



Referanser:

Arkivsak: 20/04999-2

Høringssvar - Ny lov om Opplysningsvesenets fond

Sammendrag

Oppfølging av behandlingen av Stortingsmeldingen om Opplysningsvesenets fond (OVF) går nå inn i en ny fase ved at det foreligger et høringsforslag på ny lov om OVF. Forslaget er en gjennomføringslov, som er nødvendig for å kunne følge opp og gjennomføre den endringen som Stortingsmeldingen legger opp til, og som Stortinget sluttet seg til. Det er ikke merknader til selve lovteksten. Det er imidlertid de premissene lovforslaget er basert på som er viktig for Kirkerådet. Dette gjelder særlig de økonomiske og finansielle virkningene av den prosessen som er igangsatt, premissene for utskillelsen av de eiendommene som skal overføres til kirken, og forutsetningene for den organisasjonen Kirkerådet må bygge opp for å kunne ivareta forvaltning av eiendomsmassen.

Bønnelista har bedt om at det fremmes en sak for Kirkemøtet om OVF, se KR-sak om saker til Kirkemøtet 2021. Dette høringssvaret vil i tilfellet gå inn som en del av orienteringen til Kirkemøtet om hvordan Kirkerådet har håndtert saken.

Forslag til vedtak

Kirkerådet godkjenner forslag til høringssvar til lovforslaget om ny lov om Opplysningsvesenets fond, som oversendes Barne- og familiedepartementet.

Saksorientering

Forslag til høringssvar:

1. «Innledning

Formålet med lovforslaget er å legge grunnlaget for deling av verdiene i Opplysningsvesenets fond (OVF) mellom staten og kirken. Lovforslaget er en oppfølging av Meld. St. 29 (2018-2019) om Opplysningsvesenets fond, og

Stortingsbehandlingen av denne i Innst. 209 S (2019-2020). Staten ønsker å skille ut eiendommer fra fondet som har «særskilt kirkelig interesse» og overføre disse eiendommene til kirken. Staten ønsker også å øke innsatsen på vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirkebygg tilvarende verdiene i fondet, etter at eiendom som skal til kirken er skilt ut.

Lovforslaget opprettholder OVF som eget rettssubjekt, og viderefører kongens myndighet til å forvalte fondet. Fra 2023 blir OVF et rent statlig fond. I Stortinget ligger det også et forslag til endring av Grunnlovens § 116.1. Dersom § 116.1 oppheves, vil det ikke være noen sperre mot å oppløse OVF som en samlet formuesmasse. Staten står da fritt til å oppløse OVF og midlene kan innlemmes i statens øvrige verdier. Det fremgår ikke av lovforslaget om staten ønsker å opprettholde OVF som en samlet formuesmasse, eller å oppløse fondet.

For å følge opp Stortingsmeldingen, må det for det første fremmes og vedtas en gjennomføringslov, slik dette lovforslaget legger opp til. For det andre må det gjennomføres en fradeling av de eiendommene som skal overføres til kirken. Et eget prosjekt er i gang med dette, og prinsippene for fradelingen skal være klar 1. juli 2021. For det tredje må det utarbeides en plan for vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirker, med roller, ansvar og finansiering.

I lovforslagets kapittel 3 merker Kirkerådet seg at det slås fast at presteboliger som representerer en særskilt kirke- eller kulturhistorisk verdi er det ikke aktuelt for OVF å selge. Det er viktig å sikre at OVF ikke selger slike boliger mens vurderingen av kirke- og kulturhistorisk verdi pågår.

Videre fremgår det at for de 500 bygningene under fondet som har særlig kulturhistorisk verdi er det beregnet et kapitalbehov på om lag kr 500 mill for å sette disse bygningene i stand. Det er finansieringsform og -kilde for denne kapitalen som blir vurdert i pkt 3 nedenfor.

I kapittel 5 går det frem at Stortinget forutsetter enighet mellom stat og kirke og at disse er likeverdige parter i prosessen. De eiendommene som skal skilles ut fra OVF har en særskilt kirkelig verdi. Dette er presisert til å omfatte bruk (rekrutteringsbolig), historie, eller verneverdig kulturmiljø -for eksempel at boligen ligger så tett på en middelalderkirke at det er snakk om et verneverdig kirkelig kulturmiljø. Denne eiendomsmassen ser kirken frem til å kunne overta, forvalte og ikke minst formidle som en helhetlig kirke – kultur og lokalhistorie.

Lovforslaget sier om disponeringen av eiendommene at «Det er den særegne eigenskapen ved disse egedomane som er grunnen til at dei i framtida bør høyre til Den norske kyrkja. I regelen vil det difor ikkje vere aktuelt for kyrkja å skilje seg av med dei.» For å få en hensiktsmessig eiendomsforvaltning skal det likevel ikke legges restriksjoner på disponeringen av eiendommene. Det blir redegjort for at det kan bli vanskelig og krevende å få fradelte de eiendommene det handler om, ut fra krav til samtykke og konsesjon for landbrukseiendommer.

Det kan også være snakk om å overføre noen andre eiendommer, og det åpnes for å overføre kontoreiendom som fondet eier, og som Den norske kirke i dag benytter, samt den såkalte formålsporteføljen. Kirken har også hevdet at kirkegrunn og gravplassgrunn som OVF eier må overføres til kirken. Andre aktiva i OVF skal ikke overføres til kirken.

Det er understreket at verdiene som overføres ikke skal gi kirken en økonomisk gevinst til fordel for den vanlige virksomheten i kirken. Dette prinsippet har Kirkerådet sluttet seg til i tidligere uttalelser.

2. Bør tilskudd til Dnk for vedlikehold av kulturhistorisk viktige kirkebygg skje som årlige tilskudd over statsbudsjettet, eller fra overskudd i OVF?

Verdien av OVF, fratrukket de verdiene som overføres kirken nå, skal brukes til et kirkebevaringsprogram. For Den norske kirke er det viktigste hensynet at midlene kommer, og at de kommer på en forutsigbar måte med minst mulig svingninger i årlige beløp. Det sikrer best ressursutnyttelse. Kirkerådet er vant til prosesser og innhold i statsbudsjettet og vi er positive til en slik finansieringsmåte av et kirkebevaringsprogram. Vi er også positive til en finansiering gjennom overskudd i OVF, dersom staten velger å holde OVF samlet som en formuesmasse etter 2023. Da vil det imidlertid være viktig for Den norske kirke at staten i tillegg gir tilskudd over statsbudsjettet for å sikre en stabil finansiering av kirkevedlikeholdet opp til et «garantert nivå». Overskuddet i fondet vil svinge, og vil da utgjøre en delfinansiering av kirkevedlikeholdet i programmet. For å sikre de langsiktige verdiene i fondet, har det vært tale om en handlingsregel for utbytte fra fondet som samtidig vil gi midler til statlig vedlikeholdsprogram for kirkebygg. En handlingsregel vil imidlertid også utgjøre en usikkerhet for hvor mye OVF kan bidra med ulike år, og dette vil evt. forsterke et behov for «sikringstilskudd» over statsbudsjettet.

3. Bør tilskudd til Dnk for å få eiendommer fra OVF opp til akseptabelt vedlikeholdsnivå, skje ved et kapitaltilskudd eller ved årlige overføringer via statsbudsjettet eller som en kombinasjon?

Det er tidligere, og referert i lovforslaget, estimert en kostnad på kr 500 mill for å sette i stand fondets 500 kulturhistoriske eiendommer til et akseptabelt nivå. Fradelingsprosjektet vil vurdere hvor stor del av denne eiendomsmassen som skal overføres til kirken, på de vilkårene som er nevnt ovenfor. Det er igangsatt et takseringsprosjekt for å få så stor klarhet som mulig om størrelsen på disse beløpene for den enkelte eiendom kirken skal overta.

Kirkerådets foreløpige vurdering av kirkens organisering av eiendomsforvaltningen er å opprette et heleid selskap for denne virksomheten. Selskapet vil få sperre mot utbytte til eierne. Det vil være en sikkerhet for at verdiene som overføres fra OVF ikke gir kirken en økonomisk gevinst til fordel for den vanlige virksomheten i kirken. Det vil bli søkt om skattefritak for hele eller deler av selskapet. Dette selskapet vil på inntektssiden ha leieinntekter, og i tillegg tilskuddsinntekter dersom kostnadene ved driften av eiendommene vurderes som større enn inntektspotensialet. I en slik situasjon vurderer Kirkerådet det som den beste løsningen at istandsetting og oppgradering blir finansiert gjennom ett eller flere kapitaltilskudd. Dermed kan selskapet friere vurdere arbeidsmengde, fremdrift og oppgraderingstakt ut fra totale behov og kapasitet i selskapet de ulike år. Den kompetansen som bygges opp gjennom et slikt selskap ønsker Kirkerådet å bruke på flere områder, bl.a. inn mot et kirkebevaringsprogram.

4. Bør eventuelle tilskudd til Dnk for å dekke differansen mellom kostnadsnivået på eiendommene som skal overtas, og sannsynlige leieinntekter på eiendommene, dekkes over statsbudsjettet eller fra overskudd i OVF?

Størrelsen på et slikt eventuelt tilskudd blir avgjort når kostnadene til drift og vedlikehold for samtlige overførte eiendommer, fratrukket potensielle leieinntekter, blir klart. Dersom kirken tilføres eiendommer med positiv kontantstrøm vil behovet for et slikt tilskudd reduseres. Men det er viktig å understreke at den eiendomsmassen som skal overføres har vesentlig større driftskostnader enn inntekspotensialet ved utleie. Dersom kirken skal make å ivareta ansvaret for å ta vare på, utvikle, forvalte og formidle denne kulturarven, er det helt vesentlig at det er tilstrekkelige inntektsstrømmer til at selskapet klarer å drifte og forvalte eiendomsmassen. For de antikvariske verdiene i eiendomsmassen som blir overført til kirken, er det viktig at staten tar et medansvar for at verdiene blir bevart. Det vil trossamfunnet ikke klare alene.

Spørsmålet om finansieringskilde er det samme som i pkt 2. Det viktigste er god, sikker og forutsigbar finansiering av aktiviteten. Kirken lever godt med både statsbudsjettet og OVF som finansieringskilde til disse formålene. Dersom OVF blir valgt som finansieringskilde vil det være viktig for kirken at formuesmassen i fondet holdes samlet for å sikre de årlige tilskuddene, supplert med en garanti på tilskuddsnivået.

5. Bør eiendommer fra OVF overføres en og en, eller i puljer og hva skjer med evt virksomhetsoverdragelse?

Med den fremdriften som ligger til grunn i lovforslaget, vil prinsipper for fradeling være klart ca 1.7.2021. Dernest må gjennomføringsloven tre i kraft, sannsynligvis 1.1.2022, før eiendommer kan overføres til kirken. Så omdannes OVF fra 2023, og hele prosessen skal være ferdig i 2025, selv om det sikkert vil gjenstå arbeid med fradelinger og annet ut over dette tidspunktet også.

Overføring av eiendom fra OVF til kirken medfører en stor endring i Kirkerådets portefølje og ansvarsspenn. Det er nødvendig med en betydelig kompetanseutvikling for å kunne ivareta dette ansvaret. Derfor er det Kirkerådets vurdering, etter det vi kan se så langt, en fordel om eiendommer overføres etter hvert som de er klare for det. Alternativt at eiendommer overføres i puljer. Hensynet til en forsvarlig overtakelse av den enkelte eiendom tilsier dette. Selskapet vil da få en mulighet til å vokse gradvis.

Kirkerådet vil også utforske mulighetene som kan ligge i å inngå driftsavtaler med fellesråd, for ivaretagelse av daglig drift. Kirkevergene har allerede et drift og forvaltningsansvar for kirkebyggene. Dermed har de kompetanse, ressurser og utstyr, samt rammeavtaler og kontaktnett med lokale håndverkere. Det vil være en stor fordel å kunne bruke dette i eiendomsforvaltningen.

Det er viktig for kirken å kunne organisere arbeidet med denne eiendomsforvaltningen på en mest mulig hensiktsmessig måte, uten bindinger eller krav om organisasjonsform. Når denne organiseringen begynner å bli klar, vil det være enklere å vurdere spørsmålet om virksomhetsoverdragelse. Det er åpenbart at OVF sitter på verdifull kompetanse som det vil være ønskelig å kunne bruke til å bygge opp eiendomsforvaltning i regi av Kirkerådet. Arbeidsmiljøloven har klare rammer for hva som er en virksomhetsoverdragelse, og hvordan det eventuelt skal

skje. Det er litt for tidlig å konkludere hvordan dette skal håndteres ut fra de mange usikre faktorene i hele prosjektet. Fradeling av tomt til kirkegrunn og gravplassgrunn som skal overføres til soknet vil under enhver omstendighet ikke være grunnlag for virksomhetsoverdragelse.

6. Konsekvenser for Den norske kirke av at OVF omdannes slik lovforslaget legger opp til.

Lovforslaget beskriver en prosess hvor fondet blir et rent statlig fond fra 2023, men konkluderer ikke på spørsmålet om fondet skal holdes samlet som en formuesmasse eller ikke. En konsekvens av dette vil være at de to styremedlemmene som foreslås fra Kirkerådet og Presteforeningen utgår fra styret i 2023. Dette er helt naturlig, og Kirkerådet har ikke innvendinger mot det.

Likedan er det en konsekvens at driftstilskuddet fra OVF til kirken på kr 42 mill per år, kr 32 mill i presteboligkostnader, og 1,4 mill i subsidiefordel ved lån til lokalkirkelig virksomhet bortfaller fra 2023. Kirkerådet ser også dette som en naturlig konsekvens. Tilskuddet på kr 42 mill har gått til drift og utvikling i bispedømmeråd og Kirkerådet, hvorav kr 16 mill har vært brukt til IKT-kostnader for hele rettssubjektet. Bortfall av dette tilskuddet fra OVF vil Kirkerådet arbeide for at blir innarbeidet i tilskuddet over statsbudsjettet for 2023. Presteboligkostnadene på kr 32 mill finner en løsning gjennom dette oppgjøret, og bortfall av låneadgang vil kunne vurderes erstattet innenfor rettssubjektet dersom det er et stort behov for dette.

Dersom Grunnlovens § 116 oppheves vil staten ikke lenger være forpliktet til å holde fondet samlet som en formuesmasse. Det er viktig for kirken at ikke denne bestemmelsen eventuelt oppheves før alle deler av fradeling og oppbygging av vedlikeholdsplan er på plass. Dersom kirken etter denne prosessen ikke lenger har interesser i utviklingen av formuesmassen i fondet, vil det være rent statlige vurderinger av hensiktsmessig økonomiforvaltning i staten som gjelder. Det vil påvirke kirkens syn på behovet for Grunnlovens § 116.

I lovforslaget står det at eiendommer som skal skilles ut fra OVF skal overføres til rettssubjektet Den norske kirke. Det er på det rene at OVF også eier grunn som det står kirke på, og grunn som er gravplassarealer. Dette blir også gjennomgått i fradelingsprosjektet med tanke på overføring til kirken. Kirken forutsetter at det ikke er noe til hinder for at disse eiendommene blir overført direkte til soknet når arbeidet med å identifisere og vurdere disse eiendommene er klare. Blant annet transaksjonskostnader ved eiendomsoverdragelser tilsier at dette er en hensiktsmessig løsning for alle parter.»

Økonomiske/administrative konsekvenser

Hele denne prosessen vil ha store økonomiske og administrative konsekvenser. Det er et helt nytt virksomhetsområde Kirkerådet får et ansvar for. Det må opprettes en organisasjon som kan håndtere både fradelingen og senere drift og forvaltning av eiendommene. Det vil bli laget egen sak til Kirkerådet om dette når premissene for fradelingen er tilstrekkelig klare. Kirkerådet skal bidra til å etablere en plan for vedlikehold av kulturhistoriske kirker, som i verdi skal tilsvare verdien av OVF, fratrukket de verdiene kirken får overført ved selve fradelingen. Dette handler både om store verdier og et stort kulturminneansvar.

