

# Bæredygtig finansiering af folkekirken fællesopgaver



Sammenfatning  
og anbefalinger

MAJ 2025

# 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 landdistrikter 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 mellem-lange 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 folkekirke-medlemmernes beskatningsgrundlag.

Udvalget foreslår på den baggrund en justering af landskirkeskatten, som kanaliserer en andel af denne vækst til en række konkrete fællesfondsudgifter, 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 arbejdsgiver-, 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 Elof Westergaard, Ribe Stift, Erling Andersen, tidl. lektor ved Folkekirkens uddannelses- og videnscenter, seniorrådgiver Klaus Kern-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 budgetsamrådet 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)







# Indhold

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Forord . . . . .                                                                                                 | 1  |
| Indhold . . . . .                                                                                                | 6  |
| Folkekirkens behov for fælles løsninger . . . . .                                                                | 7  |
| Udligningsordningens niveau og fordelingskriterier . . . . .                                                     | 13 |
| Understøttelse af menighedsrådenes vedligeholdelse af middelalderkirker. . . . .                                 | 16 |
| Strategisk prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk . . . . .                                          | 19 |
| Balancen mellem folkekirkens lokale og nationale økonomi . . . . .                                               | 23 |
| Løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden . . . . .                                               | 27 |
| Sekretariatsbetjening, herunder udvikling og implementering af nye fællesopgaver. . . . .                        | 29 |
| Udgifter, forhøjelse af landskirkeskatten og råderummets størrelse som følge af udvalgets anbefalinger . . . . . | 32 |
| Imødegåelse af stigninger i den samlede kirkeskatteprocent . . . . .                                             | 36 |

## 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 budgetfølggruppen. 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 indsatser 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 fællesfundsfinansierede støtteordninger til omlægning af folkekirkens landbrugsjorder til skov og natur.

Hertil kommer udviklingsopgaver hos eksisterende fællesfundsinstitutioner 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 interessenter.

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.



## 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 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.

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 allermest 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.

## 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 nabo-kirker 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.

### Boks 3

#### 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 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 byggesagkyndige 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.

# 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 fællesfundspræster, dvs. yderligere 101 årsværk, som fællesfonden finansierer 100 pct. af lønnen til. Antallet af 60/40-præster og fællesfundspræster 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 fællesfundspræster, 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 overførsel af de eksisterende lokalfinansierede præsteårsværk til fællesfundsfinansiering 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 budgetfølgegruppen, 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.

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.

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.

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.

#### 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.

## 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 udvikelse 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 dåbstat, 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.

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.

#### **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.

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.



## Løbende effektivisering og omprioritering i fællesfonden

Siden 2010 har alle fællesfundsinstitutioner 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 fællesfundsinstitutioner 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 fællesfundsinstitutioner 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 fællesfundsinstitutionernes 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 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.

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 omprioriteringsbidraget 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 ekstern 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 landkirkeskatten derfor ekstraordinært skulle hæves for at dække denne manko.

Kilde: Udvalgets opstilling.

## 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 folkekirkens 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 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 fællesfundsbevillinger.

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.

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.

**Boks 7**  
**Udvalgets**  
**anbefaling vedrø-**  
**rende styrket folke-**  
**kirkelig 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.

## 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.

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

| <b>Tabel 1</b>                                                                      | <b>Mio. kr. (2025-pl)</b>                                                                                                          | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> | <b>2029 og frem</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| <b>Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger</b> | 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                 |
|                                                                                     | <b>I alt</b>                                                                                                                       | <b>14,2</b> | <b>22,5</b> | <b>28,5</b> | <b>25,2</b>         |

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

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 fællesfunds-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 beslutes 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 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 5 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 som følge af udvalgets anbefalinger fremgår af tabel 2.

| Tabel 2                                                             | Mio. kr. (2025-pl)                                                                                                                                                                                   | 2026        | 2027        | 2028        | 2029 og frem |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Forhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger | Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 1                                                                                                            | 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 udisponeret mindreforbrug fra 2024                                                                                                                                                     | -12,0       |             |             |              |
|                                                                     | <b>Minimumsforhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger</b>                                                                                                                   | <b>17,7</b> | <b>22,5</b> | <b>28,5</b> | <b>25,2</b>  |
|                                                                     | Konkret estimerede udgiftsbehov til implementering af udvalgets anbefalinger, jf. tabel 1                                                                                                            | 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 udisponeret mindreforbrug fra 2024                                                                                                                                                     | -12,0       |             |             |              |
|                                                                     | <b>Maksimumsforhøjelse af landskirkeskatten som følge af udvalgets anbefalinger</b>                                                                                                                  | <b>17,7</b> | <b>58,0</b> | <b>84,0</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                     | 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 opstå i situationer, hvor det fulde beløb hvert år beslutes 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

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 fællesfondsinstitutioner 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 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.



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         |             |
| <b>Reduceret omprioriteringsreserve efter dækning af manko som følge af tidligere års dispositioner og pause i omprioriteringsbidraget i 2026-2028</b>                                                                  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,7</b>  |
| 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        |
| <b>Nyt råderum i fællesfonden inkl. minimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning</b>                                                                                     | <b>15,5</b> | <b>22,5</b> | <b>29,5</b> | <b>36,5</b> |
| 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        |
| <b>Nyt råderum i fællesfonden inkl. maksimumstilførsel af omprioriteringsmidler fra landskirkeskatten men inden årlig udmøntning</b>                                                                                    | <b>15,5</b> | <b>35,5</b> | <b>55,5</b> | <b>75,5</b> |

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 permante bevillinger, hvilket ikke vurderes realistisk i tilfælde af flere år i træk med et højt udviklingsbidrag.

Kilde: By-, Land- og Kirkeministeriet

## 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 på næste side.

## 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

- 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 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 stiftsvise 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.

Bæredygtig finansiering af folkekirkens fælles-  
opgaver: Sammenfatning  
og anbefalinger

Maj 2025

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

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

Fotokreditering;

Side 7-8: Foto: Henrik Helms/Humlum Viborg Stift

Side 12: Foto: Folkekirkens Intranet/Orgel

Side 16: Foto: Viborg Stift/Kollund kirke

Side 24: Foto: Troels Witter/ Hodsager

Kirke Kirkebøsse

Side 30: Foto: Troels Witter/ Haunstrup

Kirke loft

Side 34: Foto: Folkekirkens Intranet/kirketjener08







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

Tlf. : +45 33 92 33 90  
Email: [km@km.dk](mailto:km@km.dk)