

Kommissorium for Udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken

Dato: 10. september 2012

Dokument nr. 85728/12

I de senere år har der adskillige gange været debat om folkekirkens styringsstruktur. Dels i forbindelse med beslutningsforslag, der var fremsat i Folketinget, dels i form af ønsker fra personer og organisationer i folkekirken om et bredere gennemsyn af folkekirkens styringsstruktur.

Af regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen" fremgår følgende:

"Grundloven tildeler den danske folkekirke en særstilling. Regeringen ønsker inden for folkekirkens grundlovssikrede særstilling at indrette en mere tidssvarende og klar styringsstruktur for den danske folkekirke, jf. også grundlovens § 66 "Folkekirkens forfatning ordnes ved lov".

Regeringen vil nedsætte et udvalg, som skal komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold."

Regeringen nedsætter derfor Udvalg om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken.

Baggrund for udvalgets arbejde

Folkekirkens nuværende styringsstruktur er blevet formet gennem mere end 150 års kirkelig lovgivning. På enkelte områder er folkekirkens styrelse baseret på endnu ældre bestemmelser og sædvaner.

Styringsstrukturen er karakteriseret ved, at Folketinget og regeringen er lovgiver for folkekirken, og at Kirkeministeriet er folkekirkens øverste administrative myndighed, samtidig med at der er et udstrakt lokalt selvstyre.

Lovgivningen omfatter traditionelt alene rammerne for folkekirkens virke. Og lovgivningen har gradvis givet folkekirken demokratiske organer som menighedsråd (1903), provstiudvalg (1922) og senest stiftsråd (2009). Der er således lovgivet om medlemskab af folkekirken, kirker og kirkegårde, de demokratiske organer og deres kompetence, kirkens økonomi samt ansættelse af gejstlige og andre medarbejdere i folkekirken. Der er ikke etableret noget demokratisk kirkeligt organ på landsplan med generel kompetence til at drøfte eller tage stilling til folkekirkelige forhold.

Der er ikke lovgivet om såkaldt indre kirkelige anliggender (gudstjenesteordning, ritualer m.v.). De reguleres i stedet i henhold til en sædvane, der stammer fra tiden før grundloven, ved kgl. resolution eller anordning efter indstilling fra kirkeministeren. Der er ikke fastsat formelle regler om den nærmere fremgangsmåde.

Styringsstrukturen er således opbygget gradvis gennem mange årtiers lovgivning, og væsentlige kirkelige anliggender reguleres i henhold til en sædvane, uden at der er lovgivet om fremgangsmåden.



Derfor er det særdeles relevant at gennemgå folkekirkens styringsstruktur med henblik på, at der sikres en klar sammenhæng mellem de forskellige led i styringsstrukturen, at strukturen i fornødent omfang ændres og eventuelt suppleres med et eller flere nye demokratiske organer, samt at der fastsættes klare regler for ansvarsfordelingen.

Det vurderes, at der især er behov for at tage ansvarsfordelingen op til vurdering i forhold til folkekirkens fælles økonomi og de indholdsmæssige forhold i folkekirken.

Kommissorium

Udvalget har til opgave at komme med forslag til en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold, herunder indre anliggender.

Udvalget skal beskrive den nuværende opgavefordeling og de styringsmæssige kompetencer i folkekirken samt fordele og ulemper ved at bevare disse.

Udvalgets forslag til en eller flere modeller for folkekirkens fremtidige styringsstruktur skal udformes, så beslutningskompetencen i forhold til økonomi og det kirkelige liv så vidt muligt følges ad. Udvalget skal være særligt opmærksom på en ny styringsstrukturens konsekvenser for den nuværende struktur og de eksisterende organer i folkekirken og i forbindelse hermed – i det omfang det vurderes relevant - overveje forenklingsmuligheder samt foretage et serviceeftersyn af gældende ret. Udvalgets forslag skal sikre en klar og entydig kompetencefordeling mellem de eksisterende og evt. nye organer i folkekirken.

Udvalgets arbejde kan materielt sammenfattes i to overordnede temaer: indre anliggender og folkekirkens fælles økonomi. De to temaer er dog ikke uafhængige af hinanden, men sammenflettede eksempelvis i forhold til afklaringen af en hensigtsmæssig moderne styringsstruktur. Udvalget skal i forbindelse hermed, i det omfang udvalget må finde dette relevant, inddrage forholdet til de frie kirkelige organisationer, herunder betjeningen af danskere i udlandet.

Det er en forudsætning, at udvalget arbejder ud fra den danske folkekirkes tradition for decentral opbygning på grundlag af de lokale sognemenigheder, rummelighed, frihedslovgivning, mindretalshensyn og demokratiske, valgte organer.

Indre anliggender

Den nuværende regulering af indre anliggender ved kgl. resolution efter indstilling fra ministeren for ligestilling og kirke er baseret på sædvane. Når disse forhold fortsat reguleres på denne måde, skyldes det to forhold. Dels at der aldrig er nået hverken kirkelig eller politisk enighed om en kirkeforfatning, der kunne fastlægge en anden fremgangsmåde. Dels et både politisk og kirkeligt ønske om, at disse emner ikke skal gøres til genstand for politisk debat og stillingtagen i Folketinget.

Fremgangsmåden rummer imidlertid en del uklarhed. Nye ritualer, bibeloversættelser, salmebøger m.v. er traditionelt blevet til på grundlag af udvalgs- eller



kommissionsarbejde. Efter indstilling fra biskopperne har den relevante minister derefter indstillet de endelige udkast til kgl. autorisation. Der er imidlertid ikke fastlagt regler om, i hvilket omfang ministeren for ligestilling og kirke er forpligtet til at følge forslagene fra udvalg og kommissioner eller indstilling fra biskopperne.

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken har til opgave:

- at beskrive den nuværende retstilstand i forhold til behandlingen og reguleringen af indre anliggender.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til, hvordan repræsentanter for kirken kan inddrages formelt i behandlingen og reguleringen af disse anliggender. Enten ved, at et eller flere kirkelige organer tillægges en formaliseret hørings- og udtaleret samt evt. indstillingsret, som kan være bindende for ministeren for ligestilling og kirke i et nærmere afgrænset omfang. Eller ved at et eller flere kirkelige organer tillægges beslutningskompetencen i disse sager. I overvejelserne skal indgå en afvejning af kompetencefordelingen mellem eventuelle nye kirkelige organer og biskoppernes læremæssige ansvar som gejstlig tilsynsmyndighed.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til sammensætning og valg eller udpegning af det eller de relevante kirkelige organer.
- at beskrive, hvorledes evt. nye organer skal spille sammen med allerede eksisterende organer i folkekirken.

Folkekirkens fælles økonomi og beslutningskompetence

Ud over kompetencen i forhold til de indre anliggender er der i de seneste års kirkepolitiske debat især blevet sat fokus på kompetencen i forhold til folkekirkens fælles økonomi.

Folkekirkens fælles økonomi består dels i statens tilskud til folkekirken, dels i fællesfonden og landskirkeskatten.

Statens tilskud til folkekirken bevilges på finansloven. Tilskuddet består primært i tilskud til løn til præster og provster samt dækning af udgifterne ved pension til tidligere præster og provster. Det er i lov om folkekirkens økonomi bestemt, at statens tilskud fra 2013 skal dække 40 % af lønnen til 1892,8 stillinger som sognepræst og provst. De øvrige 60 % dækkes af fællesfonden, som desuden kan finansiere præstestillinger ud over det nævnte antal. Der er således mulighed for med fastsættelsen af fællesfondens budget at foretage en prioritering af den præstelige betjening. Hertil kommer, at det siden 1. januar 2007 har været muligt at oprette præstestillinger, som finansieres af de lokale kirkelige kasser.

Fællesfonden dækker en række fælles folkekirkelige udgifter. Den primære udgift er 60 % af lønnen til præster og provster. Andre udgifter er bl.a. drift af stiftsadministrationer og uddannelsesinstitutioner samt folkekirkens it. Fællesfondens primære indtægtskilde er landskirkeskat, der er en del af den kirkeskat, som medlemmer af folkekirken betaler.



I henhold til lov om folkekirkens økonomi er det ministeren for ligestilling og kirke, som har kompetencen til at fastsætte fællesfondens budget samt landskirkeskattens størrelse. Ministerens beslutninger træffes efter rådgivning fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden. Budgetfølgegruppen er ikke lovfæstet, men nedsat af ministeren for ligestilling og kirke, og dens rådgivning er ikke bindende for ministeren. Budgetfølgegruppens rådgivning til ministeren gives bl.a. på grundlag af budgetsamråd mellem følgegruppen og repræsentanter for stiftsrådene. Fællesfonden bestyres af stiftsøvrighederne og det administrative fællesskab.

På lokalt niveau er menighedsrådenes kompetence i forhold til økonomiske forhold afgrænset i lov om folkekirkens økonomi, som definerer, til hvilke formål menighedsrådet kan afholde udgifter af kirkekassen.

Kirkekassens mulige indtægter er ligeledes defineret i økonomiloven. Der er tale om renter og udbytte af kapitaler, som tilhører kirken, betaling, som bliver ydet for brug af kirke og kirkegård, og renter og udbytte m.v. af præsteembedernes faste ejendomme samt boligbidrag i forbindelse med præsternes tjenesteboliger. Langt den største indtægtspost i kirkekasserne er dog kirkeskatten, idet den del af kirkekassernes udgifter, som ikke dækkes af de ovennævnte indtægter, dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer i kommunen.

Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken har til opgave:

- at beskrive den nuværende retstilstand i forhold til folkekirkens fælles økonomi.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til ændringer i kompetenceforholdene vedrørende fællesfonden. Enten ved, at et eller flere kirkelige organer tillægges en hørings- og udtaleret samt evt. indstillingsret, som kan være bindende for kirkeministeren i et nærmere afgrænset omfang. Eller ved at et eller flere kirkelige organer tillægges beslutningskompetencen i forhold til fællesfonden og landskirkeskatten.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til en omlægning af statens tilskud til folkekirken. Udvalget skal derfor overveje, om statens tilskud skal målrettes medfinansiering af samfundsopgaver, der varetages af folkekirken (vedligeholdelse af kirker mv., kirkegårdsdrift samt personregistrering og begravelsesmyndighed) og herunder overveje justeringer i forhold til disse opgaver. Udvalget skal i den forbindelse også overveje, om statens tilskud skal omlægges til et bloktilskud.
- at overveje og komme med eventuelle forslag omkring følgevirkninger i forhold til den lokale kirkelige økonomi ved en omlægning af den fælles økonomi, herunder vedrørende beslutningskompetencer for opgaver, der eventuelt delvist skal finansieres af et statsligt bloktilskud, mulighederne for mere effektiv økonomistyring og drift mv.
- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende ansættelsesmyndigheden for præster, der aflønnes af den fælles økonomi.
- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende stiftsøvrighedens sammensætning og opgaver, herunder administrationen af fællesfonden.



- at overveje og komme med eventuelle forslag vedrørende stiftsrådets opgaver og rolle.
- at overveje og komme med eventuelle forslag til sammensætning og valg eller udpegning af det eller de relevante kirkelige organer.
- at beskrive, hvorledes en evt. ny struktur og nye organer skal spille sammen med allerede eksisterende organer i folkekirken, herunder i fornødent omfang overveje foreklingsmuligheder samt foretage et serviceeftersyn af gældende ret.
- at vurdere de økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag.

Det forudsættes, at udvalgets forslag ikke indebærer offentlige merudgifter.

Afrapportering m.v.

Udvalget kan inddrage særligt sagkyndige i arbejdet, herunder søge inspiration fra udlandet. Udvalget kan nedsætte underudvalg.

Udvalget skal i foråret 2013 fremlægge udvalgets foreløbige resultater for regeringen mhp. en efterfølgende bred folkekirkelig og folkelig debat om de foreløbige resultater.

Udvalget foretager sin endelige afrapportering til Regeringen ultimo 2013.