

Det Kongelige Barne- og familiedepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0032 OSLO  
Øystein Hauge

Vår dato: 27.01.2021  
Deres dato:  
Vår ref.: 20/2645 - 4 / OWM  
Deres ref.:  
Merk:  
Gradering:

## **HØRINGSSVAR FRA OPPLYSNINGSVESENETS FOND TIL HØRINGSUTKASTET TIL NY LOV OM OPPLYSNINGSVESENETS FOND**

Det vises til departements brev av 30.11.2020 vedlagt høringsutkast til ny lov om Opplysningsvesenets fond. Departementet ber om fondets synspunkter innen den 30.01.2021.

Styret for Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond, som også er styre for Opplysningsvesenets fond, avgir denne høringsuttalelsen og uttaler seg i denne sammenheng for begge virksomhetene. I denne høringsuttalelsen omfatter begrepet «Opplysningsvesenets fond» begge virksomhetene.

### **Sammendrag**

Stortinget har ved behandlingen av både Stortingsmeldinger og Dokument 8-forslag fokusert på viktigheten av at det lages en plan og tilskuddsordninger for utbedring og vedlikehold av verneverdige kirkebygg.

Styret i Opplysningsvesenets fond mener det er godt grunnlag for å øremerke at fondets overskudd brukes til disse kirkebyggene. Styret i fondet mener fondets eiendeler, etter at de eiendommene som er av særskilt kirkelig betydning er overført til Den norske kirke (DNK), har potensiale til å kunne finansiere en tilskuddsordning for utbedring og vedlikehold av verneverdige kirkebygg, også i et meget langt perspektiv (ref. behov for finansiering av løpende vedlikehold). Hensyntatt Opplysningsvesenets fonds lange historie bør det derfor fremgå (jfr. også Stortingets beslutning) av lov og forskrift m.m. at så vel fondets aktiva (formuesmassen) som løpende overskudd kun skal benyttes til tilskuddsordningen for utbedring og vedlikehold av de verneverdige kirkebyggene.

I høringsnotatet pekes det på to hovedmodeller for statens fremtidige finansiering av innsatsen til fordel for de kulturhistorisk viktige kirkebyggene, enten utbetalinger over



statsbudsjettet, eller å bruke fondet som finansieringskilde ved å ha en regel om uttak fra fondet til fordel for kirkebyggene.

Styret i Opplysningsvesenets fond mener det sistnevnte forslaget best sikrer at verdiene i fondet uavkortet benyttes til vedlikeholdsprogrammet for de gamle kirkene. Forutsetningen må være at det legges til rette for å etablere en løsning som er både robust og forutsigbar i et langsiktig perspektiv, slik at det med en høy grad av sannsynlighet også i fremtiden vil kunne utbetales penger fra fondet til kirkevedlikeholdet. En slik løsning forutsetter:

- At den formuesmassen som forblir på statens hånd holdes samlet
- At fondet – formuesmassen – organiseres på en måte som gir grunnlag for en mest mulig hensiktsmessig og kostnadseffektiv drift, dvs. ikke som et statlig forvaltningsorgan, men som et statlig selskap (særlovselskap e.l.)
- At verdiene i fondet tydelig øremerkes for formålet alene, d.v.s. for utbedrings- og vedlikeholdsprogrammet for de gamle kirkene
- At det etableres en handlingsregel som sikrer et forutsigbart årlig utbytte fra fondet som tilskudd til utbedrings- og vedlikeholdsprogrammet, men som også dimensjoneres slik at formuesmassen er inflasjonssikret slik at den ikke brukes opp, men kan representere et sikkert grunnlag for årlige tilskudd i et langsiktig perspektiv

Styret i fondet er i det vesentligste enig i selve lovforslaget. Styret vil imidlertid påpeke (jfr. forslagens § 3) at organiseringen bør endres til en mer forretningsmessig løsning i form av et statlig selskap/særlovselskap. Videre er fondet enig med departementet i at det legges vekt på jordvernet ved at det i lovutkastets § 4 henvises til deling etter jordloven § 12. Selv om endringene av jordloven § 12 i 2013 medførte at kommunene i større grad kan ta hensyn til at presteboliger er et godt distriktpolitisk virkemiddel, kan det hende at kommunen likevel kommer til at det ikke lar seg gjøre å dele en prestebolig fra en landbrukseiendom. Styret i fondet har derfor forståelse for at fondet i lovutkastets § 6 tredje ledd da kan bli pålagt å skaffe kirken en annen rekrutteringsbolig.

Fondets styre vil oppsummert uttrykke at forslaget til ny lov om Opplysningsvesenets fond er et bra steg på veien til å etablere et vedlikeholdsprogram for de gamle kirkene i tråd med den forpliktelsen staten har påtatt seg ved delingen av fondet mellom staten og kirken. Styret i fondet vil også fremheve at mandat og organisering m.v. bør gjøres mer forretningsmessig dersom fondet skal være en del av finansieringen av tilskuddene til utbedring og vedlikehold av verneverdige kirkebygg.

For øvrig vil styret i Opplysningsvesenets fond påpeke at det brukes forskjellige begreper om hva som skal overføres til Den norske kirke. Det anbefales en opprydding i begrepsbruken. Styret merker seg også at det er uttalt i Stortingsmeldingen at overføringen av presteboliger til Den norske kirke trolig vil være en virksomhetsoverdragelse, mens det i høringsnotatet tilsynelatende åpnes for at eiendom kan overdras slik at virksomhetsoverdragelse unngås.

Det bør også tydelig åpnes for å overdra bl.a. gravplasser i fondets eie til sognet i tråd med gravplassloven § 1, mens resten overdras til rettssubjektet Den norske kirke.

## **Fondets rolle i fremtiden som statlig fond**

### Bakgrunn

I sitt vedtak 501, slik dette er referert i høringsutkastet boks 2.1, ber Stortinget regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om fremtidig forvaltning av de statlige eiendelene.

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av Dokument 8, 110 S (2014-2015), jfr. Innst. 72 S (2015-2016), bedt regjeringen utarbeide en forsterket strategi for hvordan steinkirker fra middelalderen, fredede etterreformatoriske kirker og særlig viktige kirker etter år 1650, kan sikres et forsvarlig vedlikeholds nivå. Videre har Stortinget i vedtak 708 under behandlingen av Innst. 379 S (2019-2020) og Meld. St. 16 (2019-2020) «Nye mål i kulturpolitikken» uttalt at steinkirkene fra middelalderen må ha høy prioritet. I vedtak 502 i under behandlingen av Innst. 209 S (2019-2020) og Meld. St. 29 (2018-2019) har Stortinget også bedt om en plan for utbedring av verneverdige kirkebygg.

### Organisering

En hensiktsmessig organisering av fondet vil være en avgjørende forutsetning for mest mulig kostnadseffektiv drift, god risikostyring og for at fondet over tid og på en forutsigbar måte skal kunne være i stand til å yte størst mulig tilskudd til vedlikeholdsprogrammet.

I høringsutkastet blir dagens styringsform for fondet opprettholdt også for fondet som statlig fond. Med denne organiseringen er eiendelene i fondet eid av rettssubjektet Opplysningsvesenets fond, mens forvaltningen av fondet ivaretas av det statlige Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond. Alle ansatte i forvaltningsorganet er statsansatte. Denne todelingen gir høyere kostnader enn om virksomheten var samlet i en enhet.

Av høringsutkastets punkt 7.1 fremgår det at departementet vil komme tilbake til spørsmålet om organisering av fondets forvaltning, eventuelt som et særlovselskap.

Styret er enig med departementet i at det bør vurderes en ny og mer hensiktsmessig organisasjonsform for forretningsmessig drift av eiendelene. Styret mener at det må legges til rette for at virksomheten i størst mulig grad kan drives innenfor de samme formelle og regulatoriske rammene som gjelder for annen forretningsmessig virksomhet. Styret vil peke på at det allerede i dag finnes gode styringsmodeller for dette i den statlige sfæren. Dersom det ønskes opprettholdt et skille mellom eiendelene i og forvaltningen av Opplysningsvesenets fond, kan virksomheten i fremtiden organiseres tilsvarende som for Folketrygdfondet, det vil si gjennom en todeling med et Opplysningsvesenets fond og et Forvaltningsselskapet for Opplysningsvesenets fond. Styret vil imidlertid peke på at det vil være kostnadsbesparende å slå dagens Opplysningsvesenets fond sammen med Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond og organisere dette som en virksomhet etter en modell tilsvarende den som benyttes for Nordfund. Da vil det blant annet være mulig å ha både ansatte og eiendeler i samme rettssubjekt.

Dersom Grunnloven § 116 første ledd blir opphevet vil trolig en statsforetaksmodell eller et statlig aksjeselskap kunne være et alternativ til et særlovselskap eller særlovfond.

I alle tilfeller vil eiermyndigheten være ivaretatt av departementet.

### Mandat

For i størst mulig grad å kunne bidra økonomisk til vedlikeholdsprogrammet, bør fondet gis et forretningsmessig mandat basert på en tydelig formålsbestemt bruk av formuesmassen, fortrinnsvis også med en klart uttrykt utbyttepolicy og en tilhørende handlingsregel for uttak av midler fra fondet.

En handlingsregel (utbyttepolitikk) for det statlige fondet må være tilpasset fondets økonomi og finansielle stilling, og bør utformes på måte som sikrer at formuesmassen vokser også på lang sikt. Bare slik vil det også i fremtiden kunne komme midler fra fondet til løpende vedlikehold av de gamle kirkene i Norge. En handlingsregel må med andre ord utformes slik at fondet over tid ikke tappes for verdier. Det må påses at formuesmassen hele tiden er inflasjonssikret slik at det i utgangspunktet alltid er grunnlag for nye tilskudd til nødvendig fremtidig vedlikehold.

### Fondets eiendeler

Formuesmassen bør holdes samlet også i fremtiden.

Slik det er redegjort for i høringsnotatets pkt. 3.4 er fondets eiendeler bredt sammensatt: Skog og utmark, jordbrukseiendommer, festetomter, prestegårder og -boliger, verdipapirer og annen finanskapital, næringsbygg og utviklingsprosjekter for kraftverk og eiendom.

Fondets arealer og etter hvert solide kapitalbase er fondets store fortrinn og viktigste forutsetning for god verdiskaping. Mye av virksomheten skjer på de samme eiendommene, i mange tilfeller er dette landbrukseiendommer. De av fondets eiendommer som er landbrukseiendommer kan ikke utvikles, deles eller avhendes uavhengig av jordloven, konsesjonsmessige forhold m.m. Den interne avhengigheten mellom de ulike virksomhetene er således betydelig. En av styrets oppgaver er god balansestyring av fondets aktiva, slik at det med en moderat risiko oppnås best mulig verdiutvikling og avkastning, og en tilfredsstillende kontantstrøm.

Eiendomsverdier frigjort og realisert gjennom utvikling og salg er i et langsiktig perspektiv er den viktigste kilden til løpende finansiering av vedlikeholdsprogrammet for de gamle kirkene. En slik utvikling av fondets eiendommer må hensynta en rekke innbyrdes avhengigheter og forutsetter en bred tverrfaglig tilnærming til oppgaven. Inntjening fra øvrige forretningsområder som jord- og skogbruk, tomtefeste, leieinntekter, kraftverk og kapitalforvaltning vil være nødvendig både for å finansiere eiendomsutviklingsprosjekter og for til enhver tid, også i dårlige år, og for å ha kapital som muliggjør utbetaling av tilskudd til vedlikeholdsprogrammet. Med en antatt målsetting om størst mulig verdiskaping og verdiutvikling for å maksimere verdiene og sikre kontantstrømmen i det statlige fondet, er det derfor viktig å holde formuesmassen samlet også etter at Den norske kirke har overtatt de eiendommene som skal skilles ut. Dette gjelder også med hensyn til datterselskapene Clemens Kraft Holding AS og Clemens Eiendom AS (med underliggende formålsselskaper). Begge selskapene er nødvendige «verktøy» for å kunne utvikle og kommersialisere fondets

arealer og øvrige eiendeler, for å sikre nødvendig risikoavgrensning, samt muliggjøre nødvendig samarbeid med andre m.m. Dagens realitet, som også vil gjelde fremover, er således at verdiskapningen i fondet med utspring i eiendomsmassen bygger på en totalitet hvor det er et samspill med fondets ulike aktivitetsområder.

Om man derimot velger å dele opp formuesmassen og/eller å foreta en mulig forsert avvikling eller salg av deler av fondet, vil dette i stor grad måtte skje til lavere verdi og lavere priser (landbrukstakst) enn om formuesmassen ivaretas og utvikles samlet og på nødvendig tverrfaglig basis. Å sørge for en god verdiskapning vil således kreve langsiktig tenkning og muligheter for en bred og diversifisert utvikling av fondets faste eiendommer.

Fondet har også mye eiendom som gir lite avkastning eller har negativ verdi. Det er etablert et program for å realisere eiendom med lav eller ingen lønnsomhet eller utviklingspotensiale.

### Tilskudd, utbytte og regnskapsmessig behandling/-disposisjoner

Tilskuddene til Den norske kirke er i dag både finansielle tilskudd og naturaltilskudd. Driften av boligordningen, subsidiert husleie for presteboliger og billige lån er å regne som naturaltilskudd. Tilskuddet til kommunale presteboliger og tilskuddet til Den norske kirke er finansielle tilskudd. Både de finansielle tilskuddene og naturaltilskuddene er i dag ført som driftskostnader i fondets regnskap, noe som gjør at driften tilsynelatende går med underskudd (før finansposter). Dette gjør at overskuddet også tilsynelatende blir lavt. Dessuten blir størrelsen på det særskilte finansielle tilskuddet fastsatt før pengene er tjent og fondet har opparbeidet årets resultat. Det nødvendiggjør/fremtvinger behov for kortsiktige disponeringer i finans- og risikostyringen, og gir ikke et fullt ut tilfredsstillende grunnlag for god langsiktig formuesforvaltning og verdiutvikling.

I de fleste andre virksomheter vil deler av disse tilskuddene være å anse som utbytte som besluttes i forbindelse med endelig godkjenning av årsregnskapet, eventuelt også på basis av en fastsatt utbyttepolitikk og handlingsregel som også legger til rette for utbetaling av utbytte i år med lave inntekter og lavt overskudd. For i fremtiden å sikre forutsigbare bidrag til vedlikeholdsprogrammet vil styret i Opplysningsvesenets fond derfor tilrå at det ved beslutning om fremtidig organisering av fondets virksomhet legges til rette for slike nødvendige endringer.

### **Vedr. overføring av eiendommer til Den norske kirke**

I høringsnotatet kapittel 5 er overføringen av eiendeler til Den norske kirke behandlet. Det samme temaet er omhandlet i Meld St 29 (2018-2019) kapittel 8, samt i prosjektmandatet for utskilling av fondseiendommer til Den norske kirke slik det fremgår av departementets brev til fondet av 4. juni 2020.

Det brukes forskjellige ord på de samme temaene i de tre dokumentene. Noen ganger fremstår høringsnotatet som utvidende i forhold til stortingsmeldingen og andre ganger som innskrenkende. I stortingsmeldingen brukes både begrepet kulturhistorisk verdi og

kirkehistorisk verdi. I høringsutkastet brukes bare begrepet kirkehistorisk verdi, men da knyttet opp mot nærhet til middelalderkirker.

I Stortingsmeldingen er det ikke presisert at eiendommene skal overføres til rettssubjektet Den norske kirke, mens dette er gjort i høringsutkastet. Styret vil i den sammenheng bemerke at fondet eier gravplasser som enten er festet bort til de lokale kirkelige fellesrådene, eller at lokalkirken som en «tålt bruk» benytter arealer på prestegården til ulike kirkelige servicefunksjoner, blant annet til gravplasser. Skal man følge formålet i gravplassloven § 1 bør slike arealer kunne overføres til det lokale sognet og ikke til rettssubjektet Den norske kirke. Det bør derfor overlates til kirken selv å avgjøre om man velger den ene eller den andre løsningen for eierskap til slike arealer. Det er avdekket at det er mellom 200 til 300 gravplasser hvor dette er en problemstilling.

Av høringsnotatets punkt 5.2 fremgår det at departementet ikke har tatt stilling til om eiendommene som skal overføres til Den norske kirke skal overføres enkeltvis, puljevis eller samlet. I Stortingsmeldingen punkt 8.3.2 uttaler departementet at det antar at det vil kunne foreligge virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 for ett fåtall ansatte i Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond. Arbeidsmiljølovens regler for virksomhetsoverdragelse er i hovedsak innrettet for å sikre ansattes rettigheter. Ved enkeltvis eller puljevis overdragelse vil den identifikasjon mellom arbeidstaker og arbeidsoppgave, som kreves etter arbeidsmiljøloven § 16-1, kunne bli så utydelig at arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse pulveriseres. Det legges til grunn at det ikke er departementets mening å legge opp til en omgåelse av arbeidsmiljøloven. Styret i fondet ser at det kan være behov for at overskjøting kan måtte skje på ulike tidspunkt. Det kan f. eks. være vanskelig å gå opp grenser for eiendommen i vinterhalvåret, noe som kan utsette en overføring. Forutsatt at det er gitt tillatelse til fradeling, vil styret i fondet likevel legge opp til en mest mulig samlet overføring av presteboliger til Den norske kirke.

Grunnlovsspørsmålet er omhandlet i høringsutkastet punkt 4. Styret i fondet vil på prinsipielt grunnlag ikke mene noe om forslaget om opphevelse av Grunnloven § 116 første punktum.

### **Kommentarer til lovforslaget**

Styret i Opplysningsvesenets fond merker seg at ny § 1 er en videreføring av §§ 1 og 3 i dagens lov, men med den endring at Den norske kirke som formålssubjekt er tatt vekk. Styret noterer videre at grunnkapitalen defineres bedre i ny § 1 enn den har vært definert tidligere. Styret opplever at denne definisjonen er en kodifisering av den praksis som har vært om hva som er fondets grunnkapital. Styret er enig i at dette kodifiseres som foreslått.

Styret i Opplysningsvesenets fond merker seg at § 4 i dagens lov er videreført i ny § 3. Styret mener at fondet bør få en mer hensiktsmessig organisering enn som et statlig forvaltningsorgan, mer i tråd med det som ellers er statens normale måte å organisere forretningsmessig virksomhet på. Styret i fondet merker seg videre at teksten i forslaget til ny lov § 4 er godt forankret i Stortingets vedtak slik disse er referert i boks 2.1 i høringsforslaget, samt i Innst. 209 S (2019-2020) og Meld. St. 29 (2018-2019).

Styret i OVF oppfatter § 4 første ledd, andre punktum om at «Eigedelane skal ikkje gi Den norske kyrkja nokon økonomisk vinst til fordel for si allmenne verksemd», som et politisk signal til kirken om å ikke å skaffe seg rask finansiell gevinst ved å realisere de eiendelene som kirken får overført fra fondet. Dette skal selvfølgelig ikke være til hinder for at kirken kan avhende en prestebolig for å skaffe seg andre og mer hensiktsmessige boliger, gjerne i en annen kommune enn i den kirken overtar fra fondet. Det vil også bli overført arealer til gravplasser, som historisk er i fondets eie, til den lokale kirken, slik at gravplasslovens § 1 kan bli virkeliggjort.

Styret i fondet er enig i at jordvernet skal ivaretas ved overføringen til Den norske kirke, slik det er grunnlag for i jordloven § 12. Etter de endringene i jordloven § 12 som fant sted i 2013 (lov 2013-06-14-46) er det i større grad åpnet for å dele fra jordbrukseiendom dersom delingen vil ivareta hensynet til bosetningen i området. Det er viktig at det også er kirkelig betjening i distriktskommuner. Opplysningsvesenets fond legger til grunn at det i de fleste steder vil være innenfor jordlovens § 12 tredje eller fjerde ledd at kommunen gir delingsløyve for å kunne opprettholde bolig som et distriktpolitisk virkemiddel og et insitament for kirkelig betjening i kommune og lokalsamfunn.

Styret merker seg at § 5 i dagens lov om Opplysningsvesenets fond er videreført i ny § 5 annet ledd, kun med den endring at fondet likevel kan gi bort det som kirken skal få overført i henhold til forslaget til ny § 4. Styret i Opplysningsvesenets fond er enig i dette. Styret i fondet vil prinsipielt ikke ta stillingen til det politiske spørsmålet om hvem som skal eie fondet i fremtiden, men er enig i at det er riktig å lovfeste hvem fondet tilhører i den form departementet foreslår.

Styret har ingen merknader til ny § 6 første ledd som styret oppfatter er en videreføring av dagens § 6, men noterer at kirken er tatt ut som tilskuddssubjekt.

Forslaget til ny § 6 annet ledd er en videreføring av ordningen med prestebolig som gjelder i dag. Tidligere var denne ordningen hjemlet i kirkeloven § 33, mens den nå er hjemlet i trossamfunnsloven § 23 fjerde ledd. Trossamfunnsloven § 23 har en rekke overgangsregler i forhold til tidligere lovgivning om tros- og livssynssamfunn, om tilskudd til livssynssamfunn og i forhold til kirkeloven. Styret i fondet er enig i at man ikke helt bør kutte båndene til tidligere ordninger, selv om fondet blir et rent statlig fond. Denne regelen kan imidlertid vurderes flyttet enten til § 4 eller tas inn som en overgangsbestemmelse i ny lov om OVF og opphøre samtidig som overgangen er gjennomført etter trossamfunnsloven.

Også tredje og fjerde ledd i ny § 6 omhandler situasjonen vedrørende overføring av eiendom fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke, og hører derfor tematisk mer hjemme i § 4 eller i en overgangsbestemmelse. Styret har forståelse for at fondet kan måtte yte tilskudd til en annen rekrutteringsbolig dersom dagens rekrutteringsbolig ikke blir overført til Den norske kirke. Det bør åpnes for at Den norske kirke kan leie dagens bolig mot et tilskudd, i hvert fall i en overgangsperiode.

Noen av fondets eiendommer er i sin tid overtatt ved testamente, skjøte eller andre dokumenter fra dansketiden. Dette setter særlige begrensninger på fondets handlingsrom. § 7 om særlige hjemmelsforhold er en regel som gjør at disse eiendommene kan forvaltes på tilsvarende måte som for øvrige av fondets eiendommer, det vil blant annet si at festetomter kan bli innløst, at kommuner kan få overta arealer til sykkelveier, veier eller andre

allmennyttige formål uten å måtte ekspropriere. § 7 gjelder i dag for eiendommer i Skien, Ørsta og Namsos kommuner.

Med vennlig hilsen,  
for styret i Opplysningsvesenets fond / Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond

Ole-Wilhelm Meyer  
direktør  
ole-wilhelm.meyer@ovf.no

for Stephan L. Jervell, styreleder

Dette dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen håndskrevne signaturer.