

Notat



Dato: 13. marts 2012

Dokument nr. 30099/12

Kirkeministeriet

KM-2

Sagsbehandler

Christina Hyltdgaard Jacobsen

## **Præciseret høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Finansiering af præstestillinger m.v.)**

Da ministeriet er blevet opmærksom på en årstalsfejl i notatet af 2. februar 2012 i afsnit 1.1.1 "Forhandling om afskaffelse af kompensationsordningen", nærmere bestemt fremsættelsesåret for den tidligere regerings forslag til finanslov for 2012, er notatets afsnit 1.1.1 blevet tilrettet og præciseret.

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi (Finansiering af Præstestillinger m.v.) blev sendt i høring den 15. december 2011 med frist for bemærkninger den 26. januar 2012, kl. 12.00.

Lovforslaget blev sendt i høring hos samtlige biskopper, stiftsøvrighederne, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Den danske Præsteforening, Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfondens drift og Finansministeriet.

Der var ved høringsfristens udløb indkommet 14 hørings svar.

Hørings svarene fordeler sig således, at der er modtaget hørings svar fra biskoppen over Københavns Stift, Stiftsøvrigheden over Helsingør Stift, biskoppen over Roskilde Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Roskilde Stift), biskoppen over Lolland-Falster Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Lolland-Falster Stift), biskoppen over Fyens Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Fyens Stift), biskoppen over Aalborg Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Aalborg Stift), Stiftsøvrigheden over Viborg Stift, biskoppen over Århus Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Århus Stift), biskoppen over Ribe Stift og biskoppen over Haderslev Stift (fælles med Stiftsøvrigheden over Haderslev Stift).

Der er desuden modtaget hørings svar fra Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening Den Danske Præsteforening og Ateistisk Selskab.

Lovforslaget har givet anledning til følgende bemærkninger.

### **1 Generelt**

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Århus Stift har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Danmarks Provsteforening kan tilslutte sig det fremsendte forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi.

Ateistisk Selskab oplyser, at de ikke ser positivt på lovforslaget, men betragter det som et tilbageskridt i forhold til betænkning 1511, der lagde op til, at statens nuværende bloktilskud til lønninger til folkekirkens præster i stedet skulle bruges til bevaring af den danske folkekirkelige kulturarv. Ateistisk Selskab ser derfor lovforslaget som et tilbageskridt i forhold til en yderligere



sekularisering af dansk lovgivning samt i forhold til en lovgivning, der behandler alle ens uanset livsanskuelse.

## 1.1 Kompensationsordningens afskaffelse

### 1.1.1 Forhandling om afskaffelse af kompensationsordningen

Biskoppen over Ribe Stift finder det uhensigtsmæssigt, at det er besluttet, at statens kompensation bortfalder, men tager beslutningen til efterretning.

Viborg Stiftsøvrighed anfører, at det findes uheldigt, at der ikke har været lagt op til nogen forhandling om afskaffelse af kompensationsordningen, forinden afskaffelse af ordningen besluttes.

**Ministeriet skal hertil bemærke**, at lovforslaget er en konsekvens af regeringens oplæg til finansloven for 2012. I forslaget har regeringen lagt op til fra 2013 at afskaffe kompensationen.

De mulige konsekvenser af en afskaffelse af kompensationen fremgik allerede af finansloven for 2007, idet følgende fremgik af tekstanmærkningerne til 22.21.08.10. om kompensationen:

”Hvis kompensationen falder til under 19,5 mio. kr. eller helt bortfalder, vil omlægningen af finansieringen af særpræsterne og departementets konsulentbistand til fællesfonden blive modregnet inden for rammerne af statens øvrige tilskud til folkekirken på finansloven.”

Regeringens ændringsforslag til finansloven blev offentliggjort den 3. november 2011, herunder oplæg til afskaffelse af kompensationen fra 2013. Samme dag lagde Ministeriet for Ligestilling og Kirke en pressemeddelelse ud på ministeriets hjemmeside og intranet, som oplyste om regeringens oplæg. Finansloven blev vedtaget ved 3. behandlingen den 20. januar 2012.

### 1.1.2 Fastsættelse af antal årsværk, hvor staten yder tilskud

Den danske Præsteforening har fremsendt følgende tabel over antallet af præsteårsværk, som hidtil er blevet fastsat på finansloven hver år:

År	Årsværk finanslov	Særpræsteårsværk	Samlet årsværk
2001	1.911,5	81,1	1.992,6
2002	1.910	83	1.993
2003	1.911,29	83,01	1.994,3
2004	1.910,89	86,41	1.997,3
2005	1.910,89	99,91	2.010,8
2006	1.909,9	99,9	2.009,8
2007-2012	1.991,8	Inkluderet i finanslov	1.991,8



Den danske Præsteforening anfører, at statens andel af finansiering af præster har ligget stabilt på 1.910-1.911 årsværk indtil 2007, hvor omlægningen af finansieringen af præsteårsværk blev gennemført med kompensationen for provenuvirkningen for anden lovgivning. Præsteforeningen anfører, at med det foreslåede antal årsværk i lovforslaget skæres der dermed medfinansiering væk for ca. 18 årsværk sammenlignet med statens tidligere støtte forud for 2007. Det er foreningens opfattelse, at der mangler en begrundelse for at skære i omfanget af statens støtte til præsteårsværk i forhold til årene 2001-2006 og de foreslåede 1.892,8 årsværk synes vilkårligt fastsat med henvisning til 99 særpræsteårsværk. Præsteforeningen er derfor af den opfattelse, at antallet af staten andel af finansieringen af præstestillinger bør være 1.911 årsværk for at fastholde niveauet frem til 2007. I modsat fald vil der være tale om en reel nedskæring af årsværk.

**Ministeriet skal hertil bemærke**, at det er korrekt, at antallet af årsværk på finansloven for perioden 2001-2006 har varieret mellem 1909,9 og 1911,5 årsværk. Antallet af årsværk inkluderer, jf. bemærkningerne til finansloven, 20,1 præster på Færøerne i 2001, 2006 og frem til 29. juli 2007, 21,1 præster på Færøerne i perioden 2002-2005 samt 0,9 særpræst på Færøerne i perioden 2001-2007.

Disse årsværk finansieres nu af Færøernes hjemmestyre efter, at kirken den 29. juli 2007 er overtaget af hjemmestyret. Årsværkene på finansloven skal derfor i perioden 2001-2007 korrigeres for antal årsværk til præsterne på Færøerne for, at man får et retvisende billede af antallet af statsfinansierede præstestillinger i Danmark.

Ministeriet har på baggrund af finanslovene for 2001-2007 udarbejdet følgende oversigt over årsværket for præster **ansat i Danmark** i perioden 2001-2007:

År	Årsværk finansloven i Danmark	Særpræsteårsværk i Danmark	Samlet årsværk i Danmark
<b>2001</b>	1891,4 (1.911,5-20,1)	80,2 (81,1-0,9)	1.971,6
<b>2002</b>	1888,9 (1.910,0-21,1)	82,1 (83,0-0,9)	1971,0
<b>2003</b>	1.888,9 (1.910-21,1),	82,1 (83,0-0,9)	1.971,0
<b>2004</b>	1.888,9 (1.910-21,1)	82,1 (83,0-0,9)	1.971,0
<b>2005</b>	1.888,9 (1.910-21,1)	85,1 (86,0-0,9)	1.974,0



<b>2006</b>	1.888,8 (1.909,9-20,1)	99,0 (99,9-0,9)	1.987,8
<b>2007</b>	1.991,8 (2.012,8-21,0)	Inkluderet i finansloven	1.991,8

Det fremgår af oversigten, at antallet af sognepræster og provster i Danmark delvist finansieret over finansloven i perioden 2001-2006 har varieret mellem 1888,8 og 1891,4 årsværk. Det samlede antal præstestillinger i Danmark finansieret af finansloven og fællesfonden er i perioden 2001 – 2007 dog samlet steget fra 1971,6 til 1991,8 årsværk, hvilket svarer til en stigning på 20,2 årsværk.

### 1.1.3 Kompensation for administration af navneloven – gebyropkrævning

Den danske Præsteforening henviser til, at en del af kompensationen for anden lovgivnings provenuvirkning er en kompensation for gebyrindtægter for navneændringer.

Der henvises til, at denne del af kompensationen definatorisk set ikke vedrører provenuændringer i kirkeskatten forårsaget af anden lovgivning, men er en separat kompensation for den meradministration, som folkekirken er blevet pålagt i forbindelse med ændring af navneloven i 2005. For at begrænse omfanget af navneændringer blev der i 2007 indført gebyropkrævning på de fleste navneændringer og en del af gebyropkrævningen tilfaldt naturligt folkekirken, hvor det skønnes, at 95 % af arbejdet med navneændringer ligger.

Præsteforeningen er af den opfattelse, at denne del af kompensationen bør fastholdes, da den ikke er begrundet i skattetekniske forhold og skattestop, men er en kompensation for merarbejde forårsaget af ændringer af navneloven.

**Ministeriet skal hertil bemærke**, at kompensationen for administration af navneloven ikke påvirkes af lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi. Kompensationen for administration af navneloven administreres således fortsat efter de nuværende principper.

## **2 Bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, (§ 19, stk. 1, 2. pkt., i lov om folkekirkens økonomi)**

Der er ingen bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 1, der vedrører en teknisk rettelse af en hjemmelshenvisning.



### **3 Bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 2, (§ 20, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi).**

#### **3.1 Antallet af fællesfondsfinansierede stillinger**

Biskoppen over Københavns Stift anfører, at det tages til efterretning, at der fortsat skal være 1991,8 præstestillinger på landsplan, hvoraf 1892,8 skal finansieres over finansloven og fællesfonden i fællesskab, og 99 stillinger fremover alene skal finansieres af fællesfonden. Biskoppen henviser til, at ministeriet har oplyst, at der ved lovændringen åbnes mulighed for, at yderligere præstestillinger kan oprettes og finansieres af fællesfonden. Derudover tilslutter biskoppen sig udtalelsen fra biskoppen over Fyens Stift.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Fyens Stift anfører, at ændringen, der betyder, at nogle præstestillinger igen skal finansieres 100 % af fællesfonden, indebærer en risiko for, at antallet af præstestillinger beskæres, såfremt der ikke ved lovens ikrafttræden tilføres de fornødne midler til præstebevillingen i fællesfondens budget. Biskoppen henviser til, at ministeren på et møde over for biskopperne har tilkendegivet, at der fortsat skal være mindst 1991,8 stillinger, som er centralt finansierede. Det foreslås derfor, at bemærkningerne øverst på side 4, 1. linie ændres, således at ordet "kan" fjernes. Biskoppen noterer sig samtidig, at der i forbindelse med omprioriteringen af fællesfonden vil være mulighed for at tilføre yderligere præstestillinger.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Lolland-Falster Stift har noteret sig, at det er ministerens opfattelse, at der fortsat skal være mindst 1991,8 stillinger, stillinger, som er centralt finansierede, bestående af 1892,8 stillinger fastsat på finanslovene og mindst 99 stillinger, som er 100 % fællesfondsfinansierede, samt at der gives mulighed for at kunne oprette yderligere præstestillinger via omprioritering af fællesfonden, hvilket han finder positivt.

Biskoppen over Roskilde Stift tilslutter sig høringssvaret fra biskopperne over Lolland-Falsters og Fyens stifter.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Aalborg Stift anfører, at det findes positivt, at ministeren tilkendegiver den opfattelse, at der fortsat skal være mindst 1991,8 stillinger, som er centralt finansierede, og som består af 1892,8 stillinger fastsat på finansloven og mindst 99 stillinger, som er 100 % fællesfondsfinansierede. Endvidere findes det positivt, at der gives mulighed for oprettelse af yderligere præstestillinger via omprioritering af fællesfonden.

Biskoppen over Haderslev Stift tilslutter sig høringssvaret fra biskoppen over Aalborg Stift.

Stiftsøvrigheden over Helsingør Stift anfører, at der som udgangspunkt ingen bemærkninger er til forslaget, idet en ændring af loven er en forudsætning for fortsat at kunne besætte de 99 præstestillinger, hvortil statens medfinansiering bortfalder. Stiftsøvrigheden bifalder, at lovændringen medfører, at der åbnes for muligheden for at tilføre yderligere præstestillinger, men deler Fyens Stifts bekymring for, at antallet af præstestillinger reduceres til under de hidtidige 1991,8 stillinger.



Biskoppen over Ribe Stift bifalder, at der efter ministeriets opfattelse fortsat skal være mindst 1991,8 stillinger, bestående af 1892,8 stillinger fastsat på finansloven og mindst 99 stillinger, som er 100 % finansieret af fællesfonden, samt at der gives mulighed for at kunne oprette yderligere præstestillinger via omprioritering af fællesfonden.

Landsforeningen af Menighedsråd udtaler, at under hensyntagen til de økonomiske udsigter finder Landsforeningen det hensigtsmæssigt, at antallet af statsstøttede præstestillinger fastholdes på det nuværende niveau. Landsforeningen anfører, at en tilsvarende fastfrysning af fællesfondsfinansierede præstestillinger ikke sker, selv om ministeren erklærer, at han har sindet at fastholde det nuværende antal på 99.

Landsforeningen henviser til, at en vedtagelse af lovforslaget i den foreliggende form derfor betyder, at det fremover vil være muligt for fællesfondens at finansiere yderligere præstestillinger 100 pct., og det fremsendte lovforslag giver ministeren mulighed for selv at fastsætte antallet af fællesfondsfinansierede præster. Det anføres i den forbindelse, at det er oplagt, at visse præstestillinger finansieres af fællesfonden, f.eks. institutionspræster ved fængsler, hospitaler og uddannelsesinstitutioner.

Landsforeningen anfører, at de på basis af erfaringerne med budgetfølgegruppens arbejde i de år, den har eksisteret, forudsætter, at fastsættelsen af antallet af fællesfondsfinansierede præster vil ske i et tæt samspil med budgetfølgegruppen, selv om denne ikke har beslutningskompetence, og at de på denne baggrund ikke har noget at indvende mod forslaget.

### 3.1.1 Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser

Lovforslaget medfører, at det fremover kun vil være de statsligt medfinansierede præster (1892,8), der er fastsat på finansloven, mens antallet af 100 pct. fællesfondsfinansierede stillinger (der i 2007 udgjorde i alt 99 stillinger), kan variere, alt efter hvorledes fællesfonden ønsker at prioritere.

I lovforslagets bemærkninger, jf. punkt 2 "Baggrunden for lovforslaget", er det anført, at "Det er ministeren for ligestilling og kirkes udgangspunkt, at der fortsat er mindst 1991,8 centralt finansierede præster." Det er således ministerens intention med ansvaret for fastlæggelsen af fællesfondens budget, at der fortsat efter en lovændring er mindst 1991,8 centralt finansierede præster.

Det fremgår af § 6 i bekendtgørelse nr. 647 af 1. juni 2011, at budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden blandt andet har til opgave at rådgive ministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer.

Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden består af en biskop, en stiftamtmand, en stiftskontorchef, et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd, et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening og en repræsentant fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke, jf. bekendtgørelsens § 7.



Ministeren har siden 2002 hørt budgetfølgegruppen for fællesfonden om budgettet, og hvis denne høringsproces skal være reel, kan antallet af 100 pct. fællesfondsfinansierede præstestillinger ikke på forhånd låses fast i lovforslaget eller bemærkningerne hertil.

### **3.2 Fordelingen af de 100 pct. fællesfondsfinansierede stillinger**

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Fyens Stift anfører, at han er af den opfattelse, at fordelingen af de 99 præstestillinger foretages internt af biskopperne på baggrund af en fordelingsnøgle mellem stifterne. Biskoppen over Københavns Stift tilslutter sig dette.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Lolland-Falsters Stift anfører, at udpegningen af de 99 stillinger bør ske på baggrund af en fordelingsnøgle mellem stifterne og fastlægges som en aftale mellem biskopperne.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Roskildes Stift og biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Aalborg Stift tilslutter sig ovenstående udtalelser vedrørende fordelingen fra henholdsvis biskoppen over Fyens Stift og biskoppen over Lolland-Falsters stift. Ligesom biskoppen over Haderslev Stift henviser til høringsvaret fra biskoppen over Aalborg Stift.

#### **3.2.1 Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser**

Ministeren har i samspil med budgetfølgegruppen kompetencen til at foretage en fordeling af præstestillingerne mellem de 10 stifter. Enhver ændring i fordelingen af præstestillingerne vil blive drøftet forudgående med biskopperne.

I præstefordelingsmodellen udarbejdet i samarbejde mellem biskopperne og ministeriet i 2009 er udgangspunktet for den nye fordeling 1991,8 stillinger. Det vil sige, at de 99 stillinger, som ved lovforslaget kan finansieres 100 pct. over fællesfonden, på nuværende tidspunkt indgår i denne fordeling. Det vil derfor også være naturligt, at stillingerne kan indgå i denne model, selv om der sker en ændring i finansieringen.

### **3.3 Finansieringen af de 100 pct. fællesfondsfinansierede stillinger**

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Lolland-Falsters Stift anfører, at det er vigtigt, at det sikres, at finansieringen af de 99 stillinger skaffes ved forhøjelse af landskirkeskatten eller ved omlægninger på fællesfondens budget. Biskoppen over Roskilde Stift tilslutter sig dette.

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Aalborg Stift finder det ligeledes vigtigt, at finansieringen af de 99 stillinger skaffes ved forhøjelse af landskirkeskatten eller ved omlægninger på fællesfondens budget. Biskoppen over Haderslev Stift tilslutter sig dette.



### 3.3.1 Ministeriet for Ligestilling og Kirkes overvejelser

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at pengene til finansiering af de 99 stillinger kan skaffes ved enten en forhøjelse af landskirkeskatten modsvarende sænkningen tilbage i 2007 (16,4 mio. kr.) eller ved omlægninger på fællesfondens budget.

Hvordan finansieringen konkret udmøntes, vil blive afklaret i samspil med de folkekirkelige repræsentanter i budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden.

## 3.4 **Øvrige emner**

### 3.4.1 Tilskud fra fællesfonden til ministeriet

Biskoppen (og stiftsøvrigheden) over Fyens Stift bemærker, for så vidt angår tilskuddet fra fællesfonden til Kirkeministeriet, må det forudsætte en dokumentation fra ministeriet om, at der er tale om et merarbejde svarende til beløbet. Der henvises til, at der er sket en del ændringer i den folkekirkelige administration siden 2007, herunder etableringen af det administrative fællesskab, hvilket har medført overførsel af arbejdsopgaver fra Kirkeministeriet til stifterne. Biskoppen over Københavns Stift og biskoppen over Roskilde Stift tilslutter sig dette.

### **Ministeriets bemærkninger hertil**

I forbindelse med omlægningen af kompensationen i 2007 blev departementets bevilling på finansloven forhøjet med 3,1 mio. kr. (2007 p/1) som kompensation for ydelser og administration, som departementet yder for fællesfonden. Denne kompensation til lovgivningen blev finansieret ved en reduktion af statens kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning for kirkeskatten, idet fællesfonden ikke længere skulle betale et tilsvarende beløb til ministeriet for den administration, som ministeriet varetager for fællesfonden. Før 2007 var aktiviteten således udgiftsført på fællesfondens budget og indtægtsført på departementets.

Afskaffelsen af kompensationen betyder, at ministeriets administrationsopgave for fællesfonden ikke længere skal finansieres af fællesfonden gennem et træk over kompensationen, men skal udgiftsføres direkte på fællesfondens budget.

Nærværende lovforslag vedrører ikke fællesfondens udgifter til departementets opgaver for fællesfonden, men finansieringen af præstestillinger.

Spørgsmålet er alene omtalt i lovbemærkningerne for at forklare størrelsen på den samlede omlægning i 2007 på 19,5 mio. kr., hvor 16,4 mio. kr. vedrørte bevilling til præsteløn og 3,1 mio. kr. vedrørte ministeriets administration for fællesfonden.

Fællesfondens budget fastlægges af ministeren efter en høring af budgetfølgegruppen.

### 3.4.2 Repræsentation af præster i budgetfølgegruppen

Den danske Præsteforening henviser til, at de i tidligere høringssvar har tilkendegivet den opfattelse, at præsterne bør være repræsenteret i budgetfølge-





gruppen, og at de fastholder dette synspunkt. Det anføres, at foreningens opfattelse af behovet skærpes ved, at det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at finansiering og antal af særpræsteårsværk skal afklares i samspil med de folkekirkelige repræsentanter i budgetfølgegruppen. Foreningen henviser til, at det er almindelig praksis, at foreningen er repræsenteret i væsentlige udvalg og arbejdsgrupper i ministeriets regi, og at en hensigtsmæssig sammensætning af budgetfølgegruppen giver mulighed for samvirke mellem lægfolk og præster svarende til det samvirke, der er mellem lægfolk og præster, som findes i menighedsråd, stiftsråd og anbefalet af arbejdsgruppen bag betænkning 1527 om "Provstestillingen og provstiets funktion" i provstiudvalget. Ligeledes anbefales det i betænkning 1511 om "Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud", at præsterne repræsenteres i budgetfølgegruppen. Det anføres, at med udvidelsen af budgetfølgegruppens virke synes behovet for repræsentation af præster i beslutningsprocessen endog meget presserende.

### **Ministeriets bemærkninger hertil**

Lovforslaget vedrører ikke budgetfølgegruppens sammensætning.

Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden består af en biskop, en stiftsamtmand, en stiftskontorchef, et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd, et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening og en repræsentant fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 647 af 1. juni 2011.

Budgetfølgegruppen for fællesfonden blev etableret i 2002 ud fra et ønske om, at de grupper i folkekirken, der har et ledelsesmæssigt ansvar, kunne rådgive ministeren om fællesfondens budget, herunder udskrivning af landskirkeskatten.

Budgetfølgegruppen er allerede i dag sammensat af henholdsvis gejstlige og læge medlemmer, hvorfor de gejstlige synspunkter er repræsenteret i budgetfølgegruppen.

Ministeriet skal endvidere henvise til, at budgetfølgegruppens indstilling om budgettet er afgivet efter, at budgetfølgegruppen har holdt et budgetsamråd med en læg repræsentant fra hvert af de 10 stifter samt en observatør for Den danske Præsteforening og en fælles observatør for de øvrige faglige organisationer i folkekirken.

Ministeriet har noteret sig Den danske Præsteforenings synspunkt, som vil kunne indgå i de fremtidige drøftelser om strukturen på den danske folkekirke.