster, dvs. 1.892,8 årsværk, som statens tilskud til præstelønninger i henhold til finansloven finansierer 40 pct. af lønnen til, og som fællesfonden finansierer de øvrige 60 pct. af lønnen til, dels af såkaldte fællesfondspræster, dvs. yderligere 101 årsværk, som fællesfonden finansierer 100 pct. af lønnen til. Antallet af 60/40-præster og fællesfondspræster har været stort set uændret i en årrække.

Siden 2007 har det enkelte menighedsråd desuden kunnet oprette lokalfinansierede præstestillinger efter godkendelse af kirkeministeren på indstilling fra den pågældende biskop. Modsat forventningen ved indførelsen i 2007 er antallet af lokalfinansierede præsteårsværk steget støt. I de første to år efter indførelsen blev der oprettet omkring 50 præsteårsværk. Siden er antallet steget med gennemsnitligt ca. 6 årsværk om året, og der er ikke tegn på, at efterspørgslen falder.

Der er pr. 31. december 2024 oprettet i alt ca. 144,5 lokalfinansierede præsteårsværk fordelt på i alt 245 ansatte præster. Mange lokalfinansierede årsværk er kvotestillinger, der finansieres delvist lokalt og delvist af centrale midler.

Den overordnede prioritering af folkekirkens præsteårsværk sker i dag i forbindelse med den såkaldte "præstefordelingsmodel", som er en flerårig aftale mellem biskopperne og By-, Land- og Kirkeministeriet om fordelingen af de centralt finansierede præsteårsværk mellem de ti stifter, der godkendes af kirkeministeren. Fordelingen tager højde for præstestillinger med landsdækkende sigte og fordeler de resterende centralt finansierede årsværk på baggrund af vægtede objektive parametre, herunder antal medlemmer, kirker, menighedsråd, kirkelige handlinger og ikkemedlemmer. Præstefordelingsmodellen rummer samtidig mulighed for en vis, forhandlet "udligning" mellem stifterne.

Lokalfinansierede præster er i sagens natur knyttet til det sogn, der finansierer stillingen, og er derfor ikke hidtil indgået i de objektive fordelingskriterier i præstefordelingsmodellen. Oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger har på den ene side bidraget til at imødekomme efterspørgslen i sogne, hvor økonomien tillader det, og har gennem en gradvis forøgelse af det samlede antal præstestillinger muliggjort fastholdelse af flere præstestillinger i landdistrikter end det ellers havde været muligt. Den gradvise forøgelse af antallet af præstestillinger, herunder særligt i bysogne, tager på den anden side ikke højde for afledte rekrutteringsudfordringer i visse landsogne eller for folkekirkens samlede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft i Danmark i en situation med mangel på arbejdskraft.

Der kan være et vist incitament til at søge oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger i områder med økonomisk mulighed herfor, da biskoppen i det pågældende stift så kan disponere friere over de øvrige, centralt finansierede årsværk, som stiftet råder over i henhold til præstefordelingsmodellen. Omvendt har oprettelsen af et øget antal lokalfinansierede præstestillinger spillet en ikke uvæsentlig rolle for muligheden og villigheden til at overføre præsteårsværk mellem stifterne som led i den forhandlede udligning. Det ses blandt andet ved, at stifter med mange lokalfinansierede præstestillinger generelt bidrager mere til den aftalte indbyrdes udligning mellem biskopperne end stifter med færre lokalfinansierede præstestillinger.

Lokalfinansierede præstestillinger, der indgår i den aftalte indbyrdes udligning mellem biskopperne, har dog fordelingsmæssige konsekvenser på tværs af stifterne, fordi lønnen alene betales af folkekirkemedlemmerne i det pågældende ligningsområde. Når antallet af lokalfinansierede præsteårsværk indgår i den indbyrdes udligning, betyder det en fuld økonomisk overførsel fra de lokale kasser/folkekirkemedlemmerne i stifter, der afgiver præsteårsværk, til de lokale kasser/folkekirkemedlemmerne i stifter, der modtager præsteårsværk, i stedet for at alle folkekirkemedlemmer bidrager ud fra deres betalingsevne, sådan som det er tilfældet med 60/40-præster og fællesfondspræster, der finansieres af landskirkeskatten og det almindelige skattesystem og fordeles efter objektive kriterier.

Det indgår ikke i udvalgets kommissorium at vurdere eller tage stilling til folkekirkens samlede behov for præstestillinger. Udvalget vurderer dog, at en fortsat støt stigning i det samlede antal præstestillinger ikke er holdbar. Dels er der på kort sigt for få kandidater til stillingerne. Dels kan samfundets fremtidige

efterspørgsel i øvrigt efter akademisk arbejdskraft betyde, at folkekirken ikke kan forvente at kunne øge antallet af præster i den nuværende situation. Spørgsmålet skal desuden ses i sammenhæng med et faldende medlemstal.

Udvalget har på den baggrund overvejet to modeller for hhv. en opbremsning i antallet af lokalfinansierede præstestillinger og en styrkelse af de tværgående og strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål.

Den ene model indebærer en beslutning på det foreliggende grundlag om et permanent stop for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger og en trinvis overførelse af de eksisterende lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfondsfinansiering ved stillingsledighed.

Folkekirkens strategiske drøftelser af det samlede antal, fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk styrkes i denne model ved, at alle præsteårsværk fremover indgår i den eksisterende præstefordelingsmodel og fordeles efter objektive kriterier med fortsat mulighed for aftalt indbyrdes udligning mellem stifterne, samt ved at eventuelle nye præstestillinger alene oprettes efter indstilling af budgetfølggruppen, herunder med anvisning af finansiering inden for fællesfondens budget.

Udvalgets folkekirkelige repræsentanter finder imidlertid, at der som grundlag for en senere beslutning er behov for en bredere drøftelse af tilgangen til fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, herunder for at understøtte og fremme tilpasning af strukturer og organisationsformer, og hvor eventuelt lokalfinansierede præsteårsværk indgår på lige fod med øvrige præsteårsværk.

Udvalget anbefaler derfor i stedet en model, hvor der i første omgang indføres et moratorium for nye lokalfinansierede præstestillinger og nedsættes en arbejdsgruppe med henblik på udvikling af en ny tilgang til prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 4 næste side.

Et moratorium for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger kræver i princippet en ændring af § 2 i lov om folkekirkens økonomi, hvis det skal kunne håndhæves centralt af enten den pågældende biskop eller af By-, Land- og Kirkeministeriet. Det skyldes, at tværgående hensyn til fx præstemangel i andre stifter eller folkekirkens samlede økonomi eller samfundets overordnede prioritering af arbejdsstyrken m.v. ikke kan lægges til grund for en biskops eller ministeriets afvisning af en ansøgning fra et menighedsråd om oprettelse af en lokalfinansieret præstestilling, da disse hensyn ikke ses entydigt beskrevet i forarbejderne til den nuværende lovhjemmel.

Det er dog udvalgets folkekirkelige medlemmers forventning, at moratoriet i praksis vil kunne gennemføres uden en lovændring, herunder fordi antallet af ansøgninger vil være beskedent. Det skal ses i sammenhæng med, at oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger i praksis typisk sker efter lokal dialog mellem et menighedsråd og den pågældende biskop, hvori biskoppens vurdering af behovet og muligheden for at dække det med stiftets eksisterende præsteårsværk vejer tungt. Moratoriet vurderes således i praksis at kunne gennemføres ved, at de 10 biskopper bakker op om det.

Det bemærkes, at den næste flerårige aftale om præstefordelingsmodellen skal træde i kraft i 2028. Aftalen vil således skulle indgås senest i 2027, uanset om en grundlæggende ny tilgang til prioritering og fordeling af folkekirkens præstestillinger er besluttet og implementeret inden da.

Gennemførelse af arbejdet i den foreslåede arbejdsgruppe indebærer administrative udgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet, som vil skulle dækkes af fællesfondens finansiering af ministeriets sekretariatsbetjening.

Boks 4

Udvalgets anbefaling vedrørende strategisk prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk

- Der indføres et moratorium for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger.
- Kravene til biskoppens begrundelse for genbesættelse af eksisterende lokalfinansierede præstestillinger skærpes, således at en lokalfinansieret præstestilling kun kan genbesættes, hvis biskoppen efter høring og drøftelse med øvrige biskopper vurderer det afgørende for den kirkelige betjening.
- Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af biskopperne, stiftskontorcheferne og By-, Land- og Kirkeministeriet med henblik på styrkelse af strategiske drøftelser af det samlede antal, fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, herunder ved at udvikle en ny tilgang til fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, som understøtter og fremmer tilpasning af strukturer og organisationsformer, og hvor eventuelt lokalfinansierede præsteårsværk indgår på lige fod med øvrige præsteårsværk.
- En evt. justeret præstefordelingsmodel som resultat af arbejdsgruppen skal bygge videre på og være baseret på objektive kriterier som i den nuværende, men også på begrundede, gennemsigtige valg i forhold til aspekter som bæredygtige embeder, tilstedeværelse og præstelig betjening i hele landet, præsteembedernes faglighed samt innovation og samskabelse.
- En ophævelse af moratoriet for nye lokalfinansierede præstestillinger forudsætter, at der er besluttet og implementeret en ny tilgang/en justeret præstefordelingsmodel, som også sikrer strategisk drøftelse af det samlede antal præsteårsværk. En ny model forventes at føre til forslag om ændret lovgivning med henblik på, at de nuværende lokalfinansierede præstestillinger fremover helt og fuldt indgår i den samlede prioritering af folkekirkens præsteressourcer.

Anm.: Det foreslås, at kirkeministeren fastsætter et kommissorium for den foreslåede arbejdsgruppe, og at arbejdsgruppen hører Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Præsteforeningen som led i arbejdet.

Kilde: Udvalgets opstilling.

5. Balancen mellem folkekirkens lokale og nationale økonomi

Langt de fleste aktiviteter i folkekirken besluttet og finansieres lokalt i tråd med den grundlæggende decentrale ledelse, opbygning og forankring af den danske folkekirke. Udvalget deler dog samtidig vurderingen af, at der er og fortsat vil være et stigende behov for at løse flere opgaver i fællesskab på tværs af folkekirken.

Udvalget finder derfor, at der er grund til at justere på det nuværende forhold, hvor den lokale økonomi løbende øges i takt med velstandsstigningen og dermed over tid er kommet til at udgøre en stadig større andel af folkekirkens samlede økonomi, mens fællesfonden som udgangspunkt fastholdes på et uændret niveau i faste priser.

En ændret balance mellem den lokale og den nationale økonomi kræver en ændring af den hidtidige praksis for alene at fastsætte landskirkeskatten på baggrund af en simpel pris- og lønreguleret fremskrivning af fællesfondens eksisterende økonomiske ramme.

Det er udvalgets vurdering, at en sådan udvidelse af fællesfondens samlede økonomiske ramme skal finde en balance mellem at sikre et vist, udvidet råderum i fællesfonden over for hensynet til ikke unødigt at øge fællesfondens årlige budget eller egenkapital samt hensynet til at fastholde en sund økonomistyring af fællesfondsinstitutionerne, herunder sikre løbende effektivisering og mulighed for omprioritering i fællesfonden.

By-, Land- og Kirkeministeriet har på anmodning fra udvalget udarbejdet en medlems- og indtægtsprognose, som viser, at folkekirkens samlede økonomi fortsat kan forventes at vokse, fordi et forventet gradvist medlemsfald opvejes af en forventet generel vækst i samfundsøkonomien og dermed også i folkekirkemedlemmers beskatningsgrundlag. Væksten i folkekirkens økonomi har dog på grund af det gradvise medlemsfald udsigt til at være omtrent halvt så stor som i samfundsøkonomien i øvrigt, ligesom prognoser af denne karakter er meget usikre, herunder ved at være følsomme over for udsving i dåbstal, ind- og udmeldelser og eventuelle kortere eller længere recessioner i økonomien.

Prognosen viser, at væksten i samfundsøkonomien med de nødvendige forbehold kan forventes at være ca. 20 pct. over de kommende 15 år frem mod 2040, hvis man lægger Finansministeriets mellemfristede indkomstfremskrivninger til grund. Folkekirkens samlede økonomi kan i samme periode forventes at vokse med mellem 8 og 12 pct., alt efter om man antager en lineær fremskrivning af den faldende dåbsprocent eller en uændret dåbsprocent. En vækst i folkekirkens økonomi af denne størrelsesorden svarer til skønsmæssigt mellem 45 og 67 mio. kr. om året ved en uændret kirkeskatteprocent baseret på den samlede kirkelige ligning i 2023. Det bemærkes, at skønnet for væksten i folkekirkens samlede økonomi i sagens natur er usikkert.

Udvalget vurderer på den baggrund, at det er forsvarligt at foreslå en begrænset forhøjelse af landskirkeskatten, som kanalisere en andel af denne vækst til finansiering af udvalgets forslag om konkrete fællesfondsudgifter samt til et vist, øget råderum i fællesfonden, uden at der sker en tilsvarende forhøjelse af den samlede kirkeskatteprocent. Udvalget bemærker i den forbindelse, at udgifter til mulige nye og nødvendige fællesopgaver i vidt omfang vil gå til og også fremover må forventes at gå til aktiviteter, som kan medvirke til at imødegå lokale udgifter gennem nationale tiltag.

Udvalgets forslag til konkrete fællesfondsudgifter, som foreslås finansieret af landskirkeskatten, er sammenfattet i tabel 1 side 32. Herudover foreslår udvalget etablering af et vist, yderligere råderum i fællesfonden gennem en begrænset årlig forhøjelse af landskirkeskatten.

Udvalget foreslår nærmere bestemt, at landskirkeskatten fremover som udgangspunkt følger udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag, dvs. udviklingen i folkekirkemedlemmernes betalingsevne, i stedet for som hidtil at blive fastsat som en simpel pris- og lønregulering af fællesfondens samlede budget. Fremskrivningen af landskirkeskatten efter denne metode vil i år med økonomisk vækst i folkekirkens beskatningsgrundlag indebære et vist, øget råderum i fællesfonden, som tilgår omprioriteringsreserven og kan anvendes til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver efter den eksisterende praksis.

Af hensyn til fællesfondens budgetstabilitet foreslår udvalget dog, at landskirkeskatten fortsat som minimum fremskrives med pris- og lønudviklingen, uanset om folkekirkens beskatningsgrundlag i enkeltår med økonomisk lavvækst har udviklet sig tilstrækkeligt.

For at sikre, at det øgede råderum hverken bliver for snævert (i år med lav vækst) eller vokser uforholdsmæssigt (i år med høj vækst), foreslår udvalget endvidere, at landskirkeskatten – uanset udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag – altid fremskrives med et beløb, som sikrer, at omprioriteringsreserven udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner. Eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger i tidligere år indgår i beregningen af omprioriteringsreservens minimums- og maksimumsgrænse, således at landskirkeskatten fx i et år med lavvækst kun forhøjes med 4 mio. kr., hvis omprioriteringsreserven i det pågældende år har 3 mio. kr. i uforbrugte midler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger.

Da beløbet ikke er kendt på forhånd, foreslår udvalget af hensyn til de lokale kassers budgetstabilitet, at der er en tidsmæssig forskydning mellem udviklingen i beskatningsgrundlaget og opkrævningen af landskirkeskat.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 5.

Boks 5

Udvalgets anbefaling vedrørende ændret model for fastsættelse af landskirkeskatten med henblik på et vist, øget råderum i fællesfonden

- Landskirkeskatten for det kommende år (år X) fremskrives som udgangspunkt med den procentmæssige udvikling i udskrivningsgrundlaget for året forinden (år X-1). Dog fremskrives landskirkeskatten altid som minimum med pris- og lønregulering af fællesfondens samlede økonomiske ramme for året forinden.
- Fremskrivningen af landskirkeskatten efter denne metode vil i år med økonomisk vækst i folkekirkens beskatningsgrundlag indebære et vist, øget råderum, som tilgår omprioriteringsreserven og kan anvendes til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver efter den eksisterende praksis.
- Uanset udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fremskrives landskirkeskatten altid med et beløb, som sikrer, at omprioriteringsreserven udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner. Eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger i tidligere år indgår i beregningen af minimums- og maksimumsgrænserne på 7-20 mio. kr. Minimums- og maksimumsgrænserne justeres årligt med fællesfondens generelle pris- og lønregulering.

Anm.: En løbende årlig forhøjelse af landskirkeskatten på 7-20 mio. kr. svarer i runde tal til en forøgelse af fællesfonden på ca. 0,5-1,4 pct. om året. Ved en vækst i det kirkelige beskatningsgrundlag i dette interval, vil balancen mellem det lokale og det nationale niveau således være uændret ved uændret kirkeskatteprocent i øvrigt. Ved vækstrater på over 1,4 pct. vil den lokale økonomi vokse relativt, og ved vækstrater på under 0,5 pct. vil fællesfonden vokse relativt, under forudsætning af uændret kirkeskatteprocent.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Det bemærkes, at forøgelsen af fællesfondens råderum som foreslået er akkumulerende ved at indebære en gradvis permanent forhøjelse af landskirkeskatten i tråd med ønsket om at kanalisere en del af den forventede løbende økonomiske vækst til fællesfonden.

Fællesfondens samlede økonomiske ramme vil således gradvist vokse over tid i takt med, at omprioriteringsreserven udmøntes til permanente bevillinger. Det bemærkes dog samtidig, at der ikke nødvendigvis vil blive afholdt udgifter og opkrævet landskirkeskat i det maksimale omfang inden for modellen. Finansiering af nye og nødvendige fællesfundsopgaver af råderummet vil fortsat i hvert enkelt tilfælde kræve en konkret beslutning af ministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen.

Det bemærkes desuden, at modellen ikke ændrer på budgetfølgegruppens muligheder for at foreslå et øget råderum i fællesfonden på andre måder, herunder ved diskretionære besparelser på fællesfondens udgiftsposter eller ved at flytte udvalgte udgifter fra fællesfonden til de lokale kasser. Diskretionære besparelser kan fx ske ved udmelding af konkrete besparelser eller ved iværksættelse af budgetanalyser af fællesfondens institutioner eller tilskudsbevillinger med det formål at reducere bevillingerne væsentligt gennem fx organisatoriske omlægninger eller aktivitetsmæssige tilpasninger. Flytning af udvalgte udgifter fra fællesfonden til de lokale kasser kan fx ske ud fra økonomistyrings- eller rimelighedshensyn, sådan som det blandt andet er sket i forbindelse med menighedsrådenes betaling for brugerrelaterede it-udgifter.

Det bemærkes endelig, at forøgelsen af fællesfondens råderum som foreslået ikke udelukker eventuelle ekstraordinære forhøjelser af landskirkeskatten, fx hvis det skønnes i folkekirkens interesse at finansiere væsentlige større projekter eller varige udgifter via fællesfonden. Den ændrede metode for fastsættelsen af landskirkeskatten vil dog alt andet lige reducere behovet herfor.

Udvalgets anbefalinger kræver ikke lovændring.

Udvalgets anbefalinger indebærer ikke væsentlige administrative merudgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet.

6. Løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden

Siden 2010 har alle fællesfondsinstitutioner været omfattet af et årligt omprioriteringsbidrag på 2 pct. af driftsbevillingerne og af årlig mål- og resultatstyring samt lejlighedsvis budgetanalyser efter inspiration fra det statslige område.

Modsat hovedprincippet på det statslige område fastholdes fællesfondens omprioriteringsbidrag dog på folkekirkens område, og budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner har ikke været gennemført med måltal for besparelser eller med resulterende provenu, der har skullet eller kunnet omprioriteres til andre fællesfondsformål. Hovedresultatet af de hidtidige budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner har tværtimod været en bevillingsforhøjelse, begrundet i flere opgaver eller fordyrelse af eksisterende opgaver.

Fællesfonden er underlagt regnskabs- og forvaltningsrevision af Rigsrevisionen, som blandt andet løbende undersøger, om By-, Land- og Kirkeministeriet sikrer en sund og ansvarlig økonomistyring af fællesfonden og dens institutioner. Rigsrevisionen refererer til Statsrevisorerne, som holder den enkelte ressortminister ansvarlig for forvaltningen på vedkommendes område.

By-, Land- og Kirkeministeriet bemærker, at de eksisterende styringsmekanismer er centrale for ministeriets understøttelse af ministeransvaret for fællesfonden. Fællesfondens omprioriteringsbidrag blev således indført efter rådgivning fra Finansministeriet som led i opfølgningen på den alvorlige kritik fra Rigsrevisionen i 2003 af Kirkeministeriets daværende økonomiske udgiftsstyring af fællesfonden.

Udvalget har i henhold til kommissoriet overvejet styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag under forudsætning af, at mekanismerne fortsat sikrer 1) løbende omprioritering inden for den samlede økonomiske ramme, og 2) løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter. Udvalgets hovedrapport indeholder en gennemgang af de umiddelbart kendte styringsmekanismer og deres anvendelse på statens hhv. fællesfondens område.

Udvalget har samlet set ikke kunnet pege på alternative styringsmekanismer, som generelt kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag, og som giver den samme sikkerhed for dels at kunne beslutte løbende omprioriteringer på tværs af fællesfonden, dels at de enkelte institutioner af egen drift selv sikrer løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger.

Udvalget lægger samtidig vægt på, at udvalgets forslag om at øge fællesfondens løbende økonomiske råderum ikke må føre til en situation, hvor fællesfondens budgetmæssige rammer ikke nødvendiggør en fortsat og løbende bevidst prioritering og effektiv ressourceanvendelse til alle fællesfondens aktiviteter. Det gælder ikke mindst i en situation, hvor folkekirkens medlemstal forventes at være faldende, og hvor folkekirkens samlede økonomi som nævnt kun kan ventes at vokse omkring halvt så meget som samfundsøkonomien i øvrigt.

Udvalget er opmærksom på, at omprioriteringsbidraget for den enkelte institution indebærer en løbende mindre reduktion af institutionens driftsbevilling. Udvalget bemærker dog, at formålet hermed hænger sammen med fællesskabets samlede interesse i, at alle institutioner bidrager ligeligt og løbende til effektiviseringer og omprioriteringer i folkekirken.

Omprioriteringsbidraget indebærer i praksis, at det som hovedregel overlades til den enkelte fællesfondsinstitutions ledelse og bestyrelse at træffe de nødvendige dispositioner, frem for at budgetfølgegruppen aktivt må pege på, hvilke institutioner der skal gennemføre effektiviseringer og besparelser, og hvordan.

Udvalget er opmærksom på, at kravet til den enkelte institution om at udarbejde bevillingsansøgning ved eventuelt fornyet behov indebærer et administrativt ressourcetræk hos den pågældende institution. En sådan administrativ indsats er en naturlig ledelsesopgave for institutioner med betydelige millionbevillinger.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at om prioriteringsbidraget på årligt 2 pct. fastholdes som et generelt princip i fællesfonden også fremover.

Udvalget anbefaler dog, at der gennemføres en praksisændring i udmøntningen af fællesfondens omprioriteringsbidrag, så praksis kommer til at svare til det statslige omprioriteringsbidrag ved, at omprioriteringsbidraget fremover beregnes for både permanente og midlertidige driftsbevillinger, men først træder i kraft i det tredje budgetoverslagsår (BO3).

I forlængelse heraf anbefaler udvalget desuden, at der som overgangsordning ikke fratrækkes et omprioriteringsbidrag fra eksisterende driftsbevillinger i 2026, 2027 og 2028. Dermed gøres der i overgangsperioden ikke forskel på bevillingsmodtagere før og efter 2026.

Overgangsordningen udgør i realiteten en generel, treårig pause for beregning af det årlige omprioriteringsbidrag fra alle fællesfondsinstitutioner og tilskudsmodtagere i 2026-2028.

Udvalget peger under pausen i omprioriteringsbidraget på, at budgetfølgegruppen som hidtil har mulighed for at igangsætte budgetanalyser med ekstern konsulentbistand af udvalgte fællesfondsinstitutioner og -modtagere, herunder også med involvering af to eller flere fællesfondsinstitutioner, fx med henblik at opnå effektiviseringsgevinster gennem samordning eller samarbejde mellem flere bevillingsmodtagere.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 6.

Boks 6

Udvalgets anbefaling vedrørende styringsmekanismer til sikring af løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden

- De eksisterende styringsmekanismer i fællesfonden i form af mål- og rammestyring, et omprioriteringsbidrag på årligt 2 pct. og lejlighedsvis budgetanalyser fastholdes.
- Der gennemføres en generel praksisændring fra og med 2026 ved, at fællesfondens omprioriteringsbidrag først træder i kraft i det tredje budgetoverslagsår (BO3) for både permanente og midlertidige driftsbevillinger. For bevillinger, der gives i 2026, beregnes der således omprioriteringsbidrag fra 2029 og frem.
- Som overgangsordning i forbindelse med praksisændringen beregnes der ikke omprioriteringsbidrag fra eksisterende driftsbevillinger i 2026-2028, svarende til en generel treårig pause i fællesfondens omprioriteringsbidrag.
- Budgetfølgegruppen har som hidtil mulighed for at igangsætte budgetanalyser med eksternt konsulentbistand af udvalgte fællesfondsinstitutioner og -modtagere.

Anm.: Det bemærkes, at den foreslåede treårige pause for omprioriteringsbidraget i 2026-2028 vil betyde et reduceret råderum i fællesfonden på 6,0 mio. kr. i 2026, 11,9 mio. kr. i 2027 og 17,9 mio. kr. i 2028, da omprioriteringsbidraget akkumulerer årligt. Som følge af tidligere års disponeringer i forventning om et uændret omprioriteringsbidrag i perioden opstår der derved en manko i omprioriteringsreserven under pausen på -2,0 mio. kr. i 2026, -4,3 mio. kr. i 2027 og -5,3 mio. kr. i 2028. I 2026-2028 vil landskirkeskatten derfor ekstraordinært skulle hæves for at dække denne manko.

Kilde: Udvalgets opstilling.

7. Sekretariatsbetjening, herunder udvikling og implementering af nye fællesopgaver

Både obligatoriske og mere udviklingsorienterede folkekirkelige fællesopgaver indebærer nye finansieringsbehov, dels til aktiviteterne i sig selv, dels til By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirken interessenter.

By-, Land- og Kirkeministeriet oppebærer således i dag en indtægt fra fællesfonden på 3,6 mio. kr. til dækning af administrationsudgifter med mulighed for at søge yderligere tillægsbevillinger for konkrete opgaver og projekter herudover.

By-, Land- og Kirkeministeriet har opgjort det aktuelle ressourceforbrug til løbende administrative opgaver for folkekirken til i alt 6,8 mio. kr. i 2025-priser, svarende til en underfinansiering på 3,2 mio. kr. årligt. Herudover bidrager By-, Land- og Kirkeministeriet til modning af udviklingsinitiativer for folkekirken, hvilket der som beskrevet ovenfor har været en mærkbart stigende efterspørgsel efter i de senere år. Ressourceforbruget hertil er aktuelt anslået til yderligere 3,2 mio. kr.

Udvalgets overordnede vurdering er, at behovet for fælles løsninger i folkekirken er og fortsat vil være stigende.

I den situation vurderer udvalget, at der er en risiko for, at By-, Land- og Kirkeministeriet i realiteten kan blive flaskehals for realiseringen af landsdækkende initiativer og ønsker fra folkekirken, hvis der ikke afsættes tilstrækkelige ressourcer til kvalificering, facilitering og implementering af initiativerne, eller hvis der ikke sker en bevidst prioritering af folkekirken udviklingsønsker inden for den eksisterende økonomiske ramme. Det skyldes, at nye initiativer oftest forudsætter ministeriets aktive medvirken til faglig afklaring, processuel facilitering samt udarbejdelse og tværministeriel koordination af eventuelle

regelændringer. Hertil kommer kvalitetssikring af beslutningsgrundlag og økonomistyring m.v. af ledsagende fællesfondsbevillinger.

Udvalget vurderer på den baggrund, at der bør findes en holdbar løsning på den aktuelle underfinansiering af ministeriets sekretariatsbetjening og understøttelse af udviklingsinitiativer i folkekirken.

Udvalget finder dog samtidig, at folkekirken med fordel i højere grad kan inddrages i og dermed tage medansvar for prioriteringen af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver for folkekirken inden for de økonomiske og kompetencemæssige rammer.

Udvalget noterer sig, at det fremgår af udvalgets kommissorium, at folkekirkens styreform og organisering, herunder ansvaret for fællesfondens forvaltning og sekretariatsbetjening ikke er genstand for udvalgets arbejde. Udvalget foreslår på den baggrund ikke ændringer i kirkeministerens og ministeriets kompetence i forhold til fællesfonden og sekretariatsbetjeningen. Udvalget foreslår i stedet en mere systematisk og løbende inddragelse af budgetfølgegruppen i By-, Land- og Kirkeministeriets prioritering af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver for folkekirken.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 7.

Udvalgets anbefalinger kræver ikke lovændring.

Udvalgets anbefaling vedrørende styrket folkekirkelig inddragelse i prioriteringen af By-, Land- og Kirkeministeriets administrations- og udviklingsopgaver for folkekirken

Løbende administrationsudgifter

- Fællesfondens betaling for By-, Land- og Kirkeministeriets løbende administrationsudgifter forhøjes fra 3,6 mio. kr. til 6,8 mio. kr. (2025-priser) svarende til den aktuelle underfinansiering af disse opgaver. By-, Land- og Kirkeministeriets indtægtsbevilling på finansloven forhøjes tilsvarende.
- Budgetfølgegruppen drøfter årligt et budgetforslag fra By-, Land- og Kirkeministeriet for det kommende års anvendelse af indtægtsbevillingen. Ministeriet sikrer endvidere, at væsentlige ændringer eller ændrede forudsætninger for anvendelsen af indtægtsbevillingen drøftes med budgetfølgegruppen. Ministeriet opgør og afrapporterer desuden årligt til budgetfølgegruppen om sidste års anvendelse af indtægtsbevillingen til løbende administrationsudgifter.

Udviklings- og implementeringsopgaver

- Budgetfølgegruppen drøfter årligt en aktivitetsplan for ministeriets udviklings- og implementeringsopgaver for folkekirken. Ministeriet sikrer endvidere, at væsentlige ændringer eller ændrede forudsætninger for aktivitetsplanen drøftes med budgetfølgegruppen.
- By-, Land- og Kirkeministeriet søger som hidtil i muligt omfang at afholde udgifter til udviklings- og implementeringsopgaver inden for ministeriets finanslovsbevilling, men vil efter konkret vurdering benytte muligheden for at søge om fællesfondsbevilling til afgrænsede udviklings- og implementeringsopgaver. Budgetfølgegruppen vil som hidtil skulle rådgive kirkeministeren om eventuelle omprioriterings- eller tillægsbevillingsansøgninger.

Anm.: Det bemærkes, at By-, Land- og Kirkeministeriet forventer at indgive ansøgninger til fællesfonden om tilførsel af midlertidige bevillinger til implementering af de anbefalinger fra nærværende udvalgsarbejde samt fra det netop afsluttede Projekt for enkling og bedre understøttelse af menighedsrådsarbejdet, som indebærer administrative merudgifter for ministeriet. Prioritering heraf vil være en forudsætning for ministeriets bistand til forslagernes gennemførelse.

Kilde: Udvalgets opstilling.

By-, Land- og Kirkeministeriets øgede forpligtelser til løbende inddragelse af budgetfølgegruppen i sekretariatets budget- og aktivitetsplaner indebærer administrative merudgifter, som vil skulle dækkes af fællesfondens finansiering af ministeriets sekretariatsbetjening.

8. Udgifter, forhøjelse af landskirkeskatten og råderummets størrelse som følge af udvalgets anbefalinger

Af tabel 1 fremgår de konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af de anbefalinger fra udvalget, som indebærer behov for ekstraordinær finansiering fra fællesfonden.

Tabel 1: Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029 og frem
Forhøjelse af udligningstilskuddet	5,0	10,0	15,0	15,0
Etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker	4,0	5,0	5,0	7,0
Dækning af manko i omprioriteringsreserven som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	2,0	4,3	5,3	
Forhøjelse af eksisterende indtægtsbevilling til By-, Land- og Kirkeministeriets løbende administrative udgifter	3,2	3,2	3,2	3,2
I alt	14,2	22,5	28,5	25,2

Anm.: Administrative implementeringsudgifter, herunder i forbindelse med nedsættelse af en arbejdsgruppe med henblik på at udvikle en ny tilgang til fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, indgår ikke i oversigten. By-, Land- og Kirkeministeriet forventer at indgive ansøgning om midlertidig bevilling hertil fra fællesfonden.
Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Udvalget bemærker, at de udgiftsposter, som nævnes i tabel 1, enten er målrettet vanskeligt stillede sogne og provstier (forhøjelsen af udligningstilskuddet, som alene er en intern omfordeling mellem provstierne, og etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker), eller understøtter nødvendige og prioriterede fællesopgaver i folkekirken. Der er redegjort nærmere herfor i de relevante afsnit.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriets opdrag om at foreslå andre udgiftsbegrænsende tiltag overvejet, om finansieringen af disse konkrete opgaver kan ske ved at gennemføre diskretionære besparelser på fællesfondens øvrige udgiftsposter. Udvalget har imidlertid ikke identificeret konkrete besparelsesmuligheder i fællesfonden eller peget på mulige budgetanalyser af udvalgte fællesfonds-institutioner med henblik på udgiftsreducerende tiltag.

Udvalget peger i stedet på, at budgetfølgegruppen i tilfælde af et udisponeret mindreforbrug på fællesfonden i forbindelse med regnskabsafslutningen og efter en konkret vurdering, herunder af betydningen for fællesfondens egenkapital, kan indstille mindreforbruget videreført til det følgende budgetår, inden beløbet i modsat fald tilgår egenkapitalen. I regnskabet for 2024 var der således et udisponeret mindreforbrug på ca. 12 mio. kr., som kan videreføres til 2026. Udvalget vurderer, at fællesfondens aktuelle egenkapital har en størrelse, som gør det forsvarligt at gøre dette, og det indgår derfor i udvalgets anbefalinger, at et udisponeret mindreforbrug for fællesfonden i 2024 på 12 mio. kr. medgår til finansiering af merudgifterne ved udvalgets anbefalinger i 2026.

Udvalget anbefaler samlet set, at der besluttet en ekstraordinær forhøjelse af landskirkeskatten til den nødvendige finansiering af de konkret estimerede udgifter som følge af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 1.

Udvalget anbefaler endvidere, at der etableres et vist, yderligere råderum i fællesfonden gennem en årlig forhøjelse af landkirkeskatten, der som udgangspunkt følger udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag, dvs. udviklingen i folkekirkemedlemmernes betalingsevne, men som sikrer, at omprioriteringsreserven altid udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner, jf. boks 5 ovenfor.

Da forhøjelsen af landkirkeskatten med henblik på etablering af råderummet afhænger af, om omprioriteringsreserven udmøntes fuldt ud, og om det i givet fald sker som permanente eller midlertidige

Tabel 2: Forhøjelse af landkirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029 og frem
Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 1	14,2	22,5	28,5	25,2
Minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landkirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget lavere end ca. 0,5 pct. samt ingen flerårige bevillinger fra omprioriteringsreserven	15,5	0,0	0,0	0,0
Overførsel af udisponeret mindreforbrug fra 2024	-12,0			
Minimumsforhøjelse af landkirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger	17,7	22,5	28,5	25,2
Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 1	14,2	22,5	28,5	25,2
Maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landkirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget højere end ca. 1,4 pct. og fuld udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger	15,5	35,5	55,5	74,8
Overførsel af udisponeret mindreforbrug fra 2024	-12,0			
Maksimumsforhøjelse af landkirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger	17,7	58,0	84,0	100,0
Til sammenligning: Skønnet vækst i folkekirkens samlede økonomi ved uændret kirkeskatteprocent, jf. medlems- og indtægtsprognosen.	45-67	90-134	135-201	180-268

Anm.: Det bemærkes, at den maksimale forhøjelse af landkirkeskatten alene vil opstå i situationer med høj vækst, og at stigningen derfor afspejler en øget betalingsevne blandt folkekirkemedlemmerne. Den maksimale forhøjelse af landkirkeskatten vil endvidere alene opstå i situationer, hvor det fulde beløb hvert år besluttet udmøntet til permante omprioriteringsbevillinger til eksisterende eller nye fællesfondsinstitutioner eller -modtagere, hvilket ikke vurderes realistisk i tilfælde af flere år i træk med et højt udviklingsbidrag. Som anført i tabellen, kan omprioriteringsreserven for 2026 allerede nu beregnes ud fra udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fra 2024-2025. Som medfinansiering i 2026 indgår desuden et udisponeret mindre forbrug i fællesfonden fra 2024. Det bemærkes, at medlems- og indtægtsprognosen bygger på en række antagelser og forbehold, og at skønnet for væksten i folkekirkens samlede økonomi i sagens natur er usikkert. Se nærmere hovedrapportens kapitel 5.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

bevillinger, kan den årlige forhøjelse af landskirkeskatten til dette formål i princippet variere fra 0-20 mio. kr. Dog kan forøgelsen af omprioriteringsreserven for 2026 allerede beregnes på nuværende tidspunkt, fordi den afhænger af udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fra 2024-2025.

Udfaldsrummet for den samlede stigning i landskirkeskatten i 2026-2029 som følge af udvalgets anbefalinger fremgår af tabel 2.

En oversigt over fordelingen på kommuneniveau af den foreslåede forhøjelse af landskirkeskatten i 2026, som samtidig tager højde for effekten af udvalgets forslag vedrørende udligningstilskuddets størrelse og fordeling, fremgår af hovedrapportens bilag 7.

Udvalget bemærker, at fællesfondens eksisterende omprioriteringsreserve for 2026 og kommende år som følge af de udfordringer, som førte til nedsættelse af udvalget, er meget begrænset. Den foreslåede treårige pause for omprioriteringsbidraget i 2026-2028 vil endvidere betyde et yderligere reduceret råderum i fællesfonden.

Finansieringen af nye og nødvendige fællesopgaver vil i denne periode i stedet skulle finansieres af det forøgede råderum i fællesfonden, jf. boks 5, hvilket udvalget dog umiddelbart skønner udgør en passende økonomisk ramme, herunder i lyset af at fællesfundsinstitutioner og tilskudsmodtagere, der omfattes af den treårige pause i omprioriteringsbidraget, alt andet lige i øget omfang bør kunne finansiere eventuelle nye behov og merudgifter inden for rammen.

Tabel 3: Størrelsen af fællesfondens råderum i 2026-2029 som følge af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029
Eksisterende omprioriteringsreserve	4,0	7,6	12,6	18,6
Reduktion af reserven som følge af pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	-6,0	-11,9	-17,9	-17,9
Dækning af manko i omprioriteringsreserven som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028, jf. tabel 1	2,0	4,3	5,3	
Reduceret omprioriteringsreserve efter dækning af manko som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	0,0	0,0	0,0	0,7
Minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget lavere end ca. 0,5 pct. og fuld årlig udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger, jf. tabel 2	15,5	22,5	29,5	35,8
Nyt råderum i fællesfonden inkl. minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning	15,5	22,5	29,5	36,5
Maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget højere end ca. 1,4 pct. og fuld årlig udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger, jf. tabel 2	15,5	35,5	55,5	74,8
Nyt råderum i fællesfonden inkl. maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning	15,5	35,5	55,5	75,5

Anm.: Tallene for nyt råderum inkl. tilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten tager ikke højde for imødekommelse af omprioriteringsansøgninger i de kommende år. Bevilges der fx 4 mio. kr. permanent i 2026, er der 4 mio. kr. færre i alle år. Det bemærkes, at maksimumstilførslen af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten alene sker i situationer med høj vækst, og at den fulde akkumulerede effekt alene vil opstå, hvis den fulde omprioriteringsreserve hvert år udmøntes til permanente bevillinger, hvilket ikke vurderes realistisk i tilfælde af flere år i træk med et højt udviklingsbidrag.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Det må i lyset af den meget begrænsede eksisterende omprioriteringsreserve forventes, at der ikke vil være uforbrugte eller tilbageførte omprioriteringsmidler af betydning i perioden. I stedet vil omprioriteringsreserven i perioden primært bestå af de midler, som tilføres gennem den foreslåede forhøjelse af landskirkeskatten, og hvis størrelse afhænger af den økonomiske vækst i det enkelte år samt af eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler og tilbagefald af tidligere midlertidige bevillinger.

Størrelsen af fællesfondens råderum i de kommende år fremgår af tabel 3 på næste side.

9. Imødegåelse af stigninger i den samlede kirkeskatteprocent

Som det fremgår ovenfor, vurderes der inden for en antaget samlet realvækst i den folkekirkelige økonomi over de næste 15 år på i alt 8-12 pct. at være plads til en begrænset forøgelse af fællesfondens råderum, uden at den lokale økonomi samlet set vil skulle reduceres. Det bør derfor efter udvalgets opfattelse være muligt at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro, også ved implementering af udvalgets anbefalinger om en ekstraordinær forhøjelse af landskirkeskatten og en ændret model for dens fastsættelse fremover, som skaber et vist, øget råderum i fællesfonden.

Det kan dog ikke udelukkes, at lokale ønsker og behov fører til en stigning i den samlede kirkeskatteprocent. Det skyldes, at de enkelte ligningsområder i dag alene fastsætter det lokale ligningsbeløb ud fra egne, lokale behov og ønsker og ikke ud fra et hensyn til at holde den samlede kirkeskat i ro. Kirkeministerens er endvidere i lov om folkekirkens økonomi udtrykkeligt afskåret fra at fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse.

For at sikre, at den gennemsnitlige samlede kirkeskatteprocent ikke forøges fra det nuværende niveau på 0,87 pct. på landsplan som følge af udvalgets anbefalinger, vurderer udvalget, at der er behov for at sikre koordination og samordning på tværs af provstier og på landsplan af de lokale ligningsbeløb.

Den samlede kirkeskatteprocent er sammensat af hhv. landskirkeskatten og summen af de lokale kirkekassers ligningsbehov samt af udviklingen i folkekirkens samlede beskatningsgrundlag. De enkelte faktorer fastlægges først gradvist af forskellige aktører i løbet af den årlige budgetlægning, og den samlede kirkeskatteprocent kan derfor principielt først beregnes, når alle faktorerne er kendt.

Det er ikke desto mindre muligt at foretage tidligere – om end foreløbige – vurderinger. Det er dermed muligt at sikre bedre sammenhæng i de lokale og nationale processer af betydning for den samlede kirkeskatteprocent ved at enes om ensartede processkridt, koordination og beregninger for de aktører og faktorer, som til sammen bestemmer den samlede kirkeskatteprocent.

Udvalget forventer på baggrund af tilkendegivelser fra de folkekirkelige udvalgsmedlemmer, at biskopperne vil være villige til at påtage sig den årlige koordination, samt at Landsforeningen af Menighedsråd og Danmarks Provsteforening vil bakke op om den foreslåede model.

Biskoppernes koordination vil være en kombination af lokale drøftelser i det enkelte stift og indbyrdes drøftelser på landsplan på baggrund af foreløbige beregninger af det samlede billede.

Udvalgets anbefaling om en årlig koordination mellem biskopper og provstiudvalg m.v. med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro fremgår af boks 8.

Boks 8

Udvalgets anbefaling om årlig koordination mellem biskopper og provstiudvalg m.v. med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro

Marts: Fællesfondens ramme fastsættes

- Kirkeministerens fastsætter inden udgangen af marts fællesfondens ramme for det kommende år efter indstilling fra budgetfølgegruppen. Rammen fremskrives på baggrund af udviklingen i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat mellem det foregående og det indeværende år, dog således at omprioriteringsreserven udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner, jf. boks 5.
- Det indebærer, at den samlede landskirkeskat for det kommende år er kendt inden udgangen af marts, idet pris- og lønreguleringen dog først udmeldes i juli, jf. nedenfor. Provstierne kender dermed allerede på dette tidspunkt med stor sikkerhed provstiets forventede andel af landskirkeskatten i det kommende år.

April-juni: Den enkelte biskop koordinerer stiftsvis drøftelser af ligningsbehov

- Provstiudvalg m.v. afgiver senest 15. maj en foreløbig vurdering til stiftets biskop, om ligningsløbet forventes fastholdt, forøget eller reduceret, herunder hvor meget ligningen forventes forøget eller reduceret.
- Biskoppen drøfter senest 15. juni med stiftets provster, om et evt. øget ligningsbehov i nogle provstier kan modsvares af reduceret ligningsbehov i andre, herunder evt. ved midlertidig reduktion af de lokale kassers kassebeholdning.
- Biskoppen orienterer inden udgangen af juni Københavns Stift om den foreløbige forventning til det samlede lokale ligningsbehov i stiftet på baggrund af drøftelserne.

Juli: Københavns Stift foretager beregning af foreløbig kirkeskatteprocent

- By-, Land- og Kirkeministeriet udmelder i første uge af juli landskirkeskattens endelige størrelse og fordeling på ligningsområder samt det af Indenrigs- og Sundhedsministeriet udmeldte statsgaranterede udskrivningsgrundlag og den af Finansministeriet udmeldte generelle pris- og lønregulering for det følgende år.
- Københavns Stift beregner, om den samlede kirkeskatteprocent forventes at stige, under antagelse af 1) biskoppernes foreløbige forventning til det lokale ligningsbehov, 2) den udmeldte landskirkeskat og 3) det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.
- Københavns Stift orienterer senest 1. august alle stifter og By-, Land- Kirkeministeriet, om der på baggrund af beregningen er risiko for, at den samlede kirkeskatteprocent i det følgende år vil overstige 0,87 pct. Hvis ikke, stopper processen her.

August-september: Biskopperne koordinerer nødvendige lokale tilpasninger (kun ved risiko for stigning i den samlede kirkeskatteprocent)

- Hvis Københavns Stifts beregning viser risiko for, at den samlede kirkeskatteprocent vil overstige 0,87 pct., indkalder Københavns Stift inden udgangen af august til drøftelser mellem biskopperne med henblik på at vurdere, om et eller flere provstier kan sænke ligningsbeløbet i tilstrækkeligt omfang til at imødegå risikoen.
- De enkelte biskopper kan på baggrund af drøftelserne indgå i dialog med stiftets provstiudvalg m.v. frem til 15. september, hvor det endelige ligningsbehov indmeldes til kommunen.

December: By-, Land- og Kirkeministeriet beregner den endelige kirkeskatteprocent

- By- Land- og Kirkeministeriet beregner i december den endelige kirkeskatteprocent og orienterer budgetfølgegruppen. Hvis den samlede kirkeskatteprocent overstiger 0,87 pct., anmodes budgetfølgegruppen om at indstille budgettiltag i det eller de kommende år.
- Budgetfølgegruppens indstilling til kirkeministeren kan omfatte tilkendegivelser fra folkekirkens interessenter om at arbejde for reduktioner af de lokale ligningsbeløb, hvilket i givet fald koordineres af Københavns Stift, eller besparelser på fællesfondens budget baseret på de gældende kriterier for udmøntning af omprioriteringsmidlerne.

Anm.: I muligt og hensigtsmæssigt omfang nedfældes de understregte frister i relevante administrative forskrifter med henblik på at sikre sammenhæng i de lokale og nationale processer af betydning for den samlede kirkeskatteprocent.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Udvalgets anbefalinger kræver ikke lovændring, da koordinationen principielt alene er proces- og dataunderstøttende og ikke ændrer på beføjelserne til fastlæggelse af størrelsen af den lokale kirkeskat. Det må antages, at bestemmelsen i lov om folkekirkens økonomi om, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse, ikke afskærer kirkeministeren fra at kunne fastsætte procesmæssige regler, herunder frister, for provstiudvalgenes drøftelse af kirkekassernes udgifter eller kirkeskattens størrelse med henblik på at sikre sammenhæng i de lokale og nationale processer, som har betydning for den samlede kirkeskatteprocents størrelse. Det kan overvejes at præcisere dette i lovbemærkningerne i forbindelse med eventuelle øvrige lovændringer.

Udvalgets anbefalinger indebærer ikke væsentlige administrative merudgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet eller i stiftsadministrationerne, idet den del af biskoppernes koordination, som vedrører proces- og dataunderstøttelse på landsplan, kan håndteres inden for stiftsadministrationernes eksisterende økonomiske rammer.

Kapitel 2

Kapitel 2

Kapitel 2. Fællesfondens udligningsordning

1. Problemstilling

Fællesfondens udligningstilskud sikrer en vis udligning mellem menighedsrådene. Udligningstilskuddet har siden 2006, hvor tilskuddets nuværende niveau blev indført, været fastholdt på 125,4 mio. kr. (2025-priser). Den nuværende lovgivning giver mulighed for at hæve tilskuddet til 169,0 mio. kr. (2025-priser).

Kommissoriet nævner på den baggrund et forslag, som udvalget kan overveje, jf. boks 9.

Boks 9

Forslag, som udvalget kan overveje i henhold til kommissoriet

- Ændringer i udligningstilskuddets niveau og fordelingskriterier med henblik på at fastholde såvel national solidaritet som lokalt ansvar for løbende budget- og aktivitetstilpasninger.

Kilde: Udvalgets kommissorium, jf. bilag 1.

2. Baggrund

Det fremgår af § 13 i lov om folkekirkens økonomi, at fællesfonden efter kirkeministerens bestemmelser kan yde et tilskud til at nedsætte det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Det samlede udligningsbeløb kan ikke overstige 120 mio. kr. i 2007-priser. I 2025-priser er dette beløb 169,0 mio. kr. Udligningsordningen finansieres af landskirkeskatten, som er fællesfondens væsentligste indtægt.

Udligningstilskuddet har siden 2006, hvor tilskuddets nuværende niveau blev indført, været uændret, idet tilskuddet alene er blevet pris- og lønreguleret. Det gælder dog særligt for 2025, at beløbet efter indstilling fra budgetfølgegruppen ikke blev pris- og lønreguleret som et blandt flere tiltag til at sikre tilstrækkeligt råderum i fællesfonden i forbindelse med stillingtagen til omprioriteringsansøgninger fra fællesfondsinstitutionerne for 2025. Tilskuddet udgør i 2025 125,4 mio. kr.

Udligningstilskuddet gives til forholdsvis økonomisk svage ligningsområder. I 2025 modtager 27 ud af 98 kommuner et udligningstilskud. Af disse modtager 8 ligningsområder mere i udligning, end de betaler i landskirkeskat. Som led i ovennævnte beslutning om ikke at pris- og lønregulere det samlede udligningstilskud i 2025 blev det samtidig besluttet, at tilskuddet til disse 8 nettomodtagere ikke desto mindre skulle pris- og lønreguleres, og at udgiften herved skulle dækkes af de øvrige 19 tilskudsmodtagere.

Udligningstilskuddet er siden 2007 fordelt efter kriterier som angivet i boks 10.

Nuværende kriterier for fordeling af fællesfondens udligningstilskud¹.

1. Antal kirker i forhold til udskrivningsgrundlaget vedr. kirkeskat (lønindkomstniveauet).
2. Siden 2012 er parameteren Antal kirker låst med 2011-tallet. Herudover er der korrigeret for kirker, hvor vedligeholdelsen ikke er finansieret af folkekirken, så de ikke indgår i beregningen.
3. For at komme i betragtning til udligningstilskud skal kommunen have et udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat pr. kirke, som er mindre end 60 pct. af landsgennemsnittet.
4. Beløbet, der udbetales til den enkelte kommune, beregnes på baggrund af differencen imellem kommunens udskrivningsgrundlag pr. kirke og 60 pct. grænsen. De tildelte tilskud er tilpasset for at ligge inden for det samlede tilskud.
5. Der udbetales ikke tilskud på under 100.000 kr

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet.

3. Udvalgets supplerende overvejelser

Udvalget bemærker generelt, at mange af de udgifter, som afholdes af fællesfonden, i vidt omfang bidrager til byrdedeling på tværs af folkekirken.

Når fællesfonden fx afholder udgifter til lønninger til centralt finansierede præstestillinger, som fordeles mellem stifterne efter objektive kriterier, men finansieres af landskirkeskatten, dvs. efter folkekirkemedlemmernes varierende betalingsevne på tværs af landet, kan der siges at være tale om en solidarisk byrdedeling, jf. kapitel 4 om strategisk prioritering af præstestillinger.

Tilsvarende var beslutningen i 2019 om at lade fællesfonden overtage menighedsrådenes pensionsforpligtelse for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, samtidig med en generel forhøjelse af landskirkeskatten, udtryk for en solidarisk byrdedeling. Hvis pensionsbidraget fra menighedsråd med tjenestemandsansatte kirkefunktionærer skulle have båret merudgiften alene, ville udgifterne være blevet uforskyldt skævt fordelt mellem menighedsråd, som tilfældigvis fortsat havde aktive tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, og menighedsråd med pensionerede tjenestemænd. Beslutningen er nærmere omtalt i kapitel 5.

På samme måde kan it-systemer, uddannelsesaktiviteter og lønforvaltning m.v., som afholdes af fællesfonden og finansieres af landskirkeskatten, dvs. efter folkekirkemedlemmernes betalingsevne, men som kommer alle lokale kasser til gode uanset beskatningsgrundlag, betragtes som et bidrag til byrdedelingen på tværs af folkekirken. Muligheden for at fakturere specifikt brugerrelaterede udgifter fra fællesfondsinstitutionerne til de lokale kasser sikrer samtidig en sund økonomistyring ved, at sådanne udgifter dermed indgår i decentrale beslutninger om konkrete aktiviteter eller afbødende foranstaltninger.

Når det gælder fællesfondens udligningstilskud, er der imidlertid tale om en "ren" udligningsordning, hvor formålet grundlæggende er at sikre en økonomisk omfordeling fra velstående til mindre velstående – men i øvrigt sammenlignelige – myndigheder, jf. også nedenfor om gældende ret.

En "ren" udligningsordning indebærer således dels, at fordelingen sker efter objektive kriterier, dels at de modtagende myndigheder har fuld og fri dispositionsret over de tilførte midler til i øvrigt lovlige formål, uden at denne dispositionsret afhænger af eller indskrænkes af en bestemt adfærd.

Videreførelse af en ren økonomisk udligningsordning, evt. på et ændret niveau og/eller med justerede fordelingskriterier udelukker ikke, at fællesfonden herudover også kan afholde udgifter til nye eller udvidede fællesopgaver, som både kan fremme og understøtte en bestemt udvikling i folkekirken og samtidig kan siges at bidrage til byrdefordelingen i folkekirken.

Udvalget har således noteret sig, at der er et udbredt ønske i folkekirken om at bidrage aktivt til den grønne omstilling, herunder gennem omlægning af folkekirkens landbrugsjorder til skov og natur. Landets menighedsråd råder således over et stort antal mindre jordlodder, der vil kunne spille en vigtig rolle i at fremme klima- og biodiversitetshensyn på tværs af landet.

Udvalget deler den holdning, og har drøftet en eventuel fællesfondsfinansierede tilskuds- eller kompensationsordninger med henblik på at fremme omlægning af folkekirkens jorde. Der er dog behov for yderligere analyse og afdækning af muligheder og implikationer forud for stillingtagen til etablering af en fællesfondsfinansieret støtteordning til omlægning af folkekirkens landbrugsjorder til skov og natur.

Forslag til nye fællesfondsfinansierede aktiviteter eller adfærdsfremmende tilskudsordninger bør under alle omstændigheder betragtes adskilt fra den eksisterende, rent økonomiske udligningsordning. I dette afsnit overvejes på den baggrund alene mulige ændringer i det eksisterende udligningstilskuds samlede niveau og objektive fordelingskriterier, jf. kommissoriets fokus herpå.

4. Gældende ret

Det fremgår af lov om folkekirkens økonomi, § 13, stk. 1, at der efter kirkeministerens bestemmelse af fællesfonden kan ydes et udligningstilskud til nedsættelse af det kirkelige ligningsbeløb i kommunen. Det samlede beløb, der anvendes på denne måde, må ikke overstige 120 mio. kr. Beløbet reguleres en gang årligt fra og med 2007 efter pris- og lønudviklingen. Kirkeministeren fastsætter bestemmelser om, hvordan beløbet fordeles blandt kommunerne.

Bestemmelsen indeholder således et maksimalt beløb for udligningstilskuddet, som i 2025-priser udgør 169,0 mio. kr. Det er dermed inden for den gældende bestemmelse muligt at hæve udligningstilskuddet fra det nuværende beløb på 125,4 mio. kr. til 169,0 mio. kr. – altså med i alt 43,6 mio. kr. i 2025-priser.

Det fremgår af lovbemærkningerne i forbindelse med vedtagelsen i 2006 af den nugældende bestemmelse (med Lov nr. 210 af 20/03/2006), at bestemmelsen erstattede en tidligere regel om, at udligningsbeløbet ikke måtte overstige 12 pct. af landskirkeskatten i det pågældende år. Ændringen blev gennemført, da det ikke blev anset for hensigtsmæssigt, at omfanget af udligning afhænger af, hvor store udgifter der i øvrigt afholdes af fællesfonden, herunder i tilfælde af flytning af udgifter fra fællesfonden til kirkekasserne og nedsættelse af landskirkeskatten.

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne, at fastsættelsen af et maksimalt udligningsbeløb på 120 mio. kr. principielt ville muliggøre udligning i samme omfang som tidligere, hvor loftet for 2006 udgjorde 119 mio. kr. Det fremgår videre, at det er kirkeministeren, der i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget tager stilling til, hvor stort et beløb der faktisk skal udskrives til udligning. Det fremgår i den forbindelse, at der i fællesfondens budget for 2006 var afsat 90 mio. kr. til udligning.

Det nævnes samtidig i lovbemærkningerne, at kommunesammenlægningerne (som følge af kommunalreformen i 2007) og lovforslagets øvrige ændringer forventedes at have en betydelig udligningseffekt, hvilket betød, at der ikke aktuelt blev vurderet behov for at afsætte yderligere midler til udligningsordningen på fællesfondens budget. Det anføres således, at behovet for udligning i mange tilfælde forventedes at falde som følge af de nye, større kommuner, idet der dog også mellem de nye, større kommuner forventedes at være betydelige forskelle i skattegrundlag og i udgiftsbehov.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at udligningsordningen som udgangspunkt skal baseres på objektive kriterier, der ikke afhænger af menighedsrådets valg af niveau for den kirkelige betjening i sognet, idet der udlignes ud fra skattegrundlag og antal kirkebygninger.

Det fremgår endelig af lovbemærkningerne, at der ud over de objektive kriterier kan afsættes en mindre pulje til ganske særlige situationer, som fx hvor nedlæggelse af en kirke i et ligningsområde vil betyde, at de kirkelige kasser i ligningsområdet mister et betydeligt udligningstilskud.

5. Diskussion af løsningsmuligheder

Udvalget lægger til grund, at mulige ændringer i udligningstilskuddets niveau og kriterier må tage udgangspunkt i en vurdering af, om den nuværende fordeling af udligningstilskuddet vurderes at være uhensigtsmæssig.

5.1. Den nuværende fordeling af udligningstilskuddet

De nuværende modtagere af udligningstilskuddet samt størrelsen af de enkelte bidrag i 2025 fremgår af tabel 4.

Tabel 4: Modtagere af udligningstilskud 2025, sorteret efter størrelsen på nettotilskud (udligningstilskud minus landskirkeskat)

Kommune	Tilskud i 2025 (kr.)	Landskirkeskat 2025 (kr.)	Nettotilskud (tilskud minus landskirkeskat) (kr.)	Samlet kirkelig ligning for kommunen i 2025 (kr.)	Udlignings-tilskud som procent af kommunens kirkelige ligning
Lolland	15.668.000	8.961.631	6.706.369	64.298.690	24
Morsø	10.615.000	4.742.209	5.872.791	31.259.300	34
Thisted	15.026.000	10.527.868	4.498.132	65.155.462	23
Langeland	6.510.000	2.819.957	3.690.043	18.765.912	35
Samsø	2.506.000	826.525	1.679.475	7.479.080	34
Læsø	990.000	413.191	576.809	3.624.757	27
Ærø	1.818.000	1.312.127	505.873	8.329.964	22
Lemvig	5.313.000	5.148.820	164.180	36.831.037	14
Norddjurs	6.736.000	9.068.633	-2.332.633	48.748.015	14
Nordfyn	5.023.000	7.379.316	-2.356.316	36.480.405	14
Vesthimmerland	6.439.000	9.290.369	-2.851.369	51.479.600	13
Skive	8.246.000	11.651.702	-3.405.702	60.406.179	14
Struer	1.097.000	5.115.674	-4.018.674	27.157.830	4
Rebild	3.895.000	8.220.789	-4.325.789	46.294.300	8
Tønder	3.910.000	8.951.395	-5.041.395	44.302.327	9
Stevns	546.000	5.898.011	-5.352.011	25.958.000	2
Guldborgsund	7.815.000	14.198.177	-6.383.177	76.620.139	10
Jammerbugt	1.905.000	9.334.833	-7.429.833	61.898.043	3
Syddjurs	3.318.000	10.877.036	-7.559.036	52.058.053	6
Mariagerfjord	2.388.000	10.457.463	-8.069.463	30.576.212	8
Assens	1.549.000	9.970.625	-8.421.625	43.510.000	4
Faaborg-Midtfyn	2.344.000	11.974.343	-9.630.343	53.005.179	4
Ringkøbing-Skjern	4.043.000	14.044.515	-10.001.515	73.598.565	5
Kalundborg	1.597.000	12.160.591	-10.563.591	57.943.600	3
Favrskov	827.000	12.734.631	-11.907.631	52.545.120	2
Hjørring	1.723.000	15.775.540	-14.052.540	83.538.480	2
Viborg	3.527.000	24.814.188	-21.287.188	100.760.117	4
I alt	125.374.000				

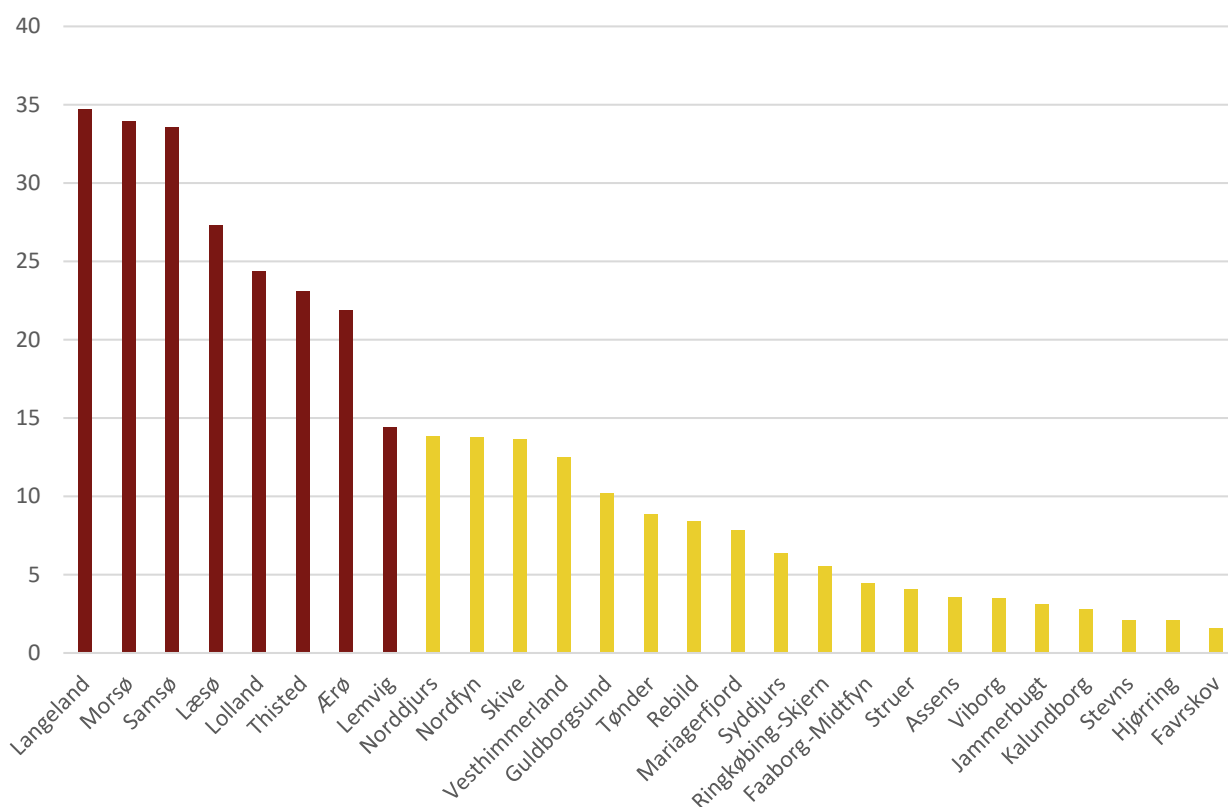
Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet, med udgangspunkt i budgettal fra de lokale kasser.

Det fremgår af tabel 4, at otte kommuner er nettomodtagere af udligningstilskud fra fællesfonden. Det vil sige, at de pågældende kommuner modtager mere i udligningstilskud, end de betaler i landskirkeskat.

I figur 1 er det illustreret, hvor mange procent udligningstilskuddet udgør af de modtagende kommuners respektive samlede kirkelige ligningsbeløb.

Figur 1: Udligningstilskud som procent af samlet kirkelig ligning (2025)

Udligningstilskud som procent af samlet kirkelig ligning (2025)



Anm.: Kommuner markeret med rødt modtager mere i udligningstilskud, end de betaler i landskirkeskat. Kommuner markeret med gult modtager mindre i udligningstilskud, end de betaler i landskirkeskat. Figuren er sorteret efter udligningstilskud som procent af kommunens samlede kirkelige ligning.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet, med udgangspunkt i tal fra Økonomiportalen

Det fremgår, at udligningstilskuddet for syv af de modtagende kommuner udgør mere end 20 pct. af det lokale ligningsbeløb, og at udligningstilskuddet for yderligere seks modtagende kommuner udgør mellem 10 og 20 pct. af det lokale ligningsbeløb. Fem kommuner modtager udligningstilskud på mellem 5 og 9 pct. af den lokale ligning, mens udligningstilskuddet udgør under 5 pct. af de resterende ni kommuners lokale ligning.

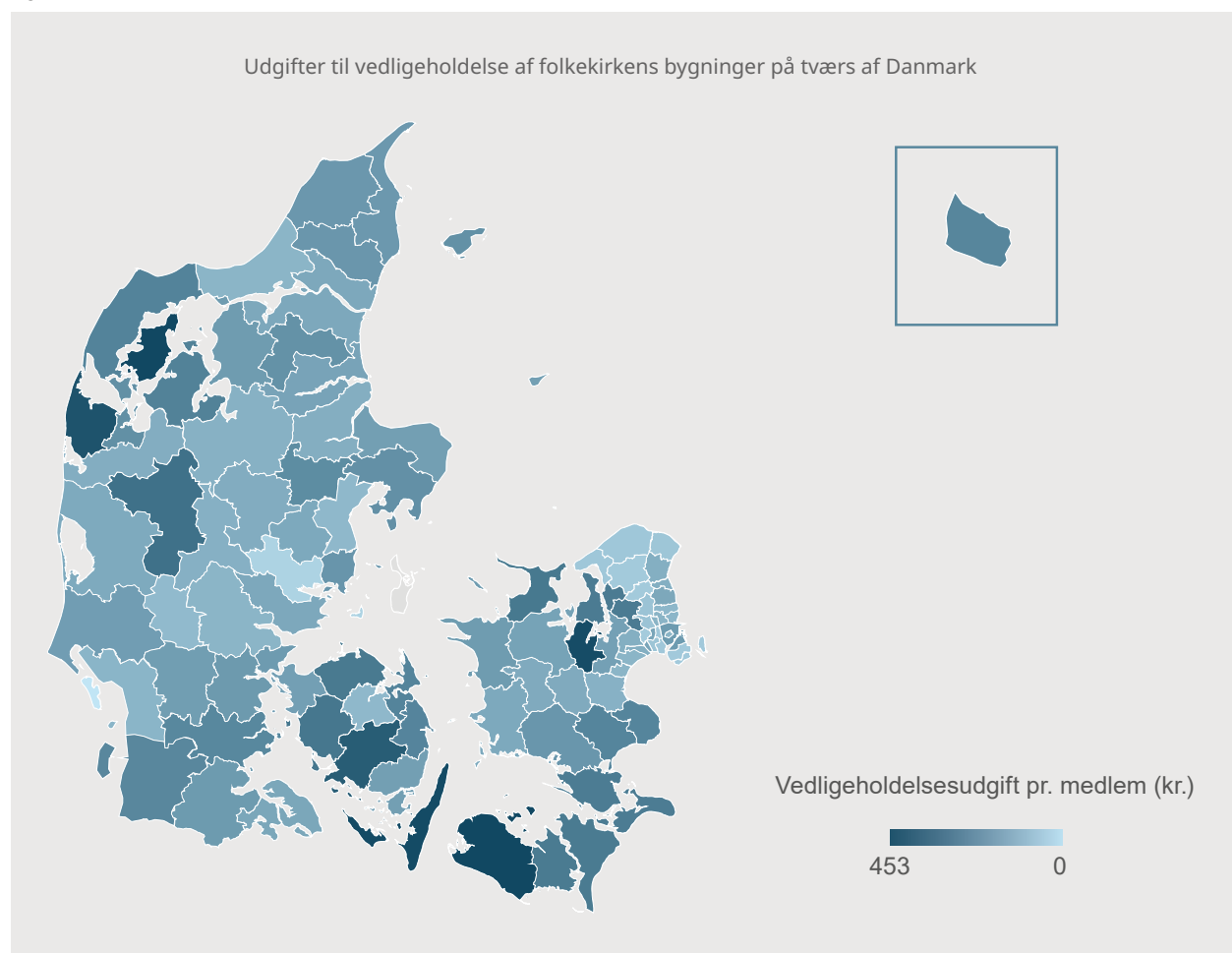
Udvalget har undersøgt nærmere, om der siden indførelsen i 2007 af den nuværende udligningsordnings niveau og kriterier er sket forskydninger mellem de folkekirkelige ligningsområder i forhold til de to centrale fordelingskriterier, som indgår i udligningsordningen: Udgifter til kirker, herunder middelalderkirker, og beskatningsgrundlaget.

5.2. Ulighed som følge af udgifter til kirker, herunder middelalderkirker

Som det fremgår af kapitel 3 om understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker, har de samlede udgifter til vedligeholdelse af bygninger på tværs af landet været stort set konstante over de seneste 20 år. Vedligeholdelsesbyrden er dog forskelligt fordelt på tværs af landet, som det fremgår af figur 2.

Kommuner i mørkere afbildningsfarver er kommunerne, hvor udgifterne pr. medlem er højere. Figuren viser således, at der er væsentlige forskelle på udgiftsbyrden pr. medlem mellem landets kommuner.

Figur 2: Gennemsnitlige udgifter pr. medlem til vedligeholdelse af folkekirkens bygninger i perioden 2013-202



Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Ser man nærmere på de kommuner, hvor bygningsvedligeholdelsesudgifterne pr. medlem er højest, er Ser man nærmere på de kommuner, hvor bygningsvedligeholdelsesudgifterne pr. medlem er højest, er mange af disse kommuner også modtagere af udligningstilskud. Det hænger naturligt sammen med, at kriterierne for tildeling af udligningstilskud er et stort antal kirker sammenholdt med beskatningsgrundlaget. Eftersom beskatningsgrundlaget også afhænger af antallet af medlemmer, vil vedligeholdelsesudgifterne ofte være høje pr. medlem i de samme kommuner, som modtager udligningstilskud. Der er dog også kommuner, som har høje vedligeholdelsesudgifter pr. medlem uden at modtage udligningstilskud. Det kan fx skyldes, at kommunen enten har høje omkostninger til bygningsvedligeholdelse eller har et relativt højt beskatningsgrundlag.

Som det fremgår af tabel 7 i kapitel 3 om understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker, er landsbykirker under alle omstændigheder den kirkekategori med de lavest anslåede

vedligeholdelsesudgifter. Det skyldes fortrinsvist, at landsbykirker typisk er mindre end de øvrige typer af kirker.

Det bemærkes endvidere, at det nugældende kriterie i udligningsordningen alene er antallet af kirker og ikke antallet af middelalderkirker. Det betyder, at en middelalderkirke vægter lige så meget som en bykirke eller en forstadskirke, uanset at vedligeholdelsesudgifterne til en middelalderkirke (eller mere præcist en landsbykirke) typisk er lavere.

Der er med andre ord ikke belæg for at antage, at stigende udgifter til vedligeholdelse af middelalderkirker siden 2007 i sig selv har givet anledning til en øget ulighed mellem folkekirkens ligningsområder på en måde, der tilsiger væsentlige ændringer i udligningstilskuddets niveau og kriterier.

5.3. Ulighed som følge af ændring af beskatningsgrundlaget

Den samlede økonomiske ramme for udligningsordningen blev som ovenfor nævnt fastlagt i 2006 med virkning fra 2007 samtidig med kommunalreformen og etableringen af det nye kommunale landkort. Forventningen var, jf. lovbemærkningerne, at behovet for udligning i mange tilfælde ville falde som følge af de nye, større kommuner, idet der dog også mellem de nye, større kommuner forventedes at være betydelige forskelle i skattegrundlag og i udgiftsbehov.

For at vurdere, om udligningsordningens økonomiske ramme fortsat er tidssvarende, er det relevant at se på, om der er sket en øget eller formindsket (u)lighed på tværs af landet kommuner for så vidt angår folkekirkemedlemmernes objektive betalingsevne. Dette kan opgøres som det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat.

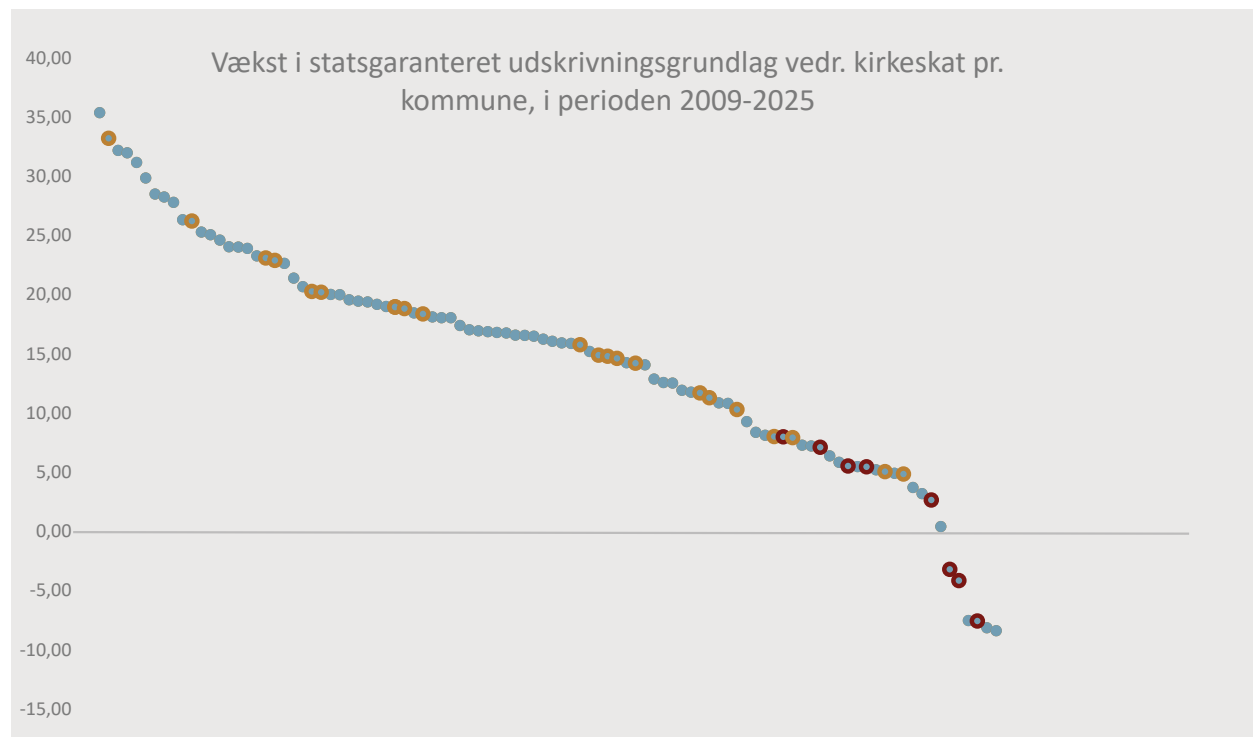
Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat viser summen af den samlede økonomiske indtæjning for alle folkekirkemedlemmer i en given kommune. Altså uafhængig af, hvor meget det enkelte kirkelige ligningsområde har valgt at opkræve i kirkeskat. I en sammenligning af de økonomiske vilkår på tværs af landets ligningsområder giver det således mening at fokusere på folkekirkemedlemmernes samlede betalingsevne i en given kommune, uanset hvor stor den konkrete kirkelige ligning i kommunen er. Det skyldes, at den konkrete ligning grundlæggende er politisk besluttet af de respektive provstiuvalg (hhv. budgetsamråd og budgetudvalg, hvor relevant) og altså kan variere ikke kun efter objektive behov, men også efter lokale ønsker.

Af figur 3 nedenfor (samt tabellen i bilag 2 – "Statsgaranteret udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat 2009-2025") fremgår udviklingen i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat i perioden 2009-2025. Det har ikke været muligt at fremskaffe konsoliderede tal for 2007 og 2008. Tallene er opgjort i faste 2025-priser, og udviklingen siden 2009 er således udtryk for udviklingen i den købekraft, som alle folkekirkemedlemmer i en given kommune har til sammen, uanset hvor meget der konkret opkræves i kirkeskat.

Punkterne afspejler de enkelte kommuners procentvise ændring i statsgaranteret udskrivningsgrundlag, opgjort i faste priser, i perioden 2009 til 2025, og, som i figur 1, er de 8 kommuner, som i dag er netto-modtagere af fællesfondens udligningstilskud, markeret med rødt, mens de øvrige 19 modtagere er markeret med gult.

Figuren viser, at der er sket en betydelig forskydning i folkekirkemedlemmernes købekraft på tværs af kommunerne i perioden 2009-2025. Af tabellen i bilag 2 fremgår den detaljerede ændring på kommuneniveau, og det kan således ses, at folkekirkemedlemmerne i Brøndby Kommune til sammen tjener 8,36 pct. mindre i 2025, end de gjorde i 2009. I den anden ende af skalaen har folkekirkemedlemmerne i Skanderborg Kommune til sammen oplevet en stigning på 35,37 pct. i deres samlede

Figur 3: Ændring i statsgaranteret udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat i perioden 2009-2025 i pct. Opgjort i faste priser



Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

beskatningsgrundlag. Den gennemsnitlige stigning i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat er 18,33 pct.

Over de seneste 15-20 år er der med andre ord sket en væsensforskellig udvikling i de enkelte ligningsområders mulighed for at finansiere de folkekirkelige udgifter ved en uændret kirkeskatteprocent. Nogle kommuner har fået betydeligt bedre mulighed for at finansiere det lokale kirkelige liv gennem kirkeskatten, mens andre har fået øgede udfordringer, fordi der er blevet færre folkekirkemedlemmer, og/eller fordi folkekirkemedlemmerne i de pågældende kommuner har haft en ringere indkomstudvikling end i andre kommuner.

Samlet tegner der sig et tydeligt billede af, at modtagerne af udligningstilskud i almindelighed og nettomodtagerne i særdeleshed er overrepræsenteret blandt de kommuner, hvor folkekirkemedlemmerne har haft den ringeste indkomstudvikling i perioden. Omvendt er der få modtagere af udligningstilskud blandt de kommuner, hvor de folkekirkelige medlemmer samlet har oplevet den største fremgang i beskatningsgrundlaget. I seks kommuner er udskrivningsgrundlaget for folkekirkemedlemmerne decideret faldet. Heraf er tre kommuner nettomodtagere af udligningstilskud (Lolland, Læsø og Ærø), og de øvrige tre kommuner er københavnske vestegnskommuner.

Tabel 5 næste side, viser udviklingen siden 2009 i det objektive indtægtsgrundlag for folkekirken i Lolland, Læsø og Ærø kommuner, som i dag er nettomodtagere af udligningstilskud, og hvor udskrivningsgrundlaget vedr. kirkeskat er faldet i perioden 2009-2025. Det objektive indtægtsgrundlag illustreres ved at sammenligne den samlede kirkeskat i kommunen i 2009 med den teoretiske kirkeskat i 2025, hvis kirkeskatteprocenten havde været den samme som i 2009. Højre kolonne viser således, at det eksisterende udligningstilskud ikke er tilstrækkeligt til at imødegå det reelle fald i indtægtsgrundlaget for de lokale kirkekasser i de tre kommuner.

Tabel 5: Udvikling i objektiv ligning for folkekirken i Lolland, Læsø og Ærø kommuner 2009-2025

	Kirkeskat- tepct. 2009	Ligning 2009 (2025-priser)	Teoretisk ligning 2025 (2025- priser) med kirkeskattepct. 2009	Diff. ligning 2009 og 2025 (2025- priser) ved kirkeskattepct. 2009
Lolland	1,23	77.130.938	74.655.588	-2.475.350
Ærø	1,20	11.125.008	10.664.172	-460.836
Læsø	1,30	3.935.724	3.638.011	-297.713

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

5.4. Ændring af udligningskriterier og/eller -niveau

Der kan med andre ord være god grund til at justere udligningsordningen for at sikre fortsat solidaritet med områder, hvor uligheden er øget siden 2007 på grund af fraflytning og/eller ringere indkomst udvikling blandt folkekirkemedlemmerne, uden at antallet af kirker, som folkekirken i det pågældende område har ansvaret for, er eller har udsigt til at blive reduceret.

Udvalget har overvejet to modeller for justering af udligningsordningen. Modellerne kan eventuelt kombineres:

- 1) Justering af udligningstilskuddets samlede størrelse (dvs. justering af niveauet)
- 2) Målretning af det eksisterende udligningstilskud til færre modtagere

Model 1) tager udgangspunkt i, at en øget ulighed i forhold til folkekirkemedlemmernes betalingsevne, jf. bilag 2, alt andet lige må give anledning til at overveje, om udligningen samlet set bør øges mellem de områder af landet, hvor tilflytning og/eller velstandsstigning blandt folkekirkemedlemmer har været størst, og de områder, hvor den har været lavest eller endda negativ.

Den enkleste måde at øge denne udligning på er ved at øge udligningstilskuddets samlede størrelse. Derved vil et større beløb end i dag blive opkrævet på tværs af landet i henhold til beskatningsgrundlaget og dermed folkekirkemedlemmernes varierende betalingsevne, hvorefter tilskuddet til de modtagende kommuner vil kunne øges tilsvarende.

Det vil inden for den eksisterende lovhjemmel være muligt at hæve udligningstilskuddet med op til 43,6 mio. kr. i 2025-priser, jf. afsnittet om gældende ret.

Model 2) tager udgangspunkt i, at udligningstilskuddets størrelse varierer betydeligt mellem de 27 tilskudsmodtagende kommuner, både i absolutte tal og i tilskuddets størrelse i forhold til kommunens samlede kirkelige ligning, jf. tabel 4.

Målretning af udligningstilskuddet til dem, som har allermest behov, indebærer, at de bedst stillede blandt de nuværende tilskudsmodtagere vil udgå af ordningen, mens de resterende vil modtage et større tilskud.

Grænsen for at kunne modtage tilskud er i dag, at udskrivningsgrundlaget vedr. kirkeskat pr. kirke er under 60 pct. af landsgennemsnittet. 60 pct.-grænsen er ikke lovbestemt, men er fastsat af kirkeministerien som led i udmøntningen af hjemlen til at afholde et udligningstilskud fra fællesfonden. Grænsen er således udtryk for en målretning af udligningstilskuddet til kommuner, hvor udskrivningsgrundlaget vedr. kirkeskat pr. kirke er væsentligt mindre end landsgennemsnittet. Grænsen har været uændret på 60 pct. siden indførelsen af de nuværende kriterier for udligningstilskuddet i 2007.

Hvis udligningstilskuddet målrettes yderligere ved fx at sænke grænsen for at kunne få udligningstilskud til 53 pct., vil det betyde, at de ca. seks bedst stillede kommuner blandt de nuværende 27 tilskudsmodtagere (Kalundborg, Stevns, Assens, Favrskov, Viborg og Hjørring kommuner) ikke længere vil modtage

tilskud. Ved uændret niveau for udligningstilskuddet, vil der være 10,0 mio. kr. mere til fordeling til de resterende tilskudsmodtagere (21 andre kommuner).

Hvis størrelsen af udligningstilskuddet hæves fra det nuværende niveau (2025-p/l) på 125,4 mio. kr. til fx 140,4 mio. kr., jf. model 1, vil der, vil der tilgå yderligere 15 mio. kr. i udligningsordningen. Den samlede effekt vil således være, at yderligere 25 mio. kr. kan fordeles mellem de resterende 21 tilskudsmodtagere. De konkrete effekter for de nuværende tilskudsmodtagere af at hæve udligningstilskuddet til 140,4 mio. kr. og samtidig ændre 60 pct. grænsen til 53 pct. kan ses i bilag 3.

For at sikre en gradvis implementering foreslås det, at de ligningsområder, der udgår af ordningen fra og med 2028, i 2026 modtager 66 pct. af tilskuddet og i 2027 33 pct. af tilskuddet i forhold til niveauet i 2025. Justeringen indføres således i perioden 2026-28.

Som det fremgår af tabel 4 og figur 1, er der meget stor forskel på, hvor stor en andel det nuværende udligningstilskud udgør af den samlede kirkelige ligning i de modtagende kommuner. De kommuner, som udgår af ordningen, er kommuner, hvor udligningstilskuddet udgør en relativt lille andel af den kirkelige ligning.

6. Udvalgets anbefalinger

Udvalget finder samlet set, at den væsensforskellige udvikling over de seneste 15-20 år i de enkelte ligningsområders mulighed for at finansiere de folkekirkelige udgifter ved en uændret kirkeskatteprocent tilsiger en forøgelse af det samlede udligningstilskud, dvs. model 1) ovenfor.

Nogle kommuner har således fået betydeligt bedre mulighed for at finansiere det lokale kirkelige liv gennem kirkeskatten på grund af tilflytning og/eller velstandsstigning blandt folkekirkemedlemmer. Samtidig har andre kommuner fået øgede økonomiske udfordringer, fordi der er blevet færre folkekirkemedlemmer og/eller fordi folkekirkemedlemmerne i de pågældende kommuner har haft en ringere eller endda negativ indkomstudvikling.

Udvalget finder, at der samtidig bør ske en målretning af det eksisterende udligningstilskud til dem, som har aller mest behov, dvs. model 2) ovenfor.

Udvalgets samlede anbefaling fremgår af boks 11.

Boks 11

Udvalgets anbefalinger vedrørende udligningstilskuddets niveau og kriterier

- Udligningstilskuddets samlede ramme forhøjes med 15 mio. kr. (2025-priser), som finansieres gennem en tilsvarende forhøjelse af landskirkeskatten.
- For at sikre en gradvis implementering af såvel opkrævning som udmøntning af forhøjelsen foreslås det at indføre forhøjelsen over tre år med 5 mio. kr. om året i perioden 2026-2028.
- Samtidig foreslås det at justere grænsen for at komme i betragtning til tilskud fra 60 pct. af kommunens udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat pr. kirke ift. landsgennemsnittet til 53 pct. Hermed omprioriteres ca. 10,0 mio. kr. fra de bedst stillede tilskudsmodtagere til de øvrige tilskudsmodtagere. Denne justering foreslås indført med en tredjedel om året i perioden 2026-2028.

Kapitel 3

Kapitel 3. Understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker

1. Problemstilling

Kommissoriet anfører, at den demografiske udvikling udfordrer såvel menneskelige som økonomiske ressourcer i landdistrikter med mange middelalderkirker.

Kommissoriet nævner på den baggrund en række forslag, som udvalget kan overveje, jf. boks 12.

Boks 12

Forslag, som udvalget kan overveje i henhold til kommissoriet

- En eller flere mulige modeller for en fællesfondsfinansieret ordning, der eventuelt trinvist kan overtage vedligeholdelsesansvaret for et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.

Kilde: Udvalgets kommissorium, jf. bilag 1.

2. Baggrund

I alt ca. 1.700 ud af folkekirkens ca. 2.350 kirkebygninger er middelalderkirker, dvs. kirker, der er opført før reformationen i 1536. I langt de fleste tilfælde er en middelalderkirke omgivet af en kirkegård eller har en tilhørende kirkegård i umiddelbar nærhed eller begge dele.

Siden 1922 har menighedsrådene haft ansvaret for kirken og kirkegården. Den kirkelige lovgivning sikrer dog samtidig, at en række dispositioner vedrørende kirker og kirkegårde kræver andre kirkelige myndigheders godkendelse, og at der i denne forbindelse indhentes sagkyndig bistand, jf. nedenfor om gældende ret.

Så længe middelalderkirker er i brug som kirke, er de ikke beskyttet af bygningsfredningslovgivningen men af lovgivning på kirkeministerens område. Lov om kirkebygninger og kirkegårde har til formål at sikre balancen mellem kulturarvsbevarelse og den fortsatte brug som kirke gennem obligatorisk inddragelse af de kgl. bygningsinspektører og rådgivning fra Nationalmuseet ved bygningsvedligeholdelse og -ændringer, samt ved obligatorisk provstesyn og krav om stiftsøvrighedens godkendelse af en række forhold i henhold til den kirkelige lovgivning.

Hvis en middelalderkirke tages ud af kirkelig brug, bliver den automatisk fredet efter bygningsfredningsloven. Som det fremgår af afsnittet om gældende ret, ændrer det dog ikke på, at menighedsrådet fortsat vil være bestyrer af bygningen og dermed have ansvaret for vedligeholdelsen, medmindre kirken sælges til anden side. Når det gælder middelalderkirker i meget tyndt befolkede områder, er der imidlertid kun i meget sjældne tilfælde muligheder for at anvende bygningerne til andre formål end de nuværende. Dels på grund af bygningernes karakter, dels på grund af det manglende befolkningsunderlag og alternative anvendelsesmuligheder.

Den nugældende lovgivning fastlægger, at menighedsrådet afholder udgifterne til sognets kirkelige virksomhed, herunder vedligeholdelsesudgifter for eventuelle middelalderkirker i sognet. Lovgivningen afskærer omvendt fællesfonden fra at afholde udgifter, som vedrører det enkelte sogns kirkelige virksomhed.

Som det fremgår af kommissoriet, sætter demografiske forandringer menighedsrådenes vedligeholdelsesopgave i forhold til middelalderkirker i visse landdistriktsområder under et betydeligt pres. Den såkaldt dobbelte urbanisering betyder således, at befolkningstallet i nogle landdistrikter er faldende som følge af flytning til såvel storbyerne som kommunale og regionale by- og vækstcentre i hele landet.

Det udfordrer det lokale økonomiske råderum i områder med mange middelalderkirker i forhold til beskatningsgrundlaget og antallet af folkekirkemedlemmer. Det påvirker desuden arbejdsbyrden for menighedsrådsmedlemmer i de pågældende områder, hvilket over tid også kan bidrage til udfordringer med at rekruttere og fastholde menighedsrådsmedlemmer i visse landdistrikter.

3. Udvalgets supplerende overvejelser

Som baggrund for overvejelser om konkrete fællesfondsrelaterede løsninger på de menneskelige og økonomiske udfordringer i landdistrikter med mange middelalderkirker har udvalget fundet det relevant at undersøge udviklingen i folkekirkens samlede udgifter til vedligeholdelse af middelalderkirker.

Af tabel 6 fremgår udviklingen i folkekirkens samlede udgifter til vedligeholdelse af bygninger, såvel i absolutte tal som pr. medlem og i forhold til den samlede kirkeskat.

Tabel 6: Folkekirkens udgifter til vedligeholdelse af bygninger 2013-2023

<i>faste priser (2025-priser)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Udgifter til vedligehold i alt (mio.kr.)	891,7	978,1	974,1	987,9	972,5	1.025	994,7	1.062	900,7	997,1	1.020
Antal af medlemmer (mio.)	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Udgift pr. medlem (kr.)	201,3	220,8	219,8	223,0	219,5	231,4	224,5	239,7	203,3	225,0	230,2
Lokal ligning samlet set (mio. kr.)	6.484	6.575	6.696	6.742	6.814	6.831	6.759	6.816	6.731	6.646	6.809
Vedligehold i pct. af lokal ligning	13,8	14,9	14,5	14,7	14,3	15,0	14,7	15,6	13,4	15,0	15,0

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Udgifterne til vedligehold forstås som udgifter til reparation, istandsættelse og vedligeholdelse, som defineret i artskontoplanen for lokale kasser. Ud fra de økonomiske data, der er tilgængelige, er det ikke muligt at opdele vedligeholdelsesudgifterne på kirketype. Det er heller ikke muligt at skelne imellem udgifter til vedligeholdelse af kirkebygninger og udgifter til vedligeholdelse af tjenesteboliger eller andre folkekirkelige bygninger (kapeller, sognegårde m.v.)¹.

Tabel 6 viser, at udgifterne til vedligeholdelse af bygninger på tværs af folkekirken er ret konstante hen over de seneste ti år. Der bruges årligt cirka 1 mia. kr. til vedligeholdelse af bygninger (kirker, tjenesteboliger osv.), svarende til cirka 15 pct. af den samlede ligning.

Der er således ikke umiddelbart grundlag for at konkludere, at folkekirkens økonomiske udgifter til vedligeholdelse af bygninger, herunder middelalderkirker, samlet set er øget over de senere år.

Udgifterne er imidlertid ikke ligeligt fordelt på tværs af landet. Af figur 2 i kapitel 2 fremgår udgifterne til vedligeholdelse af bygninger i gennemsnit i perioden 2013-2023 på kommuneniveau i forhold til antallet af folkekirkemedlemmer.

Der henvises til kapitel 2 om udvalgets overvejelser om eventuelle ændringer i udligningstilskuddets niveau og fordelingskriterier i forhold til at imødegå dele af de illustrerede forskelle i udgiftsniveauet på tværs af landet.

Udvalget bemærker, at der tidligere har været gennemført forskellige udredningsarbejder med henblik på blandt andet at overveje forvaltningen og finansieringen af folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde i lyset af folkekirkens samfundsopgave med bl.a. kulturarvsbevarelse samt i lyset af de demografiske udfordringer, som har været kendt i en årrække.

Der kan særligt peges på en rapport fra 2013 fra en arbejdsgruppe om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug. Arbejdsgruppens anbefalinger omfattede bl.a.:

- ændringer i gældende regler om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.v., herunder at der åbnes for, at folkekirkens kirker kan anvendes til ikke kirkelige formål mv.
- høringsprocedurer i forbindelse med lukning af kirker opført efter 1536 (fredning, inventar).
- nedsættelse af et udvalg for kirkegårde, der skal høres i forbindelse med en påtænkt nedlæggelse af en kirkegård mv.

Udvalgets anbefalinger blev fulgt op med oprettelse af et Udvalg for kirkegårde i 2014 samt ændring i gældende regler om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker.

I folkekirkeligt regi er der desuden i perioden 2021-2023 gennemført Projekt Differentieret vedligeholdelse af middelalderkirker med henblik på at understøtte lokale beslutninger om økonomisk og praktisk niveaudeling af middelalderkirkernes vedligeholdelse.

Der har desuden været gennemført forskellige forskningsmæssige undersøgelser i relation til middelalderkirker. Herunder blandt andet en rapport i 2014 fra Real Dania og Kirkefondet om "Ny brug af danske kirkebygninger", som konkluderede, at landsbykirkerne har et ringere transformationspotentiale til anden anvendelse end som kirke, blandt andet på grund af deres placering i tyndt befolkede områder, bygningsmæssige udfordringer og omgivende kirkegårde mv.

Ingen af de hidtidige udredningsarbejder har dog ført til forslag til, hvem der kan forvalte middelalderkirker, som menighedsrådene måtte ønske taget ud af brug som kirke, eller til hvordan det kan finansieres.

¹ Udgifterne indeholder følgende omkostningsarter i provstiernes regnskab: 223010, 223020, 223120 og 512310.

4. Gældende ret

4.1. Regler om bestyrelse og brug af kirker og kirkegårde

Det fremgår af § 1, stk. 1, i lov om menighedsråd, at sognets kirkelige og administrative anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen. Af samme lovs § 34, stk. 3, fremgår endvidere bl.a., at menighedsrådet administrerer kirke og kirkegård samt administrerer kirkens og præsteembedets indtægter og bestyrer kirkens og præsteembedets faste ejendom efter de regler, der er fastsat herom.

Det fremgår endvidere af § 1 i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., at selvejende kirker bestyres af menighedsrådet, og af samme lovs § 4, at ejere af andre kirker kan kræve, at kirken overgår til selveje, såfremt kirken afleveres i forsvarlig stand, er gældfri, og kirkens indtægter, jorder, kapitaler m.v. overgår sammen med kirken. Det bemærkes, at folkekirkens kirker helt overvejende er selvejende, men at visse kirker, herunder visse herregårds- og slotskirker, bestyres af andre ejere eller af den, der ejer afløsningssummen for kirketienden.

Lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m. § 5 samt den tilhørende bekendtgørelse om brug af folkekirkens kirker m.v. indeholder desuden en række bestemmelser om adgang for andre end menighedsrådet og sognepræsten til at anvende kirken, herunder at menighedsrådet og sognepræsten med biskoppens tilladelse kan stille kirken til rådighed til brug for ikkekirkelige formål, der ikke strider mod kirkerummets karakter.

4.2. Regler om udgifter til kirker og kirkegårde og deres kapitalværdi

Det følger af § 3, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, at menighedsrådet sørger for vedligeholdelse af kirken og dens inventar og udsmykning, og af samme lovs § 9, stk. 1, at menighedsrådet sørger for, at kirkegården vedligeholdes, og at der er tilstrækkelig begravelsesplads for sognets beboere.

Udgifterne hertil afholdes af den lokale kirkekasse, jf. § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter menighedsrådet af kirkekassen kan afholde udgifter til sognets kirkelige virksomhed og begravelsesvæsen.

Det følger af § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at folkekirkens fællesfond ikke kan afholde udgifter, der afholdes af de lokale kasser i henhold til lovens § 2. Fællesfonden er således med den gældende lovgivning afskåret fra at afholde udgifter til vedligeholdelse af kirker og kirkegårde.

Staten yder et vist tilskud til istandsættelse af kirker, kalkmalerier, kirkeinventar og bevaringsværdige gravminder, som ifølge § 20, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi skal udgøre mindst 14 mio. kr. årligt. På finansloven for 2025 er der afsat 24,3 mio. kr. årligt til kirkeistandsættelsesordningen, som udmøntes af kirkeministeren efter indstilling fra Nationalmuseet. Her kan menighedsråd søge støtte til restaureringsopgaver af kirker og gravminder, der ud fra en antikvarisk synsvinkel anses som en særlig værdifuld del af den danske kulturarv.

Om kirkers og kirkegårdes kapitalværdi fremgår det af § 21, stk. 1 og 3, i lov om folkekirkens økonomi, at menighedsrådet bestyrer kirkens og præsteembedernes faste ejendomme, og at forbrug af formuen og køb og salg af fast ejendom kun kan ske efter beslutning af menighedsrådet og med godkendelse af kirkeministeren eller efter dennes bemyndigelse af biskoppen, stiftsøvrigheden eller provstiudvalget.

Det fremgår endvidere af § 21 b, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at et provenu, der er fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder, tilfalder kirke- og præsteembedekapitalen. Nærmere regler om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen fremgår af bekendtgørelse om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen.

4.3. Regler om forvaltningen af aktive kirker og kirkegårde

Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde samt den tilhørende bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fastsætter en række bestemmelser om menighedsrådets nærmere forvaltning af kirkebygning, inventar og kirkegård, herunder bebyggelsen og beplantningen ved kirken og på kirkegården og de skønhedsværdier, der er knyttet til samspillet mellem kirke, kirkegård og omgivelser.

Det fremgår af § 1 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, at lovens formål er, at:

1. virke til, at folkekirkens kirkebygninger danner den bedst mulige ramme om menighedens gudstjenester, de kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter,
2. sørge for, at der er tilstrækkelig plads til begravelser på folkekirkens kirkegårde, og at disse fungerer som værdige og vel vedligeholdte begravelsespladser, og
3. sikre, at der ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er knyttet til kirkebygninger og kirkegårde.

Menighedsrådets daglige forvaltning af kirke og kirkegård suppleres i henhold til loven af en række bestemmelser om tilsyn, godkendelse og inddragelse af provstiudvalget, stiftsøvrigheden og By-, Land- og Kirkeministeriet samt af særlige sagkyndige. I loven er det således blandt andet fastsat, at de kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet og Akademiet for de skønne Kunster yder Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne sagkyndig bistand i forhold, der vedrører kirker og kirkegårde, jf. § 8, stk. 1, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Det følger af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, at menighedsrådet skal foretage et årligt syn over kirken og kirkegården sammen med en bygningskyndig, jf. § 24, og at synet hvert fjerde år skal forestås af provsten med en bygningskyndig person, som er valgt af provstiudvalget (såkaldt provstesyn), jf. § 26. Provstiudvalget er tillagt beføjelsen til at afgøre, hvad der skal foretages af fx udbedring af mangler m.v. i opfølgning på synsforretningerne, ligesom provstiudvalget kan fastsætte frister herfor. Provstiudvalget skal endvidere bl.a. godkende ændring og regulering af kirkegårdens indretning, træfældning og dræning m.v., ligesom provstiudvalget kan forlange gravgitre og mindesmærker, som ikke er registreret som bevaringsværdige, fjernet fra kirkegården, jf. § 19 og § 21, stk. 1, i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Provstiudvalget er herudover i forlængelse af provstiudvalgets ansvar for den samlede økonomi inden for ligningsområdet tillagt beføjelse til at godkende køb og salg af arealer og bygninger uden for kirkegården til brug for kirken eller kirkegården samt opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger uden for kirkegården til brug for kirken eller kirkegården, jf. § 13 i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde fremgår endvidere, at opførelse og nedbrydning af kirker skal godkendes af kirkeministeren, og at udvidelse, ombygning og ændring af kirkebygninger skal godkendes af stiftsøvrigheden, jf. § 2, stk. 1 og 3. Det fremgår desuden af den tilhørende bekendtgørelse, at stiftsøvrigheden også skal godkende istandsættelse af kirkebygninger, der er over 100 år gamle eller er undergivet særligt tilsyn, samt at ændring eller istandsættelse af inventar, der er over 100 år gammelt, kun må ske i henhold til et forslag, der er tilvejebragt gennem Nationalmuseet og godkendt af stiftsøvrigheden, jf. §§ 2 og 3 i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Stiftsøvrighedens godkendelse kræves endvidere ved fjernelse af inventar og prydelser af kunstnerisk eller historisk værdi og ved anlæg, udvidelse, nedlæggelse af kirkegårde samt ved salg af arealer, som er en del af kirkegården, og af bygninger på kirkegården, jf. § 6, 2. pkt., § 13, 2. pkt., og § 14, stk. 1, i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Stiftsøvrigheden skal endelig godkende opførelse, ombygning og nedrivning af bygninger (som ikke er kirkebygningen) på kirkegården, jf. § 15, stk. 1, 2. pkt., i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

4.4. Praxis om at nedlægge eller tage kirker og kirkegårde ud af brug

I de relativt få sager om kirkebygninger, der efter lokalt ønske skulle tages ud af brug, er dette efter en sædvane sket ved kgl. resolution efter indstilling fra kirkeministeren. Til grund for ministerens indstilling har foreligget en ansøgning fra menighedsrådet samt udtalelser i form af anbefalinger fra provstiudvalget og biskoppen. I disse sager er der med hensyn til kirkebygningens fremtidige anvendelse i hvert

enkelt tilfælde og efter indstilling fra de kirkelige myndigheder truffet en konkret beslutning om, hvad der skulle ske med bygningen.

Nedlæggelse af kirkebygninger forekommer sjældent, og i de seneste ca. 100 år er kun få kirker taget ud af brug, heraf følgende fire middelalderkirker (årstal herfor i parentes): Buderup Kirke i Aalborg Stift (1907) er fredet og overtaget af staten som et mindesmærke. Den gamle Højerup Kirke i Roskilde Stift (1910) er placeret yderst på Stevns Klint og er fredet og tilhører foreningen Højeruplund. Maarup Kirke i Aalborg Stift (1926) blev overtaget af staten som et fredet mindesmærke, og på grund af erosion af kysten blev bygningsfredningen efterfølgende ophævet. Avnsø Gamle Kirke i Roskilde Stift (1934), hvor menighedsrådet fortsat har ansvaret for vedligeholdelsen.

Der er ikke ved lovgivning tillagt hverken menighedsråd, provstiudvalg eller biskoppen en initiativret med hensyn til lukning af en sognekirke. Den i praksis gældende ordning har hidtil været baseret på, at en kirke kun nedlægges, hvis menighedsrådet ønsker det, og ønsket bakkes op af provstiudvalg og biskop.

I 2013 traf kulturminister Marianne Jelved (efter overdragelse af ressortansvaret fra ministeren for ligestilling og kirke for at undgå tvivl om dennes habilitet) afgørelse vedr. Københavns biskops indstilling om lukning af kirker i Københavns Stift. Ingen af de indstillede kirker var middelalderkirker. Det særlige ved indstillingen var, at menighedsrådene i et antal af de 14 kirker, som indgik i indstillingen, ikke støttede en lukning.

Uden særskilte regler for beføjelsen til at indstille en kirke til lukning eller for de nærmere kriterier og begrundelser for ministerens stillingtagen blev afgørelserne for de enkelte indstillinger truffet på baggrund af et forvaltningsmæssigt skøn, hvor der blev foretaget en afvejning af de forskellige og individuelle hensyn, idet der efter de almindelige forvaltningsretlige regler er pligt til at sørge for, at en sag er oplyst tilstrækkeligt, og at de kriterier, der lægges vægt på, er lovlige og saglige.

Der blev i afgørelserne om afslag lagt vægt på:

- at der bør være særdeles stærke og vægtige argumenter og hensyn for at gå imod et menighedsråd, som ikke ønsker kirken lukket, pga. menighedsrådets centrale rolle i folkekirken,
- at biskoppen ikke med det statistiske materiale i tilstrækkeligt omfang havde begrundet, hvorfor det netop var de seks kirker, som burde lukkes (manglende sammenligningsgrundlag med andre kirker),
- at der ikke var en brændende platform, som krævede, at der gennemførtes kirkelukninger her og nu (de påkrævede besparelser burde kunne tilvejebringes på anden måde).

Kulturministeren kunne derfor ud fra en samlet bedømmelse (både forvaltningsretlige proportionalitetsprincipper og lighedsbetragtninger) ikke tiltræde biskoppens indstillinger for så vidt angik de kirker, hvor der var uenighed mellem menighedsrådene og biskoppen. I stedet besluttede ministeren, at seks kirker, hvor menighedsrådene havde modsat sig biskoppens indstilling, ikke skulle nedlægges, og at to kirker skulle tages ud af sognekirkelig brug, hvilket både biskop og menighedsråd var enige i. Ministeren tilsluttede sig, at seks af de foreslåede 14 kirker skulle nedlægges.

Nedlæggelse af kirkegårde kræver stiftsøvrighedens godkendelse, jf. § 14 i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Ofte anvendes ordet gravfred, men det begreb kendes ikke i den kirkelige lovgivning, der i stedet anvender begrebet fredningstid, som er den periode, hvor et gravsted skal henligge urørt: minimum 10 år ved urnebegravelse og 20 år ved kistebegravelse. Der kan i vedtægten for den enkelte kirkegård være fastsat længere fredningstid.

På baggrund af en rapport fra ovennævnte arbejdsgruppe i 2013 om folkekirkens kirker, der helt eller delvis tages ud af brug, blev der i lov om kirkebygninger og kirkegårde indført krav om, at stiftsøvrigheden inden eventuel nedlæggelse af en kirkegård skal indhente en udtalelse fra et af kirkeministerens nedsat udvalg på baggrund af udvalgets kategorisering af folkekirkens kirkegårde i 1) umistelige, 2) bevaringsværdige og 3) andre kirkegårde.

Som begrundelse for forslaget anførte arbejdsgruppen, at den fandt det vigtigt, at der fortsat værnes om de kulturhistoriske værdier, som er knyttet til folkekirkens kirkegårde. Samtidig er det et faktum, at kirkegårdsanlæggene til stadighed er under forandring, og at det derfor som hidtil kan være nødvendigt at nedlægge kirkegårde. Det bemærkes, at udvalget siden 2013 kun er forelagt én konkret sag om nedlæggelse af en kirkegård.

4.5. Regler om fredning

Bygningsfredningsloven (lovbekendtgørelse nr. 219 af 6. marts 2018 om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer) har til formål at værne landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi. Ved lovens administration skal der lægges vægt på, at de bygninger, der fredes, får en hensigtsmæssig funktion, der under hensyntagen til bygningernes særlige karakter tjener til deres opretholdelse på længere sigt.

For at fremme lovens formål yder kulturministeren vejledning med henblik på at sikre, at bygningsfrednings- og bevaringsinteresserne tilgodeses i administration af planloven, byfornyelsesloven og tilsvarende lovgivning.

Efter bygningsfredningslovens § 4, stk. 1, er bygninger opført før år 1536 uden særlig beslutning fredet efter loven. Dette gælder dog iflg. lovens § 5 ikke for kirkebygninger, så længe de er omfattet af loven om folkekirken. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at undtagelsen kun gælder i det omfang, kirkebygningen bruges til gudstjenester. Det fremgår af forståelsespapir fra december 2009 mellem det daværende Kirkeministerium og Kulturministeriet om anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningslovens § 5, (vedlagt som bilag 4) at der under lovbemærkningernes ordlyd "gudstjenester" kan indfortolkes ceremonier af gudstjenestelignende karakter og/eller kirkelige handlinger som fx vielse og begravelse.

Det betyder, at middelalderkirker, som per definition er opført før 1536, automatisk vil være fredet efter bygningsfredningsloven, hvis de afhændes af folkekirken til tredjepart eller helt nedlægges, samt hvis brugen af kirkebygningen til gudstjenester og ceremonier af gudstjenestelignende karakter og/eller kirkelige handlinger helt ophører.

En bygningsfredning omfatter hele bygningen, uanset at dele af bygningen ikke er opført før 1536. Bygningsfredningen omfatter alt mur- og nagelfast inventar, men ikke løsøre. Kulturstyrelsen kan give tilladelse til fjernelse af mur- og nagelfast inventar i forbindelse med bygningsmæssige ændringer, såfremt dette står i vejen for en hensigtsmæssig funktion og i øvrigt er i overensstemmelse med de bærende fredningsværdier.

En bygningsfredning kan ifølge bygningsfredningsloven ud over bygningen omfatte bygningens umiddelbare omgivelser i form af bl.a. pladser, haver, parkanlæg og lignende i det omfang, det er en del af den beskyttelsesværdige helhed. Der vil typisk være tale om, at omgivelserne sammen med den fredede bygning udgør en visuel helhed. For kirkegårde, som ligger i umiddelbar tilknytning til en middelalderkirke, kan det betyde, at kirkegården kan blive omfattet af bygningsfredningen, såfremt kirkegården udgør en del af den beskyttelsesværdige helhed. Det vil i givet fald kræve en særskilt beslutning, hvor kirkegården enten kan fredes i tilknytning til fredning af kirkebygningen eller som et solitært landskabsarkitektonisk værk, såfremt der ikke længere gennemføres begravelser på stedet eller påhviler øvrige forpligtelser i relation til gravsteder.

Det bemærkes endvidere, at krigergrave mv. kan beskyttes efter bestemmelserne i museumsloven (lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014), og at eventuelle sten- og jorddiger ved en nedlagt kirkegård vil være beskyttede efter bestemmelser i museumslovens § 29 a. Også konkrete gravminder kan være omfattet af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til bygningsfredningsloven og museumslovens § 29 e og bilag 1, ligesom de kan være beskyttet gennem By-, Land- og Kirkeministeriets regler om registrering af bevaringsværdige gravminder.

Det fremgår af § 21, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at menighedsrådet bestyrer kirkens faste ejendomme efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren, ligesom det fremgår af bestyrelses- og brugslovens § 1, stk. 1, at selvejende kirker bestyres af menighedsrådet. Kirkens faste ejendomme omfatter kirkebygningen, kirkegården og bygninger til brug for kirken. Nedlæggelse af en middelalderkirke som

kirke indebærer, at bygningen ikke er indviet som kirke, men indebærer ikke en ændring i bestyrelsesforholdet. Efter gældende regler antages det, at menighedsrådet fortsat har ansvaret for bygningen, men nu efter de bestemmelser i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, der vedrører bygninger til brug for kirken, samt efter bestemmelserne i bygningsfredningsloven, medmindre kirken kan afsættes til anden side, fx gennem et salg. Hvis bygningen ligger på kirkegården, skal salg af bygningen samt ombygning og nedrivning godkendes af stiftsøvrigheden, mens det er provstiudvalget, der skal godkende de nævnte beslutninger, hvis bygningen ligger uden for kirkegården, jf. § 13 og § 15, stk. 1, i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Retsvirkningen af en fredning er, at bygningen af ejeren skal holdes i forsvarlig stand, herunder tæt på tag og fag. Herudover kræver alle arbejder på bygningen, som går ud over almindelig vedligeholdelse, en tilladelse fra Slots- og Kulturstyrelsen. Det samme gælder opsætning af lysinstallationer, antenner, parabolantennor og lignende samt skiltning på facader, herunder tagflader.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at nedrivning af en fredet bygning kræver en tilladelse fra Slots- og Kulturstyrelsen, som administrerer bestemmelsen restriktivt. Der er desuden i en bekendtgørelse med hjemmel i bygningsfredningsloven fastsat regler om, at der, inden fredede bygninger i offentligt eje overdrages til andre end staten, kommuner, kirker, præstebeder eller offentlige stiftelser, skal tinglyses en bestemmelse om, at der ikke gælder en pligt for staten til at overtage ejendommen mod erstatning, såfremt tilladelse til nedrivning nægtes.

5. Vedligeholdelsesudgifterne ved den enkelte middelalderkirke

Konsulenthuset BARK udarbejdede i 2016 en rapport om prisen på kirkernes drift. Rapporten blev bestilt af Kirkeministeriet som led i ministeriets materialesamling vedr. beslutningsforslag nr. B 112 om reform af folkekirkens økonomi, vedtaget af Folketinget i maj 2016. Beslutningsforslaget pålagde bl.a. regeringen at beregne størrelsen af et kommende ikkeøremærket bloktilskud, der udligner folkekirkens administrative opgaver på det nuværende niveau og sikrer bevarelsen af den fælles kulturarv i form af fx middelalderkirker og andre væsentlige historiske kirkelige objekter.

Udgifterne, som fremgik af rapporten, er opsummeret og opdateret til 2025-priser i tabel 7. Middelalderkirker vil typisk høre under betegnelsen landsbykirker i tabellen.

Tabel 7: Anslåede årlige vedligeholdelsesudgifter til forskellige kirketyper

Udgifter pr. år (2025-pl)	Landsbykirke	Pragtkirke	Bykirke	Forstadskirke
Tag og fag	300.390 kr.	1.084.588 kr.	599.525 kr.	502.688 kr.
Malede udsmykninger	15.668 kr.	730 kr.	5.464 kr.	413 kr.
I alt	316.059 kr.	1.085.319 kr.	604.990 kr.	503.101 kr.

Kilde: Konsulenthuset BARK, 2016.

Det vurderes dog, at udgifterne kan variere betydeligt mellem de konkrete kirker inden for hver kategori, herunder med mulighed for lejlighedsvis betydelige enkeltudgifter. Et nyt tag koster op til 10 mio. kr., og istandsættelse af et tårn 15-20 mio. kr. Tilsvarende kan indvendig vedligeholdelse eller restaurering af orgel, inventar og evt. kalkmalerier være relativt omkostningstungt. En del af udgifterne vil dog formentlig kunne afskrives over en årrække som materielle anlægsaktiver, og den årlige regnskabsførte udgift vil derfor være mere begrænset.

Af tabel 8 fremgår anslåede omkostninger ved forskellige behov for enkeltstående investeringer, fx som følge af et vedligeholdelsesefterslæb.

Tabel 8: Skønnet omkostning og afskrivningsprofil ved forskellige enkeltstående renoveringsbehov

	Omkostninger i alt	Afskrivningsperiode	Årlig omkostning	Forstadskirke
Nyt tag	Op til 10 mio. kr.	25-35 år	250.000-350.000 kr.	502.688 kr.
Indvendig renovering	Op til 2 mio. kr.	Ingen		413 kr.
Udskiftning af vinduer	Op til 0,5 mio. kr.	Ingen		503.101 kr.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

6. Diskussion af løsningsmuligheder

Indførelse af en fællesfondsfinansieret ordning, der kan overtage vedligeholdelsesansvaret for visse af folkekirkens middelalderkirker, jf. kommissoriet, indebærer stillingtagen til en række spørgsmål om organisering, vilkår og kriterier for en sådan ordning, i tillæg til spørgsmålet om finansiering.

Af kommissoriet fremgår alene, at ordningen tager sigte på et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven. Det fremgår endvidere, at ordningen kan være trinvis.

Udvalget foreslår, som det vil fremgå at oprette en ny enhed for folkekirkens middelalderkirker til formålet. Forslaget introduceres her for i det følgende nemmere at kunne henvise til enheden i diskussionen af enhedens opgaver og rolle.

Forslaget om oprettelse af en særskilt fællesfondsinstitution giver desuden mulighed for at tildele institution visse yderligere opgaver i forhold til at understøtte menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker, som ikke overføres til fællesfonden, jf. kommissoriets mulighed for at foreslå andre fællesfondsrelaterede løsninger på de menneskelige og økonomiske udfordringer i landdistrikter med mange middelalderkirker.

Der skal på den baggrund tages stilling til fastlæggelse af:

1. Forvaltningsretlig placering af driftsansvaret for enheden for folkekirkens middelalderkirker.
2. Beføjelsen til at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker.
3. Kriterier for at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker.
4. Nærmere vilkår for kirkebygning, inventar og kirkegård efter overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker.
5. Evt. yderligere opgaver i forhold til middelalderkirker for enheden for folkekirkens middelalderkirker.
6. Drifts- og anlægsbevilling til enheden for folkekirkens middelalderkirker.

6.1. Forvaltningsretlig placering af driftsansvaret for enheden for folkekirkens middelalderkirker

Den forvaltningsretlige forankring og organisering af tværgående og landsdækkende driftsopgaver finansieret af fællesfonden er hidtil grundlæggende sket på én af tre måder:

1. For de største fællesfondsinstitutioner som fx Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter og kirkemusikskolerne er der ved lov eller bekendtgørelse oprettet en selvstændig myndighed under By-, Land- og Kirkeministeriet, typisk med en af kirkeministeren udpeget bestyrelse bestående af repræsentanter for folkekirken og ministeriet.

2. En række andre administrative driftsopgaver er organiseret som stiftscentre, hvor ét eller flere stifter løser opgaver for hele folkekirken, fx Forsikringsenheden, GIAS-centret (vedr. gravstedsaftaler) og de to løncentre for hhv. fællesfondsansatte og menighedsrådsansatte. Et stiftscenter indebærer forvaltningsretligt en delegation af myndighed fra By-, Land- og Kirkeministeriet til de pågældende stiftsadministrationer under biskoppens ansvar ved ministergodkendelse af et styringsgrundlag for stiftscentret. Styringsgrundlaget fastlægger nærmere betingelser om formål, hjemmel, ledelsesansvar (ved en stifts-kontorchef), inddragelse og opgavesnit i forhold til brugere (ved et nærmere udpeget brugerforum), it-understøttelse og systemejerskab (fra Folkekirkens It) samt finansiering (enten fra fællesfonden eller som indtægtsdækket virksomhed).
3. Visse mindre driftstunge (og mere kirkelige) opgaver som fx Sjælesorg på nettet og Folkekirke & Religionsmøde er herudover organiseret som et samarbejde mellem folkekirkelige myndigheder inden for deres eksisterende mandat gennem aftale eller vedtægt.

Det er udvalgets vurdering, at driftsansvaret for enheden for folkekirkens middelalderkirker i lyset af opgavens karakter bedst organiseres efter model 1.

Det skyldes, at der vil være behov for at afvige fra eksisterende lovgivning og procedurer om folkekirkens forvaltning af kirkebygninger for så vidt angår de middelalderkirker, som omfattes af ordningen, herunder som minimum ved ændring af lov om folkekirkens økonomi samt lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde med tilhørende bekendtgørelse og lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker.

Både i forhold til enhedens økonomiske driftsansvar og i forhold til ansvaret for kulturbevarelse ved overdragelse af en middelalderkirke til enheden vurderes det derfor, at der bør fastsættes klare rammer for opgaven i form af en bekendtgørelse med behørig hjemmel i lov.

Der skal i den forbindelse bl.a. tages stilling til, om, hvordan og af hvem der skal sikres jævnlige tilsyn med de kirker og kirkegårde, som overdrages til fællesfonden, samt om og hvem der skal godkende eventuelle ombygninger og ændringer af overdragne middelalderkirker, jf. afsnit 4.3 om gældende regler om forvaltningen af aktive kirker og kirkegårde, hvor det fremgår, hvordan tilsyn og godkendelsesbeføjelser i dag er fordelt på menighedsråd, provstiudvalg, stiftsøvrigheden og kirkeministeren.

6.2. Beføjelsen til at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker

Den økonomiske forpligtelse for fællesfonden ved en beslutning om at overtage ansvaret for et antal middelalderkirker kan potentielt være betragtelig og, afhængig af omstændighederne, have varig karakter.

Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at beslutningskompetencen til at lade fællesfonden påtage sig en sådan økonomisk forpligtelse og risiko bør knyttes til ansvaret for fællesfondens samlede budget.

Der lægges derfor op til, at beslutning om fællesfondens overtagelse af en middelalderkirke træffes af kirkeministeren på indstilling fra fællesfondens budgetfølgegruppe.

En beslutning må efter udvalgets opfattelse desuden forudsætte en nøje forudgående sagsbehandling, herunder vurdering af de økonomiske implikationer og fremtidige anvendelsesmuligheder samt evt. alternative løsninger. Der kan fx være tilfælde med vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, fx hvor større renoveringsprojekter er blevet udskudt på grund af manglende midler.

Udvalget finder derfor, at det bør indgå i enhedens opgave at sikre den faglige forberedelse af budgetfølgegruppens indstilling, herunder en vurdering af de fremadrettede vedligeholdelsesomkostninger og eventuelle alternative anvendelsesmuligheder ved overtagelsen af en konkret middelalderkirke.

6.3. Kriterier for at beslutte overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker

Det fremgår af kommissoriet, at ordningen skal omfatte "et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven".

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at mange menighedsråd i landdistrikter allerede i dag har taget et antal middelalderkirker ud af daglig drift og således alene anvender dem som såkaldte "lejlighedskirker" eller "højtidskirker", dvs. kirker, der kun anvendes ved særlige lejligheder som bryllupper, begravelser eller andre specifikke ceremonier. Antallet af lejlighedskirker varierer fra stift til stift.

Det er udvalgets vurdering, at en ordning, hvor fællesfonden overtager råderetten over sådanne lejlighedskirker dels vil berøre grundlæggende principper i folkekirken, dels kan vise sig at være i modstrid med kommissoriets ambition om at begrænse ordningen til et mindre antal middelalderkirker.

Det er således et grundlæggende princip i folkekirken, at kirken er dér, hvor præst og menighed er samlet om ord og sakramenter, og at fællesskabet mellem præst og menighed er lokalt forankret. Såfremt en middelalderkirke fortsat lejlighedsvist skal bruges som kirke, er det således udvalgets opfattelse, at dette må forudsætte en lokal forankring i et folkekirkeligt fællesskab, hvilket i praksis vil være hos det pågældende menighedsråd.

Det kan modsat skabe en uhensigtsmæssig adskillelse mellem brug og vedligeholdelsesansvar, hvis en ordning indebærer, at fællesfonden alene overtager vedligeholdelsesansvaret, men ikke bestyrelsen af kirken i øvrigt. Det vil endvidere efter udvalgets opfattelse indebære, at antallet af omfattede kirker vanskeligt vil kunne begrænses til et mindre antal, jf. kommissoriet, ligesom det vil give en uheldig incitamentsstruktur ved at tilskynde menighedsråd til at overlade ansvaret for yderligere kirker til fællesfonden.

Udvalget foreslår i stedet, at ordningen alene vil gælde middelalderkirker, som et menighedsråd ønsker taget ud af sognekirkelig brug og dermed ikke længere ønsker at benytte til den kirkelige betjening af folkekirkemedlemmerne i sognet, heller ikke til lejlighedsvis gudstjenester og kirkelige handlinger m.v.

I forlængelse heraf foreslår udvalget endvidere, at menighedsrådets ønske om at tage en middelalderkirke ud af sognekirkelig brug også bør omfatte en eventuel kirkegård på samme matrikel som kirken. Det skyldes for det første, at et eventuelt ønske om at fastholde kirkegården som aktiv kirkegård ikke vurderes at stemme overens med, at der ikke er behov for den pågældende kirke til at betjene sognets folkekirkemedlemmer. Hertil kommer, at en aktiv kirkegård rundt om en middelalderkirke, som overdrages til fællesfonden, vil indskrænke fællesfondens handlerum væsentligt i forhold til beslutninger om kirkens fremtidige anvendelse.

Det er samlet set udvalgets opfattelse, at en sådan afgrænsning af ordningen til middelalderkirker med tilhørende kirkegård, som menighedsrådet ønsker taget ud af sognekirkelig brug, vil sikre, at ordningen målrettes mod at afhjælpe den udfordring, at menighedsråd i visse landdistrikter i praksis ikke har mulighed for at frasige sig vedligeholdelsesansvaret for en middelalderkirke selv i de tilfælde, hvor menighedsrådet ikke længere har de økonomiske og menneskelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen, og selv om menighedsrådet reelt ikke længere har brug for kirken og kirkegården til at betjene den lokale menighed. Samtidig vil en sådan afgrænsning sikre, at det kun er et mindre antal kirker, som reelt ikke længere er nødvendige for den kirkelige betjening i visse landdistrikter, som vil blive omfattet af ordningen.

Det foreslås på den baggrund, at følgende kriterier indgår som nødvendige betingelser for at behandle en ansøgning om overdragelse af bestyrelsen af en middelalderkirke fra et menighedsråd til enheden for folkekirkens middelalderkirker.

Der skal foreligge en ansøgning fra det pågældende menighedsråd om at tage en middelalderkirke og dens evt. tilhørende kirkegård ud af sognekirkelig brug og overdrage bygninger og areal til bestyrelse af enheden. Menighedsrådets ansøgning skal behandles på mindst to ordinære menighedsrådsmøder

med et mellemliggende menighedsrådsvalg. På begge møder skal der være flertal for ansøgningen. Beslutningen skal desuden præsenteres ved et menighedsmøde forud for menighedsrådsvalget.

1. Det skal fremgå af ansøgningen, at menighedsrådet ikke skønner at have behov for den pågældende kirke til at betjene pastoratets folkekirkemedlemmer som følge af andre, nærtliggende kirker i pastoratet. Det skal ligeledes fremgå af ansøgningen, at behovet for kirkegårdpladser er dækket af andre, nærtliggende kirkegårde i sognet eller i pastoratet.
2. Det skal fremgå af ansøgningen, at der lokalt er tilstrækkelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke.
3. Ansøgningen skal være ledsaget af en udtalelse fra provstiudvalget om, hvorvidt der inden for det øvrige ligningsområde er tilstrækkelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke.
4. Ansøgningen skal endelig være ledsaget af en udtalelse fra biskoppen om, hvorvidt biskoppen kan anbefale overdragelsen af den pågældende kirke.

I tillæg til disse minimumsbetingelser vil budgetfølgegruppen i sin indstilling til kirkeministeren kunne lægge vægt på en række yderligere forhold, herunder fx

- den forventede økonomiske udgift for fællesfonden sammenholdt med enhedens budgetmæssige rammer,
- menighedsrådets eventuelle øvrige ønsker og forslag til fx fremtidig anvendelse af kirken,
- øvrige oplysninger fra enhedens sagsbehandling af ansøgningen, herunder fx analyser af den lokale økonomi og medlemsudvikling, herunder om den lokale kirkeskatteprocent i forvejen er høj eller lav sammenlignet med andre ligningsområder. Øvrige oplysninger kan også omfatte udtalelser fra kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet eller Slots- og Kulturstyrelsen om fx alternative anvendelsesmuligheder, muligheder for reduceret eller differentieret vedligeholdelsesniveau, salg eller lignende.

6.4.Nærmere vilkår for kirkebygning, inventar og kirkegård efter overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirker

Der lægges som udgangspunkt op til, at en middelalderkirke, som overdrages til enheden for folkekirkens middelalderkirker efter ovennævnte beslutningsproces og -kriterier, tages ud af sognekirkelig brug, og at det fulde ansvar for kirke, inventar og evt. tilhørende kirkegård forankres i enheden for folkekirkens middelalderkirker, jf. dog nedenfor om håndtering af inventar, der ikke er nagelfast, samt trinvis overdragelse af ansvaret for kirkegården.

Efter overdragelse vil kirken ikke længere være bestyret af menighedsrådet, men af enheden for folkekirkens middelalderkirker, som træffer beslutning om kirkens anvendelse, herunder vedligeholdelsesniveau, eventuel lejlighedsvis åbning, salg m.v. under hensyn til gældende lovgivning i øvrigt.

Efter overdragelsen afholdes udgifterne til vedligeholdelsen endvidere ikke længere af den lokale kirkekasse, men af fællesfonden inden for enhedens budget. Indtægter ved evt. udlejning eller salg samt en eventuelt afløsningssum tilfalder ligeledes fællesfonden frem for som i dag at blive indbetalt til kirke- og præsteembedekapitalen. Eksisterende kirke- og præsteembedekapitaler berøres ikke af forslaget.

Særligt om brug af kirkebygningen

Der skal tages stilling til, om en overdragelse af en middelalderkirke til enheden for folkekirkens middelalderkirkers bestyrelse skal ledsages af en kgl. resolution efter indstilling fra ministeren om at tage kirken ud af brug, eller om det eventuelt kun skal ske i tilfælde af salg til tredjepart.

For en kgl. resolution i alle tilfælde, hvor en middelalderkirke overdrages fra et menighedsråd til fællesfonden, taler, at dette er sædvane for kirker, der tages ud af brug.

Imod en kgl. resolution i alle tilfælde taler, at kirken i første omgang kun tages ud af sognekirkelig brug, og at kirken bestyres af enheden for folkekirkens middelalderkirker og finansieres af kirkelige ligningsmidler. Der er således ikke nødvendigvis taget stilling til den fremtidige anvendelse af kirkebygningen i forbindelse med, at den tages ud af sognekirkelig brug. Den fremtidige anvendelse kan således ikke nødvendigvis beskrives i den kgl. resolution, sådan som det er sædvane. En kgl. resolution kan i stedet reserveres til tilfælde, hvor bygningen nedlægges som kirke i forbindelse med salg eller overdragelse fra folkekirken til tredjepart.

Det skal endvidere afklares, efter hvilke kulturarvsregler og -procedurer enheden for folkekirkens middelalderkirker skal vedligeholde kirken, så længe enheden forbliver bestyrer af kirkebygningen.

Som det fremgår af afsnittet om gældende ret, er det i dag en forudsætning for, at en middelalderkirke kan forblive undtaget fra bygningsfredningslovens § 5, dels at den er omfattet af den kirkelige lovgivning, dels at den anvendes til gudstjenester, ceremonier af gudstjenestelignende karakter og/eller kirkelige handlinger, som fx vielse og begravelse.

Udvalget foreslår, at der indledes dialog med Kulturministeriet med henblik på at undersøge muligheden for, at middelalderkirker, der overdrages til enheden for folkekirkens middelalderkirker, fortsat kan være undtaget fra bygningsfredningslovens § 5, uanset at kirken ikke er i aktiv brug, men under forudsætning af, at enheden for folkekirkens middelalderkirker forbliver bestyrer af kirkebygningen og bygningen dermed vil være underlagt nærmere bestemmelser til sikring af kulturarven i den kirkelige lovgivning. Det kan indgå i dialogen med Kulturministeriet, hvordan og af hvem der eventuelt skal sikres jævnlige tilsyn med de kirker og kirkegårde, som overdrages til enhedens bestyrelse, samt om og hvem der eventuelt skal godkende eventuelle ombygninger og ændringer af overdragne middelalderkirker, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

Udvalget foreslår derudover, at enheden for folkekirkens middelalderkirker fremadrettet understøtter en faglig dialog om muligheden for differentieret vedligehold af kirkebygninger, der er taget ud af sognekirkelig brug.

Løbende vedligeholdelse af overdragne middelalderkirker varetages ved enhedens foranstaltning. Den lokale stiftsøvrighed skal som hidtil godkende større istandsættelsesarbejder.

Særligt om kirkerummets inventar

Der skal tages stilling til, hvordan inventaret håndteres, når en middelalderkirke tages ud af brug.

Efter byggefredningsloven er nagelfast inventar, såsom prædikestol, orgel, altertavle mv. omfattet af bygningsfredningen i fredede kirkebygninger.

Ikke-nagelfast inventar er ikke omfattet af byggefredningsloven, men kan have historisk eller kunstnerisk værdi. Som det fremgår af afsnittet om gældende ret, skal menighedsrådene, iflg. § 3 i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, inddrage Nationalmuseet i spørgsmål om, hvad der skal ske bl.a. med inventaret. Der er ingen pligt til at spørge Nationalmuseets kirkekonsulenter, hvis inventaret er yngre end 100 år. Inventar af kunstnerisk eller historisk værdi kan, jf. afsnittet om gældende ret, ikke fjernes fra kirken uden tilladelse fra stiftsøvrigheden.

I forbindelse med overdragelse af en kirkebygning til bestyrelse af enheden for folkekirkens middelalder vil ansvaret for inventaret også overgå til enheden. Enheden vil dermed have ansvaret for at sikre, at nagelfast inventar vedligeholdes. Derudover vil enheden have ansvar for at sikre, at ikke-nagelfast inventar vurderes af de kompetente myndigheder og eventuelt overdrages til relevante museer eller andre kirker.

Ikke-nagelfast inventar, der ikke overdrages til et museum, kan søges genbrugt. Da det formentlig kun er ganske få middelalderkirker, der kan bruges til andre formål, kan det overvejes at beholde ikke-nagelfast inventar i den nedlagte kirkebygning, så genstandene kan ses i den kontekst, hvor de blev brugt. Det er udvalgets vurdering, at det må bero på en konkret faglig og økonomisk vurdering ved enheden for folkekirkens middelalderkirker, hvorvidt kirken skal søges tømt for ikke-nagelfast inventar eller ej, afhængig af forventningerne om fremtidig brug.

Særligt om en evt. tilhørende kirkegård

Der skal tages stilling til de nærmere vilkår for overdragelsen af en eventuel tilhørende kirkegård til enheden for folkekirkens middelalderkirker.

Modsat kirkebygningen, der i princippet kan tages ud af sognekirkelig brug med kort varsel, vil en kirkegård ofte have et antal aktive gravstedsaftaler, der fortsat er omfattet af fredningstider, jf. afsnittet om gældende ret. Da enheden for folkekirkens middelalderkirker ikke tænkes normeret til at varetage kirkegårdsdrift, foreslås det, at den tilhørende kirkegård tages trinvist ud af brug. Det foreslås at ske ved, at en overdragelse af en middelalderkirke med tilhørende kirkegård indebærer et samtidigt ophør med nye begravelser på kirkegården, jf. den lokalt vedtagne reguleringsplan for kirkegården, samtidig med at menighedsrådet bevarer ansvaret for kirkegårdsdriften, indtil den sidste aktive gravstedsaftale er udløbet.

Herefter overgår også ansvaret for kirkegårdens arealer til enheden for folkekirkens middelalderkirker, herunder retten til at disponere over arealerne under hensyntagen til gældende lovgivning i øvrigt. Det bemærkes, at der vil kunne være dele eller hele kirkegårde, der er fredet, hvor arealet og dens bygninger vil skulle vedligeholdes i henhold til fredningsreglerne.

6.5. Yderligere opgaver i forhold til middelalderkirker for enheden for folkekirkens middelalderkirker

Oprettelse af en særskilt fællesfondsinstitution inden for folkekirken, der kan varetage vedligeholdelsesopgaver for enkelte middelalderkirker, vil indebære opbygning af konkrete kompetencer inden for området, som kan bringes i anvendelse også ud over det mindre antal middelalderkirker, som institutionen overtager ansvaret for. Dermed kan der skabes synergier til andre opgaver og behov, som folkekirken i almindelighed og konkrete menighedsråd i særdeleshed måtte have i relation til drift og vedligeholdelse af middelalderkirker i øvrigt.

På den baggrund foreslås det, at enheden for folkekirkens middelalderkirker også varetager følgende opgaver:

- Generel vejledning om vedligeholdelse af middelalderkirker.
- Vidensindsamling om folkekirkens middelalderkirker, herunder analyser af økonomi og bygningsmasse.
- Koordination af dialog med kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet og Slots- og Kulturstyrelsen m.v. om folkekirkens forvaltning af middelalderkirker i samarbejde med stiftsøvrighederne.
- Koordination af dialog med konkrete entreprenører, der måtte være specialiserede inden for middelalderkirkers renoveringsbehov.
- Understøttelse af en faglig dialog vedrørende mulighed for differentieret vedligehold.
- Netværksdannelse på tværs af landet og med relevante kirkelige aktører i udlandet med henblik på at indsamle erfaring og viden på vedligehold af middelalderkirker, herunder for i størst muligt omfang at kunne reducere vedligeholdelsesudgifter gennem udveksling af best practices mv.
- Gennemførelse af kursusvirksomhed for lokale provsti- eller stiftsansatte byggesagskyndige.
- Understøttelse muligheder for private fondsansøgninger og analyser af bæredygtig finansiering af vedligeholdelsen af middelalderkirker på sigt, herunder særligt middelalderkirker i økonomisk udfordrede provstier.

6.6. Drifts- og anlægsbevilling til enheden for folkekirkens middelalderkirker

Det er umiddelbart forventningen, at de lokale kirkelige myndigheder kun vil ønske at overdrage et mindre antal kirker til enheden for folkekirkens middelalderkirker bestyrelse, herunder at kun et mindre antal kirker og kirkegårde vil opfylde kriterierne, jf. afsnit 6.3.

Dog kan middelalderkirker, som ønskes overdraget til fællesfonden som følge af utilstrækkelige ressourcer hos det pågældende menighedsråd, have et betydeligt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, hvilket vil forhøje udgifterne til vedligeholdelse tilsvarende, sammenholdt med de anslåede beløb under afsnit 5 ovenfor.

Det vurderes, at et budget på 4,0 mio. kr. i 2026, 5,0 mio. kr. i 2027-2028 og 7,0 mio. kr. derefter vil kunne dække vedligeholdelsesudgifterne ved overtagelse af ca. 5 middelalderkirker samt aflønning af 4 årsværk i enheden for folkekirkens middelalderkirker til varetagelse af denne og de under afsnit 6.5 nævnte yderligere opgaver. Dette skønsmæssige bevillingsbehov bygger på følgende forudsætninger:

- at enheden for folkekirkens middelalderkirker etableres og gennemfører ansættelse af medarbejdere og varetager opgaver, jf. afsnit 6.5, i 2026-2028, mens enheden formentlig tidligst vil overtage forvaltningen af konkrete middelalderkirker fra 2029 og frem, allerede fordi det forslås, at en ansøgning om overdragelse af en middelalderkirke forudsætter forudgående afholdelse af menighedsrådsvalg, jf. afsnit 6.3., (dog vil menighedsråd med 2-årig funktionsperiode i princippet kunne ansøge allerede fra 2026 og frem)
- at administrative driftsudgifter kan holdes på under 4 mio. kr.
- at der kan disponeres over en passende likviditet til større investeringer, enten ved lån eller ved træk på fællesfondens egenkapital.

7. Udvalgets anbefalinger

Udvalget foreslår i overensstemmelse med kommissoriet at indføre en fællesfondsfinansieret ordning, der kan overtage vedligeholdelsesansvaret for et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven.

Udvalget foreslår nærmere bestemt oprettelse af en ny fællesfondsinstitution til formålet i form af en enhed for folkekirkens middelalderkirker, som ledes af en bestyrelse og en sekretariatsleder og placeres i tilknytning til en stiftsadministration uden for de største byer.

Enheden for folkekirkens middelalderkirker forventes at kunne opbygge viden og kompetencer inden for området, som kan bringes i anvendelse også ud over det mindre antal middelalderkirker, som institutionen overtager ansvaret for. Dermed kan der skabes synergier til andre opgaver og behov, som folkekirken i almindelighed og konkrete menighedsråd i særdeleshed måtte have i relation til drift og vedligeholdelse af middelalderkirker i øvrigt.

Udvalgets anbefalinger fremgår af boks 13.

Udvalgets anbefaling om etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker

- Der oprettes en ny fællesfondsinstitution i form af en enhed for folkekirkens middelalderkirker.
- Enheden skal efter kirkeministerens beslutning og på indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden kunne overtage det fulde ansvar for et mindre antal middelalderkirker (forventeligt ca. 5 kirker), med evt. tilhørende kirkegård, som et menighedsråd ønsker taget helt ud af sognekirkelig brug.
- Et menighedsråds beslutning om at ansøge om overdragelse af en middelalderkirke med eventuel tilhørende kirkegård skal behandles på to ordinære menighedsrådsmøder og med et mellemliggende menighedsrådsvalg. Beslutningen om at indgive ansøgning skal desuden præsenteres på et menighedsmøde forud for menighedsrådsvalget.
- Af menighedsrådets ansøgning skal det fremgå, at 1) menighedsrådet ikke længere skønner at have behov for den pågældende kirke til betjening af folkekirkemedlemmerne i pastoratet som følge af tilstrækkeligt med andre kirker i pastoratet, 2) at menighedsrådet ikke har tilstrækkelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke, og 3) at behovet for kirkegårdpladser ved en eventuel tilhørende kirkegård er dækket af andre nærliggende kirkegårde i sognet eller i pastoratet.
- Ansøgningen skal desuden være ledsaget af en udtalelse fra provstiudvalget om, hvorvidt der inden for det øvrige ligningsområde er tilstrækkelige ressourcer til, at menighedsrådet fortsat kan varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke, og en udtalelse fra biskoppen om, hvorvidt biskoppen kan anbefale overdragelsen af den pågældende kirke.
- Enheden skal også kunne yde generel rådgivning, indsamle viden og gennemføre analyser af økonomi og bygningsfaglighed og varetage og koordinere folkekirkens dialog med kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet og Slots- og Kulturstyrelsen m.v. og med andre konkrete aktører og entreprenører inden for vedligeholdelse af middelalderkirker i samarbejde med stiftsøvrighederne. Enheden kan i den forbindelse blandt andet forestå netværksdannelse på tværs af landet og med relevante kirkelige aktører i udlandet, gennemførelse af relevant kursusvirksomhed for lokale byggesagskyndige i provstier og stifter.
- Enheden kan endelig bidrage med understøttelse af private fondsansøgninger og analyser af bæredygtig finansiering af vedligeholdelsen af middelalderkirker på sigt, herunder særligt middelalderkirker i økonomisk udfordrede provstier.
- Det vurderes, at et årligt budget på 4,0 mio. kr. i 2026, 5,0 mio. kr. i 2027-2028 og 7,0 mio. kr. derefter vil kunne dække driftsudgifterne for en enhed bemandet med 4 medarbejdere samt vedligeholdelsesudgifterne ved overtagelse af ca. 5 middelalderkirker. Udgiften foreslås finansieret ved en forhøjelse af landskirkeskatten.
- Det foreslås, at rammerne for enheden for folkekirkens middelalderkirker er genstand for en evaluering fem år efter oprettelsen.

Anm.: Udkast til bekendtgørelse om enhed for folkekirkens middelalderkirker med nærmere beskrivelse af formål og opgaver for enheden, kompetencer og procedurer for menighedsrådets ansøgning og kirkeministerens beslutning samt ansvar og vilkår for enhedens efterfølgende forvaltning af de overtagede kirkebygninger m.v. fremgår af udvalgsrapportens bilag 6.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Udvalget bemærker, at muligheden for undtagelsesvist at overdrage ansvaret for middelalderkirker, som tages ud af sognekirkelig brug, ikke ændrer på det grundlæggende udgangspunkt i den folkekirkelige lovgivning siden 1922 om, at folkekirkens kirker bestyres af menighedsrådene og finansieres af den lokale ligning, herunder også for kirker, som kun lejlighedsvist er i brug.

Den beskrevne ordning er i stedet målrettet til at afhjælpe den udfordring, at menighedsråd i visse landdistrikter på grund af den automatiske fredning af middelalderkirker, der tages ud af brug, i praksis ikke har mulighed for at frasige sig vedligeholdelsesansvaret for en middelalderkirke selv i de tilfælde, hvor menighedsrådet reelt ikke længere har brug for kirken og kirkegården til at betjene den lokale menighed og i øvrigt ikke længere har de økonomiske og menneskelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen.

Det er By-, Land- og Kirkeministeriets foreløbige vurdering efter dialog med Kulturministeriet, at en middelalderkirke, der på baggrund af den foreslåede model tages ud af sognekirkelig brug, men forbliver administreret af folkekirken og indviet som kirke, fortsat vil kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningslovens § 5, idet vedligeholdelse og tilsyn vil ske efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren, og idet kirkebygningen fortsat i særlige tilfælde vil kunne benyttes til gudstjenester m.v. efter tilladelse fra enheden.

Forslaget forudsætter lovændring med henblik på at etablere tydelig hjemmel til, at fællesfonden ved enheden for folkekirkens middelalderkirker efter beslutning af kirkeministeren på baggrund af en ansøgning fra menighedsrådet kan overtage bestyrelsen af en middelalderkirke, dens inventar og kirkegård med henblik på, at kirken tages ud af brug som sognekirke.

Udkast til en sådan hjemmel i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde samt konsekvensændringer i anden folkekirkelig lovgivning er beskrevet i bilag 5.

Kapitel 4

Kapitel 4. Prioritering og finansiering af folkekirkens samlede præsteårsværk

1. Problemstilling

Kommissoriet anfører, at opdelingen i fællesfondsfinansierede og lokalfinansierede præstestillinger vanskeliggør tværgående og strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål.

Kommissoriet nævner på den baggrund en række forslag, som udvalget kan overveje, jf. boks 14.

Boks 14

Forslag, som udvalget kan overveje i henhold til kommissoriet

- En eller flere modeller for fællesfondsfinansiering af alle præstestillinger med henblik på eventuelt trinvist at understøtte en samlet strategisk drøftelse af antal, fordeling og funktionsmæssig anvendelse af folkekirkens præsteårsværk.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.

Kilde: Udvalgets kommissorium, jf. bilag 1.

2. Baggrund

Præstestillinger kan i dag finansieres på tre måder, jf. boks 15.

Finansiering af folkekirkens præsteårsværk

Centralt finansierede præstestillinger

- 60 pct. fællesfondsfinansierede præstestillinger, hvor statens tilskud til præstelønninger finansierer de øvrige 40 pct. samt det fulde pensionsbidrag. Disse præster benævnes ofte "60/40-præster". Siden 2012 har den samlede bevilling til 60/40-præster skullet finansiere 1.892,8 årsværk. Antallet af 60/40-præster er begrænset af finanslovsbevillingen, som ikke må overskrides.
- 100 pct. fællesfondsfinansierede præstestillinger, hvis antal kirkeministeren beslutter på indstilling fra budgetfølgegruppen i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget. Disse præster benævnes ofte "fællesfondspræster". Antallet er uafhængigt af statstilskuddet til præstestillinger og udgør pr. 31. december 2024 101 præsteårsværk.

Lokalfinansierede præstestillinger

- Det enkelte menighedsråd har siden 2007 kunnet oprette lokalfinansierede præstestillinger efter godkendelse af kirkeministeren på indstilling fra den pågældende biskop. Der er pr. 31. december 2024 oprettet i alt ca. 144,5 lokalfinansierede præsteårsværk i folkekirken fordelt på i alt 245 ansatte præster.

Kilde: Udvalgets kommissorium, jf. bilag 1.

Overvejsen om at gå tilbage til fællesfondsfinansiering – dvs. central finansiering – af alle præstestillinger skal ses i lyset af folkekirkens behov og interesse i at sikre en sammenhængende prioritering og fordeling af de samlede præsteårsværk.

Behovet hænger ifølge kommissoriet blandt andet sammen med overordnede demografiske og samfundsmæssige udviklingstræk, som indebærer ændringer i såvel det lokale økonomiske råderum på tværs af landet som den enkelte præstestillings arbejdsbyrde.

Behovet hænger endvidere ifølge kommissoriet sammen med risikoen for utilsigtede konsekvenser for præstemanglen i visse områder ved isolerede beslutninger om at oprette lokalfinansierede præstestillinger i andre områder.

Oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger har således på den ene side bidraget til at imødekomme efterspørgslen i sogne, hvor økonomien tillader det, og har gennem en gradvis forøgelse af det samlede antal præstestillinger muliggjort fastholdelse af flere præstestillinger i landdistrikter, end det ellers havde været muligt. Den gradvise forøgelse af antallet af præstestillinger, herunder særligt i bysogne, tager på den anden side ikke højde for afledte rekrutteringsudfordringer i visse landsogne eller for folkekirkens samlede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft i Danmark i en situation med mangel på arbejdskraft.

Det bemærkes i den forbindelse, at brugen af lokalfinansierede præster – modsat forventningen ved indførelsen af muligheden i 2007 – har haft en støt stigende tendens.

3. Udvalgets supplerende overvejelser

Som det fremgår nedenfor, har antallet af 60/40-præster og fællesfondspræster i folkekirken i en lang årrække været stort set konstant, nemlig i alt omtrent 2.000 præsteårsværk. Folkekirkens samlede antal

præsteårsværk er dog siden 2007 steget til i alt ca. 2.150 præsteårsværk. Stigningen er stort set udelukkende sket gennem en gradvis udvidelse af antallet af lokalfinansierede præster.

Udvalget bemærker generelt, at udviklingen i det samlede antal præsteårsværk i folkekirken næppe kan ses uafhængigt af udviklingen i en række forskellige faktorer, hvoraf de væsentligste gennemgås i det følgende.

3.1. Udviklingen i efterspørgslen efter præsteopgaver

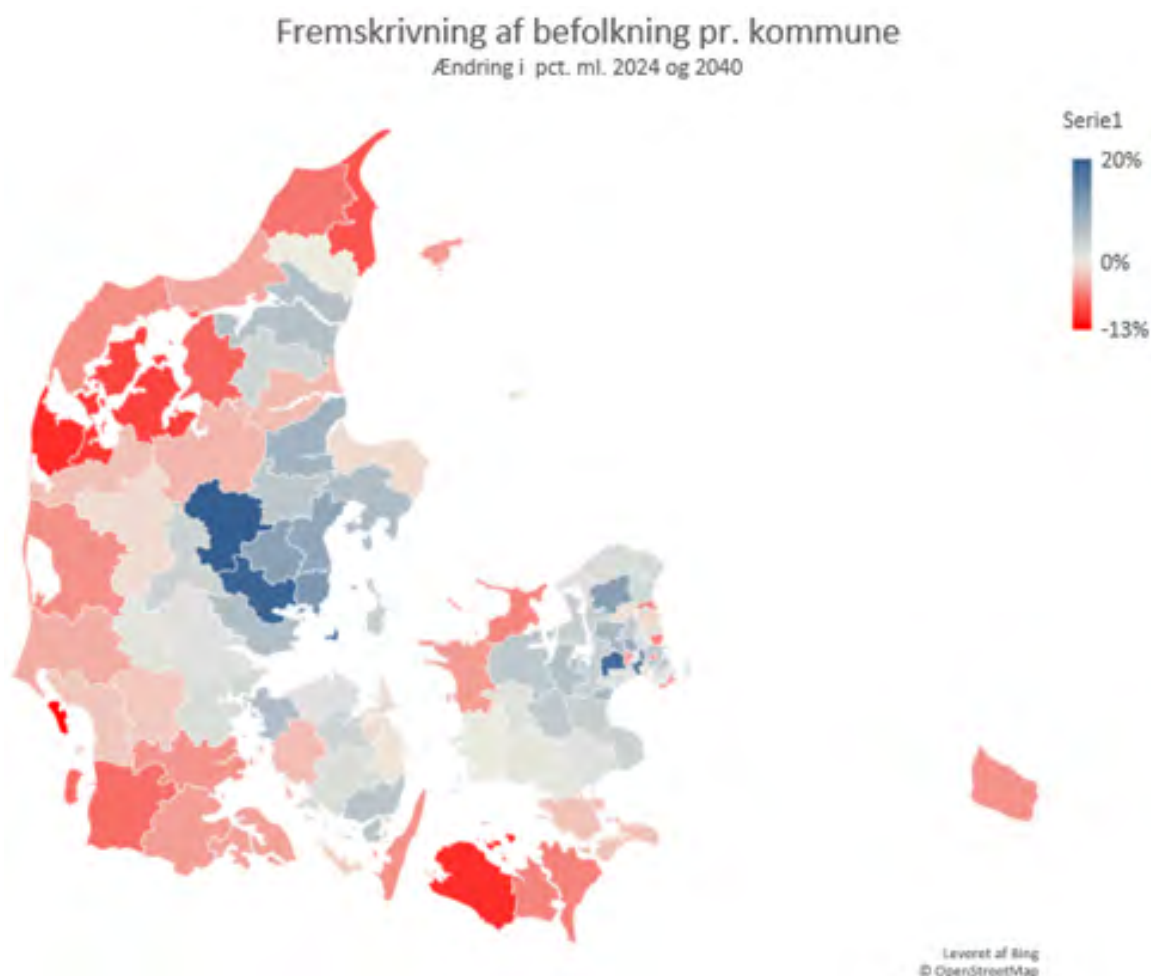
Blandt disse faktorer hører for det første udviklingen i præsteopgaver og efterspørgslen efter præstelig betjening.

Efterspørgslen efter præstelig betjening er blandt andet bestemt af befolkningens bosætningsmønster. Den dobbelte urbanisering har i den forbindelse udsigt til fortsat at påvirke demografien uens på tværs af landet i de kommende år.

Udvalget har på baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning opgjort den forventede befolkningsudvikling i landets kommuner over de kommende 15 år frem mod 2040. I hovedstads- og storbykommuner samt i kommuner med regionale vækstcentre forventes en befolkningsfremgang på op til 10 pct., mens der forventes en befolkningstilbagegang i andre kommuner. I syv kommuner forventes en befolkningsfremgang på mere end 10 pct. (Hillerød, Odder, Rødovre, Brøndby, Høje-Taastrup, Horsens og Silkeborg). I en kommune (Fanø) forventes en tilbagegang på mere end 10 pct.

Det samlede billede er illustreret i figur 4.

Figur 4: Forventet befolkningsudvikling frem mod 2040



Kilde: Danmarks Statistik

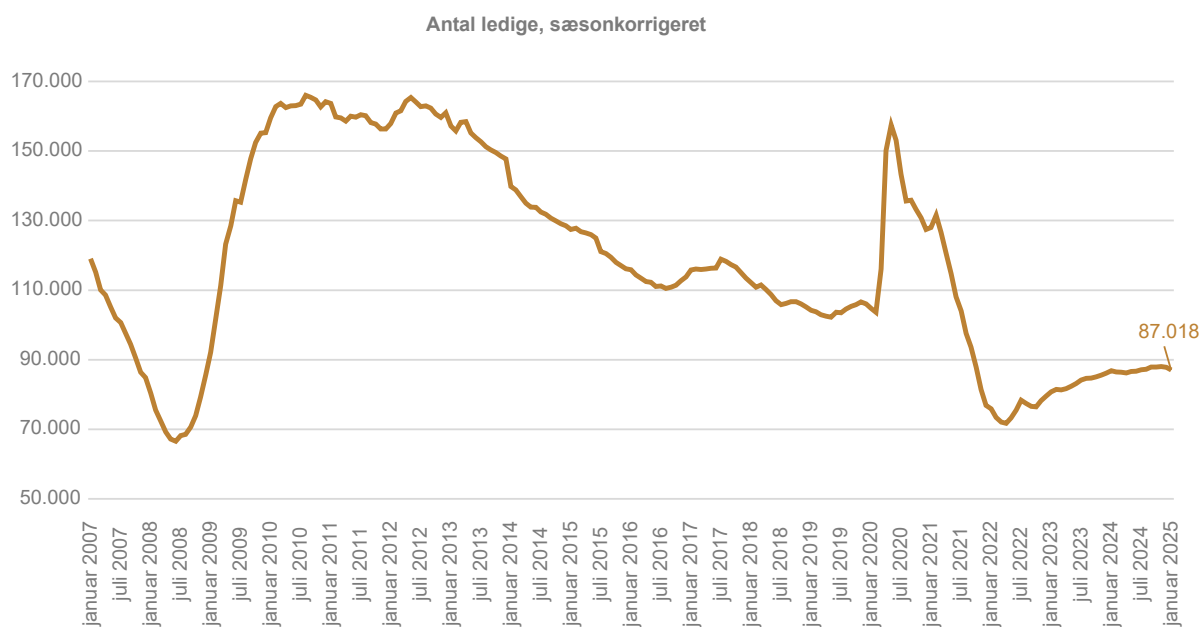
Som nævnt i kommissoriet betyder de demografiske forandringer bl.a., at efterspørgslen efter præster til nye formål ændrer sig. I større byer og vækstcentre stiger efterspørgslen efter præster, herunder funktionspræster, da byerne også rummer mange institutioner som sygehuse, fængsler og uddannelsesinstitutioner. Samtidig indebærer fraflytningen fra visse landdistriktsområder, at pastoralstrukturen ændres gennem sammenlægning af pastorater med et lavere samlet antal præster, hvilket kan øge belastningen af de pågældende præster i det omfang, sognestrukturen ikke ændres tilsvarende, og den enkelte præst derfor fortsat skal deltage i og betjene flere menighedsråd og kirker.

Herudover peger udvalget på, at stigende krav til provstefunktionen har gjort det nødvendigt at reservere en større andel af de 102 provsters årsværk til administrative ledelsesopgaver. Således har stort set alle provstestillinger i dag en relativ stor ledelsesandel og en tilsvarende mindre andel som sognepræst. For de fleste af de 102 provster udgør ledelsesandelen mere end 50 pct., og for 52 provster udgør ledelsesandelen 75 pct.

3.2. Udviklingen i udbud og efterspørgsel af arbejdskraft, herunder teologer

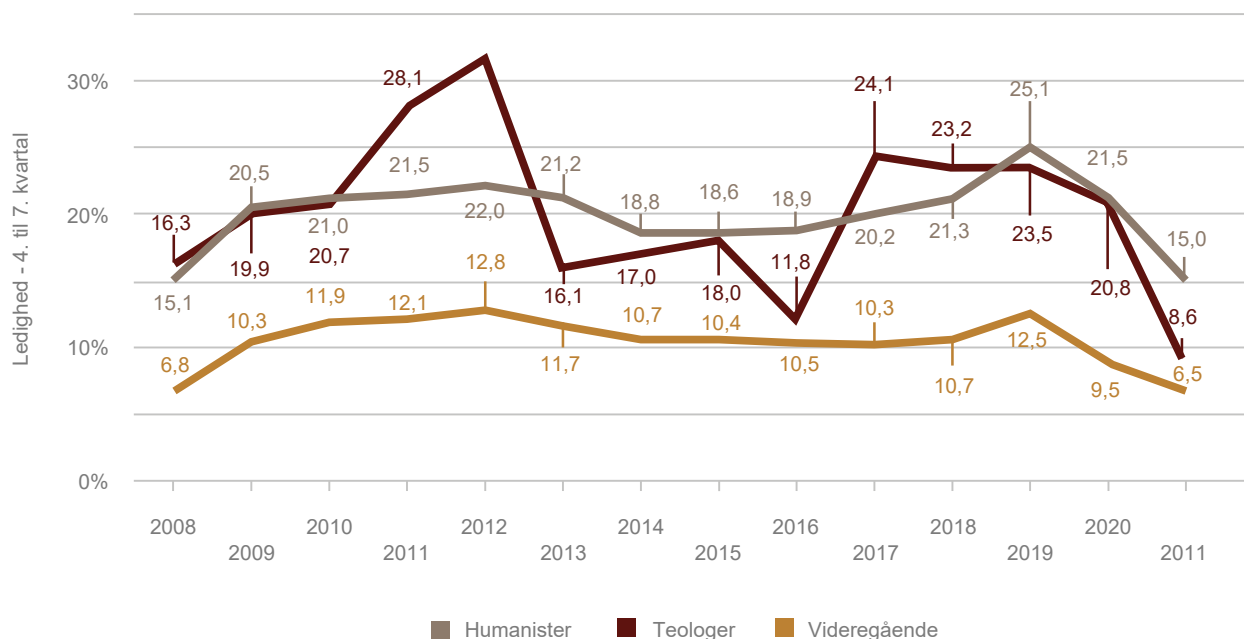
For det andet bør udviklingen i antallet af præstestillinger i folkekirken ses i et bredere arbejdsmarkedsperspektiv. Siden muligheden for lokalfinansierede præster blev indført i 2007, har der generelt været relativ høj ledighed blandt teologer, hvilket indikerer, at folkekirkens gradvist stigende efterspørgsel i form af flere lokalfinansierede præster har kunnet trække på et tilsvarende udbud af præstekandidater. Siden omkring 2021 er både den generelle ledighed på arbejdsmarkedet og den specifikke ledighed for teologer omvendt faldet væsentligt, jf. figur 5 og 6.

Figur 5: Udviklingen i den generelle ledighed



Kilde: Danmarks Statistik

Figur 6: Dimittendledighed - 4. til 7. kvartal, sammenligning af ledighed for alle videregående uddannelser over for humanistiske kandidater og teologer



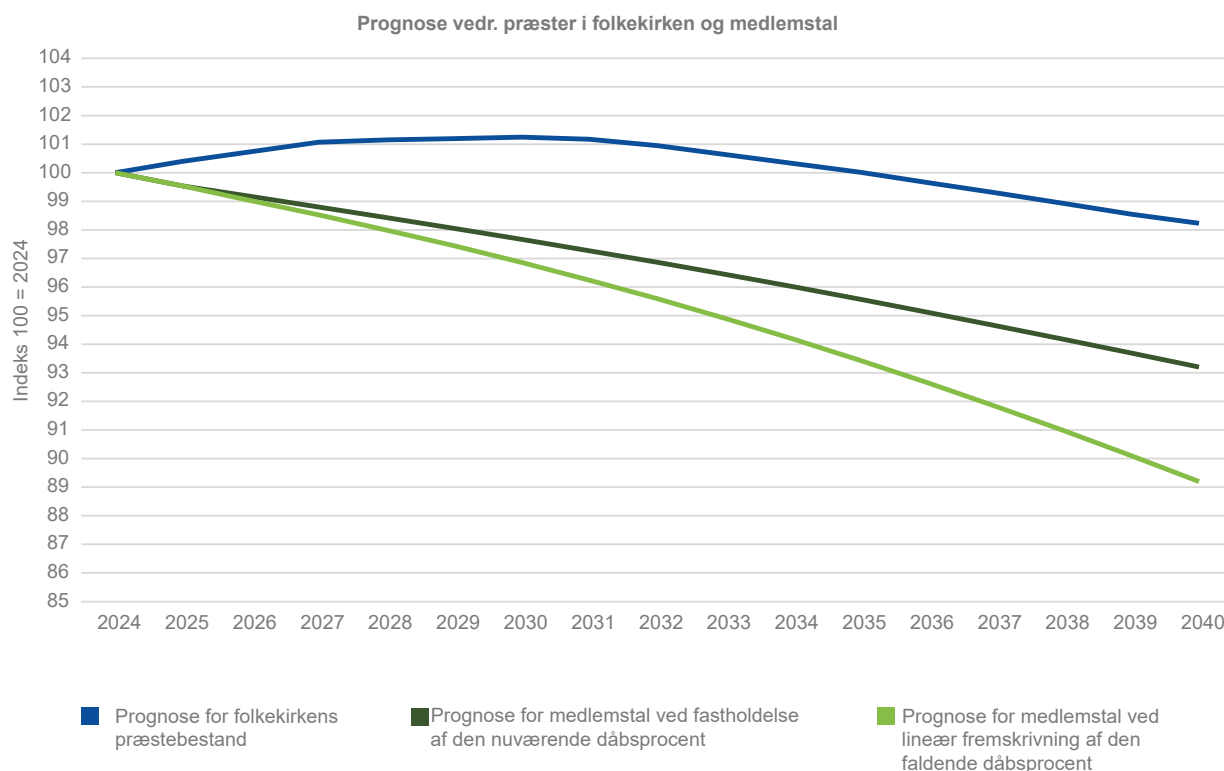
Kilde: Præster i folkekirken 2024 - tal og tendenser, Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter, 2024, s. 22, figur 13 med henvisning til Uddannelses- og Forskningsministeriets datavarehus.

Hvis den lave ledighed fortsætter, både generelt og for teologer, kan det rejse spørgsmål dels i forhold til folkekirkens mulighed for at kunne besætte alle nuværende og fremtidige præstestillinger (dvs. bekymring for præstemangel i visse områder), dels i forhold til folkekirkens samlede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft sammenholdt med øvrige samfundsbehov (dvs. samfundets overordnede prioritering af arbejdsstyrken til forskellige formål).

3.3. Udviklingen i folkekirkens præstebestand i forhold til medlemstal

For det tredje bør stillingtagen til folkekirkens samlede antal præsteårsværk ses i lyset af den forventede udvikling i præstebestanden, herunder som følge af fx pensionering af store årgange, sammenholdt med den forventede udvikling i medlemstallet. Prognoser for begge dele er forbundet med betydelige usikkerheder, men udvalget har til brug for en indikativ illustration trukket på prognoser fra Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter samt fremskrivninger af de senere års medlemsudvikling udarbejdet af By-, Land- og Kirkeministeriet. Præstebestanden udgør i FUVs prognose samtlige præsteuddannede, dvs. attererede fra Pastorseminariet, på arbejdsmarkedet. Prognoserne fremgår af figur 7.

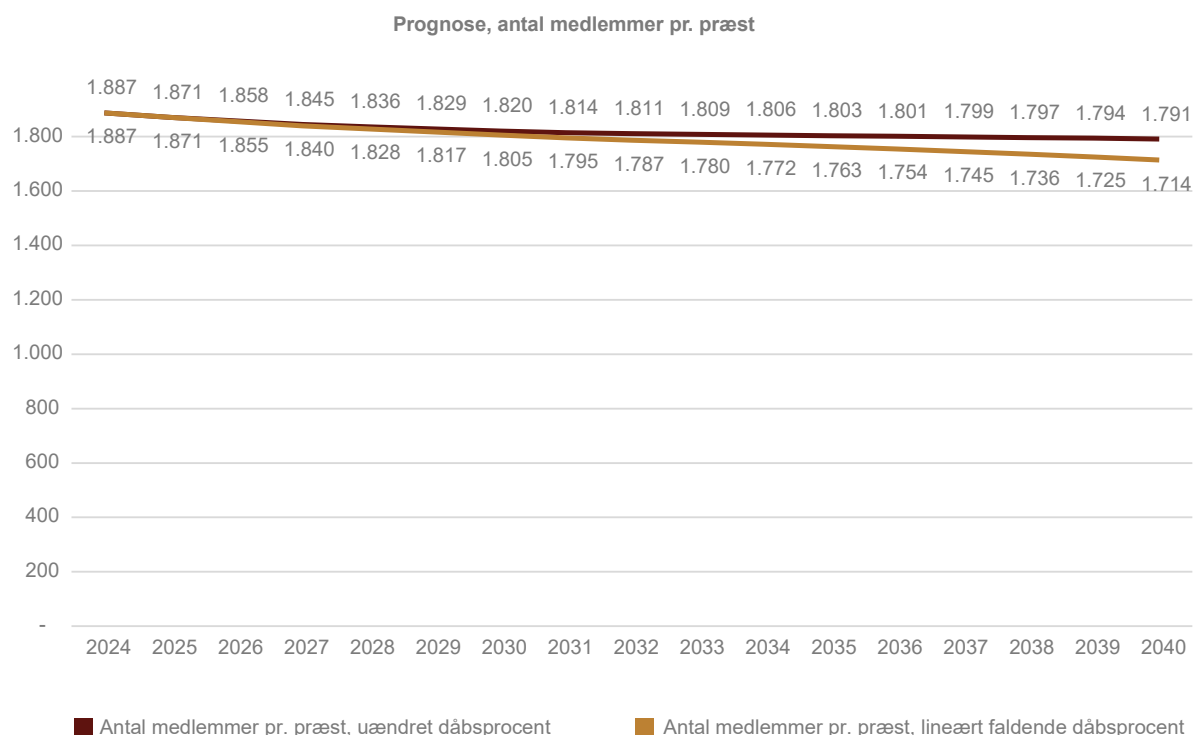
Figur 7: Prognose for præster og folkekirkemedlemmer, indekseret med udgangspunkt i 2024-tal



Kilde: Blå kurve: Præster i folkekirken 2024 - tal og tendenser, Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter, 2024, s. 50, figur 27: Fremskrivning af balancen mellem afgang og tilgang i præstestanden. Opdateret v/FUV med seneste tal. Grønne kurver: Prognose for medlemsudviklingen i folkekirken ved forskellige antagelser om dåbsprocent (idet det forudsættes, at der ikke sker udmeldelser i større omfang end i dag), udarbejdet af By-, Land- og Kirkeministeriet. Det understreges, at prognoser som disse hviler på en række forudsætninger og metodiske valg og er forbundet med betydelig usikkerhed.

Som det fremgår, skønnes præstebestanden med betydelig usikkerhed at falde svagt fra omkring 2030 som følge af større afgang end tilgang af nye præster. Samtidig forventes antallet af folkekirkemedlemmer imidlertid at falde løbende primært som følge af ændrede dåbsmønstre i den danske befolkning. Samlet set skønnes antallet af folkekirkemedlemmer pr. folkekirkepræst at falde over de kommende 15 år i det mest optimistiske scenarie for medlemsudviklingen. En prognose for antallet af folkekirkemedlemmer pr. folkekirkepræst frem mod 2040 fremgår af figur 8, idet det bemærkes, at prognosen bygger på de samme betydelige usikkerheder som prognoserne for præstebestand og medlemstal, jf. figur 7.

Figur 8: Prognose for antal folkekirkemedlemmer pr. folkekirkepræst



Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriets beregninger på grundlag af data fra "Præster i folkekirken 2024 -Tal og tendenser" s. 50 fig. 27 (FUV's bagved liggende regneark) og By-, Land- og Kirkeministeriets medlemsprognose, jf. kapitel 5, afsnit 3.1. Der er anvendt to estimater mht. folkekirke medlemmer, beregnet på uændret dåbsprocent henholdsvis på en lineært faldende dåbsprocent. Prognosen vedr. antal uddannede folkekirke præster dækker over dimittender og er foretaget af FUV.

3.4. Øvrige tiltag i forhold til antal og fordeling af folkekirkepræster

Udvalget bemærker sammenfattende, at det ikke indgår i udvalgets kommissorium at vurdere eller tage stilling til folkekirkens samlede behov for præstestillinger. Udvalgets opgave er i stedet iht. til kommissoriet at undersøge, om fællesfondsfinansiering af alle præstestillinger, eventuelt trinvis, kan understøtte folkekirkens mulighed for at træffe bevidste og velunderbyggede beslutninger om det samlede antal og fordelingen af præstestillinger til forskellige formål på baggrund af tværgående og strategiske drøftelser på landsplan.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at udvalgets overvejelser om fællesfondsrelaterede modeller for den tværgående prioritering af folkekirkens præsteårsværk ikke udelukker fortsat arbejde med og eventuelle nye initiativer til imødegåelse af eventuel mangel på egnede ansøgere til ledige præstestillinger, såvel på landsplan som i visse yderområder.

Udvalget anerkender således det arbejde, som gøres bl.a. i regi af projektet "Læs teologi og bliv præst – rekruttering og fastholdelse af præster i folkekirken", som finansieres af fællesfonden. Tilsvarende bemærker udvalget, at der i stifter og provstier løbende bliver iværksat lokale initiativer, herunder mentorordninger mellem teologistuderende og præster i folkekirken og sommerpraktik målrettet teologistuderende eller færdiguddannede teologer. Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter organiserer ligeledes initiativer som 'matchmøder', hvor menighedsråd med ledige præstestillinger mødes med studerende på pastoralseminariet til en dialog om gensidige forventninger, og hvor menighedsrådene har mulighed for at præsentere deres sogn og kirke for de studerende som potentielle kandidater til en ledig stilling. Udvalget noterer sig endvidere, at Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter med bevilling fra fællesfonden løbende følger udviklingen i den samlede præstebestand og årligt offentliggør en samlet analyse, herunder prognose for udviklingen.

Udvalget bemærker desuden, at der senest i december 2020 er taget aktive lovgivningsmæssige tiltag for at modvirke mangel på kvalificerede ansøgere til ledige præstestillinger. Med ændring af lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v. (Lov nr. 2067 af 21. december 2020) er der således givet udvidet adgang for ikke-teologiske universitetskandidater til at søge præstestillinger i folkekirken efter et individuelt sammensat teologisk efteruddannelsesforløb svarende til op til 3 års fuldtidsstudie (den såkaldte § 1 a-adgang). Ved samme lovændring blev det snævre anvendelsesområde for den eksisterende adgang for tilladelse til at søge præstestillinger til personer, der ikke opfylder ansættelseslovens § 1, stk. 1, (den såkaldte § 2-adgang) understreget. Udvalget noterer sig i den forbindelse, at denne lovændring indeholder en revisionsklausul om, at kirkeministeren skal fremsætte forslag om revision af ordningen i folketingsåret 2030-31. Det fremgår af lovbemærkningerne, at formålet med revisionsbestemmelsen er at sikre, at den foreslåede udvidelse af adgangen til at søge præstestillinger i folkekirken alene bør gælde, så længe der vurderes at være en generel risiko for, at ledige præstestillinger ellers ikke kan blive besat på grund af mangel på kvalificerede ansøgere.

Udvalget bemærker endelig, at indførelse af eventuelle økonomiske tiltag til at imødegå mangel på kvalificerede ansøgere i yderområder, fx i form af et "landsognstillæg" eller lignende (svarende til overvejelserne om at indføre økonomiske incitamenter for, at læger vælger uddannelsesstillinger i almenmedicinske tilbud i områder med lægemangel), kan forhandles mellem arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med den danske model. Udvalget bemærker i den forbindelse, at det fremgår af kommissoriet, at størrelsen af det statslige tilskud til folkekirken på finansloven ikke er en del af udvalgets arbejde.

Med henblik på udvalgets overvejelser om fællesfundsrelaterede modeller for den tværgående prioritering af folkekirkens præsteårsværk gennemgås i det følgende først baggrunden for og anvendelsen af lokalfinansierede præstestillinger og dernæst den eksisterende model for beslutninger om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger (præstefordelingsmodellen).

4. Gældende ret

Hjemlen til lokalfinansiering af præster blev vedtaget i 2006 med Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi og lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager (Finansiering af præstestillinger m.v.) (Lov nr. 1567 af 20. december 2006). Med lovændringen blev der i lov om folkekirkens økonomi skabt hjemmel til, at kirkekassen kunne afholde udgifter vedrørende refusion til fællesfonden for løn, godtgørelse, pensionsbidrag m.v. til præstestillinger, som ikke finansieres som 60/40-præster, efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. Den relevante bestemmelse blev indsat som § 2, stk. 1, nr. 8 i økonomiloven.

Af lovbemærkningerne fremgår, at baggrunden for forslaget var, at det gennem årene havde været kritiseret, at menighedsråd ikke havde mulighed for at opprioritere den præstelige betjening i sognene. Det betød bl.a., at nogle menighedsråd i stigende omfang var begyndt at ansætte sognemedhjælpere som en slags erstatning for en præst, det ikke var muligt at ansætte. Hensigten var på den baggrund at styrke kompetencerne til at disponere lokalt ved fx at vælge at ansætte en præst i stedet for en sogne-medhjælper. Lovbemærkningerne forholdt sig ikke detaljeret til, at en væsentlig stigning i antallet lokalfinansierede præster kunne påvirke den samlede efterspørgsel efter præster eller den øvrige præstefordelingsmodel for de fællesfondsfinansierede præster. Der henvises i de almindelige lovbemærkninger til, at Kirkeministeriet, med hjemmel i dispensationsbestemmelsen i menighedsrådslovens § 43, havde givet seks dispensationer til forsøg med lokalfinansierede præster, samt at lovforslagets krav om fastansættelse (frem for midlertidig ansættelse) forventedes at begrænse antallet af nye, lokalfinansierede præstestillinger. De almindelige bemærkninger anførte også, at der var tale om en ren finansieringsbestemmelse, og at forslaget ikke berørte biskoppernes ret og pligt til gennem fordelingen af de stillinger, der finansieres af finansloven og fællesfonden, at sørge for, at samtlige områder af landet havde den nødvendige gejstlige betjening. Det blev tilføjet, at biskoppernes pligt hvilede på delegation fra kirkeministeren, og at biskoppen ved fordeling af stillingerne både skulle tage hensyn til kirkens behov og demografiske forhold.

Af lovbemærkningerne fremgår endvidere, at alle de eksisterende regler om indstilling til, ansættelse i, tilsyn med og afsked fra præstestillinger også anvendes vedrørende de lokalfinansierede præstestillinger. Dette betyder bl.a., at kirkeministeren er ansættelsesmyndighed. Ansættelse i lokalt finansierede præstestillinger sker på overenskomst.

I forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslaget angav flertallet dog, at lokalfinansierede præstestillinger i særlige tilfælde kunne oprettes tidsbegrænset, men at ordningen ikke kunne anvendes til prøveansættelse eller til at udfylde huller i tilfælde af andre præsters sygdom eller orlov. Tidsbegrænsede stillinger skulle være begrundet i opgaver, som nødvendiggør en opprioritering af den gejstlige betjening. Flertallet bag lovændringen forudsatte endvidere, at lokalfinansierede præster ansættes på overenskomstvilkår, ikke tilknyttes tjenestebolig og at ansættelsen sker med tilslutning af biskop og provstiudvalg. Det fremgår ligeledes af udvalgsbetænkningen, at flertallet betingede, at der ikke blev reduceret i antallet af eksisterende (centralt finansierede) stillinger, jf. Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi og lov om domstolsbehandling af gejstlige læresager (2006/1 BTL 53).

Med Lov om ændring af lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning, lov om folkekirkens økonomi og forskellige andre love (Effektivisering af folkekirkens økonomi og administration samt udvidet adgang til kirkelig betjening m.v.) (Lov nr. 47 af 28. januar 2009) blev § 2 i lov om folkekirkens økonomi revideret med henblik på at sikre en mere generel formulering af listen over lovlig udgiftsformål for de lokale kasser og dermed imødegå en tendens i de foregående år til løbende at tilføje nye, specifikke udgiftsmål til listen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at hjemlen til at afholde udgifter til eventuelle lokalfinansierede præster anses for omfattet af den nye § 2, stk. 1, nr. 1, hvorefter menighedsrådet af kirkekassen kan afholde udgifter vedrørende sognets kirkelige virksomhed.

Lovændringen i 2006, som indførte mulighed for lokalfinansierede præster, forudsatte en evaluering med henblik på revision i folketingsåret 2012-13. Med Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Finansiering af præstestillinger m.v.) (Lov nr. 455 af 25. maj 2012) blev det besluttet, at muligheden for at oprette lokalfinansierede præstestillinger skulle fastholdes. Det fremgår af lovbemærkningerne, at grundlaget herfor var en høring af biskopper, Provsteforeningen, Præsteforeningen og alle menighedsråd, hvor ti menighedsråd besvarede høringen og var overvejende positive, idet et menighedsråd dog pegede på afledte konsekvenser for ligningsmidlerne i de øvrige sogne i ligningsområdet.

Hjemlen til lokalfinansiering af præstestillinger fremgår således fortsat af den gældende § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovekendtgørelse nr. 424 af 19. april 2023 om folkekirkens økonomi. Det fremgår af § 2, stk. 2, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om menighedsrådets afholdelse af udgifter.

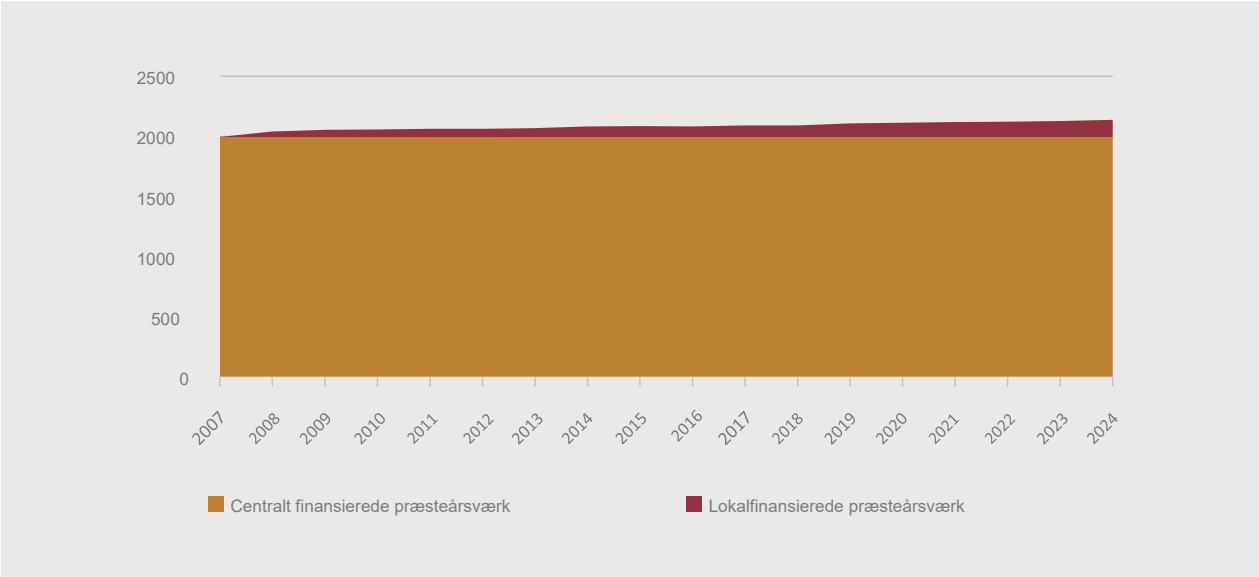
5. Omfang og udvikling i brugen af lokalfinansierede præster

5.1. Omfang og udvikling i antallet af lokalfinansierede præster

Siden 2007 er antallet af lokalfinansierede præsteårsværk steget støt. I de første to år efter indførelsen af lokalfinansierede præster i 2007 blev der oprettet omkring 50 præsteårsværk. Siden 2009 er antallet af lokalfinansierede præstestillinger steget med gennemsnitligt ca. 6 årsværk om året, og der er ikke tegn på, at efterspørgslen falder.

Af figur 9 fremgår udviklingen siden 2007 i lokalfinansierede præsteårsværk samt i antallet af centralt finansierede præsteårsværk. Antallet af 60/40-præster har siden fastsættelse af loftet på 1892,8 årsværk i 2012 været konstant, og antallet af fællesfundspræster er alene øget fra 100 til 101 årsværk i 2018.

Figur 9: Udvikling i antal lokalfinansierede og centralt finansierede præsteårsværk 2007-2024.



Kilde: Data fra AdF.

Antallet af lokalfinansierede præstestillinger udgør pr. 31. december 2024 144,6 præsteårsværk fordelt på i alt 245 ansatte præster, jf. tabel 9. Mange lokalfinansierede stillinger er således ikke fuldtidsstillinger, og en del er kvotestillinger, der finansieres delvist lokalt og delvist af centrale midler. Folkekirkens Administrative Fællesskab, AdF, oplyser i den forbindelse, at AdF i dag anvender ikke ubetydelige administrative ressourcer på at forvalte ordningen med lokalfinansierede præster.

De lokale lønudgifter til disse præster er ca. 88,6 mio. kr. samlet årsløn i 2024, jf. tabel 9.

Tabel 9: Fordeling af antal og lønudgifter til lokalfinansierede præster 2024

	Antal ansatte	Årsværk	Lønudgift pr. år (mio. kr.)
Københavns Stift	19	12,9	7,7
Helsingør Stift	33	18,6	10,6
Roskilde Stift	46	21,5	13,4
Lolland-Falsters Stift	1	1,0	0,6
Fyens Stift	15	6,8	4,3
Aalborg Stift	25	19,1	12,
Viborg Stift	18	10,5	6,3
Århus Stift	58	36,9	22,7
Ribe Stift	9	4,0	2,5
Haderslev Stift	21	13,4	8,4
Hovedtotal	245	144,5	88,6

Kilde: "LOFI"-data, AdF ultimo 2024.

5.2. Lokalfinansierede præsters opgaver

Udvalget har søgt at afdække, om lokalfinansierede præstestillinger anvendes til andre opgavetyper end centralt finansierede præstestillinger. Der eksisterer imidlertid ikke et samlet overblik over de lokale forhold og stillingsindholdet af de forskellige lokalfinansierede præstestillinger.

En gennemgang af en række eksempler på indstillinger til oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger viser dog, at der er stor variation i opgaveindholdet, på samme måde som det også gør sig gældende for 60/40-præster og 100 pct. fællesfondsfinansierede præster. Som det fremgår ovenfor, anvendes mange lokalfinansierede årsværk desuden som delvis eller supplerende finansiering af præstestillinger, som i øvrigt finansieres af centrale midler.

6. Præstefordelingsmodellen

6.1. Fordeling af årsværk i kraft af præstefordelingsmodellen

Den overordnede stillingtagen til fordelingen af folkekirkens præsteårsværk sker i dag i forbindelse med den såkaldte "præstefordelingsmodel".

Præstefordelingsmodellen består i en flerårig aftale mellem biskopperne og By-, Land- og Kirkeministeriet om fordelingen af de centralt finansierede præsteårsværk mellem de ti stifter, der godkendes af kirkeministerien. Flytning af årsværk mellem stifterne hen over aftaleperioden aftales således for en flerårig periode ad gangen, mens ændringer inden for stiftet i placering og indhold af de enkelte præsteårsværk sker løbende som led i den enkelte biskops ledelsesret og i henhold til de gældende regler for ændring og nedlæggelse af pastorater.

Præstefordelingsmodellen blev indført af en intern arbejdsgruppe i Kirkeministeriet med deltagelse af folkekirkelige repræsentanter som opfølgning på den kritiske Rigsrevisionsrapport om Kirkeministeriets forvaltning af folkekirkens fællesfond samt Finansministeriets styringsmæssige anbefalinger i 2003. Der blev i Rigsrevisionens og Finansministeriets kritik lagt vægt på, at Kirkeministeriet fremover skulle sikre en samlet prioritering af folkekirkens præsteårsværk, og at dette skulle ske ud fra en normeringsmodel baseret på objektive principper. Der har hidtil været indgået tre flerårige aftaler for hhv. årene 2009-2015, 2016-2021 og senest 2022-2027.

Der tages i modellen højde for præste- og provstestillinger, der varetager nationale opgaver, herunder præsteårsværk, der betjener mindretal, værnspovster, døvepræster m.fl., som i den seneste præstefordelingsmodel benævnes "fælles præster". Fordelingen af præsteårsværk med nationale formål i den seneste aftaleperiode fremgår af tabel 10.

Tabel 10: Præsteårsværk med nationale formål ("fælles præster") i 2021

Stilling	Årsværk	Stifter
Værnsprovster	1,8	København, Viborg
Døvepræster	5	København, Haderslev
Tunghørepræster	2	København, Haderslev
Præster for færing og grønlandere	2	København, Aarhus
Det tyske mindretal	2 (4 stillinger)	Ribe, Haderslev
Sjælesorg på Nettet	2,5	Aalborg
I alt	15,3	

Kilde: Model for fordeling af præstestillinger mellem stifterne 2022-2027 (december 2021).

Fordelingen af de resterende centralt finansierede årsværk beregnes på baggrund af en række vægtede objektive parametre, som i seneste aftaleperiode for 2022-2027 udgør: Antal medlemmer (75 pct.), antal kirker (5 pct.), antal menighedsråd (5 pct.), antal kirkelige handlinger (7,5 pct.) og antal ikke-medlemmer (7,5 pct.).

Endelig indeholder præstefordelingsmodellen en mulighed for, at der indbyrdes mellem biskopperne kan forhandles en "udligning", dvs. en omfordeling af årsværk efter fordelingen af de centralt finansierede årsværk ud fra placeringen af præsteårsværk med nationale formål samt de vægtede objektive parametre.

Lokalfinansierede præster er i sagens natur knyttet til det sogn, der finansierer stillingen, og er derfor ikke hidtil indgået i de objektive kriterier i præstefordelingsmodellen.

Der kan være et vist incitament til at søge oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger i områder med økonomisk mulighed herfor, da biskoppen i det pågældende stift så kan disponere friere over de øvrige, centralt finansierede årsværk, som stiftet råder over i henhold til præstefordelingsmodellen.

Af aftalen om præstefordelingsmodellen for 2016-2021 fremgik det, at der mellem biskopperne og Kirkeministeriet var enighed om, at de lokalfinansierede præstestillinger fremadrettet skulle indgå i modellen, hvilket umiddelbart må forstås som i forbindelse med den næstfølgende aftaleperiode.

Af den aktuelle aftale om præstefordelingsmodellen for 2022-2027 fremgår det dog ikke nærmere, hvordan antallet og fordelingen af de lokalfinansierede præstestillinger er indgået i modellen, men alene at antallet af lokalfinansierede stillinger i de enkelte stifter indgår i den udligning, som biskopperne forhandler indbyrdes.

Nedenstående tabel 11 rummer resultatet af præstefordelingsmodellen for 2022-2027 pr. december 2021. Tabellen er opdateret med fordelingen af faktiske lokalfinansierede præsteårsværk ultimo 2024.

Tabel 11: Præstefordelingsmodel 2022-2027 samt fordeling af lokalfinansierede præsteårsværk 2024

Alle tal: ÅV	Præstefordelingsmodel 2022-2027										Lokalfinansierede præster pr. 2024		
Stift	Fordeling 2016-2021	Objektive kriterier							Udligning	Fordeling efter udligning	Lokal-finansierede præster 2024	Præste-fordelingsmodel + lf-præster	Andel lf-præster
		Fælles præster	Medlems-tal	Kir-ker	Menig-heds-råd	Kirkelige handlinger	Forpligtel-ser	For-deling 2022-2027					
København	210,4	5,3	146,4	5,2	5,6	13,3	35,7	211,3	1,68	212,97	12,9	225,8	6%
Helsingør	282,4	0	213,5	7,1	8,2	23,5	33,2	285,5	-1,56	283,97	18,6	302,6	6%
Roskilde	259,6	0	203,5	13,8	13,9	19,7	16,1	267,1	-6,49	260,62	21,5	282,1	8%
Lol.-Falster	57,5	0	30,9	4,4	3,5	3	1,9	43,8	12,44	56,25	1	57,2	2%
Fyens	184,1	0	139,5	10,3	10	13,7	10,4	183,7	-0,6	183,13	6,8	189,9	4%
Aalborg	212,2	2,5	155,9	13,8	12,6	15,9	9,1	209,7	0,53	210,25	19,1	229,4	8%
Viborg	174,8	0,5	128,5	12,2	12,5	12,6	6,6	173	-0,11	172,85	10,5	183,3	6%
Århus	286,2	2	224,7	15,1	13,6	22,6	19,7	297,7	-8,49	289,22	36,9	326,1	11%
Ribe	151,3	0,5	108,7	9,1	10,2	10,6	6	145,1	4,05	149,12	4	153,1	3%
Haderslev	175,4	4,5	132,4	8	8,9	13,5	9,7	176,9	-1,45	175,43	13,4	188,8	7%
I alt	1.993,80	15,3	1.484	98,9	98,9	148,4	148,4	1.993,80	0	1.993,80	144,5	2.138,30	7%

Kilde: Model for fordeling af præstestillinger mellem stifterne (december 2021) samt "LOFI"-data, AdF2024.

Som det fremgår af tabel 11, varierer brugen af lokalfinansierede præster på tværs af stifter og er særlig udbredt i Aalborg, Aarhus og Roskilde stifter samt til dels i Haderslev, Helsingør og Viborg stifter. Det fremgår endvidere, at der i biskoppernes indbyrdes udligning i særlig grad overføres præstestillinger fra Aarhus og Roskilde stifter, hvor der er flest lokalfinansierede præstestillinger, til Lolland-Falsters Stift, hvor der er færrest.

Præstefordelingsmodellen sikrer gennemsigtighed i den numeriske fordeling af centralt finansierede præstestillinger mellem stifterne ved hjælp af de objektive kriterier. Samtidig giver muligheden for et forhandlet udligningselement et vist rum for tilpasning af fordelingen efter en konkret vurdering og indbyrdes drøftelser mellem biskopperne.

I praksis har biskoppernes drøftelser i forbindelse med forberedelserne af nye flerårsperioder taget sigte på at sikre et tilstrækkeligt antal præster i det enkelte stift til løsning af nye opgaver og til betjening af det stigende antal folkekirkemedlemmer i byerne uden at fjerne grundlaget for folkekirkelig betjening i landdistrikterne.

Oprettelsen af et øget antal lokalfinansierede præstestillinger har i den forbindelse spillet en ikke uvæsentlig rolle for muligheden og villigheden til at overføre præsteårsværk mellem stifterne som led i den forhandlede udligning. Det ses blandt andet ved, at stifter med mange lokalfinansierede præstestillinger generelt bidrager mere til den indbyrdes udligning end stifter med færre lokalfinansierede præstestillinger. Det har bidraget til, at folkekirken har kunnet løse sine opgaver, men det har samtidig udfordret målet om en samlet prioritering af præsteårsværkene efter objektive kriterier, ligesom det har fordelingsmæssige konsekvenser på tværs af stifterne, jf. afsnit 6.2.

6.2. Økonomisk omfordeling i kraft af præstefordelingsmodellen

Præstefordelingsmodellen fungerer samtidig som en økonomisk omfordeling af ressourcer på tværs af folkekirkens ti stifter. De fordelingsmæssige konsekvenser af hhv. centralt finansierede og lokalfinansierede præsteårsværk er dog forskellige på grund af den forskellige finansiering og betydningen af de lokalfinansierede præsteårsværk for den aftalte udligning mellem biskopperne.

Finansieringen af 60/40-præster og fællesfondspræster gennem statstilskuddet og fællesfonden betyder, at lønudgifterne til de ca. 2.000 centralt finansierede præster finansieres samlet gennem hhv. skattesystemet (statstilskuddet) og landskirkeskatten (fællesfondsandelen), som begge opkræves på grundlag af de enkelte ligningsområders varierende beskatningsgrundlag. Skatteydernes og folkekirkemedlemmernes bidrag til betaling af de centralt finansierede præsters løn varierer således på tværs af landet efter betalingsevne. Ved fordelingen af disse præster på grundlag af præstefordelingens objektive kriterier sikres der samtidig transparens om fordelingen af disse præsteårsværk.

Modsat gælder det for de ca. 145 lokalfinansierede præsteårsværk, at lønnen hertil alene opkræves af folkekirkemedlemmerne i det pågældende ligningsområde. Når antallet af lokalfinansierede præsteårsværk efterfølgende indgår i biskoppernes indbyrdes aftalte udligning af præsteårsværk, har det derfor fordelingsmæssige konsekvenser på tværs af stifterne. I de tilfælde indebærer udligningen således en fuld økonomisk overførsel fra de lokale kasser/folkekirkemedlemmerne i stifter, der afgiver præsteårsværk, til de lokale kasser/folkekirkemedlemmerne i stifter, der modtager præsteårsværk, i stedet for at alle folkekirkemedlemmer bidrager ud fra deres betalingsevne, sådan som det er tilfældet med 60/40-præster og fællesfondspræster, der finansieres af landskirkeskatten og det almindelige skattesystem.

Det forhold, at de lokalfinansierede præsteårsværk indgår i den indbyrdes aftalte udligning af præsteårsværk mellem biskopperne, indebærer således en økonomisk omfordeling mellem de lokale kasser/folkekirkemedlemmerne i de forskellige stifter. Dette udelukker ikke, at en indbyrdes aftalt udligning kan have et vist skønselement, men tilsiger omvendt, at udligningen så vidt muligt sker efter transparente kriterier.

6.3. Mulig integration af lokalfinansierede præster i præstefordelingsmodellen

Udvalget har undersøgt effekten af at integrere de nuværende 144,5 lokalfinansierede præsteårsværk i den nuværende præstefordelingsmodel.

Der kan sondres mellem 1) effekten i forhold til fordeling af årsværk samt 2) den økonomiske fordelings-effekt. Førstnævnte afhænger af, om fordelingen af de lokalfinansierede præsteårsværk efter objektive kriterier modregnes helt eller delvist i den aftalte udligning mellem biskopperne. Sidstnævnte afhænger af, om finansieringen af de nuværende lokalansatte præster overgår til fællesfonden eller fastholdes lokalt.

Tabel 12 viser fordelingen af de nuværende lokalfinansierede præsteårsværk mellem stifterne, hvis fordelingen skete efter de nuværende objektive kriterier i præstefordelingsmodellen, henholdsvis med og uden modregning i den aftalte udligning mellem biskopperne.

Tabel 12: Årsværkseffekt af integration af lokalfinansierede præsteårsværk i præstefordelingsmodellen

Stift	Kolonne 1 Fordeling af lokalfinansierede præster i dag (ÅV)	Kolonne 2 Fordeling efter objektive kriterier (ÅV)	Kolonne 3 Ændring pr. stift ved fordeling efter objektive kriterier (ÅV)	Kolonne 4 Aftalt udligning mellem biskopperne i dag (ÅV)	Kolonne 5 Ændring pr. stift ved modregulering af nuværende udligning (ÅV)
København	12,9	15,1	2,2	1,7	0,5
Helsingør	18,6	20,9	2,3	-1,6	3,8
Roskilde	21,5	19,5	-1,9	-6,5	4,5
Lolland-Falster	1	3,2	2,2	12,4	-10,2
Fyens	6,8	13,4	6,6	-0,6	7,2
Aalborg	19,1	15,1	-4	0,5	-4,5
Viborg	10,5	12,6	2,1	-0,1	2,2
Aarhus	36,9	21,6	-15,3	-8,5	-6,8
Ribe	4	10,6	6,6	4	2,6
Haderslev	13,4	12,6	-0,8	-1,4	0,6
I alt	144,5	144,5	0,0	0,0	0,0
Gennemsnitlig nettoændring (ÅV)			+/- 4,4		+/- 4,3

Kilde: AdF

Som det fremgår, er afvigelsen fra den eksisterende fordeling af de lokalfinansierede præsteårsværk begrænset, både hvis man tager højde for den aftalte udligning af præsteårsværk mellem biskopperne (kolonne 5), og hvis man ser bort fra denne (kolonne 3). Det fremgår som nævnt ikke af den nuværende præstefordelingsmodel, præcist hvordan de lokalfinansierede præsteårsværk indgår i den aftalte udligning, og der kan derfor ikke opstilles en præcis model for en delvis modregning i udligningen. Hvis omfordelingen efter objektive kriterier modregnes fuldt ud i den aftalte udligning, fremgår det af kolonne 5, at nettoafvigelsen pr. stift i gennemsnit er +/- 4,3 årsværk, idet yderpunkterne er Lolland-Falsters og Aarhus stifter, som ville skulle afgive hhv. 10,2 og 6,8 årsværk, og Fyens og Roskilde stifter, som ville skulle modtage hhv. 7,2 og 4,5 årsværk. Det bemærkes i den forbindelse, at en integration af de lokalfinansierede præsteårsværk i præstefordelingsmodellen som nævnt ikke udelukker en vis aftalt udligning herudover, fx så slutresultatet blev et sted mellem kolonne 3 og kolonne 4.

En opgørelse af den præcise økonomiske fordelingseffekt af en eventuel overførsel af finansieringen af de lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfonden vanskeliggøres af, at By-, Land- og Kirkeministeriet kun har konsoliderede data for fordelingen af landskirkeskatten på kommuneniveau. Da stifternes lig-ningsområder ikke i alle tilfælde er sammenfaldende med kommunegrænserne, kræver det en manuel opgørelse at opstille mere præcise tal for den økonomiske omfordeling mellem stifterne. En sådan opgørelse er imidlertid foretaget af stiftsadministrationen i Helsingør Stift, da stiftsrådet her gennem flere år har efterspurgt transparente tal for landskirkeskattens præcise fordeling mellem stifterne i forhold til beskatningsgrundlaget.

Tabel 13 viser på den baggrund den økonomiske effekt af den aftalte udligning i den nuværende præstefordelingsmodel samt effekten af en eventuel overførsel af lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfonden. Det bemærkes, at beløbene er opgivet stiftsvis, idet den konkrete lokale besparelse hhv. forøgede landskirkeskat afhænger af, om og hvor mange lokalfinansierede præsteårsværk det enkelte ligningsområde har.

Tabel 13: Økonomisk effekt af udligning hhv. overførsel af lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfonden

Stifter	Kolonne 1 Aftalt udligning mellem biskopperne i dag (ÅV)	Kolonne 2 Økonomisk værdi af aftalt udligning v/ årsløn på 615.000 kr. (t.kr.)	Kolonne 3 Ændring ved forde- ling efter objektive kriterier (ÅV)	Kolonne 4 Sparede lokale udgifter pr. stift (t.kr.)	Kolonne 5 Øget landskirkeskat, pr. stift (t.kr.)	Kolonne 6 Merudgift hhv. besparelse ved ændret fordeling (før udligning) (t.kr.)
København	1,7	1.034	2,2	7.700	11.008	3.308
Helsingør	-1,6	-959	2,27	10.611	16.965	6.354
Roskilde	-6,5	-3.994	-1,95	13.399	11.434	-1.965
Lolland-Falster	12,4	7.651	2,2	611	1.425	814
Fyens	-0,6	-371	6,62	4.267	7.231	2.965
Aalborg	0,5	327	-3,99	11.983	7.943	-4.040
Viborg	-0,1	-66	2,13	6.315	6.312	-3
Aarhus	-8,5	-5.219	-15,3	22.728	13.450	-9.278
Ribe	4	2.488	6,61	2.537	5.151	2.613
Haderslev	-1,4	-890	-0,81	8.409	7.640	-769
I alt	0,0	~ 0,0	0,0	88.560	88.560	0,0
Gennemsnitlig nettoændring		+/- 2.300	+/- 4,4			+/- 3.211

Kilde: AdF samt beregninger fra Helsingør stiftsadministration.

Som det fremgår, indebærer den aftalte udligning i den nuværende præstefordelingsmodel en nettoudligning på gennemsnitligt ca. 2,3 mio. kr. pr. stift (kolonne 2). Ved en overførsel af lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfondsfinansiering vil den isolerede økonomiske nettoeffekt (dvs. inden der eventuelt aftales en ny eller tilpasset udligning herudover) være gennemsnitligt ca. 3,2 mio. kr. pr. stift (kolonne 6).

To forhold spiller ind på den nærmere økonomiske fordelings effekt:

For det første indebærer fordelingen efter præstefordelingens objektive kriterier, at de nuværende lokalfinansierede præsteårsværk ved en overførsel til fællesfonden fordeles anderledes. Som udgangspunkt overføres der derved præsteårsværk fra stifter med relativt mange lokalfinansierede præsteårsværk til stifter med relativt få. Denne omfordeling afdæmpes dog af, at de objektive kriterier i nogle tilfælde tilgodeser stifter, som også i dag har relativt mange lokalfinansierede præsteårsværk. Forskellen mellem Roskilde, Aalborg og Aarhus stifter, der i dag har flest lokalfinansierede præsteårsværk, er illustrativ: Den isolerede årsværkseffekt (dvs. inden evt. ændret udligning) for Aarhus Stift er en afgivelse af omtrent 15 årsværk, mens årsværkseffekten for Roskilde og Aalborg stifter, der har næstflest lokalfinansierede præsteårsværk, er en afgivelse af hhv. ca. 2 og 4 årsværk.

For det andet indebærer finansieringen via landskirkeskatten af de overførte præsteårsværk, at lønudgifterne fordeles mellem alle ligningsområder efter betalingsevne (beskatningsgrundlag). Det betyder, at rigere ligningsområder alt andet lige betaler mere pr. folkekirkepræst end fattigere ligningsområder. Betydningen for Lolland-Falsters Stift, der har det laveste beskatningsgrundlag, er illustrativ: Den isolerede årsværkseffekt er en overførsel af 2,2 årsværk à 615.000 kr., som stiftets egne ligningsområder medfinansierer med 814.000 kr., svarende til 370.000 kr. pr. årsværk. Modsat vil ligningsområder med bedre beskatningsgrundlag finansiere en større andel af de nuværende lokalfinansierede præsteårsværk, uanset hvor de placeres efter de objektive kriterier (svarende til finansieringen af alle centralt finansierede præsteårsværk i dag).

7. Diskussion af løsningsmuligheder

Som nævnt indgår det ikke i udvalgets kommissorium at vurdere eller tage stilling til folkekirkens samlede behov for præstestillinger. Udvalget vurderer dog, at en fortsat støt stigning i det samlede antal præstestillinger ikke er holdbar. Dels er der på kort sigt for få kandidater til stillingerne. Dels kan samfundets fremtidige efterspørgsel i øvrigt efter akademisk arbejdskraft betyde, at folkekirken ikke kan forvente at kunne øge antallet af præster i den nuværende situation. Spørgsmålet skal desuden ses i sammenhæng med et faldende medlemstal.

I henhold til kommissoriet har udvalget på den baggrund overvejet to modeller for hhv. en opbremsning i antallet af lokalfinansierede præstestillinger og en styrkelse af de tværgående og strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål. De to modeller er beskrevet i hhv. boks 16 og 17 nedenfor.

Boks 16

Model 1: Afskaffelse af muligheden for lokalfinansierede præstestillinger og integration af eksisterende årsværk i præstefordelingsmodellen

- Permanent stop for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger.
- Trinvis overførelse af de eksisterende lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfundsfinansiering ved stillingsledighed.
- Styrkelse af strategiske drøftelser af det samlede antal, fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk ved, at
- alle præsteårsværk indgår i den eksisterende præstefordelingsmodel og fordeles efter objektive kriterier med mulighed for aftalt indbyrdes udligning mellem stifterne;
- biskoppens mulighed for at fordele og anvende præsteårsværkene til forskellige formål inden for stiftet udvides til også at omfatte de nuværende lokalfinansierede præsteårsværk (som ellers er bundet til det pågældende sogn);
- oprettelse af nye præstestillinger sker efter indstilling af budgetfølgegruppen, da finansiering forudsætter prioritering inden for fællesfondens budget.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Model 2: Moratorium for nye lokalfinansierede præstestillinger og udvikling af en ny tilgang til prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk

- Der indføres et moratorium for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger.
- Kravene til biskoppens begrundelse for genbesættelse af eksisterende lokalfinansierede præstestillinger skærpes, således at en lokalfinansieret præstestilling kun kan genbesættes, hvis biskoppen efter høring og drøftelse med øvrige biskopper vurderer det afgørende for den kirkelige betjening.
- Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af med biskopperne, stiftskontorcheferne og By-, Land- og Kirkeministeriet med henblik på styrkelse af strategiske drøftelser af det samlede antal, fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, herunder ved at udvikle en ny tilgang til fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, som understøtter og fremmer tilpasning af strukturer og organisationsformer, og hvor eventuelt lokalfinansierede præsteårsværk indgår på lige fod med øvrige præsteårsværk.
- En evt. justeret præstefordelingsmodel som resultat af arbejdet skal bygge videre på og være baseret på objektive kriterier som i den nuværende, men også på begrundede, gennemsigtige valg i forhold til aspekter som bæredygtige embeder, tilstedeværelse og præstelig betjening i hele landet, præsteembedernes faglighed samt innovation og samskabelse.
- En ophævelse af moratoriet for nye lokalfinansierede præstestillinger forudsætter, at der er besluttet og implementeret en ny tilgang/en justeret præstefordelingsmodel, som også sikrer strategisk drøftelse af det samlede antal præsteårsværk. En ny model forventes af føre til forslag om ændret lovgivning med henblik på, at de nuværende lokalfinansierede præstestillinger fremover helt og fuldt indgår i den samlede prioritering af folkekirkens præsteressourcer.

Anm.: Det foreslås, at kirkeministeren fastsætter et kommissorium for den foreslåede arbejdsgruppe, og at arbejdsgruppen hører Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Præsteforeningen som led i arbejdet.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Modellerne gennemgås nærmere i det følgende.

7.1. Model 1: Afskaffelse af muligheden for lokalfinansierede præstestillinger og integration af eksisterende årsværk i præstefordelingsmodellen

Model 1 indebærer et permanent stop for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger, og at finansieringen af de nuværende lokalfinansierede årsværk gradvist overgår til fællesfonden ved stillingsledighed.

Strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål fastholdes derved i regi af den eksisterende præstefordelingsmodel, dvs. de løbende flerårsaftaler mellem biskopperne og By-, Land- og Kirkeministeriet om fordelingen af præsteårsværk mellem de ti stifter. Præstefordelingsmodellen kan fortsat indeholde et vist element af aftalt udligning mellem stifterne, men det vurderes, at behovet herfor vil være mindre. Eventuel fortsat brug af aftalt udligning skal begrundes i de flerårige aftaler, herunder med særskilt begrundelse, hvis den aftalte udligning overstiger 5,0 årsværk til eller fra et enkelt stift.

Udfasningen af lokalfinansierede præstestillinger sker i model 1 konkret ved, at den lokalfinansierede årsværksandel af de ca. 245 præstestillinger, som er helt eller delvist lokalfinansierede, ved stillingsledighed overgår til fællesfonden og herfra fordeles mellem de 10 stifter efter præstefordelingsmodellens objektive kriterier. Personaleomsætningen i lokalfinansierede stillinger er så høj, at der efter fem år kun forventes at være et mindre antal præster i lokalfinansierede stillinger, som på det tidspunkt alle vil blive overført til fællesfondsfinansiering.

I takt med, at helt eller delvist lokalfinansierede præstestillinger bliver ledige, vil der som i dag aktivt skulle tages stilling til eventuel videreførelse af de arbejdsopgaver, som hidtil har været varetaget af stillingen. Det sker som ved øvrige centralt finansierede præsteårsværk ved den enkelte biskops foranledning inden for stiftets samlede præsteårsværksramme.

Modellen er udgiftsneutral, men indebærer forøgelse af fællesfondens udgifter og reduktion af udgifterne i ligningsområder, som i dag har lokalfinansierede præster. Fællesfondens merudgifter på i alt 88,6 mio. kr. i 2024-priser, jf. tabel 9, når modellen er fuldt indfaset, svarer til 91,4 mio. kr. i 2025-priser. Merudgifterne dækkes gennem en gradvis forøgelse af landskirkeskatten, som ud fra en prognose for fratrådte, lokalfinansierede præsteårsværk på baggrund af data for personaleomsætningen fra FLC skønnes til ca. 27 mio. kr. i 2026, yderligere 19 mio. kr. i 2027, yderligere 13 mio. kr. i 2028, yderligere 9 mio. kr. i 2029 og yderligere 20 mio. kr. i 2030 i 2025-priser. Den samlede lokale kirkeskat forudsættes i samme periode nedsat med et tilsvarende årligt beløb.

Model 1 forudsætter en justering af § 2 i lov om folkekirkens økonomi med tilhørende lovbemærkninger med henblik på, at hjemlen til genbesættelse og nyoprettelse af lokalfinansierede præsteårsværk bortfalder.

Model 1 forudsætter endvidere en forhøjelse af landskirkeskatten for at dække lønudgiften til de nuværende lokalfinansierede præsteårsværk.

Model 1 indebærer ikke ansættelsesretlige ændringer for ansatte i præstestillinger, der i dag er lokalfinansierede. Præster ansat i lokalfinansierede stillinger vil både nu og efter en omlægning være ansat på samme vilkår som andre præster og med By-, Land- og Kirkeministeriet som ansættelsesmyndighed. Hverken ansættelseskontrakt, ansættelsesvilkår, ansættelsessted eller stillingsindhold i øvrigt ændres som følge af den finansielle omlægning, og der vil således ikke være formelle krav om inddragelse af de pågældende præsters faglige organisation. Det vil dog være god skik at orientere om en eventuelt påtænkt omlægning.

For så vidt angår kompetencen til at oprette nye præstestillinger afskaffer model 1 muligheden for, at lokale menighedsråd efter konkret godkendelse af biskoppen og By-, Land- og Kirkeministeriet kan oprette nye, lokalfinansierede præsteårsværk gennem prioritering af ligningsmidler hertil, herunder om nødvendigt gennem forhøjelse af den lokale kirkeskat. De øvrige eksisterende muligheder for at oprette præstestillinger fastholdes:

1. Den enkelte biskop kan ved omprioritering inden for stiftets eksisterende antal præsteårsværk oprette nye præstestillinger. (Det bemærkes, at nuværende lokalfinansierede præsteårsværk i takt med stillingsledighed overgår til og frem over kan prioriteres frit af biskoppen på lige fod med centralt finansierede præsteårsværk, mens biskoppen i dag ikke kan omprioritere lokalfinansierede præsteårsværk til andre dele af stiftet.)
2. Biskopperne kan i fællesskab efter indbyrdes aftale foreslå omprioritering af præsteårsværk på tværs af stifter inden for det eksisterende antal præsteårsværk i præstefordelingsmodellen ved ændring af den aftalte udligning.
3. Folkekirkens repræsentanter i budgetfølgegruppen (dvs. biskopper, stiftskontorchefer, Provsteforening og Landsforening af Menighedsråd) kan indstille en forøgelse af antallet af fællesfondspræster til kirkeministeren gennem prioritering af bevilling hertil inden for fællesfondens ramme, herunder fællesfondens råderum. Indstillingen kræver ikke enstemmighed.

For så vidt angår den økonomiske fordelingseffekt fordeler model 1 som udgangspunkt alle folkekirkens præstelønudgifter på tværs af landets ligningsområder efter folkekirkemedlemmernes betalingsevne i form af det enkelte ligningsområdes beskatningsgrundlag i modsætning til i dag, hvor en delmængde af udgifterne fordeles gennem en fuld overførsel af årsværkenes økonomiske værdi fra nogle stifter til andre.

7.2. Model 2: Moratorium for nye lokalfinansierede præstestillinger og udvikling af en ny tilgang til prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk

Model 2 indebærer et moratorium for oprettelse af nye lokalfinansierede præstestillinger, og at antallet af eksisterende lokalfinansierede præstestillinger og årsværksandele i de enkelte stifter ikke øges i moratorieperioden. Eksisterende lokalfinansierede præstestillinger kan genbesættes, hvis biskoppen over det pågældende stift efter høring og drøftelse med øvrige biskopper vurderer det afgørende for den kirkelige betjening.

Parallelt med moratoriet nedsættes der en arbejdsgruppe med henblik på at udvikle en ny tilgang til prioritering og fordeling af folkekirkens præstestillinger, som understøtter og fremmer tilpasning af strukturer og organisationsformer, og hvor eventuelt lokalfinansierede præsteårsværk indgår på lige fod med øvrige præsteårsværk. Formålet med arbejdet er desuden, at fordelingen af folkekirkens præsteårsværk i højere grad kan ske ud fra en samlet betragtning i forhold til folkekirkens opgaver og udfordringer, som præsterne løser eller medvirker til at løse.

En evt. justeret præstefordelingsmodel som resultat af arbejdet skal bygge videre på og være baseret på objektive kriterier som i den nuværende, men også på begrundede, gennemsigtige valg i forhold til aspekter som bæredygtige embeder, tilstedeværelse og præstelig betjening i hele landet, præsteembedernes faglighed samt innovation og samskabelse, jf. boks 18.

En ophævelse af moratoriet for nye lokalfinansierede præstestillinger forudsætter samtidig, at der på baggrund af arbejdet er besluttet og implementeret en ny tilgang/en justeret præstefordelingsmodel, som også sikrer strategisk drøftelse af det samlede antal præsteårsværk. En ny model forventes at føre til forslag om ændret lovgivning med henblik på, at de nuværende lokalfinansierede præstestillinger fremover helt og fuldt indgår i den samlede prioritering af folkekirkens præsteressourcer.

Boks 18

Forslag til temaer for arbejdet med strategisk prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk

Bæredygtige embeder

- Pastoratstruktur og fordeling af præsteopgaver
- Gode arbejdsmiljømæssige rammer
- Brug af vikarer og rådighedsforpligtelse

Tilstedeværelse og præstelig betjening i hele landet

- Geografiske forhold
- Strukturelle forskelle mellem by og land

Præsteembedernes faglighed

- Sikring af rum for nytænkning, projektorganisering, særlige opgaver mv.
- Præsteligt engagement i nye samarbejdsflader med fx kommuner

Innovation og samskabelse

- Sikring af rum for nytænkning, projektorganisering, særlige opgaver mv.
- Præsteligt engagement i nye samarbejdsflader med fx kommuner

Finansiering og forvaltning

- Mulige mekanismer til strategisk drøftelse og stillingtagen til det samlede antal præsteårsværk i folkekirken
- Mulighed for større agilitet i forbindelse med opslag og besættelse af præstestillinger, herunder øget decentralisering fra By-, Land- og Kirkeministeriet

Der har i forskelligt omfang været arbejdet grundigt og målrettet med disse spørgsmål i de enkelte stifter, både i teori og praksis og med afprøvning af forskellige løsningsmodeller. Arbejdet kan på den baggrund inddrage de bedste hidtidige erfaringer med de nævnte temaer.

Arbejdet forestås af By-, Land- og Kirkeministeriet og biskopperne og forankres i en arbejdsgruppe med et nærmere kommissorium, som fastsættes af kirkeministeren. Landsforeningen af Menighedsråd, Provsteforeningen og Præsteforeningen høres i arbejdet. Gennemførelse af arbejdet i den foreslåede arbejdsgruppe indebærer administrative udgifter i By-, Land- og Kirkeministeriet, som vil skulle dækkes af fællesfondens finansiering af ministeriets sekretariatsbetjening, jf. afsnit 4.3. i kapitel 5 om sikring af råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver.

Det bemærkes, at den næste flerårige aftale om præstefordelingsmodellen skal træde i kraft i 2028. Aftalen vil således skulle indgås senest i 2027, uanset om en grundlæggende ny tilgang til prioritering og fordeling af folkekirkens præstestillinger er besluttet og implementeret inden da.

Moratoriet i model 2 kræver i princippet en ændring af § 2 i lov om folkekirkens økonomi, hvis det skal kunne håndhæves centralt af enten den pågældende biskop eller af By-, Land- og Kirkeministeriet. Det skyldes, at tværgående hensyn til fx præstemangel i andre stifter eller folkekirkens samlede økonomi eller samfundets overordnede prioritering af arbejdsstyrken m.v. ikke kan lægges til grund for en biskops eller ministeriets afvisning af en ansøgning, da disse hensyn ikke ses entydigt beskrevet i forarbejderne til den nuværende lovhjemmel.

Det er udvalgets folkekirkelige medlemmers vurdering, at moratoriet i praksis vil kunne gennemføres uden en lovændring, som muliggør en formel afvisning af en eventuel ansøgning fra et menighedsråd, herunder fordi antallet af ansøgninger vil være beskedent. Det skal ses i sammenhæng med, at oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger i praksis typisk sker efter lokal dialog mellem et menighedsråd og den pågældende biskop, hvori biskoppens vurdering af behovet og muligheden for at dække det med stiftets eksisterende præsteårsværk vejer tungt. Moratoriet vurderes således i praksis at kunne gennemføres ved, at de 10 biskopper bakker op om det som led i udvalgets samlede anbefalinger.

8. Udvalgets anbefalinger

Udvalget anbefaler ovenfor nævnte model 2, jf. boks 17, dvs. et moratorium for nye lokalfinansierede præstestillinger, indtil der på baggrund af en arbejdsgruppe er besluttet og implementeret en ny tilgang/en justeret præstefordelingsmodel, som også sikrer strategisk drøftelse af folkekirkens samlede antal præsteårsværk.

Kapitel 5

Kapitel 5. Sikring af råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver

1. Problemstilling

Kommissoriet anfører, at det stigende behov for finansiering af fællesopgaver og vanskeligt omgængelige merudgifter i øvrigt udfordrer fællesfondens nuværende finansierungs- og omprioriteringsmekanismer.

Kommissoriet nævner på den baggrund en række forslag, som udvalget kan overveje, jf. boks 19.

Boks 19

Forslag, som udvalget kan overveje i henhold til kommissoriet

- En eller flere modeller for ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse med henblik på at kunne finansiere nye og nødvendige fællesopgaver fremover.
- En eller flere mekanismer med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro i form af fx tværgående samordning mellem folkekirkens lokale ligningsområder inden fastsættelse af den lokale kirkeskat.
- En eller flere styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag under forudsætning af, at mekanismerne fortsat sikrer
 1. løbende omprioritering inden for den samlede økonomiske ramme, og
 2. løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller eller udgiftsbegrænsende tiltag i folkekirken i øvrigt

Kilde: Udvalgets kommissorium, jf. bilag 1.

2. Baggrund

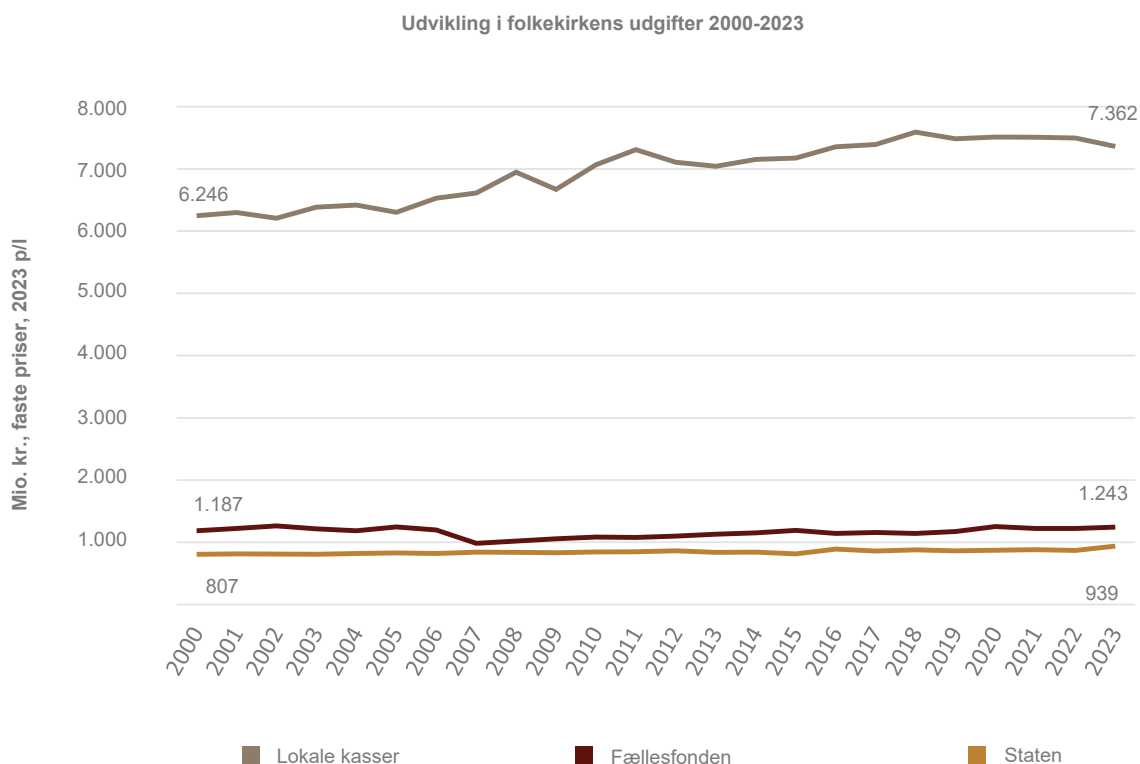
Samfundsændringer, teknologiske udviklinger og kulturelle forandringer betyder som anført i kommissoriet, at folkekirken oplever nye og ændrede behov, herunder stigende forventninger og nye krav til bl.a. folkekirkens digitale understøttelse og tilgængelighed, folkekirkens nationale engagement i udvalgte samfundsordener og folkekirkens tidssvarende varetagelse af administrative opgaver i relation til arbejdsmiljø, økonomistyring, kapitalforvaltning, it-systemer m.v.

Disse forventninger og krav indebærer hyppigt behov for løsning og finansiering af opgaverne i fællesskab frem for lokalt i de enkelte menighedsråd. Finansierungsbehovet vedrører ifølge kommissoriet både aktiviteterne i sig selv og By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirkens interessenter.

Det stigende behov for finansiering af fællesopgaver og vanskeligt omgængelige merudgifter i øvrigt udfordrer imidlertid fællesfondens nuværende finansierings- og omprioriteringsmekanismer, som adskiller sig fra de tilsvarende mekanismer for finansieringen af de lokale aktiviteter.

Landskirkeskatten er således hidtil blevet fastsat som en simpel pris- og lønregulering af den eksisterende økonomiske ramme ud fra et ønske om at fastholde folkekirkens landsdækkende udgifter på et uændret niveau over tid, herunder for ikke at bidrage unødigt til den samlede kirkeskats størrelse. Den lokale økonomi er modsat i vidt omfang vokset i takt med velstandsudviklingen blandt medlemmerne. Ses der på perioden efter 2000, er den lokale økonomi målt i faste priser vokset med omtrent 20 pct., mens fællesfondens økonomi stort set har været uændret i faste priser, jf. figur 10.

Figur 10: Udvikling i folkekirkens udgifter på lokalt og nationalt niveau siden 2000



Kilde: Folkekirkens konsoliderede årsrapporter 2020-2023.

Inden for fællesfondens uændrede ramme giver det årlige omprioriteringsbidrag på 2 pct. af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter et begrænset råderum til nye og nødvendige opgaver på ca. 6 mio. kr. årligt (2025-priser), som imidlertid tilvejebringes gennem en løbende reduktion af bevillingerne til eksisterende kerneopgaver, hvilket erfaringsmæssigt giver anledning til fornyede bevillingsønsker efter en periode.

3. Udvalgets supplerende overvejelser

Langt de fleste aktiviteter i folkekirken besluttet og finansieres lokalt i tråd med den grundlæggende decentrale ledelse, opbygning og forankring af den danske folkekirke. Udvalget deler dog samtidig vurderingen af, at der er og fortsat vil være et stigende behov for at løse flere opgaver i fællesskab på tværs af folkekirken.

Udvalget finder derfor, at der er grund til at justere på det nuværende forhold, hvor den lokale økonomi løbende øges i takt med velstandsstigningen og dermed over tid er kommet til at udgøre en stadig større andel af folkekirkens samlede økonomi, mens fællesfonden som udgangspunkt fastholdes på et uændret niveau i faste priser.

Udvalget har som baggrund for at kunne afgive konkrete anbefalinger fundet det hensigtsmæssigt at foretage en nærmere analyse af nogle af de indtægts- og udgiftsaspekter, som omtales i mere generel form i kommissoriet.

3.1. Folkekirkens og fællesfondens økonomi i lyset af medlems- og indtægtsprognoser

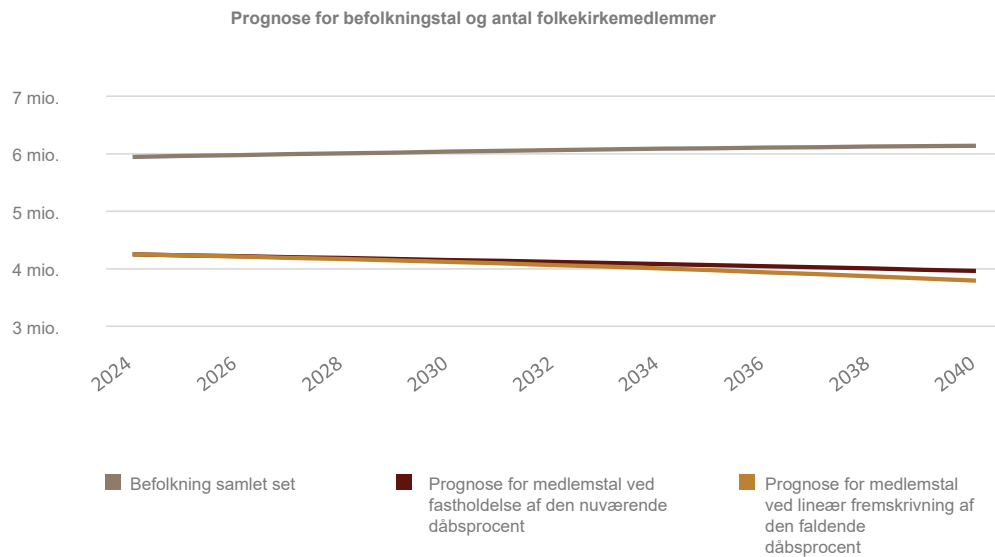
En eventuel forøgelse af fællesfondens økonomiske ramme over de kommende år må for det første betragtes i lyset af den forventede udvikling i folkekirkens samlede økonomi i den kommende årrække. I en situation med vækst i den samlede økonomi i folkekirken vil en forøgelse af fællesfondens økonomiske ramme således kunne ske ved at kanalisere en andel af den økonomiske vækst til fællesfonden, frem for udelukkende at lade den tilfalde de lokale kasser. I en situation med udsigt til en uændret eller reduceret samlet økonomi i folkekirken vil en forøgelse af fællesfondens økonomiske ramme modsat kræve realøkonomisk omprioritering fra lokalt til nationalt niveau, hvis den samlede kirkeskat samtidig skal holdes i ro.

By-, Land- og Kirkeministeriet har derfor på anmodning fra udvalget udarbejdet en medlems- og indtægtsprognose, som er opsummeret her.

Prognosen er baseret på Finansministeriets indkomstprognose, baseret på de mellemfristede fremskrivninger, som er en forventet årlig vækstrate på 1,12 pct. målt i faste priser, jf. Opdateret 2030-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2028, Finansministeriet, august 2024. Væksten i indkomsten antages fordelt gennemsnitligt på tværs af befolkningen.

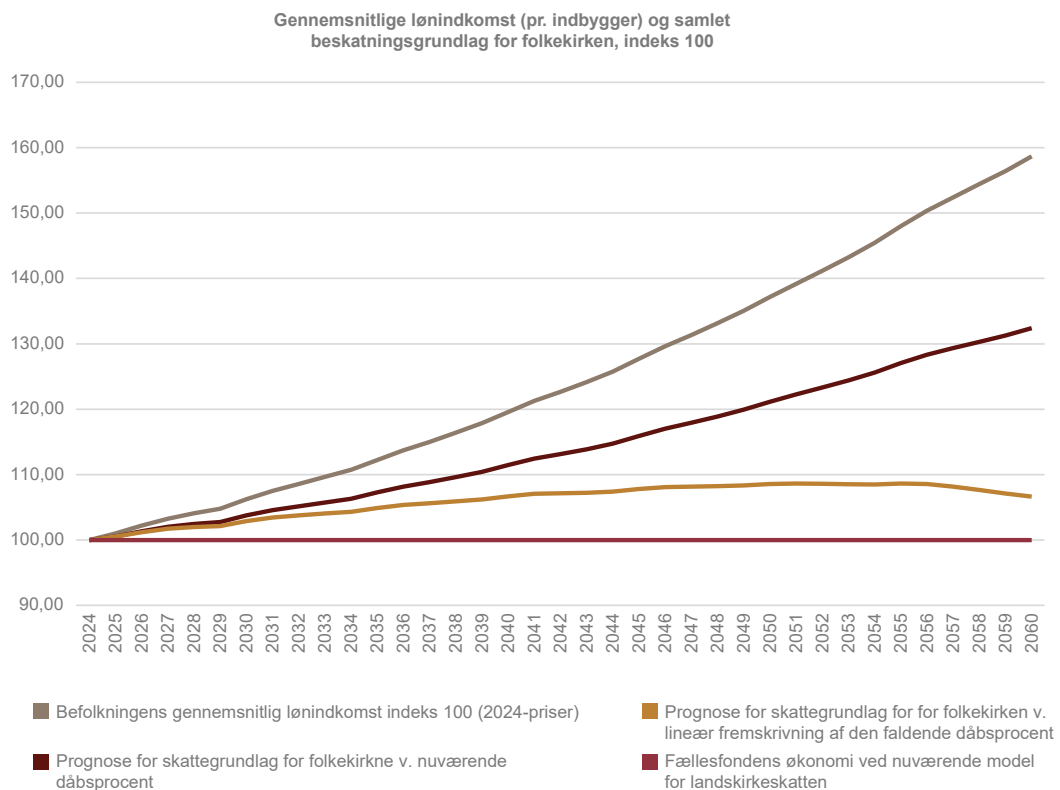
Udvikling i medlemsantallet er afhængig af både tilgang – i form af dåb – og afgang – i form af udmeldelser og dødsfald. De scenarier for medlemsudviklingen, som By-, Land- og Kirkeministeriet har udarbejdet, er alene baseret på variationer i dåbsprocenten og bygger således på antagelser om, at dødeligheden blandt folkekirkemedlemmer svarer til resten af befolkningen, samt at udmeldeshyppigheden er konstant hen over perioden. Der er lavet to scenarier vedr. forventet udvikling i medlemmer af folkekirken, hvor scenarie 1 antager, at dåbsprocenten forbliver uændret på niveauet i 2023, mens scenarie 2 fremskriver de seneste 15 års fald i dåbsprocenten lineært.

Figur 11 viser, at der over tid forventes en nedgang i såvel det numeriske antal af folkekirkemedlemmer som i andelen af folkekirkemedlemmer i forhold til den danske befolkning, uanset hvilket scenarie for dåbsprocenten der lægges til grund.

Figur 11: Prognose for medlemsudvikling i folkekirken

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

På baggrund af indkomstprognosen for befolkningen som helhed og medlemsprognosen for folkekirken kan der opstilles en prognose for udviklingen i folkekirkens samlede økonomi (beskatningsgrundlag) ved uændret kirkeskatteprocent. Prognosen fremgår af figur 12.

Figur 12: Prognose for udviklingen i folkekirkens økonomi sammenholdt med samfundsøkonomien

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Som det fremgår af figur 12, kan folkekirkens samlede økonomi alt andet lige forventes at vokse over de kommende år, uanset at medlemstallet forventes at falde gradvist. Det skyldes, at det forventede medlemsfald opvejes af den forventede vækst i samfundsøkonomien og dermed også i beskatningsgrundlaget blandt de tilbageværende medlemmer.

På grund af det forventede medlemsfald vil folkekirkens økonomi dog ikke stige med samme takt som samfundsøkonomien i øvrigt. Det kan over tid føre til et misforhold mellem på den ene side folkekirkemedlemmers, ansattes og det omgivende samfunds forventninger til folkekirkens service- og aktivitetsniveau (både lokalt og på nationalt niveau) og på den anden side folkekirkens økonomiske mulighed for at leve op til forventningerne ved en uændret kirkeskatteprocent. Misforholdet kan være særligt udtalt i områder af landet, hvor medlemstal og/eller indkomstgrundlag måtte falde væsentligt mere end andre steder.

Prognosen er i sagens natur følsom over for uventede scenarier i form af fx større fald i dåbsprocent eller stigninger i antal udmeldelser af folkekirken eller i form af kortere eller længere recessioner i økonomien. Det vurderes derfor ikke hensigtsmæssigt at basere beslutninger på prognoser, der rækker hele 35 år ud i fremtiden, sådan som det er illustreret i figur 11 og 12.

Ses der alene på prognosen for de kommende 15 år frem til 2040, fremgår det af figur 12, at samfundsøkonomien forventes at vokse med i alt ca. 20 pct., mens folkekirkens økonomi under forudsætning af en uændret kirkeskatteprocent forventes at vokse med mellem 8 og 12 pct., svarende til skønsmæssigt imellem 650 mio. kr. og 1,0 mia. kr. i 2025-priser baseret på en samlet ligning på 8,3 mia. kr. i 2023 (2025-priser). Denne skønsmæssige stigning svarer til en gennemsnitlig vækst i folkekirkens samlede økonomi på mellem ca. 45 og 67 mio. kr. om året i 2025-priser ved uændret kirkeskatteprocent. Det bemærkes, at medlems- og indtægtsprognosen bygger på en række antagelser og forbehold, og at skønnet for væksten i folkekirkens samlede økonomi i sagens natur er usikkert.

Selv om folkekirkens økonomi således ved uændret kirkeskatteprocent står til kun at vokse omkring halvt så meget som den øvrige samfundsøkonomi, kan der ikke desto mindre forventes en positiv realvækst på landsplan. Udvalget vurderer på den baggrund, at det er forsvarligt at anbefale en forøgelse af fællesfondens økonomiske ramme i de kommende år til nye og nødvendige fællesopgaver, som er større end den hidtidige simple fremskrivning af budgettet i faste priser, samt at det er realistisk, at en sådan forøgelse kan ske, uden at den samlede kirkeskatteprocent øges.

3.2. Fællesfondens pensionshensættelser

Det fremgår af kommissoriet, at den nuværende model for finansieringen af fællesfondens pensionshensættelser til tjenstemandsansatte kirkefunktionærer forventeligt fra 2028 og frem vil begynde at bidrage med en mindre forøgelse af fællesfondens råderum, svarende til 1-5 mio. kr. årligt afhængig af den fremtidige pris- og lønudvikling.

Denne forventning bygger på den model, der blev besluttet i 2019 i forbindelse med en fornyet aktuarberegning af fællesfondens pensionsforpligtelse for tjenstemandsansatte kirkefunktionærer i menighedsrådene. Her besluttede kirkeministeren efter indstilling fra budgetfølgegruppen at fastholde menighedsrådenes pensionsbidragsprocent på 18,4 pct., og at den del af pensionsforpligtelsen, der ikke dækkes af dette pensionsbidrag, skulle dækkes ved at forhøje fællesfondens pensionshensættelse fra 105 til 200 mio. kr. årligt (fra og med 2020) og ved at forhøje landskirkeskatten med 70 mio. kr. (fra og med 2021). Det blev samtidig besluttet, at pensionshensættelsen på 200 mio. kr. årligt ikke reguleres med den årlige pris- og lønudvikling, modsat landskirkeskatten, der efter normal procedure reguleres årligt med pris- og lønudviklingen.

Modellen indebærer, at fællesfondens frie egenkapital dækker den indledende underfinansiering, mens landskirkeskatten efter en årrække med positiv årlige pris- og lønreguleringer gradvist vil reducere det årlige træk på fællesfondens frie egenkapital, og herefter gradvist vil give et begrænset råderum i fællesfonden i form af differencen mellem den uændrede årlige pensionshensættelse og den pris- og lønregulerede landskirkeskat.

I budgetfølgegruppens daværende indstilling til kirkeministeren om modellen indgik en afvejning af en række væsentlige hensyn, herunder hensynet til at undgå en stigning i den samlede kirkeskat, hvis pensionshensættelsen blev hævet meget i en kortere årrække, over for hensynet til, at fremtidige generationer ville komme til at indbetale mere til forrige generationers pension, jo længere indbetalingerne blev udsat til senere, eller jo flere år indbetalingerne blev udstrakt over. Der blev i indstillingen blandt andet lagt vægt på, at den faste, nominelle hensættelsesprofil over tid – i kombination med den fortsatte p/l-regulering af landskirkeskatten – skaber en vis robusthed i fællesfondens budget, som efter konkret skøn og behov kan bruges til yderligere at styrke pensionsformuen eller andre lovlige formål, jf. lov om folkekirkens økonomi. Der blev endvidere lagt vægt på, at profilen samtidig tilgodeser generationsproblematikken ved at indebære en højere indledende hensættelse og en efterfølgende automatisk aftrapning af realværdien i takt med inflationen.

Beregningen af modellens økonomiske profil over relativt mange år er dog følsom over for større og/eller længerevarende inflationsstigninger samt ændringer i afkastet af fællesfondens obligations- og aktiebeholdning, fordi den manglende pris- og lønregulering af den årlige pensionshensættelse på 200 mio. kr. betyder, at værdien af den årlige pensionshensættelse falder hurtigere end antaget, mens pensionsudbetalingerne stiger i takt med pris- og lønudviklingen.

Der gennemføres derfor jævnligt aktuarberegninger af den forventede profil for pensionshensættelser og -udbetalinger. Den seneste aktuarberegning, der blev gennemført i januar 2025, viser, at pensions-hensættelsesmodellen fortsat er holdbar, trods den lidt højere inflation i 2022-2025.

Beregningen viser endvidere, at fællesfondens årlige regnskab fra 2027 forventes at have et positivt resultat, hvilket langsomt vil skabe et lille råderum, som dog de første år forventes at være af en ret begrænset størrelse.

3.3. Sekretariatsbetjening og understøttelse af udviklingsinitiativer

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at både obligatoriske og mere udviklingsorienterede folkekirkelige fællesopgaver indebærer nye finansieringsbehov, dels til aktiviteterne i sig selv, dels til By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirkens interesser.

By-, Land- og Kirkeministeriet oppebærer således i dag en indtægt fra fællesfonden på 3,6 mio. kr. til dækning af administrationsudgifter med mulighed for at søge yderligere tillægsbevillinger for konkrete opgaver og projekter herudover.

I tillæg til de løbende administrative opgaver løser By-, Land- og Kirkeministeriet konkrete opgaver og projekter for folkekirkens fællesfond, som kan finansieres efter konkret bevillingsansøgning til fællesfonden. Opgaverne og udgifterne hertil falder typisk i to kategorier: dels enkeltstående udgifter til eksterne konsulenttydelser (fx advokatundersøgelser, budgetanalyser, spørgeskemaundersøgelser o.lign.), dels sekretariatsbetjening og bidrag til modning af udviklingsinitiativer for folkekirken.

By-, Land og Kirkeministeriet har – i tråd med den stigende efterspørgsel efter fælles løsninger i folkekirken – oplevet et markant øget ressourcebehov til ministeriets bistand til modning af udviklingsinitiativer i folkekirken, og ressourceforbruget hertil er aktuelt anslået til yderligere 3,2 mio. kr. Eksempler på ministeriets arbejde med udviklingsinitiativer i folkekirken siden 2020 fremgår af boks 20.

Eksempler på By-, Land- og Kirkeministeriets arbejde med større udviklingsinitiativer for folkekirken siden 2020

- Arbejdsgruppe vedr. Projekt Folkekirkens Intranet (2020-2022, medlemskab)
- Arbejdsgruppe vedr. Grøn Forvaltning (2021, medlemskab)
- Arbejdsgruppe vedr. Gode rammer for folkekirkens lokale kasser (2022, formandskab og sekretariatsbetjening)
- Arbejdsgruppe vedr. Liturgisk Forum (2022, medlemskab)
- Dåbskommission (2023-2026, medlemskab)
- Styregruppe for folkekirkens arbejdsmiljøundersøgelse (2022-, formandskab og sekretariatsbetjening. Hertil desuden projektejer og projektleder på selve undersøgelsen)
- Styregruppe for Projekt forenkling og bedre understøttelse af menighedsrådsarbejdet (2024-2025, formandskab og sekretariatsbetjening af styregruppe og arbejdsgrupper)
- Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver (2024-2025, formandskab og sekretariatsbetjening)

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet.

By-, Land- og Kirkeministeriet har kun i et enkelt tilfælde i nyere tid ansøgt om bevilling til dækning af sekretariatsudgifter til modning af udviklingsinitiativer for folkekirken. I forbindelse med projektet "Menighedsråd på jeres måde" i 2014 blev der således givet en midlertidig bevilling til ansættelse af tre årsværk i ministeriet. Siden har denne type opgaver for folkekirken været afholdt inden for ministeriets finanslovsbevilling.

By-, Land- og Kirkeministeriet gør konkret opmærksom på, at flere af anbefalingerne fra nærværende udvalgsarbejde vil kræve understøttelse i implementeringsfasen, ligesom flere forslag fra det netop afsluttede Projekt forenkling og bedre understøttelse af menighedsrådsarbejdet kræver væsentlig bistand fra ministeriet m.v. for at kunne implementeres.

3.4. Beparelsesmuligheder i fællesfonden

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriets opdrag om at foreslå andre udgiftsbegrænsende tiltag overvejet, om der kan skabes et øget råderum til nye og nødvendige fællesopgaver ved at gennemføre diskretionære besparelser på fællesfondens udgiftsposter.

Det kan enten ske ved at anbefale konkrete beslutninger herom eller ved at anbefale iværksættelse af budgetanalyser af fællesfondens institutioner eller tilskudsbevillinger med det formål at reducere bevilningerne væsentligt gennem fx organisatoriske omlægninger eller aktivitetsmæssige tilpasninger. By-, Land- og Kirkeministeriet står i den forbindelse til rådighed med hensyn til iværksættelse og faglig kvalitetssikring af budgetanalyser med henblik på omlægninger og tilpasninger, som de folkekirkelige repræsentanter måtte anbefale med henblik på at opnå besparelser.

Udvalget har imidlertid ikke identificeret konkrete besparelsesmuligheder i fællesfonden.

3.5. Flytning af udgifter mellem folkekirkens niveauer

Udvalget noterer sig, som det også fremgår af kommissoriet, at det ved flere lejligheder i de senere år er besluttet at flytte udvalgte udgifter mellem de lokale kasser og fællesfonden. Såfremt der flyttes opgaver fra fællesfonden til de lokale kasser, kan dette også bidrage til at skabe et øget råderum i fællesfonden til nye og nødvendige fællesopgaver.

Udvalget peger i tillæg til de eksempler, der er nævnt i kommissoriet, på den ovennævnte forhøjelse af fællesfondens pensionshensættelser for at dække den del af pensionsforpligtelsen for menighedsrådenes tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, der ikke dækkes af menighedsrådenes pensionsbidrag, som et eksempel på en flytning af meget væsentlige udgifter fra de lokale kasser til fællesfonden. Flytningen var begrundet i, at fællesfonden bedre kunne sikre en solidarisk løsning og en hensigtsmæssig kapitalforvaltning af pensionsreserven. Udvalget peger modsat på den samtidige flytning af visse brugerrelaterede it-udgifter (til pc'er og licenser m.v.) som et eksempel på flytning af udgifter fra fællesfonden til de lokale kasser. Denne flytning var begrundet i, at en tæt sammenhæng mellem lokale aktiviteter og udgifter indebærer en mere hensigtsmæssig økonomistyring.

Udvalget bemærker i forlængelse heraf, at det fortsat bør være muligt at træffe konkrete beslutninger om flytning af udvalgte udgifter ud fra fx økonomistyrings- eller rimelighedshensyn, og opfordrer til, at

budgetfølgegruppen løbende er opmærksom herpå og aktivt overvejer mulighederne herfor.

4. Diskussion af løsningsmuligheder

4.1. Modeller for ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse

Gældende ret

Det følger af § 11, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, at der af fællesfonden kan afholdes folkekirkelige udgifter for så vidt de ikke i henhold til loven skal dækkes af de lokale kasser eller af statens tilskud til folkekirken. Det følger endvidere af lovens § 15, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter fællesfondens budget, og at der ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end indtægterne fra landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreført overskud fra tidligere år. Det følger endelig af lovens § 15, stk. 3, at landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren.

Med hjemmel i lov om folkekirkens økonomi har kirkeministeren udstedt bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Det følger af bekendtgørelsens § 7, at budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden rådgiver ministeriet og kirkeministeren om budgetopfølgning, budgetfastlæggelse og eventuelle efterfølgende budgetændringer samt, efter anmodning, i spørgsmål om fællesfonden i øvrigt.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 9, at budgetfølgegruppen årligt indkalder et budgetsamråd bestående af en læg repræsentant for hvert stift valgt af stiftsrådet samt en observatør fra Præsteforeningen samt fra kirkefunktionærernes faglige organisationer. Budgetsamrådet har til opgave at have indseende i fællesfondens regnskab og at drøfte spørgsmål om prioritering af fællesfondens udgifter forud for budgetfølgegruppens rådgivning af kirkeministeren om fastlæggelsen af årets budget.

Der er ikke fastsat lovgivningsmæssige regler om størrelsen af landskirkeskatten, men det har gennem en længere årrække været fast praksis, at landskirkeskatten – med enkelte ekstraordinære undtagelser, som fx i forbindelse med forhøjelsen af fællesfondens pensionshensættelser for at dække den del af menighedsrådenes pensionsforpligtelse, der ikke dækkes af menighedsrådenes pensionsbidrag, jf. ovenfor – er blevet fastsat som en simpel pris- og lønregulering af den eksisterende økonomiske ramme. Landskirkeskatten har på den baggrund som udgangspunkt været uændret i faste priser over en længere årrække.

Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets vurdering, at der må findes en balance mellem at sikre et vist, udvidet råderum i fællesfonden over for hensynet til ikke unødigt at øge fællesfondens årlige budget eller egenkapital samt hensynet til at fastholde en sund økonomistyring af fællesfondsinstitutionerne, herunder sikre løbende effektivisering og mulighed for omprioritering i fællesfonden.

Et vist, yderligere råderum til finansiering af nye og nødvendige aktiviteter i fællesfonden kræver en ændring af den hidtidige praksis for alene at fastsætte landskirkeskatten på baggrund af en simpel pris- og lønreguleret fremskrivning af fællesfondens eksisterende økonomiske ramme.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at ovennævnte indtægtsprognose viser, at væksten i samfundsøkonomien kan forventes at være ca. 20 pct. over de kommende 15 år frem mod 2040, hvis man lægger Finansministeriets mellemfristede indkomstfremskrivninger til grund, jf. afsnit 3.1. Folkekirkens samlede økonomi kan iflg. prognosen i den samme periode forventes at vokse med mellem 8 og 12 pct., alt efter om man antager en lineær fremskrivning af den faldende dåbsprocent eller en uændret dåbsprocent. En vækst i folkekirkens økonomi af denne størrelsesorden svarer til skønsmæssigt mellem 45 og 67 mio. kr. om året ved en uændret kirkeskatteprocent baseret på den samlede kirkelige ligning i 2023. Det bemærkes, at medlems- og indtægtsprognosen bygger på en række antagelser og forbehold, og at skønnet for væksten i folkekirkens samlede økonomi i sagens natur er usikkert.

Udvalget vurderer på den baggrund, at det er forsvarligt at foreslå en begrænset forhøjelse af landskirkeskatten, som kanalisere en andel af denne vækst til finansiering af udvalgets forslag om konkrete fællesfondsudgifter samt til et vist, øget råderum i fællesfonden, uden at der sker en tilsvarende forhøjelse af den samlede kirkeskatteprocent. Udvalget bemærker i den forbindelse, at udgifter til mulige nye og nødvendige fællesopgaver i vidt omfang vil gå til og også fremover må forventes at gå til aktiviteter, som kan medvirke til at imødegå lokale udgifter gennem nationale tiltag.

Udvalget har på den baggrund overvejet to modeller for etablering af et vist, yderligere råderum:

1. Model 1: Forøgelse af omprioriteringsreserven med en varierende årlig forhøjelse af landskirkeskatten inden for et nærmere bestemt interval
2. Model 2: Forøgelse af omprioriteringsreserven med en fast årlig forhøjelse af landskirkeskatten

I begge tilfælde finansieres det øgede råderum af en forhøjelse af landskirkeskatten, og i begge tilfælde tilgår beløbet omprioriteringsreserven og kan anvendes til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver efter den eksisterende praksis. I begge tilfælde er den årlige forøgelse af landskirkeskatten akkumulerende, idet fællesfondens samlede økonomiske ramme gradvist vil vokse med den årlige forhøjelse af landskirkeskatten over tid i takt med, at omprioriteringsreserven udmøntes til permanente bevillinger.

Med model 1 er det muligt at tilføre fællesfonden et råderum, som – inden for et nærmere bestemt interval – afgøres af udviklingen i beskatningsgrundlaget, dvs. folkekirkemedlemmernes velstand, samt af eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger i tidligere år.

Af hensyn til fællesfondens budgetstabilitet bør landskirkeskatten dog som hidtil som minimum fremskrives med pris- og lønudviklingen, uanset om beskatningsgrundlaget i enkeltår med økonomisk lavvækst eller recession har udviklet sig tilstrækkeligt.

For at sikre et vist årligt råderum til prioritering af nye og nødvendige fællesopgaver, fastsættes landskirkeskatten endvidere med et beløb, så omprioriteringsreserven består af mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner, uanset hvordan beskatningsgrundlaget i det pågældende år har udviklet sig. Modellen indebærer, at der i tilfælde af lavvækst eller recession i enkelte år – eller i enkelte ligningsområder – vil være behov for ikke desto mindre at opkræve tilstrækkelig landskirkeskat til dels at kunne svare fællesfondens forpligtelser, dels at fastholde et vist minimumsråderum i fællesfonden. Modsat vil der i år med høj vækst maksimalt blive opkrævet landskirkeskat svarende til 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget og mindre, hvis der er uforbrugte omprioriteringsmidler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger i tidligere år.

Det bemærkes, at en løbende årlig forhøjelse af landskirkeskatten på 7-20 mio. kr. i runde tal svarer til en forøgelse af fællesfonden på ca. 0,5-1,4 pct. om året. Ved en vækst i det kirkelige beskatningsgrundlag i dette interval, vil balancen mellem det lokale og det nationale niveau således være uændret ved uændret kirkeskatteprocent i øvrigt. Ved vækstrater på over 1,4 pct. vil den lokale økonomi vokse relativt,

og ved vækstrater på under 0,5 pct. vil fællesfonden vokse relativt, under forudsætning af uændret kirkeskatteprocent.

I model 1, hvor den årlige forhøjelse af landskirkeskatten varierer med beskatningsgrundlaget, vurderer udvalget, at der af hensyn til at sikre lokal budgetstabilitet bør være en tidsmæssig forskydning mellem udviklingen i beskatningsgrundlaget og opkrævningen af landskirkeskatten. Det kan ske ved, at landskirkeskatten for år X som udgangspunkt fremskrives med den procentmæssige udvikling i udskrivningsgrundlaget i år X-1.

Det bemærkes, at størrelsen på omprioriteringsreserven for 2026 allerede nu kan beregnes. I 2026 vil omprioriteringsreserven således blive forøget med 15,5 mio. kr., såfremt model 1 anvendes.

Model 1 er nærmere beskrevet i boks 21.

Boks 21

Model 1 for øget råderum i fællesfonden: Forøgelse af omprioriteringsreserven med en varierende årlig forhøjelse af landskirkeskatten inden for et nærmere bestemt interval

- Landskirkeskatten for det kommende år (år X) fremskrives som udgangspunkt med den procentmæssige udvikling i udskrivningsgrundlaget for året forinden (år X-1). Dog fremskrives landskirkeskatten altid som minimum med pris- og lønregulering af fællesfondens samlede økonomiske ramme for året forinden.
- Fremskrivningen af landskirkeskatten efter denne metode vil i år med økonomisk vækst i folkekirkens beskatningsgrundlag indebære et vist, øget råderum, som tilgår omprioriteringsreserven og kan anvendes til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver efter den eksisterende praksis.
- Uanset udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fremskrives landskirkeskatten altid med et beløb, som sikrer, at omprioriteringsreserven udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner. Eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler eller tilbagefald fra midlertidige bevillinger i tidligere år indgår i beregningen af omprioriteringsreservens minimums- og maksimumsgrænserne på 7-20 mio. kr. Minimums- og maksimumsgrænserne justeres årligt med fællesfondens generelle pris- og lønregulering.

Anm.: En løbende årlig forhøjelse af landskirkeskatten på 7-20 mio. kr. svarer i runde tal til en forøgelse af fællesfonden på ca. 0,5-1,4 pct. om året.

Ved en vækst i det kirkelige beskatningsgrundlag i dette interval, vil balancen mellem det lokale og det nationale niveau således være uændret ved uændret kirkeskatteprocent i øvrigt. Ved vækstrater på over 1,4 pct. vil den lokale økonomi vokse relativt, og ved vækstrater på under 0,5 pct. vil fællesfonden vokse relativt, under forudsætning af uændret kirkeskatteprocent.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Det bemærkes, at forøgelsen af omprioriteringsreserven, således at der årligt er 7-20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget til rådighed, ikke er ensbetydende med, at der rent faktisk vil blive afholdt udgifter og opkrævet landskirkeskat i samme omfang. Finansiering af nye og nødvendige fællesfondsopgaver af råderummet vil fortsat i hvert enkelt tilfælde kræve en konkret beslutning af ministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen.

Med model 2 er det tilsvarende muligt at tilføre fællesfonden et råderum, men beløbet vil være kendt på forhånd af såvel fællesfonden som af de lokale kasser. Der er derfor ikke behov for at fastsætte et minimums- eller maksimumsbeløb og heller ikke for at indføre en tidsmæssig forskydning mellem

udviklingen i beskatningsgrundlaget og forhøjelsen af landskirkeskatten. Model 2 er nærmere beskrevet i boks 22.

Boks 22

Model 2 for øget råderum i fællesfonden: Forøgelse af omprioriteringsreserven med en fast årlig forhøjelse af landskirkeskatten

- Landskirkeskatten fastsættes som hidtil ved pris- og lønregulering af fællesfondens budget i indeværende år, men med tillæg af et udviklingsbidrag på 10 mio. kr., som tilgår omprioriteringsreserven og kan anvendes til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver efter den eksisterende praksis.
- Udviklingsbidragets størrelse justeres årligt med fællesfondens generelle pris- og lønregulering.

Anm.: En årlig forhøjelse af landskirkeskatten på 10 mio. kr. svarer i runde tal til en forøgelse af fællesfonden på ca. 0,7 pct. om året. Ved en vækst i det kirkelige beskatningsgrundlag på over 0,7 pct. vil den lokale økonomi vokse relativt, og ved vækstrater på under 0,7 pct. vil fællesfonden vokse relativt, under forudsætning af uændret kirkeskatteprocent.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Udvalgets anbefalinger

Udvalget anbefaler samlet set model 1, jf. boks 21. Det skyldes, at modellen på den ene side sikrer et større råderum i fællesfonden, når der er høj vækst i samfundet – og dermed i folkekirkens beskatningsgrundlag, og på den anden side en mindre opkrævning af landskirkeskat til fællesfonden, når væksten i folkekirkens beskatningsgrundlag er lav, hhv. når behovet for omprioriteringsmidler er begrænset.

Udvalget bemærker, at hverken model 1 eller model 2 udelukker ekstraordinære forhøjelser af landskirkeskatten, fx hvis det skønnes i folkekirkens interesse at finansiere væsentlige større projekter eller varige udgifter via fællesfonden. Det bør dog efter udvalgets opfattelse ske på baggrund af en konkret projektbeskrivelse og konkrete udgiftsskøn samt efter rådgivning fra budgetfølgegruppen, jf. afsnittet om gældende ret.

4.2. Styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag

Gældende ret

Som det fremgår af afsnittet om gældende ret under afsnit 4.1. følger det af lov om folkekirkens økonomi § 15, stk. 2, at kirkeministeren fastsætter fællesfondens budget, og af bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden § 7, at budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden rådgiver ministeriet og kirkeministeren om budgetopfølgning, budgetfastlæggelse og eventuelle efterfølgende budgetændringer samt, efter anmodning, i spørgsmål om fællesfonden i øvrigt.

Det fremgår desuden af lov om folkekirkens økonomi § 17, stk. 4, at regnskabet revideres af rigsrevisionen.

Siden 2010 har alle fællesfondsinstitutioner været omfattet af et årligt omprioriteringsbidrag på 2 pct. af driftsbevillingerne. Omprioriteringsbidrag omfatter ikke midlertidige (projekt-)bevillinger, men alene permanente driftsbevillinger. Omprioriteringsbidrag indbudgetteres fra det første budgetoverslagsår (BO1) og frem.

Fællesfondens omprioriteringsbidrag blev indført som led i opfølgningen på den alvorlige kritik fra Rigsrevisionen i 2003 af den økonomiske udgiftsstyring af fællesfonden, som førte til nedsættelse af en

projektgruppe i Finansministeriet mhp. bl.a. at udarbejde forslag til, hvordan økonomistyringen og regnskabsprocedurerne kan forbedres. Omprioriteringsbidraget for fællesfundsinstitutionerne var inspireret af det statslige omprioriteringsbidrag for de statslige institutioner, som der har været praksis for at ind-budgettere på regeringens finanslov siden 1980'erne.

Tilsvarende er der siden 2010 indført andre økonomiske styringsmekanismer i forhold til fællesfundsinstitutionerne med inspiration fra det statslige område, herunder jævnlige budgetanalyser og årlig mål- og resultatstyring.

Det bemærkes, at fællesfonden er underlagt regnskabs- og forvaltningsrevision af Rigsrevisionen, som blandt andet løbende undersøger, om By-, Land- og Kirkeministeriet sikrer en sund og ansvarlig økonomistyring af fællesfonden og dens institutioner. Rigsrevisionen refererer til Statsrevisorerne, som holder den enkelte ressortminister ansvarlig for forvaltningen på vedkommendes område.

Det statslige omprioriteringsbidrag

Det statslige omprioriteringsbidrag er en generel reduktion af driftsbevillingerne inkl. lønsumsrammen på 2 pct. i det sidste budgetoverslagsår (BO3), dvs. fra og med det tredje år efter en varig bevilling tildeles. I staten er alle driftsbevillinger, inkl. midlertidige bevillinger, omfattet af omprioriteringsbidraget, medmindre bevillingen løber i mindre end tre år og dermed ikke når at komme i BO3. Foruden omprioriteringsbidraget bliver de statslige driftsbevillinger lejlighedsvist ekstraordinært reduceret med henblik på at finansiere nye politiske initiativer.

Provenuet fra det statslige omprioriteringsbidrag tilfalder statskassen og giver dermed et prioriteringsmæssigt råderum på tværs af alle ministerområder, uanset statens øvrige indtægter og udgifter.

Det statslige omprioriteringsbidrag adskiller sig herved fra omprioriteringsbidraget på fællesfondens område, idet fællesfundsinstitutionernes omprioriteringsbidrag alene omprioriteres inden for folkekirken. Derudover er der den forskel, at omprioriteringsbidraget for nye bevillinger på det statslige område først træder i kraft i det tredje budgetoverslagsår, mens omprioriteringsbidraget for nye bevillinger på fællesfondens område allerede træder i kraft i det første budgetoverslagsår.

Særlige ordninger og undtagelser fra det statslige omprioriteringsbidrag

Det statslige omprioriteringsbidrag trækkes fra den samlede driftsbevilling, inkl. lønsumsloft. Omprioriteringsbidraget trækkes ikke fra øvrige bevillinger, uanset om der er tale om lovbundne bevillinger, anlægsbevillinger eller andre typer bevillinger. På By-, Land- og Kirkeministeriets område beregnes der fx et årligt omprioriteringsbidrag fra ministeriets driftsbudgetter, men ikke fra bevillingen til præsteløn, som er en tilskudsbevilling.

Herudover findes der andre særlige ordninger og undtagelser, som desuden har været genstand for politisk besluttede ændringer over tid.

Der gælder således særlige ordninger for områder omfattet af udgiftspolitiske målsætninger mv., fx om at en bestemt andel af BNP skal gå til bestemte formål herunder forskning og uddannelse, hvor omprioriteringsbidraget fastholdes inden for de omfattede ministerområders egne rammer og tilbageføres til nye initiativer og prioriteringer på det enkelte område. Det var endvidere frem til 2015 praksis, at kulturinstitutioner kun delvist var omfattet af omprioriteringsbidraget, idet der i årene op til 2015 alene blev trukket et omprioriteringsbidrag på ½ pct.

Den daværende VLAK-regering besluttede som led i finanslovsforslaget for 2016, at statslige driftsområder, der tidligere var friholdt eller omfattet af et reduceret omprioriteringsbidrag, herunder uddannelses- og kulturområdet, skulle omfattes af et omprioriteringsbidrag på 2 pct. i lighed med andre statslige driftsområder. Som led i finanslovsforslaget for 2020 og den efterfølgende aftale om finansloven med RV, EL og ALT annullerede den daværende S-regering på ny det generelle omprioriteringsbidrag på uddannelses- og kulturområdet, så man gik tilbage til den hidtidige ordning fra 2020 og frem.

På politisk højt prioriterede områder, hvor der vurderes at være et særskilt behov for politisk og bevilingsmæssig stabilitet, anvendes der desuden økonomiske flerårsaftaler, som fastlægger budgetterne på de pågældende områder, fx politi og retsvæsen, for flere år ad gangen. På flerårsaftalebelagte områder er det dog samtidig normal praksis at gennemføre en budgetanalyse med et måltal på 2 pct. årligt bl.a.

med henblik på at kunne anvise omprioriteringer og effektiviseringer på området, som ved udløbet af flerårsaftalen eventuelt kan fastholdes på området og medfinansiere de fremadrettede økonomiske rammer.

Statslige budgetanalyser

Budgetanalyser på statens område initieres typisk af Finansministeriet, af departementer eller af en kombination af disse. De seneste år er flere analyser også initieret af statslige styrelser, der ønsker at skabe rum til omprioriteringer eller håndtere faldende bevillinger og stigende opgavemængde.

Budgetanalyser på statens område tager sigte på at skabe sammenhæng mellem ressourcer og opgaver og har typisk et eller begge af følgende to formål:

1. Identificering af effektiviseringsmuligheder og heraf følgende besparelser
2. Etablering af et provenu med henblik på strategisk omprioritering.

Effektiviseringstiltag kan bidrage til at frigøre ressourcer, herunder til kerneopgaven. Strategiske omprioriteringer indebærer muligheder for at prioritere mellem opgaver, fx kritiske og mindre kritiske i forhold til kerneopgaven.

Budgetanalyser gennemføres ofte med bistand fra eksterne konsulenter. Udgangspunktet for finansiering af budgetanalyser på statens område er, at det sker gennem det provenu, der skabes gennem budgetanalysen.

Budgetanalyser på statens område adskiller sig typisk fra de budgetanalyser, som hidtil er gennemført på fællesfondens område. De hidtidige budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner har typisk ikke haft som særskilt målsætning at identificere nærmere definerede besparelsesmålsætninger, men har i højere grad været analyser af, om den pågældende fællesfondsinstitution løser de rette opgaver, om opgaverne er organiseret hensigtsmæssigt, og om omkostningerne er rimelige i forhold til de løste opgaver. Udgifterne ved budgetanalyserne har desuden været finansieret af fællesfonden og ikke af et forventet provenu, der skabes gennem budgetanalysen.

De hidtidige budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner har således alle ført til efterfølgende bevillingsforhøjelser efter ansøgning om omprioriteringsmidler som angivet i tabel 14.

Tabel 14: Oversigt over hidtidige budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner og efterfølgende bevilling af omprioriteringsmidler

Fællesfondsinstitution	Provenu (-) hhv. bevilling (+) løbende priser)	Årstal
Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter	+ 5 mio. kr.	2011-13
Kirkemusikskolerne	+ 7,0 mio. kr.	2015
Folkekirkens It	+ 2,5 mio. kr.	2017
Stiftsadministrationer og stiftscentre	+ 17,2 mio. kr.	2017-19
Personregistreringen	+ 5,6 mio. kr.	2024

Anm.: Budgetanalysen af Personregistreringen i 2024 var en intern budgetanalyse. Øvrige analyser blev gennemført med ekstern konsulentbistand.

Kilde.: By-, Land- og Kirkeministeriet

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring i staten bidrager til at omsætte politiske og strategiske mål til konkrete indsatser og løsninger i de statslige institutioner. Styringen tager sigte på at skabe fundamentet for en kontinuerlig dialog om kerneopgaven og den strategiske retning for institutionen.

Strategisk styring kan skabe retning for institutionernes arbejde og sikre et fokus på udvikling. Ved at arbejde med mål- og resultatstyring kan statslige institutioner omsætte den strategiske styring til konkrete målsætninger gennem brugen af en mål- og resultatplan.

I praksis udmønter mål- og resultatstyring sig i en mål- og resultatplan, hvor topledelsen udstikker en flerårig strategisk retning for styrelsen. På baggrund heraf opstilles få udvalgte mål for styrelsens kerneopgaver og strategiske udvikling. Udarbejdelsen af målene og opfølgningen på disse drøftes typisk periodisk på topledelsesniveau.

Mål- og resultatstyring er også indført i forhold til fællesfonden. By-, Land- og Kirkeministeriet har dog afvist jævnlige anbefalinger fra Rigsrevisionen om at gøre kirkelige kerneopgaver, som kan betragtes som indre anliggender i folkekirken, til genstand for mål- og resultatstyring. Der indgår således ikke mål for fx dåbsprocent o.lign. i de nuværende mål- og resultataftaler med stiftsadministrationerne, ligesom der i vidt omfang tages hensyn til stifternes egne ønsker og mål i dialogen med By-, Land- og Kirkeministeriet.

Udvalgets overvejelser

Udvalget lægger vægt på, at en forøgelse af fællesfondens råderum ikke må føre til en situation, hvor fællesfondens budgetmæssige rammer ikke nødvendiggør en fortsat og løbende bevidst prioritering og effektiv ressourceanvendelse til alle fællesfondens aktiviteter. Det gælder ikke mindst i en situation, hvor folkekirkens medlemstal forventes at være faldende, og hvor folkekirkens samlede økonomi som beskrevet i afsnit 3.1 kun kan ventes at vokse omkring halvt så meget som samfundsøkonomien i øvrigt.

Udvalget kan i henhold til kommissoriet foreslå en eller flere styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag under forudsætning af, at mekanismerne fortsat sikrer 1) løbende omprioritering inden for den samlede økonomiske ramme, og 2) løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter.

Udvalget har ikke umiddelbart kunnet pege på andre styringsmekanismer, som lever op til kommissoriets betingelser, end de ovenfor angivne, der er inspireret fra det statslige område. Ud over omprioriteringsbidraget i sig selv drejer det sig om budgetanalyser og mål- og resultatstyring. Af de to har alene budgetanalyser potentiale til at muliggøre løbende omprioritering inden for fællesfondens samlede ramme.

Fælles for de to undersøgte mekanismer er, at en mere håndfast brug af instrumenterne svarende til den beskrevne praksis i staten vil være udtryk for en betydelig mere central styring på bekostning af ledelsesrummet i fællesfondsinstitutionernes egne ledelser og bestyrelser. Det udelukker ikke, at de to nævnte mekanismer fortsat anvendes som supplement til omprioriteringsbidraget. Begge mekanismer er allerede i dag en integreret del af den økonomiske styring af fællesfonden, jf. afsnittet om gældende ret.

Udvalget bemærker dog, at de hidtidige budgetanalyser af fællesfondsinstitutioner ikke har medført et provenu, der har kunnet omprioriteres til andre fællesfondsformål. Hovedreglen har i stedet været en bevillingsforhøjelse, begrundet i flere opgaver eller fordyrelse af eksisterende opgaver. Udvalget har heller ikke i forbindelse med nærværende udvalgsarbejde peget på konkrete forslag til besparelser eller budgetanalyser med henblik på besparelser eller provenu, der kan anvendes til omprioritering på tværs af fællesfonden.

By-, Land- og Kirkeministeriet bemærker herudover, at budgetanalyser af fællesfondsinstitutionerne – særligt hvis antallet og ambitionen for budgetanalyserne skal hæves – vil skulle finansieres og understøttes administrativt, jf. også afsnit 3.3.

Selve analyserne vil som hidtil fortrinsvis skulle gennemføres af eksterne konsulenter efter udbud, dvs. til markedsprisen, hvilket kan finansieres ved tillægsbevilling fra fællesfonden. Men også ministeriets

administrative arbejde med opfølgning på budgetanalyser af fællesfundsinstitutioner har i flere tilfælde vist sig særdeles ressourcekrævende. Således indebar den planmæssige budgetanalyse af stiftsadministrationerne i 2017-19 en meget omfattende analyse- og opfølgingsproces, herunder med ledelse, deltagelse og forberedelse af styregrupper, arbejdsgrupper, seminarer, rapportskrivning og implementering samt involvering af hele ministeriets daværende ledelsesgruppe, samtlige biskopper og alle stiftskontorchefer i drøftelserne i tillæg til involvering af Landsforeningen og Provsteforeningen i afledte drøftelser.

Udvalgets anbefalinger

Udvalget har samlet set ikke kunnet pege på alternative styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag, og som giver den samme sikkerhed for dels at kunne beslutte løbende omprioriteringer på tværs af fællesfonden, dels at de enkelte institutioner af egen drift selv sikrer løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger.

Udvalget er opmærksom på, at omprioriteringsbidraget for den enkelte institution indebærer en løbende mindre reduktion af institutionens driftsbevilling. Udvalget bemærker dog, at formålet hermed hænger sammen med fællesskabets samlede interesse i, at alle institutioner bidrager ligeligt og løbende til effektiviseringer og omprioriteringer i folkekirken.

Udvalget peger endvidere på, at omprioriteringsbidraget sikrer en decentraliseret tilgang til denne løbende effektivisering og omprioritering. Omprioriteringsbidraget indebærer således, at det overlades til den enkelte fællesfundsinstitutionens ledelse og bestyrelse at træffe de nødvendige dispositioner, frem for at budgetfølgegruppen aktivt må pege på, hvilke institutioner der skal gennemføre effektiviseringer og besparelser, og hvordan.

Det løbende omprioriteringsbidrag sikrer i stedet, at den enkelte institution ved eventuelt fornyet bevillingsbehov selv må argumentere for det konkrete behov i form af en bevillingsansøgning, frem for at budgetfølgegruppen modsat skal argumentere for en besparelse. Modellen sikrer samtidig, at eventuelle drifts- og personaletilpasninger sker løbende, frem for som pludselige årsværkstilpasninger som følge af udmeldte besparelser.

Frem for at pege på besparelser- eller tilpasningsmuligheder for konkrete fællesfundsinstitutioner finder udvalget, at det er budgetfølgegruppens opgave at sikre, at fællesfondens omprioriteringsmidler bruges til en bevidst prioritering på tværs af fællesfondens udgiftsformål frem for en automatisk videreførelse af alle fællesfundsinstitutioners hidtidige bevillings- og aktivitetsniveau.

Udvalget er opmærksom på, at kravet til den enkelte institution om at udarbejde bevillingsansøgning ved eventuelt fornyet behov indebærer et administrativt ressourcetræk hos den pågældende institution. Men udvalget finder, at en sådan administrativ indsats er en naturlig ledelsesopgave for institutioner med betydelige millionbevillinger.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at omprioriteringsbidraget på årligt 2 pct. fastholdes.

Udvalget anbefaler dog samtidig, at der fra og med 2026 gennemføres en praksisændring i udmøntningen af fællesfondens omprioriteringsbidrag, så praksis kommer til at svare til det statslige omprioriteringsbidrag ved, at omprioriteringsbidraget fremover beregnes for både permanente og midlertidige driftsbevillinger, men først træder i kraft i det tredje budgetoverslagsår (BO3). For bevillinger, der gives i 2026, beregnes der således omprioriteringsbidrag fra 2029 og frem. Ud over at sikre en ensartet praksis i forhold til omprioriteringsbidraget på det statslige område, tager den forsinkede udmøntning højde for, at identifikation og implementering af mulighed effektiviseringer typisk forudsætter en vis driftsperiode.

I forlængelse af forslaget om, at omprioriteringsbidraget for nye bevillinger først træder i kraft i BO3, anbefaler udvalget desuden, at der som overgangsordning ikke fratrækkes et omprioriteringsbidrag fra eksisterende driftsbevillinger i 2026, 2027 og 2028. Dermed gøres der i overgangsperioden ikke forskel på bevillingsmodtagere før og efter 2026.

Overgangsordningen udgør i realiteten en generel, treårig pause for beregning af det årlige omprioriteringsbidrag fra alle fællesfundsinstitutioner og tilskudsmodtagere i 2026-2028.

Udvalget peger under pausen i omprioriteringsbidraget på, at budgetfølgegruppen som hidtil har mulighed for at igangsætte budgetanalyser med ekstern konsulentbistand af udvalgte fællesfundsinstitutioner og -modtagere, herunder også med involvering af to eller flere fællesfundsinstitutioner, fx med henblik på at opnå effektiviseringsgevinster gennem samordning eller samarbejde mellem flere bevillingsmodtagere.

Udvalget bemærker, at den foreslåede treårige pause for omprioriteringsbidraget i 2026-2028 vil betyde et reduceret råderum i fællesfonden på 6 mio. kr. i 2026, 11,9 mio. kr. i 2027 og 17,9 mio. kr. i 2028, da omprioriteringsbidraget akkumulerer årligt. Som følge af tidligere års disponeringer i forventning om et uændret omprioriteringsbidrag i perioden opstår der derved en manko i omprioriteringsreserven under pausen på -2,0 mio. kr. i 2026, -4,3 mio. kr. i 2027 og -5,3 mio. kr. i 2028. I 2026-2028 vil landskirkeskatten derfor ekstraordinært skulle hæves for at dække denne manko.

Udvalgets anbefaling er sammenfattet i boks 23.

Boks 23

Udvalgets anbefaling vedrørende styringsmekanismer til sikring af løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden

- De eksisterende styringsmekanismer i fællesfonden i form af mål- og rammestyring, et omprioriteringsbidrag på årligt 2 pct. og lejlighedsvis budgetanalyser fastholdes.
- Der gennemføres en generel praksisændring fra og med 2026 ved, at fællesfondens omprioriteringsbidrag først træder i kraft i det tredje budgetoverslagsår (BO3) for både permanente og midlertidige driftsbevillinger. For bevillinger, der gives i 2026, beregnes der således omprioriteringsbidrag fra 2029 og frem.
- Som overgangsordning i forbindelse med praksisændringen beregnes der ikke omprioriteringsbidrag fra eksisterende driftsbevillinger i 2026-2028, svarende til en generel treårig pause i fællesfondens omprioriteringsbidrag.
- Budgetfølgegruppen har som hidtil mulighed for at igangsætte budgetanalyser med ekstern konsulentbistand af udvalgte fællesfundsinstitutioner og -modtagere.

Anm.: Det bemærkes, at den foreslåede treårige pause for omprioriteringsbidraget i 2026-2028 vil betyde et reduceret råderum i fællesfonden på 6,0 mio. kr. i 2026, 11,9 mio. kr. i 2027 og 17,9 mio. kr. i 2028, da omprioriteringsbidraget akkumulerer årligt. Som følge af tidligere års disponeringer i forventning om et uændret omprioriteringsbidrag i perioden opstår der derved en manko i omprioriteringsreserven under pausen på -2,0 mio. kr. i 2026, -4,3 mio. kr. i 2027 og -5,3 mio. kr. i 2028. I 2026-2028 vil landskirkeskatten derfor ekstraordinært skulle hæves for at dække denne manko.

Kilde: Udvalgets opstilling

4.3. Styrket folkekirkelig inddragelse i prioriteringen af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver

Gældende ret

Det fremgår af § 10 i lov om folkekirkens økonomi, at fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar over for kirkeministeren. Ordet "bestyres" er her anvendt i betydningen "administreres" eller "forvaltes".

I lovens § 11 fastlægges nærmere, hvilke udgifter fællesfonden skal og kan dække. Det fremgår af bestemmelsen, at fællesfonden afholder folkekirkens udgifter, som ikke dækkes af kirkekasserne, provstiudvalgskasserne eller staten i medfør af lovens § 2, § 17 g, stk. 3-6, eller § 20.

Den nuværende ordning betyder, at ministeren har enekompetencen i forhold til at beslutte, om der af fællesfonden skal bevilges midler til en bestemt udgift, herunder midler til de såkaldte fælles anliggender. Betegnelsen fælles anliggender omfatter forskellige initiativer eller aktiviteter inden for folkekirken, som det af forskellige grunde vurderes relevant eller nødvendigt at varetage på nationalt niveau.

Af lovens § 17, stk. 1, fremgår, at kirkeministeren aflægger regnskab for fællesfonden, og af stk. 3, at biskopperne, det i § 10 nævnte administrative fællesskab samt de institutioner, der helt eller delvist finansieres af fællesfonden, meddeler kirkeministeren de oplysninger og tilvejebringer det regnskabsmæssige materiale, som kirkeministeren finder nødvendigt for at aflægge fællesfondens regnskab.

Af lovens § 17, stk. 4, fremgår, at regnskabet revideres af rigsrevisionen. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at kirkeministeren står til ansvar over for Folketinget for fællesfondens forvaltning. Det bemærkes, at rigsrevisionen også gennemfører forvaltnings- og it-revision af fællesfondens forvaltning og institutioner.

Der er med §§ 7-8 i bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden (BEK nr. 1381 af 29/09/2022), nedsat en budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden, som har til opgave

1. at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom,
2. at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og
3. at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 8, stk. 3, at budgetfølgegruppen vælger en formand af sin midte, og af stk. 4, at Kirkeministeriet fungerer som sekretariat for budgetfølgegruppen.

Budgetfølgegruppen blev oprettet i 2002 og formaliseret i bekendtgørelsesform, jf. ovenfor, i 2006 og har siden fungeret som kirkeministerens centrale rådgivende organ i udøvelsen af ministerbeføjelsen i forhold til fællesfonden.

Udvalgets overvejelser

Udvalgets overordnede vurdering er, at behovet for fælles løsninger i folkekirken er og fortsat vil være stigende.

I den situation vurderer udvalget, at der er en risiko for, at By-, Land- og Kirkeministeriet i realiteten kan blive flaskehals for realiseringen af landsdækkende initiativer og ønsker fra folkekirken, hvis der ikke afsættes tilstrækkelige ressourcer til kvalificering, facilitering og implementering af initiativerne, eller hvis der ikke sker en bevidst prioritering af folkekirkens udviklingsønsker inden for den eksisterende økonomiske ramme. Det skyldes, at nye initiativer oftest forudsætter ministeriets aktive medvirken til faglig afklaring, processuel facilitering samt udarbejdelse og tværministeriel koordinering af eventuelle regelændringer. Hertil kommer kvalitetssikring af beslutningsgrundlag og økonomistyring m.v. af ledsagende fællesfondsbevillinger.

Udvalget vurderer på den baggrund, at der bør findes en holdbar løsning på den aktuelle underfinansiering af ministeriets sekretariatsbetjening og understøttelse af udviklingsinitiativer i folkekirken.

Udvalget finder dog samtidig, at folkekirken med fordel i højere grad kan inddrages i og dermed tage medansvar for prioriteringen af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver for folkekirken inden for de økonomiske og kompetencemæssige rammer.

Udvalget noterer sig, at det fremgår af udvalgets kommissorium, at folkekirkens styreform og organisering, herunder ansvaret for fællesfondens forvaltning og sekretariatsbetjening ikke er genstand for

udvalgets arbejde. Udvalget foreslår på den baggrund ikke ændringer i kirkeministerens og ministeriets kompetence i forhold til fællesfonden og sekretariatsbetjeningen. Udvalget foreslår i stedet en mere systematisk og løbende inddragelse af budgetfølgegruppen, herunder i By-, Land- og Kirkeministeriets prioritering af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver for folkekirken.

I forhold til finansiering af ministeriets sekretariats- og udviklingsopgaver for folkekirken foreslår udvalget i første omgang at hæve ministeriets indtægtsbevilling på finansloven svarende til den aktuelle anslåede underfinansiering af ministeriets løbende administrationsudgifter for fællesfonden, dvs. fra de nuværende 3,6 mio. kr. til 6,8 mio. kr. årligt, jf. afsnit 3.3. By-, Land- og Kirkeministeriet vil herudover som hidtil afholde udgifter til udviklings- og implementeringsopgaver for folkekirken, men vil efter konkret vurdering benytte muligheden for at søge om fællesfondsbevilling til afgrænsede opgaver og projekter.

Udvalgets anbefaling fremgår af boks 24.

Boks 24

Udvalgets anbefaling vedrørende styrket folkekirkelig inddragelse i prioriteringen af By-, Land- og Kirkeministeriets administrations- og udviklingsopgaver for folkekirken

Løbende administrationsudgifter

- Fællesfondens betaling for By-, Land- og Kirkeministeriets løbende administrationsudgifter forhøjes fra 3,6 mio. kr. til 6,8 mio. kr. (2025-p/l) svarende til den aktuelle underfinansiering af disse opgaver. By-, Land- og Kirkeministeriets indtægtsbevilling på finansloven forhøjes tilsvarende.
- Budgetfølgegruppen drøfter årligt et budgetforslag fra By-, Land- og Kirkeministeriet for det kommende års anvendelse af indtægtsbevillingen. Ministeriet sikrer endvidere, at væsentlige ændringer eller ændrede forudsætninger for anvendelsen af indtægtsbevillingen drøftes med budgetfølgegruppen. Ministeriet opgør og afrapporterer desuden årligt til budgetfølgegruppen om sidste års anvendelse af indtægtsbevillingen til løbende administrationsudgifter.

Udviklings- og implementeringsopgaver

- Budgetfølgegruppen drøfter årligt en aktivitetsplan for ministeriets planlagte udviklings- og implementeringsopgaver for folkekirken. Ministeriet sikrer endvidere, at væsentlige ændringer eller ændrede forudsætninger for aktivitetsplanen drøftes med budgetfølgegruppen.
- By-, Land- og Kirkeministeriet søger som hidtil i muligt omfang at afholde udgifter til udviklings- og implementeringsopgaver inden for ministeriets finanslovsbevilling, men vil efter konkret vurdering benytte muligheden for at søge om fællesfondsbevilling til afgrænsede udviklings- og implementeringsopgaver. Budgetfølgegruppen vil som hidtil skulle rådgive kirkeministeren om eventuelle omprioriterings- eller tillægsbevillingsansøgninger.
- Budgetfølgegruppen har som hidtil mulighed for at igangsætte budgetanalyser med ekstern konsulentbistand af udvalgte fællesfondsinstitutioner og -modtagere.

Anm.: Det bemærkes, at By-, Land- og Kirkeministeriet forventer at indgive ansøgninger til fællesfonden om tilførsel af midlertidige bevilling til implementering af de anbefalinger fra nærværende udvalgsarbejde samt fra det netop afsluttede Projekt forenkling og bedre understøttelse af menighedsrådsarbejdet, som indebærer administrative merudgifter for ministeriet. Prioritering heraf vil være en forudsætning for ministeriets bistand til forslagenes gennemførelse.

Kilde: Udvalgets opstilling.

4.4. Udgifter, forhøjelse af landskirkeskatten og råderummets størrelse som følge af udvalgets anbefalinger

Af tabel 15 nedenfor fremgår de konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af de anbefalinger fra udvalget, som indebærer behov for ekstraordinær finansiering fra fællesfonden.

Tabel 15: Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029 og frem
Forhøjelse af udligningstilskuddet	5,0	10,0	15,0	15,0
Etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker	4,0	5,0	5,0	7,0
Dækning af manko i omprioriteringsreserven som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	2,0	4,3	5,3	
Forhøjelse af eksisterende indtægtsbevilling til By-, Land- og Kirkeministeriets løbende administrative udgifter	3,2	3,2	3,2	3,2
I alt	14,2	22,5	28,5	25,2

Anm.: Administrative implementeringsudgifter, herunder i forbindelse med nedsættelse af en arbejdsgruppe med henblik på at udvikle en ny tilgang til fordeling og anvendelse af folkekirkens præsteårsværk, indgår ikke i oversigten. By-, Land- og Kirkeministeriet forventer at indgive ansøgning om midlertidig bevilling hertil fra fællesfonden.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Udvalget bemærker, at de udgiftsposter, som nævnes i tabel 15, enten er målrettet vanskeligt stillede sogne og provstier (forhøjelsen af udligningstilskuddet, som alene er en intern omfordeling mellem provstierne, og etablering af en enhed for folkekirkens middelalderkirker), eller understøtter nødvendige og prioriterede fællesopgaver i folkekirken. Der er redegjort nærmere herfor i de relevante afsnit.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriets opdrag om at foreslå andre udgiftsbegrænsende tiltag overvejet, om finansieringen af disse konkrete opgaver kan ske ved at gennemføre diskretionære besparelser på fællesfondens øvrige udgiftsposter. Udvalget har imidlertid ikke identificeret konkrete besparelsesmuligheder i fællesfonden eller peget på mulige budgetanalyser af udvalgte fællesfondsinstitutioner med henblik på udgiftsreducerende tiltag.

Udvalget peger i stedet på, at budgetfølgegruppen i tilfælde af et udisponeret mindreforbrug på fællesfonden i forbindelse med regnskabsafslutningen og efter en konkret vurdering, herunder af betydningen for fællesfondens egenkapital, kan indstille mindreforbruget videreført til det følgende budgetår, inden beløbet i modsat fald tilgår egenkapitalen. I regnskabet for 2024 var der således et udisponeret mindreforbrug på ca. 12 mio. kr., som kan videreføres til 2026. Udvalget vurderer, at fællesfondens aktuelle egenkapital har en størrelse, som gør det forsvarligt at gøre dette, og det indgår derfor i udvalgets anbefalinger, at et udisponeret mindreforbrug for fællesfonden i 2024 på 12 mio. kr. medgår til finansiering af merudgifterne ved udvalgets anbefalinger i 2026.

Udvalget anbefaler samlet set, at der besluttet en ekstraordinær forhøjelse af landskirkeskatten til finansiering af de konkret estimerede udgifter som følge af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 15.

Udvalget anbefaler endvidere, at der etableres et vist, yderligere råderum i fællesfonden gennem en årlig forhøjelse af landskirkeskatten, der som udgangspunkt følger udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag, dvs. udviklingen i folkekirkemedlemmernes betalingsevne, men som sikrer, at omprioriteringsreserven altid udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner, jf. boks 21 ovenfor.

Da forhøjelsen af landskirkeskatten med henblik på etablering af råderummet afhænger af, om omprioriteringsreserven udmøntes fuldt ud, og om det i givet fald sker som permanente eller midlertidige bevillinger, kan den årlige forhøjelse af landskirkeskatten til dette formål i princippet variere fra 0-20 mio. kr. Dog kan forøgelsen af omprioriteringsreserven for 2026 allerede beregnes på nuværende tidspunkt, fordi den afhænger af udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fra 2024-2025.

Udfaldsrummet for den samlede stigning i landskirkeskatten i 2026-2029 fremgår af tabel 16.

Tabel 16: Forhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029 og frem
Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 15	14,2	22,5	28,5	25,2
Minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget lavere end ca. 0,5 pct. samt ingen flerårige bevillinger fra omprioriteringsreserven	15,5	0,0	0,0	0,0
Overførsel af udsponeret mindreforbrug fra 2024	-12,0			
Minimumsforhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger	17,7	22,5	28,5	25,2
Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 15	14,2	22,5	28,5	25,2
Maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget højere end ca. 1,4 pct. og fuld udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger	15,5	35,5	55,5	74,8
Overførsel af udsponeret mindreforbrug fra 2024	-12,0			
Maksimumsforhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger	17,7	58,0	84,0	100,0
Til sammenligning: Skønnet vækst i folkekirkens samlede økonomi ved uændret kirkeskatteprocent, jf. medlems- og indtægtsprognosen.	45-67	90-134	135-201	180-268

Anm.: Det bemærkes, at den maksimale forhøjelse af landskirkeskatten alene vil opstå i situationer med høj vækst, og at stigningen derfor afspejler en øget betalingsevne blandt folkekirkemedlemmerne. Den maksimale forhøjelse af landskirkeskatten vil endvidere alene vil opstå i situationer, hvor det fulde beløb hvert år besluttet udmøntet til permanente omprioriteringsbevillinger til eksisterende eller nye fællesfundsinstitutioner eller -modtagere, hvilket ikke vurderes realistisk i tilfælde af flere år i træk med et højt udviklingsbidrag.

Som anført i tabellen, kan omprioriteringsreserven for 2026 allerede nu beregnes ud fra udviklingen i folkekirkens beskatningsgrundlag fra 2024-2025. Som medfinansiering i 2026 indgår desuden et udsponeret mindreforbrug i fællesfonden fra 2024.

Det bemærkes, at medlems- og indtægtsprognosen bygger på en række antagelser og forbehold, og at skønnet for væksten i folkekirkens samlede økonomi i sagens natur er usikkert, jf. afsnit 3.1.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

En oversigt over fordelingen på kommuneniveau af den foreslåede forhøjelse af landskirkeskatten i 2026, som samtidig tager højde for effekten af udvalgets forslag vedrørende udligningstilskuddets størrelse og fordeling, fremgår af hovedrapportens bilag 7.

Udvalget bemærker, at fællesfondens eksisterende omprioriteringsreserve for 2026 og kommende år som følge af de udfordringer, som førte til nedsættelse af udvalget, er meget begrænset. Den foreslåede treårige pause for omprioriteringsbidraget i 2026-2028 vil endvidere betyde et reduceret råderum i fællesfonden.

Finansieringen af nye og nødvendige fællesopgaver vil i denne periode i stedet skulle finansieres af det forøgede råderum i fællesfonden, jf. boks 21 ovenfor, hvilket udvalget dog umiddelbart skønner udgøre en passende økonomisk ramme, herunder i lyset af at fællesfundsinstitutioner og tilskudsmodtagere, der omfattes af den treårige pause i omprioriteringsbidraget, alt andet lige i øget omfang bør kunne finansiere eventuelle nye behov og merudgifter inden for rammen.

Det må i lyset af den meget begrænsede eksisterende omprioriteringsreserve forventes, at der ikke vil være uforbrugte eller tilbageførte omprioriteringsmidler af betydning i perioden. I stedet vil omprioriteringsreserven i perioden primært bestå af de midler, som tilføres gennem den forhøjelse af landskirkeskatten, og hvis størrelse afhænger af den økonomiske vækst i det enkelte år samt af eventuelle uforbrugte omprioriteringsmidler og tilbagefald af tidligere midlertidige bevillinger.

Den aktuelle omprioriteringsreserve samt minimums- og maksimumsstørrelsen af fællesfondens råderum i de kommende år som følge af udvalgets anbefalinger fremgår af tabel 17.

Tabel 17: Størrelsen af fællesfondens råderum i 2026-2029 som følge af udvalgets anbefalinger

Mio. kr. (2025-pl)	2026	2027	2028	2029
Eksisterende omprioriteringsreserve	4,0	7,6	12,6	18,6
Reduktion af reserven som følge af pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	-6,0	-11,9	-17,9	-17,9
Dækning af manko i omprioriteringsreserven som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028, jf. tabel 1	2,0	4,3	5,3	
Reduceret omprioriteringsreserve efter dækning af manko som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028	0,0	0,0	0,0	0,7
Minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget lavere end ca. 0,5 pct. og fuld årlig udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger	15,5	22,5	29,5	35,8
Nyt råderum i fællesfonden inkl. minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning	15,5	22,5	29,5	36,5
Maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten ved vækst i beskatningsgrundlaget højere end ca. 1,4 pct. og fuld årlig udmøntning af omprioriteringsreserven som permanente bevillinger	15,5	35,5	55,5	74,8
Nyt råderum i fællesfonden inkl. maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning	15,5	35,5	55,5	75,5

Anm.: Tallene for nyt råderum inkl. tilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten tager ikke højde for imødekommelse af omprioriteringsansøgninger i de kommende år. Bevilges der fx 4 mio. kr. permanent i 2026, er der således 4 mio. kr. færre i alle år.

Det bemærkes, at maksimumstilførslen af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten alene sker i situationer med høj vækst, og at den fulde akkumulerede effekt alene vil opstå, hvis den fulde omprioriteringsreserve hvert år udmøntes til permante bevillinger, hvilket ikke vurderes realistisk i tilfælde af flere år i træk med et højt udviklingsbidrag.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

4.5. Mekanismer til at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro

Gældende ret

Det følger af lov om folkekirkens økonomi § 7, stk. 1, at provstiudvalget fastsætter driftsrammer, anlægsbevillinger og projektbevillinger for 1) kirkekasser, 2) selvstændige juridiske enheder, hvor de deltagende menighedsråd har besluttet at flytte kompetencen til fastsættelse af driftsrammer, anlægsbevillinger og projektbevillinger til provstiudvalget, og 3) præsteembedernes faste ejendomme, hvor flere menighedsråd er fælles om de faste ejendomme.

Det følger af lov om folkekirkens økonomi § 7, stk. 2, at provstiudvalget på baggrund af de lokale kassers driftsrammer, anlægsbevillinger og projektbevillinger fastsætter det ligningsbeløb, som skal opkræves af kommunen. I tilfælde, hvor menighedsrådene har besluttet at flytte kompetencen hertil fra provstiudvalget til et budgetsamråd bestående af repræsentanter for provstiets menighedsråd, fastsættes ligningsbeløbet dog af budgetsamrådet, jf. lovens § 5, stk. 4. I tilfælde, hvor kommunen omfatter to eller flere provstier, fastsættes ligningsbeløbet enten af et budgetudvalg bestående af repræsentanter for begge provstiudvalg eller af provstiudvalget for det provsti, hvor flest af kommunens folkekirkemedlemmer bor, jf. lovens §§ 17 c-d.

Det følger af lov om folkekirkens økonomi § 7, stk. 3-5, at provstiudvalget ved ligningsbeløbets fastsættelse har adgang til at afsætte midler til en reserve på op til 5 % af ligningsbeløbet, som provstiudvalget

efter ansøgning fra menighedsrådene kan bevilge anvendelse af inden for nærmere rammer, herunder til uforudsete udgifter og i form af likviditetslån til menighedsråd med en løbetid på maksimalt 12 måneder.

Det følger af lovens § 7, stk. 6, 1. pkt., at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om fastsættelse og udmelding af driftsrammer, anlægsbevillinger og projektbevillinger, jf. stk. 1, og om fastsættelse og udmøntning af en reserve, jf. stk. 3-5. Det følger videre af § 7, stk. 6, 2. pkt., at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse.

Den lokale kirkeskat bestemmes således for folkekirkens vedkommende udelukkende af de lokale repræsentative organer, og kirkeministeren er udtrykkeligt afskåret fra at regulere den lokale kirkeskats størrelse – og dermed den samlede kirkeskatteprocent – ved lov eller regler fastsat med hjemmel i lov. Det må dog antages, at bestemmelsen i § 7, stk. 6, 2. pkt., ikke afskærer kirkeministeren fra at kunne fastsætte procesmæssige regler, herunder frister, for provstiudvalgenes drøftelse af kirkekassernes udgifter eller kirkeskattens størrelse med henblik på at sikre sammenhæng i de lokale og nationale processer, som har betydning for den samlede kirkeskatteprocents størrelse.

Det bemærkes, at det er kommunalbestyrelsen, der vælger udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten og omregner folkekirkens fastsatte ligningsbehov i kroner til en kirkeskatteprocent, jf. lov om kommunal indkomstskat og lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. Kommunen har i den forbindelse mulighed for at lægge enten det statsgaranterede udskrivningsgrundlag til grund, eller at være såkaldt "selvbudgetterende". Kommunens valg vedrører skatteudskrivningen generelt i kommunen, herunder kirkeskatten, og folkekirken har ikke indflydelse på valget.

Det bemærkes endvidere, at provstiernes frist for indberetning til kommunerne af det lokale ligningsbehov er den 15. september hvert år, og kommunalbestyrelsens frist for fastsættelsen af kirkeskatteprocenten er den 15. oktober. Derfor vil det ikke fuldt ud kunne garanteres, at kommunale justeringer ikke kan føre til en lidt anden lokal kirkeskatteprocent end antaget i den lokale budgetproces.

Udvalgets overvejelser

Det fremgår af kommissoriet, at forslag til en ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse med henblik på at kunne finansiere nye og nødvendige fællesopgaver skal være ledsaget af forslag til mekanismer til at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro. Udvalget forstår dette som en målsætning om, at den samlede kirkeskatteprocent ikke forøges fra det nuværende niveau på 0,87 pct. på landsplan som følge af udvalgets anbefalinger, herunder om en ny model for den årlige fastsættelse af landskirkeskatten.

Som beskrevet i afsnit 4.1. vurderes der inden for en antaget samlet realvækst i den folkekirkelige økonomi over de næste 15 år på i alt 8-12 pct. at være plads til en begrænset forøgelse af fællesfondens råderum, uden at den lokale økonomi samlet set vil skulle reduceres. Det bør derfor efter udvalgets opfattelse være muligt at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro, også ved implementering af udvalgets anbefalinger om en ekstraordinær forhøjelse af landskirkeskatten til konkret estimerede udgifter og en ændret model for dens fastsættelse fremover, som skaber et vist, øget råderum i fællesfonden.

Udvalget finder det dog væsentligt at understrege, at der i særlige tilfælde kan være behov for at hæve landskirkeskatten ekstraordinært for at sikre holdbar finansiering af uomgængelige udgifter. Da sådanne ekstraordinære udgifter ikke nødvendigvis modsvares af mindreudgifter i de lokale kasser, kan det ikke helt udelukkes, at ekstraordinære forhøjelser af landskirkeskatten i fremtiden kan føre til en – om end begrænset – forhøjelse af den samlede kirkeskatteprocent. Det vil dog altid være hensigten at undgå dette gennem lokale budgettilpasninger og varsling af tiltagene i god tid, sådan som det også skete ved den ekstraordinære forøgelse af landskirkeskatten i 2021 i forbindelse med forhøjelsen af fællesfondens pensionshensættelser for at dække den del af menighedsrådenes pensionsforpligtelse for tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, der ikke dækkes af menighedsrådenes pensionsbidrag, jf. afsnit 3.2.

Imidlertid kan det – selv uden behov for ekstraordinære forhøjelser af landskirkeskatten – ikke udelukkes, at lokale ønsker og behov fører til en stigning i den samlede kirkeskatteprocent. Det skyldes, at de enkelte ligningsområder i dag alene fastsætter det lokale ligningsbeløb ud fra egne, lokale behov og ønsker.

For at sikre, at den gennemsnitlige samlede kirkeskatteprocent ikke stiger utilsigtet, vurderes der derfor behov for at sikre koordination og samordning på tværs af provstier og på landsplan af de lokale ligningsbeløb, således at forhøjelsen af landskirkeskatten til brug for fællesfondens finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver, ledsages af tilstrækkelige tilpasninger i de lokale ligningsbeløb, og således at eventuelle lokale forskelle mellem ligningsområderne udlignes på tværs.

Det er principielt muligt gennem en ændring af lov om folkekirkens økonomi at ophæve afskæringen af kirkeministerens mulighed for at fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter og om kirkeskattens størrelse. Det ville muliggøre, at der fx kunne fastsættes lofter eller krav om modsvarende reduktioner i andre ligningsområder, og/eller at enten kirkeministeren eller en folkekirkelig myndighed fik beføjelse til at godkende en påtænkt forhøjelse af det lokale ligningsniveau med henblik på at sikre, at en eventuel forhøjelse er strengt nødvendig og i givet fald kan modsvares af reduktioner i andre ligningsområder.

Udvalget vurderer dog, at en ophævelse af den lovbestemte afskæring af kirkeministeren fra at fastsætte regler om kirkeskattens størrelse eller tildeling af en ny beføjelse til en eksisterende eller ny folkekirkelig myndighed til at godkende eller fastsætte størrelsen af kirkeskatten i det enkelte ligningsområde, ville bryde principielt med udgangspunktet om, at de lokale kasser bestyres af selvstændige lokale folkekirkelige myndigheder, der ikke står i et over-/underordningsforhold til andre myndigheder.

I fravær af en lovændring, som giver kirkeministeren eller en folkekirkelig myndighed beføjelse til at fastsætte regler om eller godkende kirkeskattens størrelse, har udvalget overvejet, om der kan indgås en bindende aftale mellem relevante parter om at holde kirkeskatteprocenten samlet i ro. De relevante parter for en sådan bindende aftale kan imidlertid principielt kun være de myndigheder, som har beføjelsen til at fastsætte de lokale ligningsbeløb, hvilket med de nugældende regler vil sige samtlige provstiudvalg (hhv. budgetsamråd og budgetudvalg, hvor relevant, jf. afsnittet om gældende ret). En aftale mellem samtlige provstiudvalg m.v. vurderes ikke umiddelbart realistisk, ligesom der også ville skulle tages stilling til, om aftalen skal fornyes hvert år eller evt. efter hvert nyvalg til provstiudvalget.

I fravær af en aftale mellem de bemyndigede folkekirkelige myndigheder kan der alene tænkes ikke-bindende tiltag i form af henstillinger, kommunikation og lokal dialog mv. med og mellem provstiudvalgene m.v. for at medvirke til at holde kirkeskatten i ro.

Det vurderes under alle omstændigheder, at dialogen med og mellem provstiudvalg m.v. bør understøttes procesmæssigt med henblik på at facilitere en ensartet, effektiv og rettidig årlig koordination af de lokale ligningsprocesser.

$$\text{Samlet kirkeskatteprocent} = \frac{\text{Landskirkeskat} + \text{Summen af de lokale kassers ligningsbehov}}{\text{Folkekirkens samlede beskatningsgrundlag}}$$

Udvalgets anbefalinger

Den samlede kirkeskatteprocent er sammensat af flere faktorer, som først gradvist fastlægges af forskellige aktører i løbet af den årlige budgetlægning. Den samlede kirkeskatteprocent beregnes som følger:

Størrelsen af *landskirkeskatten* fastlægges endeligt i forbindelse med kirkeministerens udmelding primo juli af landskirkeskatten for det følgende år. Allerede i marts foretages dog en teknisk fremskrivning af fællesfondens budget på baggrund af det foregående års budget og mellemliggende bevillinger. Heri vil udvalgets udgiftskrævende forslag også kunne indgå, jf. afsnit 4.4.

Størrelsen af *summen af de lokale kassers ligningsbehov* fastlægges endeligt i forbindelse med provstiernes indberetning til kommunerne 15. september af det lokale ligningsbehov for det følgende år. Allerede i april har de lokale kasser dog aflagt regnskab for det foregående år, og i maj kender man økonomien for første kvartal af indeværende år. Det er på den baggrund muligt for det enkelte provstiudvalg m.v. at foretage en foreløbig vurdering af, om det lokale ligningsbehov forventes fastholdt, forøget eller reduceret i det følgende år.

Størrelsen af folkekirkens *samlede beskatningsgrundlag* afhænger af, om den enkelte kommune vælger at være selvbudgetterende eller at anvende det statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Kommunernes valg er først endeligt i forbindelse med kommunernes indberetning af kommune- og kirskatteprocenten til Indenrigs- og Sundhedsministeriet senest den 15. oktober. Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat kendes dog allerede primo juli, hvor det udmeldes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Det statsgaranterede udligningsgrundlag kan således allerede fra dette tidspunkt lægges til grund for foreløbige beregninger af den samlede kirkeskatteprocent.

Den samlede kirkeskatteprocent kan principielt først beregnes efterfølgende, når alle elementerne i ligningen er kendt. Men som det fremgår, er det ikke desto mindre muligt at foretage tidligere – om end foreløbige – vurderinger. Det er dermed også muligt at sikre bedre sammenhæng i de lokale og nationale processer af betydning for den samlede kirkeskatteprocent ved at enes om ensartede processkridt, koordination og beregninger for de aktører og faktorer, som til sammen bestemmer den samlede kirkeskatteprocent.

Udvalget forventer på baggrund af tilkendegivelser fra de folkekirkelige udvalgsmedlemmer, at biskopperne vil være villige til at påtage sig den årlige koordination med henblik på, at den samlede kirkeskatteprocent ikke forøges fra det nuværende niveau på 0,87 pct. på landsplan som følge af udvalgets anbefalinger, herunder om en ny model for den årlige fastsættelse af landskirkeskatten, samt at Landsforeningen af Menighedsråd og Danmarks Provsteforening vil bakke op om den foreslåede model.

Udvalget understreger, at koordinationen principielt alene kan være proces- og dataunderstøttende, da koordinationen ikke ændrer på beføjelserne til fastlæggelse af størrelsen af den lokale kirkeskat. Der ændres således ikke på de eksisterende beføjelser til fastsættelse af de lokale ligningsbeløb. Herunder ændres der ikke på bestemmelsen i § 7, stk. 6, i lov om folkekirkens økonomi om, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirkekassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse.

Biskoppernes koordination vil være en kombination af lokale drøftelser i det enkelte stift og indbyrdes drøftelser på landsplan på baggrund af foreløbige beregninger af det samlede billede, som kan håndteres inden for stiftsadministrationernes eksisterende økonomiske rammer.

Udvalgets anbefaling om en årlig koordination mellem biskopper og provstiudvalg m.v. med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro fremgår af boks 25.

Boks 25

Udvalgets anbefaling om årlig koordination mellem biskopper og provstiudvalg m.v. med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro

Marts: Fællesfondens ramme fastsættes

- Kirkeministeren fastsætter inden udgangen af marts fællesfondens ramme for det kommende år efter indstilling fra budgetfølgegruppen. Rammen fremskrives på baggrund af udviklingen i det statsgaranterede udskrivningsgrundlag vedrørende kirkeskat mellem det foregående og det indeværende år, dog således at omprioriteringsreserven udgør mindst 7 mio. kr. og højst 20 mio. kr. mere end provenuet ved omprioriteringsbidraget fra fællesfondens institutioner, jf. boks 21.
- Det indebærer, at den samlede landskirkeskat for det kommende år er kendt inden udgangen af marts, idet pris- og lønreguleringen dog først udmeldes i juli, jf. nedenfor. Provstierne kender dermed allerede på dette tidspunkt med stor sikkerhed provstiets forventede andel af landskirkeskatten i det kommende år

April-juni: Den enkelte biskop koordinerer stiftsvis drøftelser af ligningsbehov

- Provstiudvalg m.v. afgiver senest 15. maj en foreløbig vurdering til stiftets biskop, om ligningsløbet forventes fastholdt, forøget eller reduceret, herunder hvor meget ligningen forventes forøget eller reduceret.
- Biskoppen drøfter senest 15. juni med stiftets provster, om et evt. øget ligningsbehov i nogle provstier kan modsvares af reduceret ligningsbehov i andre, herunder evt. ved midlertidig reduktion af de lokale kassers kassebeholdning.
- Biskoppen orienterer inden udgangen af juni Københavns Stift om den foreløbige forventning til det samlede lokale ligningsbehov i stiftet på baggrund af drøftelserne.

Juli: Københavns Stift foretager beregning af foreløbig kirkeskatteprocent

- By-, Land- og Kirkeministeriet udmelder i første uge af juli landskirkeskattens endelige størrelse og fordeling på ligningsområder samt det af Indenrigs- og Sundhedsministeriet udmeldte statsgaranterede udskrivningsgrundlag og den af Finansministeriet udmeldte generelle pris- og lønregulering for det følgende år.
- Københavns Stift beregner, om den samlede kirkeskatteprocent forventes at stige, under antagelse af 1) biskoppernes foreløbige forventning til det lokale ligningsbehov, 2) den udmeldte landskirkeskat og 3) det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.
- Københavns Stift orienterer senest 1. august alle stifter og By-, Land- Kirkeministeriet, om der på baggrund af beregningen er risiko for, at den samlede kirkeskatteprocent i det følgende år vil overstige 0,87 pct. Hvis ikke, stopper processen her.

August-september: Biskopperne koordinerer nødvendige lokale tilpasninger

(kun ved risiko for stigning i den samlede kirkeskatteprocent)

- Hvis Københavns Stifts beregning viser risiko for, at den samlede kirkeskatteprocent vil overstige 0,87 pct., indkalder Københavns Stift inden udgangen af august til drøftelser mellem biskopperne med henblik på at vurdere, om et eller flere provstier kan sænke ligningsbeløbet i tilstrækkeligt omfang til at imødegå risikoen.
- De enkelte biskopper kan på baggrund af drøftelserne indgå i dialog med stiftets provstiudvalg m.v. frem til 15. september, hvor det endelige ligningsbehov indmeldes til kommunen.

December: By-, Land- og Kirkeministeriet beregner den endelige kirkeskatteprocent

- By-, Land- og Kirkeministeriet beregner i december den endelige kirkeskatteprocent og orienterer budgetfølgegruppen. Hvis den samlede kirkeskatteprocent overstiger 0,87 pct., anmodes budgetfølgegruppen om at indstille budgettiltag i det eller de kommende år.
- Budgetfølgegruppens indstilling til kirkeministeren kan omfatte tilkendegivelser fra folkekirkens interessenter om at arbejde for reduktioner af de lokale ligningsbeløb, hvilket i givet fald koordineres af Københavns Stift, eller besparelser på fællesfondens budget baseret på de gældende kriterier for udmøntning af omprioriteringsmidlerne.

Anm.: I muligt og hensigtsmæssigt omfang nedfældes de understregte frister i relevante administrative forskrifter med henblik på at sikre sammenhæng i de lokale og nationale processer af betydning for den samlede kirkeskatteprocent.

Kilde: Udvalgets opstilling.

Bæredygtig finansiering af
folkekirkens fællesopgaver

Maj 2025

By-, Land- og Kirkeministeriet
Frederiksholms Kanal 21,
1220 København K

Tlf. : +45 33 92 33 90
Email: km@km.dk

Bilag 1: Kommissorium for Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver

Indledning

Det er centralt for folkekirken, at den på en gang består af over 2100 sogne med udstrakt selvstyre og samtidig er én samlet folkekirke, der fremstår og virker som en landsdækkende enhed.

Udgifter til folkekirkens fælles aktiviteter afholdes i henhold til lov om folkekirkens økonomi af folkekirkens fællesfond, hvis budget fastlægges af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen. Fællesfondens økonomi udgør 1,2 mia. kr. i 2022, svarende til 13 pct. af den samlede folkekirkelige økonomi.

Fællesfondens udgifter omfatter bl.a. driftsudgifter til en række fællesfundsinstitutioner som folkekirkens uddannelsesinstitutioner og stiftsadministrationer, samt Folkekirkens It og Personregistreringsenheden, der er kontorer i By-, Land- og Kirkeministeriet. By-, Land- og Kirkeministeriet oppebærer desuden en indtægt fra fællesfonden til dækning af administrationsudgifter.

Fællesfonden afholder også udgifter til en række ordninger, der sikrer solidariske løsninger på tværs af landets menighedsråd, herunder særligt udligningsordningen, som indebærer en vis økonomisk omfordeling i forhold til beskatningsgrundlag og antal kirker på tværs af landet.

Fællesfonden afholder endvidere en række tilskud og udgifter til Det Mellemkirkelige Råd, folkekirkens medlemskab af Det Lutherske Verdensforbund, særlige menigheder m.m. Fællesfonden afholder endelig lønudgifter til de fleste af folkekirkens præster og modtager statens tilskud til præstelønninger m.v., som udgør 9 pct. af den folkekirkelige økonomi.

Langt størstedelen af folkekirkens udgifter besluttet og afholdes decentralt i menighedsråd og provstiudvalg. Den lokale økonomi udgør 7,3 mia. kr. iflg. de seneste regnskabstal fra 2022, svarende til 78 pct. af den samlede folkekirkelige økonomi.

Finansieringen af lokale aktiviteter og nationale fællesopgaver i folkekirken er imidlertid væsensforskellig.

Den lokale økonomis indtægter fra kirkeskatten fastsættes af provstiudvalg og lokale budgetsamråd på baggrund af indmeldte behov fra menighedsrådene. Kirkeministeren er i lovgivningen afskåret fra at fastsætte regler om størrelsen af de lokale udgifter eller om kirkeskattens størrelse. Den lokale økonomi er på den baggrund i vidt omfang vokset i takt med velstandsudviklingen blandt medlemmerne. Landskirkeskatten, der er fællesfondens væsentligste indtægt, fastsættes af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen. Landskirkeskatten er som altovervejende udgangspunkt alene blevet fremskrevet med pris- og lønudviklingen. Ses der på perioden efter 2000, er den lokale økonomi målt i faste priser således vokset med 20 pct., mens fællesfondens økonomi har været uændret i faste priser.

Baggrunden for udvalget

Det har hidtil været muligt inden for fællesfondens uændrede ramme at finansiere nødvendige driftstilpasninger samt udvikling af nye initiativer, dels ved at styrke den generelle økonomiske udgiftsstyring siden den alvorlige kritik fra Rigsrevisionen i 2003, dels gennem omprioriteringer fra eksisterende aktiviteter, herunder gennem det løbende omprioriteringsbidrag fra fællesfundsinstitutionernes driftsbudgetter, som blev indført i 2010.

Den uændrede økonomiske ramme har dog også gjort det nødvendigt ved flere lejligheder at søge finansiering i de lokale kasser til aktiviteter, som ellers har været finansieret af fællesfonden. I 2007 indførtes således mulighed for lokalfinansiering af præstestillinger. Denne mulighed anvendes i stigende grad, særligt af økonomisk velstillede menighedsråd i visse stifter, hvilket på ca. 15 år foreløbig har ført til en stigning i det samlede antal præster på landsplan på 130 præsteårsværk.

En række konkrete udviklingstendenser udfordrer imidlertid fællesfondens mulighed for fortsat at sikre tilstrækkelig finansiering af folkekirkens aktuelle og fremtidige fælles opgaver. Udfordringerne kan opdeles i to kategorier.

For det første sker der væsentlige demografiske ændringer over tid. Det handler i første række om danskernes bosætningsmønstre, som er karakteriseret ved en såkaldt dobbelt urbanisering, dvs. en flytning både til storbyerne og til kommunale og regionale by- og vækstcentre i hele landet, men som betyder, at befolkningen i visse landdistrikter er faldende. Det indebærer forandrede vilkår for folkekirken, som både skal være til stede i hele landet og møde befolkningen, hvor den bor og søger fællesskaber i både by og land.

De demografiske forandringer ændrer bl.a. efterspørgslen efter præster til nye formål. I større byer og vækstcentre stiger efterspørgslen efter præster, herunder funktionspræster, da byerne også rummer mange institutioner som sygehuse, fængsler og uddannelsesinstitutioner. Samtidig indebærer fraflytningen fra visse landdistriktsområder, at pastoralstrukturen ændres gennem sammenlægning af pastorer med et lavere samlet antal præster, hvilket kan øge belastningen af de pågældende præster i det omfang, sognestrukturen ikke ændres tilsvarende, og den enkelte præst derfor fortsat skal deltage i og betjene flere menighedsråd og kirker.

Den ændrede efterspørgsel efter præster udfordrer således både folkekirkens behov for at prioritere de eksisterende præsteårsværk og for at sikre en passende fordeling af arbejdsbyrder mellem forskellige præstestillinger, herunder af hensyn til såvel rekruttering og fastholdelse som arbejdsmiljø. Oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger kan i den forbindelse på den ene side bidrage til at imødekomme efterspørgslen i sogne, hvor økonomien tillader det, men tager på den anden side ikke højde for afledte rekrutteringsudfordringer i andre sogne eller for folkekirkens samlede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft i en situation med mangel på arbejdskraft.

Bosætningsmønstret for højtuddannede bidrager herudover til rekrutteringsudfordringer i visse landdistrikter på samme måde, som det er tilfældet for andre stillingsgrupper som fx læger. Dette gælder både præster og fx organister.

De demografiske forandringer sætter desuden vedligeholdelsesopgaven i forhold til middelalderkirker i visse landdistriktsområder under et betydeligt pres. Det udfordrer det lokale økonomiske råderum og kirkeskatteprocenten og påvirker arbejdsbyrden for menighedsrådsmedlemmer i de pågældende områder, hvilket over tid også kan bidrage til udfordringer med at rekruttere og fastholde menighedsrådsmedlemmer i visse landdistrikter.

Demografien er også kendetegnet ved et fortsat svagt fald i medlemsprocenten, som dog hidtil i forhold til folkekirkens økonomi er afbødet af samfundets generelle velstandsstigning, som gør, at folkekirkens samlede beskatningsgrundlag og dermed økonomi historisk set har været stigende.

For det andet betyder samfundsændringer, teknologiske udviklinger og kulturelle forandringer, at folkekirken oplever nye og ændrede behov på alle niveauer. Det gælder lokalt og regionalt, hvor folkekirken oplever en stigende interesse for samarbejde og samskabelse på alle niveauer, herunder med kommuner, civilsamfundsorganisationer og fonde. Og det gælder nationalt, hvor der løbende efterlyses landsdækkende initiativer og aktiviteter, herunder for at understøtte det lokale kirkeliv og samarbejdet med internationale parter m.v.

Udviklingen betyder samtidig, at både folkekirkemedlemmer, ansatte, andre offentlige myndigheder og det omgivende samfund har stigende forventninger og stiller nye krav til bl.a. folkekirkens digitale understøttelse og tilgængelighed, folkekirkens nationale engagement i udvalgte samfunds dagsordener og folkekirkens tidssvarende varetagelse af administrative opgaver i relation til arbejdsmiljø, økonomistyring, kapitalforvaltning, it-systemer m.v. Disse forventninger og krav indebærer hyppigt behov for løsning og finansiering af opgaverne i fællesskab frem for lokalt i de enkelte menighedsråd.

Gennem de senere år har fællesfonden således oplevet en stigende efterspørgsel efter finansiering af landsdækkende indsatser til fx arbejdsmiljørådgivning, kompetenceudvikling, grøn omstilling, migrantindsatser, rekrutteringsindsatser, nationale kirkedage og formidlingsinitiativer og deltagelse i

internationalt samarbejde, samt efter nye digitale løsninger, herunder til både administrative og kommunikative formål.

Både de obligatoriske og de mere udviklingsorienterede fællesopgaver indebærer nye finansieringsbehov, dels til aktiviteterne i sig selv, dels til By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirkens interesser.

Som følge af den uændrede økonomiske ramme og tidligere års beslutninger om nye fællesfundsfinansierede opgaver er fællesfonden aktuelt i en situation, hvor det årlige omprioriteringsbidrag på 2 pct. af fællesfundsinstitutionernes driftsbudgetter, som svarer til ca. 5,3 mio. kr. årligt, ikke vurderes at give tilstrækkeligt økonomisk råderum til at finansiere en række større, kendte udgiftsbehov og -ønsker fra 2025 og frem. Der er efter samråd med budgetfølgegruppen taget initiativ til at gennemføre ekstraordinære budgetforbedringstiltag i 2024-27 gennem reduktion af eksisterende aktiviteter og udgiftsposter på i alt 3,8 mio. kr. i 2024 stigende til 14-17 mio. kr. i 2025, hvoraf 4-7 mio. kr. heraf har varig effekt i 2026 og frem. Hermed sikres tilstrækkeligt økonomisk råderum til vanskeligt omgængelige merudgifter for at fastholde forsvarlig løsning af eksisterende kerneopgaver og håndtere obligatoriske nye opgaver fx som følge af myndighedskrav m.v. Det er samtidig tilkendegivet over for fællesfondens bevillingsmodtagere, at der i perioden alene vil kunne tilgodeses budgetønsker af uomgængelig karakter.

Kirkeministeren har på den baggrund efter indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden besluttet at nedsætte et Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver.

Formål og opgave

Udvalgets fokus er de udgifter, som nu og fremover skal dækkes af fællesfonden. Folkekirkens styreform og organisering, herunder arbejdsgiver-, ledelses- og sognestruktur samt beføjelser og ansvar for fællesfondens forvaltning og sekretariatsbetjening, er ikke genstand for udvalgets arbejde. Størrelsen af det statslige tilskud til folkekirken på finansloven er heller ikke en del af arbejdet.

Udvalget skal foreslå bæredygtige modeller for fællesfondens fremtidige finansiering af folkekirkens fællesopgaver på tre områder:

1) Udligning og middelalderkirker

Den demografiske udvikling udfordrer såvel menneskelige som økonomiske ressourcer i landdistrikter med mange middelalderkirker.

Den nuværende lovgivning fastlægger, at menighedsrådet afholder udgifterne til sognets kirkelige virksomhed, herunder vedligeholdelsesudgifter for eventuelle middelalderkirker i sognet. Lovgivningen afskærer omvendt fællesfonden fra at afholde udgifter, som vedrører det enkelte sogns kirkelige virksomhed.

Fællesfondens udligningstilskud sikrer en vis udligning mellem menighedsrådene. Udligningstilskuddets størrelse og fordelingskriterier fastsættes af kirkeministeren. Udligningstilskuddet har siden 2006, hvor tilskuddets nuværende niveau blev indført, været fastholdt på 125,4 mio. kr. (2024-priser), idet den nuværende lovgivning giver mulighed for at hæve tilskuddet til 166,2 mio. kr. (2024-priser).

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- Ændringer i udligningstilskuddets niveau og fordelingskriterier med henblik på at fastholde såvel national solidaritet som lokalt ansvar for løbende budget- og aktivitetstilpasninger.
- En eller flere mulige modeller for en fællesfondsfinansieret ordning, der eventuelt trinvist kan overtage vedligeholdelsesansvaret for et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder,

hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabo-kirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven.

- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.

2) Prioritering og finansiering af folkekirkens samlede præsteårsværk

Opdelingen i fællesfondsfinansierede og lokalfinansierede præstestillinger vanskeliggør tværgående og strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål.

Muligheden for at oprette lokalfinansierede præstestillinger blev indført med en lovændring i 2007 med angivelse af, at anvendelsen forventedes at blive begrænset. Loven forudsatte en evaluering med henblik på revision i folketingsåret 2012-13, hvor muligheden blev fastholdt efter en høring af biskopper, Provsteforening, Præsteforening og alle menighedsråd. Ti menighedsråd besvarede høringen og var overvejende positive, idet et menighedsråd dog pegede på afledte konsekvenser for ligningsmidlerne i de øvrige sogne i ligningsområdet.

Der kan oprettes fuldt fællesfondsfinansierede præstestillinger, hvis antal kan fastsættes uafhængigt af statstilskuddet. Det er således principielt muligt gennem præstefordelingsmodellen og en prioritering af fællesfondens budget at sikre løbende styring af den nøgleressource, som præstestillinger udgør for folkekirken, når man ser bort fra lokalfinansierede præstestillinger.

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- En eller flere modeller for fællesfondsfinansiering af alle præstestillinger med henblik på eventuelt trinvist at understøtte en samlet strategisk drøftelse af antal, fordeling og funktionsmæssig anvendelse af folkekirkens præsteårsværk.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.

3) Sikring af råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver

Det stigende behov for finansiering af fællesopgaver og vanskeligt omgængelige merudgifter i øvrigt udfordrer fællesfondens nuværende finansierings- og omprioriteringsmekanismer. Hertil kommer eventuelle behov for øget fællesfondsfinansiering til udligning og middelalderkirker samt prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk, jf. ovenfor.

Landskirkeskatten er hidtil blevet fastsat som en simpel pris- og lønregulering af den eksisterende økonomiske ramme ud fra et ønske om at fastholde folkekirkens landsdækkende udgifter på et uændret niveau over tid, herunder for ikke at bidrage unødigt til den samlede kirkeskats størrelse. Inden for den uændrede ramme giver det årlige omprioriteringsbidrag på 2 pct. af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter et begrænset råderum på 5,3 mio. kr. årligt, som imidlertid tilvejebringes gennem en løbende reduktion af bevillingerne til eksisterende kerneopgaver, hvilket erfaringsmæssigt giver anledning til fornyede bevillingsønsker efter en periode.

Forventeligt fra 2028 og frem vil den nuværende model for finansieringen af fællesfondens pensions-hensættelser til tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, som blev besluttet i forbindelse med fællesfondens overtagelse af forpligtelsen fra menighedsrådene i 2019, begynde at bidrage med en mindre forøgelse af råderummet, svarende til 1-5 mio. kr. årligt afhængig af den fremtidige pris- og lønudvikling.

Uanset denne forøgelse vurderes den nuværende model for fastsættelse af landskirkeskatten imidlertid ikke at sikre tilstrækkeligt råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver for folkekirken, uden at der gennemføres yderligere besparelser på eksisterende fællesfondsaktiviteter.

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- En eller flere modeller for ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse med henblik på at kunne finansiere nye og nødvendige fællesopgaver fremover.

- En eller flere mekanismer med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro i form af fx tværgående samordning mellem folkekirkens lokale ligningsområder inden fastsættelse af den lokale kirkeskat.
- En eller flere styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag under forudsætning af, at mekanismerne fortsat sikrer 1) løbende omprioritering inden for den samlede økonomiske ramme, og 2) løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger af fællesfundsinstitutionernes driftsbudgetter.
- Andre fællesfundsrelaterede løsningsmodeller eller udgiftsbegrænsende tiltag i folkekirken i øvrigt.

I det omfang udvalget vurderer, at tiltagene kræver lovændring, vil det indgå i udvalgets opdrag at udarbejde et oplæg til et konkret lovforslag.

Sammensætning

Udvalget har følgende medlemmer:

- Afdelingschef for kirkeområdet i By-, Land- og Kirkeministeriet Lene Graakjær Lund (formand)
- De folkekirkelige medlemmer af budgetfølgegruppen

Udvalget sekretariatsbetjenes af Kontoret for folkekirkens økonomi og bygninger i By-, Land- og Kirkeministeriet. Udvalget kan efter behov nedsætte underarbejdsgrupper og indkalde eksterne parter i arbejdet med projektets formål, herunder faglige eksperter samt repræsentanter for fællesfondens institutioner og øvrige folkekirkelige interessenter.

Tidsplan

Udvalget bør fremlægge status og foreløbige resultater for budgetsamrådet vedr. fællesfonden på et ordinært møde inden den endelige afrapportering.

Udvalget foretager sin endelige afrapportering til kirkeministeren senest den 1. maj 2025 med henblik på, at eventuelle initiativer kan iværksættes for fællesfondens budget for 2026 og frem. Ved senere afrapportering kan eventuelle initiativer tidligst forventes iværksat i efterfølgende budgetår.

Bilag 2: Udviklingen i statsgaranteret udskrivningsgrundlag vedr. kirkeskat 2009-2025, pr. kommune (2025-priser)

Kommune	2009 frem-skrevet til 2025-priser	2025	Diff. 2009 og 2025	Diff. i % af 2009
Skanderborg	8.773.240	11.876.594	3.103.354	35,37
Rebild	4.180.229	5.567.800	1.387.571	33,19
Gentofte	17.169.122	22.695.960	5.526.838	32,19
København	64.553.497	85.202.551	20.649.054	31,99
Middelfart	5.720.822	7.504.476	1.783.654	31,18
Horsens	11.796.643	15.318.005	3.521.362	29,85
Silkeborg	13.347.278	17.152.690	3.805.412	28,51
Århus	43.929.965	56.338.565	12.408.600	28,25
Fanø	474.361	606.224	131.863	27,80
Vejle	16.249.829	20.528.174	4.278.345	26,33
Favrskov	6.833.475	8.624.948	1.791.473	26,22
Dragør	2.552.463	3.197.839	645.376	25,28
Odder	3.213.341	4.019.209	805.868	25,08
Holbæk	9.808.211	12.222.493	2.414.282	24,61
Aalborg	28.722.007	35.629.234	6.907.227	24,05
Lyngby-Taarbæk	10.178.441	12.624.989	2.446.548	24,04
Hillerød	7.734.749	9.583.970	1.849.221	23,91
Solrød	3.656.756	4.508.028	851.272	23,28
Stevns	3.244.995	3.994.622	749.627	23,10
Syddjurs	5.995.234	7.366.831	1.371.597	22,88
Roskilde	13.435.655	16.479.403	3.043.748	22,65
Køge	8.626.466	10.473.586	1.847.120	21,41
Brønderslev	5.016.878	6.054.318	1.037.440	20,68
Viborg	13.973.523	16.806.226	2.832.703	20,27
Nordfyn	4.157.754	4.997.885	840.131	20,21
Vejen	5.926.791	7.113.809	1.187.018	20,03
Herning	12.434.330	14.923.188	2.488.858	20,02
Faxe	5.046.992	6.035.503	988.511	19,59
Ringsted	4.706.008	5.622.421	916.413	19,47
Sorø	4.331.665	5.171.921	840.256	19,40
Helsingør	9.079.498	10.822.724	1.743.226	19,20
Allerød	4.660.939	5.547.215	886.276	19,01
Rudersdal	12.512.091	14.882.309	2.370.218	18,94
Vesthimmerland	5.295.409	6.292.208	996.799	18,82
Randers	13.847.647	16.406.210	2.558.563	18,48
Hedensted	6.981.541	8.263.960	1.282.419	18,37
Lejre	4.263.531	5.036.440	772.909	18,13
Furesø	6.838.898	8.074.502	1.235.604	18,07
Næstved	11.803.200	13.935.197	2.131.997	18,06
Halsnæs	4.323.241	5.076.186	752.945	17,42
Ikast-Brande	5.808.816	6.798.409	989.593	17,04
Slagelse	10.936.989	12.790.394	1.853.405	16,95
Kolding	13.488.640	15.767.780	2.279.140	16,90
Kerteminde	3.442.595	4.021.514	578.919	16,82
Odsherred	4.595.296	5.366.080	770.784	16,77
Svendborg	7.910.338	9.223.392	1.313.054	16,60
Odense	26.614.349	31.024.025	4.409.676	16,57
Frederikssund	6.884.159	8.020.454	1.136.295	16,51
Egedal	6.978.667	8.112.735	1.134.068	16,25

Kommune	2009 frem-skrevet til 2025-priser	2025	Diff. 2009 og 2025	Diff. i % af 2009
Nyborg	4.480.367	5.200.555	720.188	16,07
Gribskov	6.189.993	7.175.946	985.953	15,93
Varde	7.531.052	8.727.822	1.196.770	15,89
Jammerbugt	5.461.636	6.322.323	860.687	15,76
Vordingborg	6.467.353	7.451.870	984.517	15,22
Kalundborg	7.169.517	8.236.161	1.066.644	14,88
Mariagerfjord	6.169.853	7.082.661	912.808	14,79
Guldborgsund	8.389.741	9.616.183	1.226.442	14,62
Esbjerg	17.582.518	20.090.284	2.507.766	14,26
Faaborg-Midtfyn	7.101.226	8.110.018	1.008.792	14,21
Fredericia	7.713.389	8.799.942	1.086.553	14,09
Billund	4.082.738	4.608.897	526.159	12,89
Frederiksberg	16.808.817	18.924.091	2.115.274	12,58
Tårnby	6.153.220	6.924.510	771.290	12,53
Holstebro	8.682.918	9.719.734	1.036.816	11,94
Aabenraa	8.288.254	9.265.086	976.832	11,79
Norddjurs	5.499.246	6.142.030	642.784	11,69
Assens	6.067.887	6.752.934	685.047	11,29
Rødovre	5.279.544	5.853.046	573.502	10,86
Gladsaxe	9.224.315	10.222.863	998.548	10,83
Hjørring	9.688.042	10.684.504	996.462	10,29
Sønderborg	11.224.168	12.266.948	1.042.780	9,29
Haderslev	8.481.442	9.193.063	711.621	8,39
Greve	7.988.827	8.638.622	649.795	8,13
Skive	7.305.937	7.891.499	585.562	8,01
Thisted	6.602.992	7.130.345	527.353	7,99
Tønder	5.617.804	6.062.627	444.823	7,92
Fredensborg	6.658.976	7.144.578	485.602	7,29
Vallensbæk	2.160.042	2.316.377	156.335	7,24
Lemvig	3.256.013	3.487.208	231.195	7,10
Herlev	3.832.506	4.077.389	244.883	6,39
Hørsholm	6.034.306	6.386.953	352.647	5,84
Samsø	530.476	559.791	29.315	5,53
Hvidovre	7.113.480	7.504.094	390.614	5,49
Morsø	3.045.442	3.211.817	166.375	5,46
Ballerup	6.996.569	7.361.390	364.821	5,21
Struer	3.298.390	3.464.759	166.369	5,04
Bornholms kommune	5.641.784	5.919.854	278.070	4,93
Ringkøbing-Skjern	9.072.293	9.512.110	439.817	4,85
Glostrup	3.332.317	3.456.772	124.455	3,73
Frederikshavn	9.462.552	9.766.136	303.584	3,21
Langeland	1.860.422	1.909.909	49.487	2,66
Høje-Taastrup	6.673.666	6.701.737	28.071	0,42
Lolland	6.270.808	6.069.560	-201.248	-3,21
Ærø	927.084	888.681	-38.403	-4,14
Albertslund	3.277.016	3.031.151	-245.865	-7,50
Læsø	302.748	279.847	-22.901	-7,56
Ishøj	2.382.294	2.189.109	-193.185	-8,11
Brøndby	4.342.044	3.979.112	-362.932	-8,36
I alt	819.780.586	970.016.094	150.235.508	18,33

Bilag 3: Ændring i udligningstilskud pr. modtagende kommune, hvis det samlede tilskud hæves til 140,4 mio. kr., og grænseprocenten sættes ned til 53 pct., sorteret efter difference.

De ligningsområder, der udgår af ordningen fra og med 2028, modtager 66 pct. af tilskuddet i 2026 og 33 pct. af tilskuddet i 2027 i forhold til niveauet i 2025. Justeringen indføres således i perioden 2026-28.

Nedenfor er vist den fulde effekt i 2025-priser.

Kommune	Tilskud i 2025 ved alm. beregnings-metode ¹⁾ , 125,4 mio. kr. og 60 pct	Tilskud i 2025 ved alm. beregnings-metode ¹⁾ , 140,4 mio. kr. og 53 pct	Difference
Lolland	15.212.000	18.511.000	3.299.000
Thisted	14.589.000	17.752.000	3.163.000
Morsø	10.306.000	12.541.000	2.235.000
Skive	8.455.000	10.289.000	1.834.000
Guldborgsund	8.014.000	9.751.000	1.737.000
Norddjurs	6.908.000	8.406.000	1.498.000
Vesthimmerland	6.603.000	8.035.000	1.432.000
Langeland	6.320.000	7.691.000	1.371.000
Lemvig	5.158.000	6.277.000	1.119.000
Nordfyn	5.151.000	6.268.000	1.117.000
RingkøbingSkjern	4.146.000	5.045.000	899.000
Tønder	4.010.000	4.879.000	869.000
Rebild	3.994.000	4.861.000	867.000
Syddjurs	3.402.000	4.140.000	738.000
Mariagerfjord	2.449.000	2.980.000	531.000
Samsø	2.433.000	2.960.000	527.000
FaaborgMidtfyn	2.403.000	2.924.000	521.000
Jammerbugt	1.953.000	2.377.000	424.000
Ærø	1.765.000	2.148.000	383.000
Struer	1.125.000	1.369.000	244.000
Læsø	962.000	1.170.000	208.000
Stevns	559.000	-	-559.000
Favrskov	848.000	-	-848.000
Assens	1.589.000	-	-1.589.000
Kalundborg	1.637.000	-	-1.637.000
Hjørring	1.766.000	-	-1.766.000
Viborg	3.617.000	-	-3.617.000
	125.374.000	140.374.000	

1 Anm.:1) "Almindelig beregningsmetode" henviser til, at fordelingen af udligningstilskuddet i 2025 blev udregnet anderledes end tidligere år, da kommuner, som var nettomodtagere af tilskud, ekstraordinært fik fremskrevet deres tilskud, mens resten af tilskudsmodtagerne ikke gjorde. I praksis betød det, at ikke-nettomodtagernes tilskud i 2025 samlet var 1,7 mio. kr. mindre i 2025, end de ville have fået med den almindelige beregningsmetode. Dette beløb blev brugt til fremskrivningen af nettomodtagernes tilskud. I tabellen ovenfor er udligningstilskuddet beregnet som i tidligere år, og henviser således ikke til det faktisk udbetalte tilskud i 2025.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

Bilag 4: Fælles forståelse mellem Kirkeministeriet og Kulturministeriet om anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningsloven § 5.

December 2009

Fælles forståelse mellem Kirkeministeriet og Kulturministeriet om anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i bygningsfredningslovens § 5.

Bygningsfredningslovens § 3 giver kulturministeren hjemmel til at frede bygninger af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi, som er over 50 år gamle.

Endvidere er bygninger opført før år 1536, efter lovens § 4 fredet uden særlig beslutning.

Bygningsfredningslovens § 5 undtager kirkebygninger, så længe de er omfattet af loven om folkekirken.

Af bemærkningerne til § 5 fremgår, at bestemmelsen undtager kirkebygninger omfattet af loven om folkekirken, dog kun i det omfang de bruges til gudstjenester.

Der er således to kriterier, der begge skal være opfyldt, for at en bygning kan undtages fredning efter bygningsfredningsloven:

1. Den skal være omfattet af den kirkelige lovgivning
2. Den skal anvendes til gudstjenester, hvorunder også hører ceremonier af gudstjenestelignende karakter og/eller kirkelige handlinger som fx vielse og begravelse¹

I det omfang en kirkebygning, der er omfattet af den kirkelige lovgivning ønskes fredet, må det således særskilt undersøges om bygningen til stadighed anvendes til gudstjeneste og/eller kirkelige handlinger. I en sådan særskilt undersøgelse indgår, at fredningsmyndigheden skal indhente en udtalelse fra den stedlige biskop om en eventuel påtænkt fredning.

Det er ikke tilstrækkeligt grundlag for undtagelse fra fredning, at bygningen alene er i brug til andre handlinger end gudstjeneste og/eller kirkelige handlinger, der relaterer sig til folkekirken, herunder f.eks. undervisning, koncerter og andre aktiviteter.

¹ Gudstjenester og kirkelige handlinger inden for folkekirken er reguleret af en række bestemmelser i den kirkelige lovgivning og nyder i et vist omfang strafferetlig beskyttelse, jf. straffelovens § 137, stk. 2.

I Ritualbogen, Det Kgl. Vajsenhus forlag 1994, findes både de ved kgl. resolution autoriserede ritualer og vejledninger, som anvendes ved gudstjenesten og ved de kirkelige handlinger. Faste gudstjenester foregår efter den autoriserede gudstjenesteordning. Andre gudstjenester kan tilrettelægges på anden måde.

De kirkelige handlinger er først og fremmest dåb, konfirmation, vielse, kirkelig velsignelse af borgerligt indgået ægteskab og begravelse. Disse handlinger foregår med visse undtagelser i kirken og udføres altid efter det for handlingen foreskrevne ritual. Dåb og konfirmation foregår typisk som et led i gudstjenesten.

Desuden foregår der mange forskellige ceremonier, som ikke følger traditionel gudstjenestelig liturgi, men som har en gudstjenestelignende karakter, og hvor en præst medvirker. Det kan f.eks. være en andagt, en mindehøjtidelighed eller en udsyngning.

For så vidt angår begravelse kan disse foregå fra folkekirkens kirker eller kapeller. Det kan være som jordfæstelse eller som bisættelse (brænding). Ved begravelse skal præsten anvende folkekirkens jordpåkastelsesritual.

Ved en jordfæstelse gennemføres jordpåkastelsesritualet ved graven. Ved bisættelse vil jordpåkastelsen ske fra kirken eller kapellet.

Bilag 5. Hjemmel til oprettelse af en enhed for folkekirkens middelalderkirker

Foreløbig vurdering af hensigtsmæssig hjemmel

Herunder er givet et forslag til en hjemmel til oprettelse af en enhed for folkekirkens middelalderkirker ved bekendtgørelse, herunder med mulighed for at fastsætte nærmere regler om enhedens virksomhed m.v.:

I lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 1. september 2016, foretages følgende ændring:

1) Efter § 8 indsættes før overskriften før § 9:

»§ 8 a. Kirkeministeren kan oprette en enhed for folkekirkens middelalderkirker. Enheden kan efter beslutning af kirkeministeren på baggrund af en ansøgning fra menighedsrådet overtage bestyrelsen af en kirke, dens inventar og kirkegård med henblik på, at kirken tages ud af brug som sognekirke.

Stk. 2. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om enhedens virksomhed og ledelse, herunder kriterier for overtagelse af en kirke, dens inventar og kirkegård. Kirkeministeren fastsætter endvidere regler om vedligeholdelse og istandsættelse af kirken, dens inventar og udsmykning samt regler om salg af kirkebygningen.«

Foreløbig vurdering af behov for konsekvensrettelser i lovgivning

Oprettelse af en enhed for folkekirkens middelalderkirker medfører efter en foreløbig gennemgang af relevante regler behov for konsekvensrettelser i følgende bestemmelser:

I lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 1. september 2016, foretages følgende ændringer:

1) I § 2, stk. 3, indsættes efter »kirkebygninger«: », der er i brug som sognekirke,«.

2) I § 3, stk. 1, § 23 og § 24 ændres »kirken« til: »sognekirken«.

[I forarbejder kan det beskrives, at det er en forudsætning for menighedsrådets forpligtelse til henholdsvis vedligeholdelse, tilsyn og syn, at kirken er i brug som sognekirke/ikke er overtaget af enheden for folkekirkens middelalderkirker]

3) I § 7, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »kirke«: », der er i brug som sognekirke,«.

4) I § 27, indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Kirkeministeren kan fastsætte regler om synsforretninger for kirkebygninger og kirkegårde, der er taget ud af brug som sognekirke.«

I lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 330 af 29. marts 2014, foretages følgende ændring:

- 1) I § 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 5. Enheden for folkekirkens middelalderkirker bestyrer kirker, der er taget ud af brug som sognekirker. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler herom.«

[Herefter kan det præciseres i forarbejderne, at det betyder, at bestyrelses- og brugsloven ikke finder anvendelse for kirker, som er overtaget af enheden]

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 424 af 19. april 2023, foretages følgende ændringer:

- 1) I § 3, stk. 1, ændres »kirke« til: »sognekirke«.

[Forslaget er taget med for at imødekomme, at eventuel betaling for brug af middelalderkirken ikke tilfalder den lokale kirkekasse. Det bør evt. overvejes, om der med hjemmel i den foreslåede § 1, stk. 5, i bestyrelses- og brugsloven også skal fastsættes regler om betaling for brug.]

- 2) I § 11, stk. 1, indsættes som nyt nummer:

»10) Udgifter til vedligeholdelse af middelalderkirker, der er taget ud af brug som sognekirker, efter bestemmelser fastsat herom.«

[Det kan evt. justeres, hvis det også skal fremgå, at der kan afholdes udgifter til selve enhedens virksomhed, herunder honorar. Det bør overvejes, om der tillige skal foretages en justering af § 2, stk. 1, eller fastsættes regler i medfør af § 2, stk. 2, om, at menighedsrådet dermed ikke kan afholde udgifter til middelalderkirker, der er overdraget til enheden].

- 3) I § 21, stk. 1, ændres »kirkens« til: »sognekirkens«.

- 4) I § 21, stk. 3, ændres »kirkers« til: »sognekirkers«.

- 5) I § 21 b, stk. 1, indsættes som 2. pkt.

»Der indbetales ikke provenu til kirke- og præsteembedekapitalen i forbindelse med, at enheden for folkekirkens middelalderkirker overtager bestyrelsen af en kirke, dens inventar og kirkegård med henblik på, at kirken tages ud af brug som sognekirke. Hvis en kirke, der er taget ud af brug som sognekirke og overdraget til enheden, overdrages til tredjemand indbetales salgsprovenuet til fællesfonden.«

Bilag 6. Udkast til bekendtgørelse om enhed for folkekirkens middelalderkirker

Udkast

Bekendtgørelse om enhed for folkekirkens middelalderkirker

I medfør af [ny] § 8 a, stk. 2, og [ny] § 27, stk. 2, i lov om kirkebygninger og kirkegårde, [ny] § 11, stk. 1, nr. 10, i lov om folkekirkens økonomi, og [ny] § 1, stk. 5, i lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., [som ændret ved lov nr. ... af ...], fastsættes:

Kapitel 1

Formål, definition og opgaver

§ 1. Som en selvstændig myndighed under By-, Land- og Kirkeministeriet etableres en enhed for folkekirkens middelalderkirker, som kan overtage ansvar og opgaver vedrørende bestyrelse og vedligeholdelse af middelalderkirker samt yde rådgivning af folkekirken og varetage dialog med relevante myndigheder m.v. i relation til folkekirkens middelalderkirker i øvrigt.

Stk. 2. Opgaver vedrørende bestyrelsen og vedligeholdelsen af middelalderkirker, hvor ansvaret overgår til enheden for folkekirkens middelalderkirker, omfatter, ud over selve kirkebygningerne, også kirkens inventar og tilhørende kirkegård, jf. dog § 6, stk. 3.

Definition

§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved "middelalderkirker" kirker, som er opført før reformationen i 1536, som er selvejende, og som indtil overgangen til enheden for folkekirkens middelalderkirker har været bestyret af et menighedsråd.

Opgaver

§ 3. Enheden for folkekirkens middelalderkirker har til opgave at varetage følgende opgaver:

- 1) Sagsbehandling af ansøgninger fra menighedsråd, jf. §§ 4-5, om overtagelse af ansvaret for en middelalderkirke med eventuel tilhørende kirkegård,
- 2) administration og vedligeholdelse af kirkebygninger m.v., der er overgået til enhedens bestyrelse, herunder faglig dialog med relevante myndigheder m.v. inden for kulturarvsbevarelse,
- 3) 3) generel rådgivning og vejledning om drift og vedligeholdelse af middelalderkirker, herunder gennemførelse af kursusvirksomhed for lokale provsti- eller stiftsansatte byggesagkyndige,

- 4) videns- og erfaringsindsamling om drift og vedligeholdelse af middelalderkirker, herunder gennem facilitering af netværk på tværs af landet og med relevante kirkelige aktører i udlandet og koordination af dialog om folkekirkens forvaltning af middelalderkirker med kgl. bygningsinspektører, Nationalmuseet og Slots- og Kulturstyrelsen m.v., og
- 5) understøtte muligheder for private fondsansøgninger og analyser af bæredygtig finansiering af vedligeholdelsen af middelalderkirker på sigt.

Kapitel 2

Ansøgning, beslutning og bestyrelse af middelalderkirker

§ 4. Et menighedsråd kan ansøge om overdragelse af en middelalderkirke med eventuel tilhørende kirkegård. Menighedsrådets ansøgning om overdragelse af en middelalderkirke skal behandles på to ordinære menighedsrådsmøder og med et mellemliggende menighedsrådsvalg. Beslutningen om at indgive ansøgning skal præsenteres på et menighedsmøde forud for menighedsrådsvalget.

Stk. 2. I menighedsrådets ansøgning skal det dokumenteres:

- 1) at menighedsrådet ikke længere skønner at have behov for den pågældende kirke til betjening af folkekirkemedlemmerne i pastoratet som følge af tilstrækkeligt med andre kirker i pastoratet,
- 2) at menighedsrådet ikke har tilstrækkelige ressourcer til at varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke, og
- 3) at behovet for kirkegårdpladser ved en eventuel tilhørende kirkegård er dækket af andre nærliggende kirkegårde i sognet eller i pastoratet, samt at menighedsrådet i tilfælde af en beslutning om overtagelse af den pågældende kirke vil sikre, at nye begravelser på kirkegården ophører ved vedtagelse af en reguleringsplan for kirkegården.

Stk. 3. Hvis kirken er eneste kirke i sognet, skal der i forbindelse med overdragelse af kirken foretages en sognesammenlægning efter de gældende regler herom.

Stk. 4. Menighedsrådet skal indhente en udtalelse fra provstiudvalget, om, hvorvidt der inden for det øvrige ligningsområde er tilstrækkelige ressourcer til, at menighedsrådet fortsat kan varetage vedligeholdelsen af den pågældende kirke. Udtalelsen skal vedlægges ansøgningen.

Stk. 5. Menighedsrådet skal indhente en udtalelse fra biskoppen om, hvorvidt biskoppen kan anbefale overdragelsen af den pågældende kirke. Udtalelsen skal vedlægges ansøgningen.

Stk. 6. Menighedsrådet indsender ansøgningen, jf. stk. 1-3, samt udtalelserne, jf. stk. 4-5, til enheden for folkekirkens middelalderkirker med henblik på sagsbehandling og forelæggelse til beslutning, jf. § 5.

§ 5. Enheden for folkekirkens middelalderkirker foretager en faglig vurdering af menighedsrådets ansøgning, jf. § 4, herunder en vurdering af de fremadrettede vedligeholdelsesomkostninger.

Stk. 2. Den faglige vurdering, jf. stk. 1, fremsendes til By-, Land- og Kirkeministeriet til brug for udarbejdelse af indstilling fra fællesfondens budgetfølgegruppe.

Stk. 3. Beslutning om overdragelse af en middelalderkirke træffes af kirkeministeren efter indstilling fra fællesfondens budgetfølgegruppe.

§ 6. Efter beslutning om overdragelse af en middelalderkirke tages den pågældende kirke ud af sognekirkelig brug, og det fulde ansvar for kirke, inventar og evt. tilhørende kirkegård overgår til enheden for folkekirkens middelalderkirker, jf. dog stk. 4.

Stk. 2. En kirke, som er overdraget til enheden, kan med tilladelse fra enheden i særlige tilfælde benyttes til gudstjeneste og kirkelige handlinger.

Stk. 3. Enheden sørger for vedligeholdelse af kirken, dens inventar og udsmykning og træffer beslutning om salg m.v. Stiftsøvrigheden skal godkende istandsættelse af kirkebygningen.

Stk. 4. Ved overdragelse af en middelalderkirke med tilhørende kirkegård bevarer menighedsrådet ansvaret for kirkegårdsdriften, indtil den sidste aktive gravstedsaftale er udløbet. Herefter overgår ansvaret for kirkegårdens arealer til enheden for folkekirkens middelalderkirker, herunder retten til at disponere over arealerne under hensyntagen til gældende lovgivning i øvrigt.

Kapitel 3 *Struktur, ledelse m.v.*

§ 7. Enheden for folkekirkens middelalderkirker ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer udpeges af kirkeministeren for en fireårig periode.

Stk. 2. Bestyrelsen består af følgende repræsentanter:

- 1) En biskop (formand), indstillet af biskopperne,
- 2) en repræsentant fra Provsteforeningen,
- 3) en repræsentant fra Landsforeningen af Menighedsråd, indstillet af Landsforeningen af Menighedsråd,
- 4) en repræsentant indstillet af kulturministeren,
- 5) en repræsentant fra By-, Land- og Kirkeministeriet,
- 6) to sagkyndige repræsentanter med kompetencer inden for materiel kulturarv, ledelse af større tværfaglige projekter eller fundraising og fondsfinansiering, indstillet af By-, Land- og Kirkeministeriet.

Stk. 3. De sagkyndige repræsentanter, jf. stk. 2, nr. 6, modtager vederlag.

Stk. 4. Såfremt et medlem af bestyrelsen fritages fra sit hverv, dør eller udtræder af bestyrelsen, udpeges et nyt medlem for resten af funktionsperioden.

Stk. 5. Bestyrelsen fastsætter en forretningsorden for sit arbejde, som godkendes af kirkeministeren.

Stk. 6. Forretningsordenen offentliggøres på By-, Land- og Kirkeministeriets hjemmeside.

§ 8. Enheden for folkekirkens middelalderkirker ledes i det daglige af en sekretariatsleder, som ansættes af bestyrelsen, jf. § 7.

Stk. 2. Sekretariatslederen har ansvaret for enhedens daglige opgavevaretagelse, styring og budget og udøver i forbindelse hermed faglig og personalemæssig ledelse af personalet i sekretariatet.

Stk. 3. Sekretariatet er fysisk placeret i tilknytning til en stiftsadministration beliggende uden for de største byer i Danmark.

Kapitel 4 *Tilsyn med overtagne middelalderkirker*

§ 9. Mindst hvert 4. år gennemfører enheden for folkekirkens middelalderkirker syn af de kirker, som er overdraget til enheden.

Stk. 2. Synsforretningen indføres i enhedens synsprotokol.

Kapitel 5

Finansiering

§ 10. Enheden for folkekirkens middelalderkirker og enhedens udgifter i forbindelse med overdragne kirker finansieres af folkekirkens fællesfond, jf. kapitel 2 i lov om folkekirkens økonomi. Enheden følger som fællesfondsinstitution de almindelige regler for fællesfondsinstitutioners budget og regnskab, jf. bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Kapitel 6

Ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 11. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...

Bilag 7: Oversigt over ændringer i landskirkeskatten i 2026 som følge af udvalgets anbefalinger

Kommunenavn	Landskirkeskat 2025 (kr.)	Landskirkeskat 2026 (kr., 2025-priser)	Ændring
København	125.800.530	127.352.303	1.551.773
Frederiksberg	27.941.190	28.285.850	344.660
Ballerup	10.869.003	11.003.074	134.071
Brøndby	5.875.110	5.947.581	72.471
Dragør	4.721.570	4.779.812	58.242
Gentofte	33.510.309	33.923.665	413.356
Gladsaxe	15.093.933	15.280.119	186.186
Glostrup	5.103.882	5.166.839	62.957
Herlev	6.020.215	6.094.476	74.261
Albertslund	4.475.458	4.530.663	55.205
Hvidovre	11.079.703	11.216.374	136.671
Høje-Taastrup	9.895.033	10.017.090	122.057
Lyngby-Taarbæk	18.640.643	18.870.579	229.936
Rødovre	8.641.951	8.748.551	106.600
Ishøj	3.232.193	3.272.063	39.870
Tårnby	10.223.955	10.350.069	126.114
Vallensbæk	3.420.102	3.462.290	42.188
Furesø	11.921.904	12.068.963	147.059
Allerød	8.190.395	8.291.426	101.031
Fredensborg	10.548.882	10.679.005	130.123
Helsingør	15.979.620	16.176.732	197.112
Hillerød	14.150.615	14.325.166	174.551
Hørsholm	9.430.258	9.546.582	116.324
Rudersdal	21.973.548	22.244.596	271.048
Egedal	11.978.355	12.126.110	147.755
Frederikssund	11.842.103	11.988.177	146.074
Greve	12.754.820	12.912.153	157.333
Køge	15.464.122	15.654.875	190.753
Halsnæs	7.494.927	7.587.378	92.451
Roskilde	24.331.638	24.631.773	300.135
Solrød	6.656.048	6.738.152	82.104
Gribskov	10.595.197	10.725.891	130.694
Odsherred	7.922.952	8.020.683	97.731
Holbæk	18.046.362	18.268.968	222.606
Faxe	8.911.347	9.021.270	109.923
Kalundborg	10.563.591	11.245.595	682.004
Ringsted	8.301.436	8.403.836	102.400
Slagelse	18.884.861	19.117.809	232.948
Stevns	5.352.011	5.606.764	254.753
Sorø	7.636.278	7.730.473	94.195
Lejre	7.436.242	7.527.970	91.728
Lolland	-6.706.369	-7.261.825	-555.456
Næstved	20.575.149	20.828.947	253.798
Guldborgsund	6.383.177	5.769.314	-613.863
Vordingborg	11.002.595	11.138.314	135.719
Bornholms kommune	8.740.592	8.848.409	107.817
Middelfart	11.080.267	11.216.945	136.678

Assens	8.421.625	9.060.614	638.989
Faaborg-Midtfyn	9.630.343	9.542.049	-88.294
Kerteminde	5.937.716	6.010.959	73.243
Nyborg	7.678.556	7.773.273	94.717
Odense	45.806.595	46.371.628	565.033
Svendborg	13.618.226	13.786.209	167.983
Nordfyn	2.356.316	1.939.342	-416.974
Langeland	-3.690.043	-3.931.258	-241.215
Ærø	-505.873	-566.688	-60.815
Haderslev	13.573.446	13.740.877	167.431
Billund	6.804.980	6.888.921	83.941
Sønderborg	18.111.999	18.335.414	223.415
Tønder	5.041.395	4.756.812	-284.583
Esbjerg	29.663.060	30.028.959	365.899
Fanø	895.082	906.123	11.041
Varde	12.886.523	13.045.481	158.958
Vejen	10.503.452	10.633.015	129.563
Aabenraa	13.679.787	13.848.530	168.743
Fredericia	12.993.007	13.153.279	160.272
Horsens	22.616.848	22.895.831	278.983
Kolding	23.280.935	23.568.110	287.175
Vejle	30.309.599	30.683.474	373.875
Herning	22.033.905	22.305.698	271.793
Holstebro	14.351.069	14.528.092	177.023
Lemvig	-164.180	-326.668	-162.488
Struer	4.018.674	3.970.777	-47.897
Syddjurs	7.559.036	7.358.207	-200.829
Norddjurs	2.332.633	1.763.496	-569.137
Favrskov	11.907.631	12.340.715	433.084
Odder	5.934.313	6.007.514	73.201
Randers	24.223.569	24.522.372	298.803
Silkeborg	25.325.738	25.638.136	312.398
Samsø	-1.679.475	-1.775.280	-95.805
Skanderborg	17.535.647	17.751.952	216.305
Århus	83.183.206	84.209.286	1.026.080
Ikast-Brande	10.037.768	10.161.586	123.818
Ringkøbing-Skjern	10.001.515	9.765.756	-235.759
Hedensted	12.201.636	12.352.146	150.510
Morsø	-5.872.791	-6.265.295	-392.504
Skive	3.405.702	2.717.428	-688.274
Thisted	-4.498.132	-5.006.269	-508.137
Viborg	21.287.188	22.769.276	1.482.088
Brønderslev	8.939.127	9.049.393	110.266
Frederikshavn	14.419.581	14.597.449	177.868
Vesthimmerland	2.851.369	2.315.967	-535.402
Læsø	-576.809	-613.713	-36.904
Rebild	4.325.789	4.033.194	-292.595
Mariagerfjord	8.069.463	7.956.458	-113.005
Jammerbugt	7.429.833	7.352.980	-76.853
Aalborg	52.606.130	53.255.037	648.907
Hjørring	14.052.540	14.821.134	768.594
I alt	1.306.842.958	1.319.509.629	12.666.675

Anm.: I beregningen indgår såvel udvalgets anbefaling om en forhøjelse af landskirkeskatten i 2026 på 17,7 mio. kr., jf. hovedrapportens tabel 16, som effekten i 2026 af udvalgets anbefalinger vedrørende udligningstilskuddets niveau og kriterier, jf. hovedrapportens boks 11 samt bilag 3 til rapporten. Det bemærkes, at der i forhøjelsen af landskirkeskatten i 2026 på 17,7 mio. kr. indgår en medfinansiering i form af et udsponeret mindreforbrug i fællesfonden fra 2024 på 12,0 mio. kr. Det bemærkes endvidere, at udvalgets anbefalinger vedrørende udligningstilskuddet indføres gradvist fra 2026-2028, og at den fulde effekt heraf derfor kun delvist afspejles i 2026. I 2026 udgør forhøjelsen af landskirkeskatten med henblik på forøgelse af udligningstilskuddet 5 mio. kr., som tilbageføres til provstierne som reduktion af de modtagende ligningsområders landskirkeskat. Det er grunden til, at summen af ændringen (den højre kolonne) er 12,7 mio. kr. og ikke 17,7 mio. kr.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet.

By-, Land- og Kirkeministeriet
Frederiksholms Kanal 21,
1220 København K

Tlf. : +45 33 92 33 90
Email: km@km.dk