

DEN NORSKE KIRKE

# **TJENESTEBOLIG- OG BOPLIKTORDNINGEN FOR PRESTENE**

---

**HØRINGSNOTAT**  
**21. mai 2013**

**Høringsfrist 15. oktober 2013**

## Innhold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG .....	4
1.1 Innledning.....	4
1.2 Sammendrag.....	5
1.2.1 Bakgrunnsbildet .....	5
1.2.2 Departementets vurderinger .....	6
1.2.3 Nedskalering av tjenesteboligordningen .....	6
1.3.4 Avvikling av den generelle boplikten .....	7
2. BAKGRUNNSBILDET .....	8
2.1 Historikk.....	8
2.2 Begrunnelsen for tjenestebolig- og bopliktordningen .....	9
2.3 Presteboligenes standard og egnethet.....	10
2.3.1 Krav til presteboligenes standard .....	10
2.3.2 Vedlikeholdssituasjonen.....	10
2.3.3 Fondsboligenes egnethet som prestebolig.....	11
2.4 Fritak fra boplikten.....	11
2.5 Tjenestebolig- og bopliktordningens økonomiske sider .....	12
2.5.1 Fondets utgifter .....	12
2.5.2 Inntektssiden – prestenes husleie .....	14
2.5.3 Fordelsbeskatning.....	14
2.5.4 Bopliktens betydning for prestens privatøkonomi .....	14
2.6 Boplikt og tjenesteboligordninger andre steder .....	15
2.7 Nylige initiativ til endringer .....	15
2.7.1 Initiativet fra Opplysningsvesenets fond.....	15
2.7.2 Vedtak i Presteforeningens generalforsamling 2012 .....	16
3. DEPARTEMENTETS VURDERINGER.....	16
3.1 Begrunnelsen for tjenestebolig- og bopliktordningen .....	16
3.1.1 Menighetsnær tilnytning og boligen som arbeidssted.....	17
3.1.2 Mobilitet.....	18
3.1.3 Rekruttering.....	19
4. NEDSKALERING AV TJENESTEBOLIGORDNINGEN .....	20
4.1 Initiativet fra Presteforeningen og Opplysningsvesenets fond.....	20
4.1.1 Fritaksspørsmålet .....	21
4.1.2 Færre kommunale presteboliger .....	21
4.1.3 Økonomiske konsekvenser.....	22
4.1.4 Fordelsbeskatning.....	22
4.2 Utvidet myndighet til bispedømmene .....	22

5. AVVIKLING AV DEN GENERELLE BOPLIKTEN .....	23
5.1 Avvikling av boplikten – unntaket fra hovedregelen .....	24
5.1.1 Boplikt i fondets kirke- og kulturhistorisk viktigste boliger .....	24
5.1.2 Fondets kulturhistorisk verdifulle boliger .....	24
5.2 Generell avvikling av boplikten – gjennomføringen .....	25
5.2.1 Noen forutsetninger .....	25
5.3 Tilbud om tjenestebolig .....	27
5.3.1 Boligtilbud i rekrutteringssvake områder .....	27
5.3.2 Pressområder .....	28
5.3.3 Opplysningsvesenets fond, kommunen eller menigheten (fellesrådet) som tilbyder av tjenestebolig .....	28
5.4 Andre kompensatoriske rekrutteringstiltak .....	29
5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser .....	30
5.5.1 Opplysningsvesenets fond .....	30
5.5.2 Bispedømmerådene .....	31
6. HØRINGSSPØRSMÅLENE – EN OPPSUMMERING .....	31

# TJENESTEBOLIG- OG BOPLIKTORDNINGEN FOR PRESTENE

## HØRINGSNOTAT

---

## 1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

### 1.1 Innledning

Til de fleste stillingene som menighetsprest i Den norske kirke er det knyttet tjenestebolig som presten har rett og plikt til å bo i. I en del tilfeller er stillingen ikke tillagt tjenestebolig. I andre tilfeller er presten gitt fritak fra boplikten.

Vi har godt og vel 1 300 prestestillinger, mens vi regner med at rundt 960 prester i dag bor i tjenestebolig, et tall som varierer noe fra år til år. Av disse boligene er ca. 435 eiet av Opplysningsvesenets fond, mens 525 er eiet eller stilt til rådighet av kommunene. Selv om en del prester ikke bor i tjenestebolig, har vi en gjennomgående tjenestebolig- og bopliktordning for prestene i Den norske kirke. Boplikten er regulert i tjenesteordningen for menighetsprester § 19, i medhold av kirkeloven § 34.

Departementet vil i dette høringsnotatet reise spørsmålet om boplikten for prestene bør oppheves.

Tjenesteboliger for prestene med tilhørende borett og boplikt har sin opprinnelse langt tilbake i tid. Vilkårene for ordningen har endret seg mye gjennom årene, men av hensyn til menighetene har kirken holdt fast ved den. Blant prestene er det delte syn på ordningen.

Gjennom de siste 10–15 årene har rammebetingelsene for prestatjenesten endret seg vesentlig. Formålet har vært å tilpasse prestenes arbeidsvilkår til alminnelige utviklingstrekk i samfunns- og arbeidsliv. Tradisjonelle rammer for arbeidet er endret. Prostiet har erstattet prestegjeldet som tjenestedistrikt. Ledelsen er styrket. Arbeidsplaner og beredskapsordninger er innført. Det er inngått avtaler som bedre avgrensner og balanserer prestenes arbeidstid og fritid. Prestekontoret er samlokalisert med menighetskontoret.

Slike organisatoriske og personalpolitiske reformer skal tjene prestatjenesten og menighetene. Tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene har samme formål. Bakgrunnen for de reformene som er gjennomført, men også reformene i seg selv, er etter departementets syn i liten grad vurdert opp mot tjenesteboligordningen. Både generelle utviklingstrekk i kirke- og samfunnsliv og de organisatoriske endringene som prestatjenesten har gjennomgått de siste 10–20 årene, har etter departementets syn

påvirket grunnlaget for ordningen. Hovedspørsmålet som departementet ønsker å reise, og som høringen ventes å gi svar på, er om tjenesteboligordningen og prestenes boplikt fortsatt er formålstjenlig. Spørsmålet involverer mange hensyn, som kan være motstridende. Departementet ser det som viktig at de ulike hensynene ses i sammenheng og veies mot hverandre.

I vurderingen av dagens tjenestebolig- og bopliktordning og i spørsmålet om endringer, gir departementet uttrykk for sitt syn. Spørsmålet om ordningen fortsatt er formålstjenlig og hvilke endringer som i tilfelle er aktuelle, er spørsmål som sterkt berører Den norske kirke. Vi imøteser høringsinstansenes syn.

## **1.2 Sammendrag**

### **1.2.1 Bakgrunnsbildet**

I høringsnotatets kap. 2 er det gitt en bakgrunn for å vurdere formålstjenligheten av tjenestebolig- og bopliktordningen. Departementet peker på hvilke hensyn som tradisjonelt har begrunnet ordningen. Viktige hensyn har vært at presten bør bo der presten tjenestegjør, at ordningen fremmer mobilitet og regelmessig skifte i betjeningen av menighetene, og at den er viktig for rekrutteringen til prestestillinger i store deler av landet.

Tjenesteboligenes vedlikeholdssituasjon, deres standard og egnethet som bolig er kort beskrevet. Det blir vist til at boligens standard og vedlikeholdssituasjon gjennomgående er blitt bedre de siste 10–15 årene, men at det fortsatt er mange boliger som ikke oppfyller dagens krav til bostandard, og at de to gruppene av tjenesteboliger (de kommunale boligene og boligene som er eiet av Opplysningsvesenets fond) har ulike kjennetegn. Mens de kommunale boligene gjennomgående har et boareal på 180 m<sup>2</sup>, har fondets boliger et gjennomsnittlig areal på 300 m<sup>2</sup>. De kommunale boligene er stort sett bygget i vår tid, mens fondets boliger ofte er bygget i og for en annen tid, med de kulturhistoriske kvalitetene og begrensningene dette innebærer.

Også dagens praksis for å gi fritak fra boplikten blir gjennomgått. Fritakspraksis er blitt liberalisert over tid, i første rekke ved at fritak som hovedregel innvilges når presten har nådd en viss alder, fra rundt 55 år og oppover. Fritakspraksis er ulik mellom de to boliggruppene, og til en viss grad bispedømmene imellom. Fordi alder er vanligste fritaksgrunn, innebærer aldersfordelingen blant prestene at vi kan forvente et økende antall fritak i årene framover. I 2012 ble 30 av 37 søknader om fritak fra boplikten innvilget.

Det er Opplysningsvesenets fond som bekoster tjenesteboligordningen. Dette har bakgrunn i at det er prestegårdene og presteboligene som er opprinnelsen til fondets eiendomsformue og til de verdier som ellers tilhører fondet. Fondets hovedoppgave har i alle år vært å sørge for tjenlige boliger for prestene. Utover utgiftene til fondets egne boliger, dekker fondet utgiftene til de kommunale boligene etter en normalkostnad,

som årlig refunderes kommunene. Inntektssiden av tjenesteboligordningen er prestenes tariffregulerte husleie. I 2013 er husleien kr 3 562 pr. måned for alle prester, uavhengig av boligens størrelse og standard eller hvor i landet boligen ligger. Fondets samlede nettoutgifter til tjenesteboligordningen var i 2011 på 112 mill. kroner, som svarte til 73 pst. av fondets samlede bidrag til Den norske kirke samme år. Innhenting av vedlikeholdsetterslepet i fondets boliger og behovet for oppgraderinger til en funksjonell og tidsmessig bostandard for alle boligene, har lenge vært en økonomisk hovedutfordring for fondet.

### **1.2.2 Departementets vurderinger**

I kap. 3 drøftes spørsmålet om de tradisjonelle hensynene bak prestenes tjenesteboligordning har samme aktualitet og vekt i dag som i eldre tider. Det er departementets syn at hensynene er svekket. En medvirkende årsak er at betingelsene for at prestene skal bo menighetsnært og være lett tilgjengelig for menigheten, er endret etter at prestegjeldet i 2004 ble erstattet av prostiet som tjenestedistrikt. En annen grunn er at behovet for å avgrense prestenes arbeidstid og fritid for å skjerme prestens privatliv, har fått større vekt.

Departementet mener at rekrutteringshensynet fortsatt er relevant, men at hensynet vanskelig kan begrunne en generell tjenestebolig- og bopliktordning. Departementet kan heller ikke se at et behov for mobilitet og regelmessig skifte i betjeningen av menighetene, kan legges inn i grunnlaget for ordningen.

Det er departementets sammenfattende syn at en generell boplikt for prestene ikke lenger er formålstjenlig. Bopliktens sterke inngripen i prestens personlige frihet, svekkelsen av de tradisjonelle hensynene som har begrunnet tjenesteboligordningen, utviklingen av en liberalisert og uensartet fritakspraksis og den relativt utbredte misnøyen blant prestene til boplikten og tjenesteboligenes standard og egnethet, synes å tilsi dette. Også hensynet til en bærekraftig og forsvarlig forvaltning av Opplysningsvesenets fond virker i samme retning.

### **1.2.3 Nedskalering av tjenesteboligordningen**

Tjenligheten av tjenestebolig- og bopliktordningen for prestene har vært gjenstand for diskusjon i lengre tid. Fagforeningen som organiserer flest prester, Den norske kirkes presteforening, har flere ganger gjennom årene hatt ordningen oppe til diskusjon. Under foreningens generalforsamling i 2012 tok foreningen til orde for å nedskalere ordningen ved at langt flere stillinger enn i dag ble fritatt fra boplikten. Opplysningsvesenets fond tok for et par år siden initiativet til samtaler med bispeddømmene for å undersøke om det var grunnlag for å fase ut tjenesteboliger i fondets eie, dvs. boliger med tilhørende boplikt som det ut fra kirkelige hensyn ikke lenger var grunn til å beholde.

Presteforeningens forslag tar ikke sikte på å avvikle ordningen, men å fristille flere stillinger fra boplikten og dermed redusere antallet tjenesteboliger. Prestene vil ved

dette få flere stillinger uten boplikt å søke seg til. Slik revisjon og nedskalering av ordningen er drøftet i kap. 4. Løsningen er en alternativ modell til å opprettholde dagens ordning. Den er også et alternativ til en modell som bygger på en generell avvikling av ordningen.

Selv om virkningen av en nedskalering ikke kan vurderes realistisk før omfanget angis nærmere, er det departementets syn at selv om så mange som halvparten av de 960 prestene som i dag bor i tjenestebolig, løses fra boplikten, vil en slik nedskalering ikke komme i møte vesentlige utfordringer som i dag kjennetegner ordningen.<sup>1</sup> Etter departementets syn krever løsningen en innstramming av dagens fritakspraksis. Alder som fritaksgrunn kan neppe opprettholdes. Hvilke hensyn som for den enkelte stilling skal være utslagsgivende for avvikling eller opprettholdelse av boplikten, vil kunne stå mot hverandre. Slike hensyn, særlig rekrutteringshensynet, vil dessuten ofte være tidsbestemte, ikke stabile over tid, noe som er en forutsetning for en velfungerende tjenestebolig- og bopliktordning.

I praksis synes en nedskalering av ordningen å være mest aktuell å gjennomføre i byer og bynære områder, hvor de kommunale presteboligene oftest er lokalisert. I distriktene derimot, hvor fondets boliger i hovedsak er lokalisert, vil boplikten i stor grad bestå. Fondets besparelser ved en nedskalering vil da neppe være tilstrekkelig til å innhente vedlikeholdsetterslepet i boligene og gi mulighet for å oppgradere alle boligene til en bostandard i tråd med dagens og framtidens krav.

### **1.3.4 Avvikling av den generelle boplikten**

I kap. 5 blir det pekt på en del sentrale forutsetninger som departementet antar bør legges til grunn dersom høringen gir grunnlag for å oppheve boplikten.

Om det bestemmes at prestene ikke lenger skal være omfattet av en generell boplikt, er det departementets syn at det må gjøres unntak fra denne hovedregelen når det gjelder de kulturhistorisk viktigste presteboligene. Disse boligene, som eies av Opplysningsvesenets fond, representerer så viktige kirke- og kulturhistoriske tradisjoner og verdier at de etter departementets syn bør beholdes av fondet og fortsatt være i bruk som presteboliger. For de prestestillingene som disse tjenesteboligene tilhører, bør boplikten opprettholdes.

Med dette unntaket antar departementet at prestene (og biskopene) fra et gitt tidspunkt kan fristilles fra boplikten, men med rett til å bo i boligen under samme betingelser som nå så lenge de er i stillingen. Prester som bor i en bolig eiet av fondet som det ikke

---

<sup>1</sup> Det finnes ikke en samlet oversikt over hvor mange stillinger som ikke er tillagt tjenestebolig. Det finnes heller ikke entydige oversikter over hvor mange prester som er fritatt fra boplikten. Når 960 prester i dag bor i tjenestebolig, samtidig som vi har vel 1 300 prestestillinger, innebærer dette at godt og vel 25 pst. av landets menighetsprester dels har fritak for boplikten, dels er tilsatt i stilling uten tjenestebolig. Andelen fritak er større enn andelen prestestillinger uten tjenestebolig, også når det korrigeres for stillinger som tradisjonelt ikke har tjenestebolig, bl.a. stillinger for fengselsprester, studentprester og prostiprester.

lenger skal være knyttet boplikt til, bør kunne få tilbud om å kjøpe boligen til markedspris om det ikke foreligger andre grunner for fondet til å beholde boligen, for eksempel fordi boligen er en del av det gårdsbruket som boligen fra gammelt av har tilhørt.

Ved avvikling av boplikten ser ikke departementet grunn til å opprettholde dagens bestemmelse om at presten skal bo i tjenstedistriktet (prostiet).

For å komme i møte de rekrutteringsutfordringene som en oppheving av dagens bopliktordning vil kunne medføre, mener departementet at det i rekrutteringsvake områder bør legges til rette for tilbud om tjenestebolig. I utgangspunktet må det være Opplysningsvesenets fond som er ansvarlig for å gi et slikt tilbud. Samtidig ser departementet det som verdifullt om lokalsamfunnet (kommunen eller menigheten) frivillig påtar seg ansvaret, mot økonomisk kompensasjon fra fondet.

I rekrutteringssvake områder vil tilbud om tjenestebolig i tilfelle inngå som ett av flere rekrutteringstiltak. I kombinasjon med, eller som erstatning for boligtilbud, mener departementet at også andre rekrutteringstiltak må få større vekt.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved avvikling av den generelle boplikten, og fra hvilket tidspunkt konsekvensene vil inntreffe, er bl.a. avhengig av hvor mange prester som snarlig flytter ut av tjenesteboligen, hvor mange som velger å bli boende ennå i mange år, hvor stort behovet for boligtilbud vil være og hvor store påkostninger som må til for å sette i stand de kirke- og kulturhistorisk mest verdifulle boligene som det fortsatt skal være knyttet boplikt til. De innsparinger som oppnås, skal komme kirken til gode.

## **2. BAKGRUNNSBILDET**

### **2.1 Historikk**

Prestenes historiske boret og boplikt i tjenesteboliger er en del av kirkens tusenårige historie. Prestegården er i mange lokalsamfunn et fortsatt sterkt og levende uttrykk for den kristne kulturarven.

I Kong Christian V's Norske Lov 2-12-1 fra 1687 er prestenes boret og boplikt omtalt slik:

”Præsterne skulle boe i deris Sogne og hos deris betroede Menigheder og deris rette Præstegaarde, hvilke de skulle beholde fri med al deris Rettighed og rette Tilliggelse, som der af Alders Tid tilligget havet.”

Prestegården med presteboligen har opp gjennom århundrene tilhørt embetet. Presten hadde bruksrett til prestegården. Embetets inntekter var en del av gårdsbrukets inntekter. På begynnelsen av 1950-tallet ble prestene ført over på statens lønnsregulativ. Presten ble da avkrevd et boligfradrag (husleie). Presteboligene og prestegårdene på



landet har med få unntak vært eiet av Opplysningsvesenets fond etter at fondet ble dannet i 1821.

Fordi fondets prestegårder og presteboliger stort sett var i landkommuner, hadde bykommunene fram til rundt 1980 lovbestemt plikt til å holde bolig for prester som var embetsmenn, noe de fleste prester var fram til 1989. I de tilfellene presteembetet ikke var tillagt bolig, fikk presten kompensert dette ved en såkalt avsnavnsgodtgjøring (på landet) eller husleiegodtgjøring (i byene).

Bykommunenes lovpålagte plikt til å holde presteboliger ble endret ved lov i 1976, da det kom inn en bestemmelse i den geistlige lønningsloven om at staten kunne pålegge alle kommuner å holde bolig, mot at kommunen fikk sine utgifter refundert av staten etter en normalkostnad fastsatt av departementet. Lovendringen ble gjennomført med virkning fra 1981, da statsbudsjettet for første gang inneholdt bevilgninger til formålet. Lovhjemmelen for å kunne pålegge kommunene å holde bolig for prest, er i dag inntatt i kirkeloven § 33.

Myndigheten til å pålegge en kommune å holde prestebolig ble delegert til biskopene (senere bispedømmerådene) i 1994. Refusjonen til kommunene ble dekket over statsbudsjettet fram til 2001, da Opplysningsvesenets fond fikk det finansielle ansvaret for boligrefusjonen. Omleggingen ble begrunnet med at statsbudsjettet burde avlastes for utgiften, at utgiften var en naturlig oppgave for fondet som siden 1821 har hatt ansvaret for øvrige presteboliger, at fondet ville ha økonomisk evne til å bære utgiften og at tjenesteboligordningen kunne samordnes bedre når samme instans (fondet) hadde det økonomiske ansvaret.

## **2.2 Begrunnelsen for tjenestebolig- og bopliktordningen**

Det sentrale hensynet bak prestenes tjenesteboligordning (med tilhørende boplikt) har fra gammelt av vært å sikre prestens tilstedeværelse og nærvær i menigheten. I tillegg har behovet for tjenestebolig vært begrunnet i at boligen også skulle romme embetskontoret, at prestegjernen medførte hyppige tilstelninger og menighetssamlinger i presteboligen og dessuten – fra gammelt av – at presten var forventet å innlosjere besøkende i boligen.

Tradisjonelt har ordningen også vært begrunnet i behovet for mobilitet og variasjon i menighetenes betjening. Tjenesteboligordningen antas å gjøre det enklere å skifte stilling hyppigere enn hva som ellers ville vært tilfelle, noe som har vært sett som gunstig for menighetene og presten selv.

Rekrutteringshensynet har alltid vært til stede som begrunnelse for å ha tjenesteboliger. Særlig i distriktene har tjenesteboligordningen vært regnet som viktig for å rekruttere prester dit. I vår tid framholdes det at ordningen er viktig også for å få rekruttert prester til områder med et stramt boligmarked og høye boligpriser, i første rekke byer og bynære områder.

## **2.3 Presteboligenes standard og egnethet**

### **2.3.1 Krav til presteboligenes standard**

Departementet har ikke utformet spesifikke krav eller retningslinjer for en prestebolig med hensyn til standard, størrelse eller liknende, utover det generelle kravet om at den skal være egnet som tjenestebolig. For Opplysningsvesenets fond er målet at fondets boliger skal ha en bomessig kvalitet på høyde med dagens krav til bostandard.

Det er bispedømmerådene (for de kommunale boligene) og Opplysningsvesenets fond (for fondets boliger) som i det enkelte tilfelle vurderer boligens egnethet som tjenestebolig. Den norske kirkes presteforening har utformet retningslinjer for standard og størrelse som i noen grad blir tatt hensyn til når boliger blir bygget, oppgradert og godkjent som tjenestebolig. Etter disse retningslinjene skal boligene være på minst 180 m<sup>2</sup>, ha to separate stuer/oppholdsrom, 4 soverom, arbeidsrom for presten, 2 bad/WC, samt garasje med plass for to biler.

De kommunale boligene har i dag et gjennomsnittlig areal på 180 m<sup>2</sup>, mens fondets boliger har et gjennomsnittareal på rundt 300 m<sup>2</sup>.

### **2.3.2 Vedlikeholdssituasjonen**

Gjennom årene har det regelmessig vært stilt kritiske spørsmål til presteboligenes vedlikeholdstilstand og standard for øvrig. Lenge var det fondets presteboliger som generelt ble vurdert å ha et for dårlig vedlikehold. Dessuten ble det framholdt at disse boligenes størrelse og standard var lite tidsmessig og dårlig egnet som bolig. Situasjonen på 1980-tallet ble regnet som bedre for de kommunale boligene. Gjennom 1990-tallet og ved begynnelsen av årtusenskiftet ble også de kommunale boligene av mange ansett å ha en gjennomgående dårlig standard. Noe av forklaringen syntes å være at vedlikeholdsinnsatsen overfor boligene ble svekket fordi refusjonsreglene ikke i tilstrekkelig grad kompenserte for kommunenes utgifter ved å holde boligene. Ved nye refusjonsregler i 2007 og en intensivert innsats for å istandsette fondets boliger, er standarden i begge boliggruppene bedret de siste årene, men fortsatt er det mange boliger som ikke oppfyller målet om en godt vedlikeholdt og funksjonell bolig etter dagens krav til bostandard.

#### *Vedlikeholdsetterslepet i fondets boliger*

I 2006 ble etterslepet i vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet for fondets boliger beregnet til 286 mill. kroner. I 2011 ble etterslepet beregnet til 256 mill. kroner. Når etterslepet ikke er hentet inn i større omfang, tross intensivert innsats det siste tiåret, er årsaken dels en stadig bedre dokumentasjon av vedlikeholdssituasjonen, dels økende krav til bostandard.

### **2.3.3 Fondsboligenes egnethet som prestebolig**

Det følger av tjenestebolig- og bopliktordningen at boligene ikke er individuelt tilpasset prestens eller prestefamiliens boligbehov. Presteforeningens retningslinjer for en egnet tjenestebolig er rettet inn mot en prestefamilie med to foreldre og to-tre hjemmeboende barn. Tjenesteboliger med et areal på 300 m<sup>2</sup> er generelt lite egnet for enslige prester.

Til mange fondsboliger hører store hagearealer eller -anlegg som presten forventes å holde i orden. Selv om prestene får et årlig tilskudd fra fondet når hageanlegget er av en viss størrelse (kr 1 900 fra 1,5 mål), er tilskuddet av beskjeden størrelse og ikke tilstrekkelig til at hagepleien kan settes bort. Presten må selv forestå hagestellet, noe mange mener er en urimelig ekstraoppgave.

### **2.4 Fritak fra boplikten**

For de kommunale presteboligene er det bispedømmerådene som avgjør søknader om fritak fra boplikten. For boliger som er eiet av fondet, er det fondet som avgjør søknadene, etter uttalelse fra bispedømmerådet. I begge tilfellene er det departementet som er klageinstans.

I utgangspunktet skal det ikke gis fritak fra boplikten. Dersom en søker tar forbehold om å bo i tjenesteboligen, skal søkeren ikke kunne tilsettes. Departementet har ikke gitt retningslinjer for fritak, men pekt på hensyn som kan være relevante. Det er en konkret vurdering i det enkelte tilfelle som skal legges til grunn, der ulike hensyn veies mot hverandre. Over tid har det utviklet seg ulik praksis for fritak, særlig mellom kommunale og fondseide boliger, i noen grad også bispedømmene imellom. Ofte er praksis nedfelt i boligpolitiske retningslinjer for det enkelte bispedømme.

Det er sjelden departementet får inn klager om avslag på søknad om fritak (1–3 i året). Av de ca. ti klagesakene departementet har behandlet de siste fem årene, har departementet opprettholdt avslaget i rundt halvparten av sakene.

I noen tilfeller påberopes fritak av hensyn til prestens eller prestefamiliens helsemessige situasjon. Om legeerklæringen eller dokumentasjonen er tilfredsstillende, gis fritak.

Fritak på grunn av alder praktiseres ulikt. Etter det departementet kjenner til, kan det i alle bispedømmer, med unntak for Borg bispedømme, påregnes fritak fra boplikten i kommunal bolig når presten er rundt 55 år eller eldre. I boliger eiet av fondet, kan det påregnes fritak når presten er 60 år eller eldre. Borg bispedømme praktiserer 60 år som grense for fritak fra boplikten i kommunale boliger, for slik å ha samme fritakspraksis som for fondets boliger.

I 2012 var det 37 prester som søkte fritak. 30 av søknadene ble innvilget. Alder er den klart vanligste fritaksgrunnen, som er begrunnet i at prestene i sine siste tjenestear bør ha anledning til å bo i egen bolig.

I 2006 var rundt 35 pst. av prestene over 55 år. Andelen er nå på ca. 45 pst. 27 pst. av dagens prester er over 60 år. Andelen eldre prester vil øke ytterligere i årene framover. Dagens fritakspraksis etter alderskriteriet vil naturlig medføre at en stadig større andel prester får fritak fra boplikten.

Manglende harmonisering av praksis bispedømmene imellom og mellom kommunale og fondseide boliger ved fritak etter alderskriteriet, har sammenheng med at det ikke foreligger sentrale retningslinjer for fritak, noe som åpner for ulik praksis når det er forskjellige instanser som avgjør søknad om fritak. Trolig er manglende harmonisering i en del tilfeller begrunnet i at det er enklere å finne alternativ bruk av en kommunal bolig enn av en fondsbolig.

Selv om boplikten er blitt liberalisert gjennom praksis, særlig på grunn av alderskriteriet, er det generelle bildet at boplikten praktiseres strengt når begrunnelsen ikke er alder eller helsemessige forhold.

## **2.5 Tjenestebolig- og bopliktordningens økonomiske sider<sup>2</sup>**

### **2.5.1 Fondets utgifter**

Opplysningsvesenets fond bekoster tjenesteboligordningen i sin helhet. Siden 2001 har fondet dekket statens utgifter til de kommunale boligene, ved siden av utgiftene til fondets egne boliger. Prestenes husleie kompenserer en del for fondets utgifter.

#### *De kommunale presteboligene*

Reglene for boligrefusjonen til kommunene ble endret fra 2007, dels fordi kommunene mente refusjonsreglene fram til da ikke hadde kompensert kommunene godt nok, dels fordi Opplysningsvesenets fond mente at refusjonsreglene ikke hadde gode nok insitamenter til å motvirke uforholdsmessige kostnadsøkninger. Omleggingen innebar en bedre treffsikkerhet i refusjonen (kapitalforrentningen) for den enkelte bolig. Dessuten fikk vedlikeholdskomponenten i refusjonsreglene større vekt.

Til de rundt 525 kommunale presteboligene utgiftsførte fondet netto i alt 20,5 mill. kroner i 2011, etter at prestenes husleie på 17,8 mill. kroner er trukket fra fondets bruttoutgifter. Fondets nettoutgift pr. bolig blir da kr 39 000 i gjennomsnitt.

I 2008 var fondets nettoutgifter til de kommunale boligene 28,2 mill. kroner. I 2001 var nettoutgiften 20,1 mill. kroner, dvs. omtrent den samme som i 2011. Årsaken til oppgangen fra 2001 til 2008 og nedgangen fra 2008 til 2011 var det stigende og senere

---

<sup>2</sup> Regnskapstall fra fondets virksomhetsrapport for 2011 er brukt som referanse under dette punktet. Virksomhetsrapporten for 2012 var ikke endelig ferdigstilt pr. 21. mai.

synkende rentenivået i disse årene. Forrentningen av kapitalinnskuddet i den enkelte bolig er den viktigste utgiftskomponenten i refusjonen til kommunene. Utgiftsrefusjonen kan derfor variere relativt mye fra ett år til et annet, avhengig av endringer i rentenivået. Om renten stiger til 5–6 pst., er det realistisk at den årlige nettoutgiften for fondet til de kommunale boligene kommer opp på 2008-nivået eller høyere.

#### *Fondets boliger*

Til vedlikehold, drift og oppgraderinger av fondets 435 presteboliger, inklusive bispeboligene, hadde fondet i 2011 nettoutgifter på 76,8 mill. kroner. Dette representerer en utgift på kr 177 000 pr. bolig i gjennomsnitt. Drifts- og vedlikeholdsutgiftene på den ene siden og investeringsutgiftene (rehabiliteringer og oppgraderinger) på den andre siden, fordelte seg omtrent 50/50. Tallstørrelsene har vært noenlunde stabile det siste tiåret. Drifts- og vedlikeholdsutgiftene belaster den årlige avkastningen og føres i fondets resultatregnskap, mens investeringene kommer til uttrykk i fondets balanse.

Forskjellen mellom fondets gjennomsnittsutgifter pr. kommunal og fondseiet bolig (henholdsvis kr 39 000 og kr 177 000) skyldes for en stor del at fondets boliger ofte er gamle, er fredet eller har et antikvarisk vern, har et stort etterslep i vedlikeholdet og et snittareal på 300 m<sup>2</sup>. 103 av fondets 311 fredete hus og anlegg er presteboliger.

Ved sammenlikningen av kostnadene pr. kommunal og fondseiet bolig må det tas hensyn til at verdiøkningen av den kommunale boligmassen (gjennom prisutviklingen i boligmarkedet) helt ut kommer kommunene til gode. Verdiøkningen av fondets boliger kommer helt ut fondet til gode. Den beregnede markedsverdien av fondets boliger økte fra rundt 800 mill. kroner i 2003 til 1,6 mrd. kroner i 2011. Det finnes ingen oversikt over hvilken verdiøkning de kommunale boligene har hatt i samme periode, men da disse oftest er lokalisert i byer og bynære strøk med sterkere boligprisutvikling enn i landdistrikter hvor fondets boliger stort sett er lokalisert, tilsier dette at verdiøkningen for de kommunale boligene har vært større.

I tillegg til utgiftene til de enkelte boligene kommer fondets utgifter til forvaltningen av tjenesteboligordningen. Forvaltningsutgiftene var beregnet til 14,7 mill. kroner i 2011.

#### *Samlede utgifter*

Fondets årlige nettoutgifter til tjenesteboligordningen summerte seg til 112 mill. kroner i 2011, inklusive forvaltnings-, oppgraderings- og rehabiliteringsutgiftene. Kjøp og salg av boliger er ikke medregnet. Det selges og kjøpes (eller bygges) fem til åtte fondsboliger i året.

Fondets samlede bidrag til Den norske kirke i 2011 var på 153,8 mill. kroner, inklusive forvaltningsutgiftene til tjenesteboligordningen. Utgiftene til tjenesteboligordningen tilsvarte 73 pst. av fondets bidrag.

## 2.5.2 Inntektssiden – prestenes husleie

Fondets inntekter fra boligene kommer gjennom prestenes husleie. Husleien er regulert i en særavtale mellom staten og hovedsammenslutningene. Avtalen omfatter alle statlige arbeidstakere som bor i statens tjenesteboliger, men har ikke sammenfallende bestemmelser for prestenes tjenesteboliger og andre tjenesteboliger.<sup>3</sup> Det er først og fremst prestene avtalen nå gjelder for, etter at andre statsetater, som i forsvars- og justissektoren, har gått langt i å bygge ned sine tjenesteboligordninger.

Særavtalens bestemmelser for presteboligene har sin opprinnelse i Rikslønnsnemndas kjennelse fra 1993, der det ble bestemt at husleien for prestenes tjenesteboliger skulle reguleres opp til et bestemt nivå innen tre år, for deretter å bli årlig regulert i tråd med prisstigningen.

Den tariffestede husleien for prestene er i 2013 på kr 42 744 pr. år, eller kr 3 562 pr. mnd., inklusive garasjeleie. Husleien reguleres 1. januar hvert år i samsvar med Statistisk sentralbyrås delindeks *Betalt husleie*. Indeksen er uttrykk for den generelle prisutviklingen i det aktuelle leiemarkedet, målt som landsgjennomsnitt.

Husleien er den samme for alle prester, uavhengig av sted, boligens størrelse og standard og om boligen er eiet av kommunen eller Opplysningsvesenets fond. Husleien skal ikke overstige 12 pst. av prestens regulativlønn. En husleie på kr 42 744 i året er 12 pst. av en regulativlønn på rundt kr 355 000. Ingen prester har i dag en lavere regulativlønn enn kr 420 000. I de tilfeller boligen har betydelige mangler, kan husleien settes ned. Det er et beskjedent antall kommunale og fondseide boliger som har slik redusert husleie (12–15 boliger i alt).

## 2.5.3 Fordelsbeskatning

På midten av 1990-tallet stilte skattemyndighetene krav om at verdien for prestene av å bo i tjenestebolig skulle bestemmes for hver enkelt prestebolig/prest. Formålet var å få fram et grunnlag for å vurdere spørsmålet om fordelsbeskatning av bolig i arbeidsforhold. I sin veiledning til de lokale skattekontorene, som vurderer spørsmålet om fordelsbeskatning i det enkelte tilfelle, har Skattedirektoratet siden 1998 understreket at det ved verdsetting av presteboliger må tas hensyn til de særlige forholdene som er knyttet til boplikten for prester. Etter det departementet kjenner til, er det ingen prester som fordelsbeskattes av å bo i tjenestebolig.

## 2.5.4 Boplikkens betydning for prestens privatøkonomi

Skattesystemet og prisutviklingen i boligmarkedet har mange steder gjort det lønnsomt å eie egen bolig. Boplikten medfører at prestene må investere i en sekundærbolig eller

---

<sup>3</sup> Særavtalen gjelder husleie i statens tjenesteboliger, men skiller mellom prestenes tjenesteboliger (inklusive de kommunale), der det er boplikt, og andre av statens tjenesteboliger, der det ikke er boplikt.

annen formuesgjenstand for å oppnå en privat formuesoppbygging som er sammenliknbar med den som boligmarkedet historisk har gitt mange steder.

Det gjelder andre skatteregler for sekundærbolig enn primærbolig. Leieinntektene av sekundærbolig beskattes med 28 pst. For sekundærboligen beregnes den skattbare formuesverdien med 50 pst.<sup>4</sup> av markedsverdi, mens den skattbare formuesverdien av primærboligen beregnes med 25 pst. Blir sekundærboligen solgt, skattlegges normalt 28 pst. av gevinsten. Primærboligen kan normalt selges uten beskatning. Boplikten setter prestene i en annen skatte- og privatøkonomisk posisjon for opparbeidelse av boligen som formuesgjenstand enn andre arbeidstakere som ikke er underlagt boplikt.

I de tilfeller presten dør i tjenesten, må gjenlevende ektefelle eller samboer flytte ut av tjenesteboligen i løpet av tre til fire måneder.

## **2.6 Boplikt og tjenesteboligordninger andre steder**

Som arbeidstakergruppe er det bare prestene som er omfattet av en generell tjenesteboligordning, etter at liknende ordninger er utviklet i andre sektorer. Forsvarets tjenesteboliger er delvis solgt, delvis tilbys de som utleieboliger med markedsleie som utgangspunkt. Også i justissektoren (Politiet, Domstolene, Kriminalomsorgen) er tjenesteboligsystemet utviklet. Fylkesmennene hadde tidligere tjenesteboliger, men dem er det nå bare én igjen av, i Finnmark.

I Sverige er tjenesteboligordningen for prestene trappet vesentlig ned det siste tiåret. I Danmark er ordningen i behold. Både i Sverige og Danmark finansieres tjenesteboligene av menighetene. Ordningene der kan ikke uten videre sammenliknes med ordningen i Norge.

## **2.7 Nylige initiativ til endringer**

### **2.7.1 Initiativet fra Opplysningsvesenets fond**

Opplysningsvesenets fonds fremste oppgave siden dannelsen i 1821 har vært å holde presteboliger. Særlig i senere år har fondet pekt på at tjenesteboligordningen trekker store ressurser og at kostnadsutviklingen sammenholdt med fondets avkastning reiser spørsmålet om fondet kan bære dagens ordning inn i framtiden. Fondet har pekt på at kravene til bostandard, som endrer seg raskt, er en betydelig kostnadsdriver. Forvaltningen av 435 boliger, hvorav mange er fredet og har et stort boareal, krever dessuten store kostnader i form av kvalifisert personell, befaringer, anbudsinnhenting, oppfølging av leverandører m.m. Det er også reist spørsmål om ressursene utnyttes optimalt, bl.a. i lys av behovet for midler til andre av fondets driftsoppgaver og til Den norske kirke ellers.

---

<sup>4</sup> I revidert statsbudsjett for 2013 framlagt 7. mai 2013 er proSENTSatsen foreslått økt til 60.

Fondet tok for et par år siden initiativet til samtaler med bispedømmene v/stiftsdirektørene for å få vurdert om det var prestestillinger i bispedømmene der det ikke lenger var grunn til å ha tjenesteboliger med boplikt. Det var stillinger med boplikt i fondsboligene, ikke i de kommunale boligene, som ble vurdert. Innenfor rammen av dagens tjenestebolig- og bopliktordning, fant stiftsdirektørene det vanskelig å kunne anbefale noen vesentlig utfasing av fondsboliger.

### **2.7.2 Vedtak i Presteforeningens generalforsamling 2012**

Under Den norske kirkes presteforenings generalforsamling i mai 2012 gjorde foreningen vedtak om å foreslå en omlegging av tjenesteboligordningen. Forslaget går ut på at flere stillinger enn i dag fritas fra kravet om boplikt. De aktuelle tjenesteboligene kan da tas ut. Det framgår ikke hvor mange eller hvor stor andel boliger som bør tas ut, men i foreningens utredning om prestenes boligordning som lå til grunn for vedtaket, legges det til grunn en vesentlig reduksjon. Prester som ønsker å bo i egen bolig, vil dermed få flere stillinger å søke seg til enn før. Der boplikten opprettholdes, må dette etter foreningens syn være begrunnet i rekrutteringshensyn. Om dagens fritakspraksis bør beholdes eller endres, framgår ikke av utredningen eller av vedtaket. Det pekes på at rekrutteringshensynet er relevant i områder med et dårlig fungerende boligmarked og i områder med særlig høye boligpriser. Vedtaket synes å forutsette at det må være tjenesteboliger med boplikt spredt over hele landet. Forslaget betyr videreføring av en tjenestebolig- og bopliktordning for prestene, men i vesentlig mindre omfang enn i dag.

## **3. DEPARTEMENTETS VURDERINGER**

### **3.1 Begrunnelsen for tjenestebolig- og bopliktordningen**

Som nevnt har tjenesteboligordningen tradisjonelt vært begrunnet i fire hovedhensyn:

1. *Menighetsnær tilknytning:* Presten skal leve og virke blant sine soknebarn. Bosted og boplikt skal sørge for at presten er tilgjengelig og nærværende for menigheten.
2. *Boligen som kontorsted:* Prestekontoret som offentlig kontor har fram til nyere tid ofte vært i boligen. Boligen har tradisjonelt også vært samlingssted for tilstelninger og møter, i regi av presten eller menigheten. I gammel tid skulle presten også kunne innlosjere besøkende i boligen.
3. *Mobilitet:* Boplikt- og tjenesteboligordningen har vært ansett å gjøre det enklere å skifte tjenestested hyppigere enn hva som ellers ville vært tilfelle. Regelmessig skifte av tjenestested har vært sett som gunstig for menighetene og for presten selv.



4. *Rekruttering*: Uten tjenesteboliger i områder med et dårlig fungerende boligmarked har det vært regnet som vanskelig å rekruttere prester dit. Også i områder med særlig høye boligpriser blir tjenesteboligordningen regnet av mange som viktig av rekrutteringshensyn.

Et hovedspørsmål i høringen er om disse hensynene har samme aktualitet og vekt i dag.

### **3.1.1 Menighetsnær tilnytning og boligen som arbeidssted**

Fra gammelt av er utgangspunktet at prestens tjenestebolig skal være i prestens tjenestedistrikt, slik at prestens bosted er menighetsnært. Verdien av boligens menighetsnære tilknytning har bl.a. kommet til uttrykk i kirkelovgivningen, hvor det lenge var en bestemmelse om at vedkommende menighetsmøter skulle uttale seg om hvor en ny prestebolig skulle ligge.

Flere endringer og utviklingstrekk i senere år har etter departementets syn påvirket den alminnelige forutsetningen om at presteboligen skal ha en menighetsnær beliggenhet.

Den kanskje viktigste endringen kom i 2004 da prestegjeldet ble erstattet av prostiet som tjenestedistrikt. Vi hadde den gangen ca. 620 tjenestedistrikt (prestegjeld). Noe over halvparten av prestegjeldene var betjent av én prest, mens øvrige prestegjeld var betjent av to, eventuelt tre eller fire prester i de mest folkerike prestegjeldene. De 620 prestegjeldene ble erstattet av rundt 105 tjenestedistrikt (prostier).

I prestenes tjenesteordning fra 2004, hvor prostiet ble bestemt som prestens tjenestedistrikt, er kravet om at presten ikke kan bo utenfor tjenestedistriktet, opprettholdt. Dette kravet gjelder enten presten bor i privat bolig eller tjenestebolig. Overgangen fra prestegjeldet til prostiet som tjenestedistrikt har medført et lempligere krav til hvor boligen kan ligge i forhold til prestens tjenestested (menigheten). Tjenesteboligens plassering kan nå vurderes innenfor et større geografisk område enn før. I prinsippet er den gamle forutsetningen om at presten skal bo på tjenestestedet, nær de menighetene som presten betjener, fraveket. Bestemmelsen om menighetsmøtets rett til å uttale seg om hvor en prestebolig bør ligge, ble opphevet i 2011 ved endringer i kirkeloven § 11.

Også andre utviklingstrekk kan tilsi at betydningen av presteboligens menighetsnære beliggenhet ikke har samme vekt som før:

- Bedre kommunikasjonsmuligheter, som har gjort det lettere å overkomme avstander mellom presteboligen og prestekontoret/kirkebygget/gudstjenestestedet/menigheten.
- Prestenes fritidsavtale fra 2001, som bl.a. er begrunnet i behovet for bedre å avgrense prestens tjeneste og fritid og skjerme prestens privatliv.

- Beredskapsavtalen for prestene fra 2005, som innebærer at prestene ikke lenger behøver å være til stede eller nærværende på tjenestestedet i samme grad som før.

Videre er det i løpet av de siste 15 årene bygget ut felles kontorløsninger for preste- og menighetskontor. Prestekontoret er nå alle steder lokalisert utenfor boligen og integrert med de stedlige kirke- eller menighetskontorene. Tjenesteboligen skal dermed ikke lenger ivareta kontorbehovet. Kirken kan dessuten ikke lenger forvente at presteboligen skal benyttes til møter og tilstelninger for menigheten – eller til å innlosjere besøkende – selv om i alle fall fondets boliger fra gammelt av er bygget med dette for øye.

Det er utvilsomt av betydning for prestedtjenesten at presten bor nær de menighetene som presten betjener. Presten forretter gudstjenester og kirkelige handlinger til bestemte tidspunkt og har fast kontortid et antall timer i uka, men har ingen presis daglig arbeidstid. Fordi de relasjonelle sidene ved prestedtjenesten, dvs. prestens personlige kontakt og møte med den enkelte, er en sentral dimensjon ved tjenesten, har det en verdi at presten er lett tilgjengelig også utenom den oppsatte kontortiden. Et menighetsnært bosted for presten styrker denne relasjonelle nærheten mellom presten og menigheten, mellom presten og det enkelte kirkemedlem.

Hensynet til nærhet og tilgjengelighet som begrunnelse for tjenestebolig- og bopliktordningen, må veies mot andre hensyn. Departementet mener det kan reises spørsmål om dette hensynet uten videre vil svekkes, og i tilfelle i hvilket omfang, dersom ordningen nedskaleres eller avvikles. De fleste arbeidstakere har et ønske om å bosette seg nær tjenestestedet. Vi må gå ut fra at dette i minst samme grad vil gjelde for prestene, noe som i tilfelle kan tilsi at bopliktens betydning for å ivareta behovet for tilgjengelighet, generelt gis for stor vekt.

### **3.1.2 Mobilitet**

For departementet er det vanskelig å se at mobilitetshensynet kan gis noen særlig vekt som begrunnelse for tjenestebolig- og bopliktordningen.

For det første må det tradisjonelle mobilitetshensynet ses i sammenheng med at det nå er prostiet som er prestenes tjenestedistrikt. Prostienes størrelse, enten denne måles i geografisk utstrekning, prestebemanning, antallet menigheter eller kirkemedlemmer, åpner for at prestene i visse tilfeller kan skifte tjenestested og -oppgaver uten å skifte stilling. Denne muligheten for oppgavedifferensiering og -variasjon innen prostiet, harmonerer med at det ikke er stilt andre krav til boligens beliggenhet enn at den skal være i prostiet. Om det av ulike grunner er behov for at presten i sin stilling får et nytt tjenestested eller nye oppgaver, trenger ikke boligens beliggenhet å være til hinder for det.

For det andre er det tvilsomt om kirken gjennom den generelle bopliktordningen kan bygge inn en forventning om at prestene skal skifte stilling med jevne mellomrom. Den norske kirke har ikke et beordnings- eller personell disponeringssystem slik som Forsvaret. Dersom en prestestilling har en slik karakter at arbeidsforholdet bør være tidsbegrenset, må dette i så fall følge av arbeidsavtalen. Adgangen til tidsbegrensede tilsetninger er streng. Bruken av åremål i staten forekommer bare i særlige tilfeller.

### 3.1.3 Rekruttering

Rekrutteringshensynet som begrunnelse for boplikt- og tjenesteordningen synes å ha fått økende vekt de seneste årene. Det er illustrerende at det i Presteforeningens begrunnelse for å opprettholde ordningen, først og fremst er vist til rekrutteringshensyn, selv om også hensynet til menighetsnært bosted er sett som viktig.

Prestetjenesten i Den norske kirke står i tiden framover overfor store rekrutteringsutfordringer, i første rekke som følge av alderssammensetningen blant prestene. De nærmeste årene vil en stadig større andel av prestene nå pensjonsalder. Prognosene tilsier ikke at antallet nyutdannede prester de neste årene vil utligne antallet prester som vil fratrudd ved oppnådd pensjonsalder. Imidlertid er det et stort antall allerede utdannede prester, ofte ordinerte, som i dag ikke er i tjeneste som menighetsprester. Disse bor normalt i egen bolig. Utdannede prester og teologer som er tilsatt i annen tjeneste, representerer en arbeidskraftreserve som kirken må søke å få rekruttert inn i ordinær prestetjeneste. Vi må gå ut fra at det har betydning for rekrutteringen av disse at de får anledning til fortsatt å bo i egen bolig. Rekrutteringsutfordringene er i det hele tatt viktig som bakgrunn for å vurdere formålstjenligheten av dagens tjenestebolig- og bopliktordning.

Hvorvidt dagens tjenesteboligordning er viktig ut fra rekrutteringshensyn, må vurderes ut fra i hvert fall to perspektiver. I det ene perspektivet inngår spørsmålet om ordningen er rekrutterende til prestetjenesten som sådan, dvs. om ordningen framstår som så attraktiv at den virker motiverende for å utdanne seg til og tjenestegjøre som prest. Skal Den norske kirke oppnå økt rekruttering til prestestudiet og få mobilisert den arbeidskraftreserven som utdannede prester i annen tjeneste representerer, er det nødvendig å drøfte ordningens rekrutterende versus derekrutterende betydning. Det er departementets syn at de skattemessige og privatøkonomiske virkningene av prestenes boplikt, inngrepet i den personlige friheten som plikten representerer, den uttalte misnøyen blant mange prester både til boplikten og tjenesteboligenes standard og egnethet, tilsier at ordningen heller virker hindrende framfor stimulerende for rekrutteringen til tjenesten som prest.

I det andre perspektivet inngår ordningens rekrutteringseffekt for den enkelte prestestilling. I de områder der det tradisjonelt har vært vanskelig å få prester, hvor boligmarkedet fungerer dårlig og egnede boliger knapt finnes utenom tjenesteboligen, har ordningen blitt regnet som nødvendig for å få prest på stedet. Departementet er enig i at en tjenesteboligordning i rekrutteringssvake områder kan være viktig for

rekrutteringen der, men har vanskelig for å se at rekrutteringsutfordringene i disse distriktene kan begrunne en generell tjenestebolig- og bopliktordning i alle deler av landet.

Fra flere blir det framholdt at tjenesteboligordningen er rekrutterende også i områder der boligmarkedet er stramt med høye salgs- og leiepriser. Det kan nok i enkelte tilfeller være slik at ordningen er viktig for å få søkere til stillinger der. Muligheten for tjenestebolig vil slike steder kunne gi et bredere søkergrunnlag, men neppe være betingelse for å få prest på stedet. På slike steder er det et spørsmål om boplikten like gjerne kan være et hinder for rekrutteringen.

Det framgår at departementet vanskelig kan se at dagens generelle tjenestebolig- og bopliktordning kan begrunnes ut fra rekrutteringshensynet. Dersom rekrutteringshensynet skal gis vekt, er det departementets syn at en ordning med tjenesteboliger bør være målrettet mot de stillinger og steder hvor det er særlig vanskelig å få søkere.

## **4. NEDSKALERING AV TJENESTEBOLIGORDNINGEN**

### **4.1 Initiativet fra Presteforeningen og Opplysningsvesenets fond**

En alternativ modell til å opprettholde dagens ordning, eller til å oppheve den, er å skalere den ned til et visst nivå, dvs. ved at færre prestestillinger enn i dag er tillagt tjenestebolig og omfattet av boplikten. Det er denne modellen eller løsningen Presteforeningens generalforsamling i 2012 gikk inn for. I en mer begrenset utstrekning er det også en slik nedskalering (av fondets boliger) Opplysningsvesenets fond nylig tok opp i samtale med bispedømmeadministrasjonene.

Departementet har vurdert om en revisjon og vesentlig nedskalering av dagens tjenesteboligordning kan være et egnet alternativ.<sup>5</sup> Spørsmålet er om en slik løsning vil være bærekraftig på sikt og om den svarer på de utfordringene som preger dagens tjenestebolig- og bopliktordning.

Alternativet betyr at prestene får økt valgfrihet i å søke seg til stillinger uten tjenestebolig. Den valgfriheten prestene får, kommer i møte innvendingene til en gjennomgående boplikt, som mange mener er for statisk og rigid, med små muligheter for tilpasninger i tråd med prestens livssituasjon og egne preferanser. Med vesentlig færre tjenesteboliger vil det dessuten oppnås kostnadsbesparelser.

---

<sup>5</sup> I pkt. 5 drøfter departementet en generell avvikling av boplikten, med unntak for enkelte stillinger og boliger. Denne løsningen representerer også en form for nedskalering. Forskjellen mellom de to løsningene er at de har ulik begrunnelse og dermed ulikt omfang. Den modellen som drøftes i pkt. 4.1 har som utgangspunkt at det fortsatt skal være et betydelig antall stillinger og tjenesteboliger med boplikt, langt flere enn ved den andre løsningen.

Alternativet har mange positive elementer. Departementet mener likevel at de faktiske og praktiske konsekvensene av en nedskalering ikke synes å sikre en tilstrekkelig stabil og funksjonell tjenesteboligordning for framtiden. Dette er belyst i det følgende, med utgangspunkt i de implikasjonene en slik løsning synes å ha for fritaksspørsmålet, for hvilke boliger som i praksis vil kunne fases ut av bopliktordningen og for de økonomiske konsekvensene.

#### **4.1.1 Fritaksspørsmålet**

Boplikten utfordres i dag av fritakspraksis. Etter departementets syn må en vesentlig reduksjon av antallet stillinger med boplikt følges av en strengere fritakspraksis for de boliger som fortsatt skal være omfattet av boplikt. Helsemessige grunner må fortsatt kunne gi grunnlag for fritak, men neppe alder. Dette er en logisk og etter departementets vurdering nødvendig konsekvens av at prestene får flere stillinger uten boplikt å søke seg til. Departementet mener det er tvilsomt at en slik betydelig innskjerping av fritakspraksis er mulig å gjennomføre og opprettholde konsekvent over tid, ikke minst i lys av at aldersfordelingen for prester innebærer at vi i årene framover vil få en stadig større andel prester i alderen 55 år og oppover.

#### **4.1.2 Færre kommunale presteboliger**

Færre stillinger med boplikt innebærer som nevnt at prestene får et større utvalg av stillinger uten boplikt å søke seg til. Etter departementets skjønn vil dette innebære at de stillinger og boliger som i tilfelle kan fristilles fra boplikten, først og fremst vil være lokalisert i byer og bynære områder. Både rekrutteringshensynet og hensynet til behovet for geografisk nærhet mellom prestens bosted og menighetene, tilsier at det er i disse områdene behovet for tjenestebolig har minst vekt. Dette er samtidig steder hvor tjenesteboligene i overveiende grad er kommunale. Fondets boliger er som hovedregel i distriktene.

Det er fondets boliger, ikke de kommunale, som generelt er dårligst tilpasset dagens funksjonelle krav til en bolig. De er ofte gamle, underlagt antikvariske vernehensyn, har et etterslep i vedlikeholdet og oppgraderingsbehovet og er uforholdsmessig store. Fondets boliger ble i hovedsak bygget i en annen tid og skulle tjene flere formål, ikke bare behovet for en tjenlig bolig for presten og prestens familie. En vesentlig nedskalering av antallet tjenesteboliger – når dette i første rekke vil gjelde de kommunale boligene – synes derfor ikke å komme i møte de utfordringene med hensyn til egnethet som fondets boliger representerer. Når det dessuten må påregnes en innstramming av fritakspraksis, er det etter departementets syn sannsynlig at tjenestebolig- og bopliktordningen fortsatt vil være kilde til misnøye og diskusjon. Et viktig hensyn ved endringer i dagens ordning, må være at den omleggingen som gjennomføres, kan forventes å være stabil og bærekraftig over tid.

### **4.1.3 Økonomiske konsekvenser**

En nedskalering av antallet tjenesteboliger, i praksis mest i byer og bynære områder, vil i første rekke bety en innsparing i fondets utgifter til de kommunale boligene. Utgiftene for fondet til disse er langt lavere enn utgiftene til fondets boliger, målt både i absolutte tall og pr. bolig. De økonomiske virkningene ved nedskalering av et større antall kommunale boliger og et mindre antall fondsboliger, vil derfor få et begrenset omfang. Selv om også antallet fondsboliger i noen grad reduseres, vil antallet fondsboliger fortsatt være så vidt stort at de økonomiske utfordringene som i dag kjennetegner denne boliggruppen, i stor grad vil bestå. Departementet ser det ikke som realistisk at den innsparingen for fondet som oppnås, vil ha et slikt omfang at vedlikeholdsinnsatsen overfor gjenværende boliger kan trappes opp i den utstrekning som er nødvendig. En nedskalering av tjenestebolig- og bopliktordningen vil av samme grunn neppe frigjøre midler til andre formål.

### **4.1.4 Fordelsbeskatning**

Om en reduksjon i antallet stillinger med boplikt vil ha betydning for skattemyndighetenes vurdering av beskatningsspørsmålet, er usikkert, selv om grunnlaget for å vurdere beskatningsspørsmålet trolig vil bli et annet. Skattemyndighetene synes i dag å legge vekt på at prestene – under dagens ordning – har små muligheter til å søke seg til prestestillinger uten tjenestebolig og boplikt. Om prestenes valgmuligheter til å søke seg til stillinger uten boplikt utvides, er det sannsynlig at grunnlaget for å vurdere beskatningsspørsmålet blir et annet. På den annen side; boliger som i tilfelle omfattes av boplikten, vil ofte ligge i distrikter og grisgrendte områder der boligverdien og leiemarkedet er vesentlig lavere enn i sentrale strøk og pressområder. En eventuell fordelsbeskatning vil derfor ikke nødvendigvis ha noen stor skattemessig virkning for presten. De skattemessige virkningene bør derfor neppe ha stor vekt i vurderingen av alternativet.

## **4.2 Utvidet myndighet til bispedømmene**

Et annet alternativ er at bispedømmerådene gis utvidet og generell myndighet til å bestemme om det til en prestestilling skal være tjenestebolig med boplikt, enten dette er begrunnet i rekrutteringshensyn, i behovet for et menighetsnært bosted eller andre hensyn. Slik myndighetsutvidelse er naturlig å vurdere når først tjenestebolig- og bopliktordningen er oppe til bred vurdering.

Det er biskopene og bispedømmerådene som er ansvarlig for prestetjenesten i bispedømmet. I utgangspunktet burde bispedømmet da også ha ansvaret for praktiseringen av bopliktordningen. Ordningen er blant de sterkeste reguleringene av prestetjenesten og blir av mange regnet å ha stor betydning for betjeningen av menighetene. Ut fra et kirkelig perspektiv ville ordningen trolig bli mer funksjonell i sin forvaltning dersom bispedømmerådene og biskopene fikk større myndighet på

området. Tjenestebolig- og bopliktordningen i bispedømmet kunne da tilpasses og utvikles mer i tråd med lokale hensyn og behov.

Alternativet kan underbygges ved at bispedømmerådene delvis har denne myndigheten i dag, gjennom sin adgang til å pålegge en kommune å holde tjenestebolig. I forvaltningen av boplikten når denne berører tjenesteboligene under Opplysningsvesenets fond, har imidlertid bispedømmerådene ingen avgjørelsesmyndighet. Denne delte myndigheten mellom bispedømmerådene og Opplysningsvesenets fond vanskeliggjør en helhetlig forvaltningspraksis på området, noe dagens uensartede fritakspraksis illustrerer.

Etter departementets syn har denne løsningen en prinsipielt riktig innretning. Når departementet likevel ikke går inn for den, er det i hovedsak av to grunner. For det første er det vanskelig å se at løsningen er gjennomførbar om ikke bispedømmene også får det finansielle ansvaret for tjenesteboligordningen, i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet, ("den som har ansvaret for en oppgave, skal også ha det økonomiske ansvaret"). Departementet mener det er tvilsomt om dette i praksis kan gjennomføres så lenge det er Opplysningsvesenets fond som bekoster ordningen. En finansiell rammestyring på området er uegnet så lenge utgiftene delvis er regelstyrt (overfor kommunene). For det andre må det tas hensyn til at størstedelen av fondets boliger – og dermed forvaltningen av dem – involverer kulturminne- og landbrukspolitiske hensyn. Bispedømmerådene har i dag verken kapasitet eller kompetanse til å innordne slike hensyn i sin forvaltning av tjenesteboligordningen, eller til å treffe avgjørelser om salg, kjøp eller ombygging av fondets boliger.

Slik tjenesteboligordningen i dag er finansiert og strukturert, med et stort innslag av kulturhistoriske verdifulle boliger, ofte knyttet til gårdsbruk, kan ikke departementet se at forvaltningen kan regionaliseres under bispedømmerådet og biskopen, selv om hensynet til en mer funksjonell kirkelig forvaltning kan tilsi det.

## **5. AVVIKLING AV DEN GENERELLE BOPLIKTEN**

Departementet har i de foregående avsnittene drøftet dagens tjenestebolig- og boligpliktordning. Det framgår at departementet mener det foreligger hensyn som tilsier at den generelle boplikten bør avvikles. For at høringsinstansene skal kunne ta stilling til hovedspørsmålet, ser vi det som viktig å skissere enkelte forutsetninger som departementet mener bør ivaretas ved en generell avvikling. Også disse forutsetningene er gjenstand for høring. De vil i tilfelle bli utviklet videre – på grunnlag av høringsuttalelsene og gjennom et påfølgende samarbeid med kirkelige organer og vedkommende tjenestemannsorganisasjoner.

## **5.1 Avvikling av boplikten – unntaket fra hovedregelen**

### **5.1.1 Boplikt i fondets kirke- og kulturhistorisk viktigste boliger**

Selv om den *generelle* boplikten skulle bli avviklet, er det departementets syn at det i alle tilfeller bør være boplikt i de kirke- og kulturhistorisk mest verdifulle fondsboligene. Boplikten i disse boligene vil da være unntatt fra hovedregelen om at prestene ikke skal ha boplikt.

De kirke- og kulturhistorisk viktigste presteboligene bør etter departementets syn beholdes i fondets eie. Disse boligene representerer en kulturhistorisk arv. De formidler kirkens og prestegårdens historie på stedet.

Kirkebyggene med sine gravplasser er synlige uttrykk for vår kristne tros- og kulturarv. De er kilder til forståelse av norsk kulturhistorie. Mange av landets prestegårder og presteboliger har de samme kvalitetene. Å ta vare på kirkebyggene som levende menighetskirker og kulturelle identitetsbærere i lokalsamfunnet, er et viktig mål, både for det norske samfunnet og for Den norske kirke. I et kulturhistorisk og ikke minst folkekirkelig perspektiv må det på samme måte være et mål å ta vare på de kulturhistorisk viktigste prestegårdene og presteboligene, som en levende, kirkelig kulturarv i bygda.

Bevaring av fondets prestegårder og presteboliger som kirke- og kulturhistoriske eiendommer kan oppnås også om de går ut av kirkelig bruk eller som bolig for presten. Heller ikke eierskapet til eiendommene er avgjørende for om de blir forvaltet forsvarlig ut fra kulturminnehensyn. Det er imidlertid departementets syn at de kirke- og kulturhistorisk viktigste presteboligene ivaretas best som levende kulturuttrykk om de fortsatt brukes til det formålet de i sin tid ble bygget for, som de i generasjoner har vært brukt til, og som presten på stedet i årtier har vært forbundet med. Ivaretakelsen av disse boligenes kirkehistoriske, kulturhistoriske og folkekirkelige betydning sikres etter departementets mening best ved at de fortsatt er i daglig bruk som presteboliger.

### **5.1.2 Fondets kulturhistorisk verdifulle boliger**

I regi av fondet ble det i 2011 igangsatt et prosjekt for å kartlegge hvilke av fondets presteboliger som har en kulturhistorisk betydning. Et liknende prosjekt ble gjennomført på 1990-tallet i forbindelse med det da pågående salget av prestegårdene som lenge hadde vært under forpaktning. Det ble da bestemt at rundt 35 av de opprinnelig ca. 180 forpaktningsbrukene skulle beholdes i fondets eie med bakgrunn i de særlige kirke- og kulturhistoriske verdiene disse representerer.

Fondet regner med å ha gjennomført kartleggingen av fondets kulturhistoriske boliger i løpet av 2013. Det er derfor for tidlig å si hvor mange boliger som det i tilfelle vil være knyttet boplikt til. Opplysningsvesenets fond har opplyst at dette antallet neppe vil bli høyere enn 150, trolig noe lavere.



### *Fortsatt boplikt*

Til de kirke- og kulturhistorisk mest verdifulle boligene bør det uten forbehold påhvile boplikt, og det må gjelde strenge fritaksgrunner. Prestens alder kan ikke være fritaksgrunn.

Om det i disse tilfellene vil oppstå fordelsbeskatning, er usikkert, men fordi disse boligene ofte vil ligge i distrikter hvor boligverdien og leiemarkedet er langt lavere enn i pressområder, er det vanskelig å se at en eventuell fordelsbeskatning vil få noen vesentlig økonomisk betydning for presten.

Det kan naturlig reises spørsmål om det vil komme søkere til stillinger med boplikt i disse boligene, når boplikten ellers er opphevet. Etter departementets syn er det realistisk å regne med at en god del prester vil ønske å bo i en bolig som har slike særlige kvaliteter og som viderefører prestegårdens og presteboligens kirkelige og kulturhistoriske tradisjoner i bygda. Forutsetningen må være at de økonomiske vilkårene (husleie o.a.) er tilfredsstillende, at eiendommen er godt vedlikeholdt og at boligen oppfyller vanlige krav til bostandard.

## **5.2 Generell avvikling av boplikten – gjennomføringen**

### **5.2.1 Noen forutsetninger**

#### *Boretten består*

Departementet antar at oppheving av den generelle boplikten – med unntak for de kirke- og kulturhistorisk mest verdifulle boligene – bør gjennomføres fra en bestemt dato. Fra dette tidspunktet vil det være anledning for presten å fraflytte tjenesteboligen. Presten vil imidlertid i henhold til arbeidsavtalen fortsatt ha rett til å bo i boligen under de samme vilkårene som tidligere så lenge presten er i stillingen.

#### *Tilbud om kjøp av bolig*

Det er departementets syn at presten bør tilbys å kjøpe tjenestebolig som er eiet av fondet (til markedspris), dersom ikke boligen fortsatt skal beholdes av kirke- og kulturhistoriske hensyn eller det foreligger andre særlige hensyn. Slike særlige hensyn kan være at boligen naturlig hører med til et gårdsbruk, at boligen ikke kan fradeles fra gårdsbruket eller at forpakteren – når boligen er knyttet til et forpaktningsbruk – bør ha forkjøpsretten.

Om prester som bor i kommunale boliger skal gis den samme muligheten for kjøp, må den enkelte kommune ta stilling til.

#### *Oppheving av bostedskravet*

Når den generelle boplikten er opphevet, kan ikke departementet se at det vil være adgang til å stille krav om at presten skal bo i tjenstedistriktet (prostiet), slik det er bestemt i prestenes tjenesteordning § 19. I byer og bynære strøk synes en slik bestemmelse unødvendig. I prostier med store avstander må det antas at presten av

hensyn til sin arbeidsreise, kollegasamarbeid m.m. i alminnelighet vil bosette seg i tjenestedistriktet.

#### *Biskopene og andre*

Alle biskopene, med unntak av preses og Nord-Hålogaland biskop, bor i dag i tjenestebolig med boplikt. Departementet kan ikke se grunn til at boplikten skal opprettholdes særskilt for biskopene.

Døveprestene og andre prester med særskilt tjeneste omfattes av boplikten når det er stilt tjenestebolig til rådighet. Også for disse er det naturlig at boplikten avvikles.

#### *Brenselstilskudd*

Brenselstilskudd fra staten til prester som bor i tjenestebolig, er regulert i den samme særavtalen som gjelder for prestenes husleie. Bestemmelsene om brenselstilskudd gjelder for alle statens tjenesteboliger nord for polarsirkelen. Sør for polarsirkelen gjelder bestemmelsene bare for presteboligene.

Ved avvikling av den generelle boplikten kommer ikke dagens særavtale om brenselstilskudd til prester til anvendelse, med unntak for de prester som blir boende i tjenesteboligen eller som i framtiden flytter inn i boliger som det eventuelt fortsatt skal være knyttet boplikt til.

Om særavtalen som gjelder for alle statens tjenesteboliger nord for polarsirkelen vil gjelde også når presten tar i mot tilbud om tjenestebolig, jf. pkt. 5.3 nedenfor, må vurderes nærmere. Etter departementets syn bør det i alle tilfelle åpnes for at prester som tar i mot tilbud om tjenestebolig, skal kunne gis brenselstilskudd som et rekrutteringstiltak.

#### *Tilskudd til arbeidsreise*

I dag kan prestene gis et reisetilskudd for reisen mellom tjenesteboligen og det faste kontorstedet, med unntak for de tilfellene der tjenesteboligen ligger så nær kontoret at det ikke er rimelig å kompensere for arbeidsreisen. Bispedømmerådene har myndighet til etter en konkret vurdering å treffe vedtak om slikt reisetilskudd. Bakgrunnen er at presten er forpliktet til å bo i boligen og ikke kan velge et bosted nær kontoret.

Ved oppheving av boplikten faller dette reisetilskuddet bort, likevel slik at de som fortsatt velger å bo i tjenesteboligen, bør få opprettholdt sitt tilskudd. For de prestene som i tilfelle skal ha boplikt i de kulturhistorisk verdifulle fondsboligene, bør dagens retningslinjer for reisetilskudd fortsatt gjelde.

For øvrig vil bispedømmerådene kunne gi tilskudd til prestenes arbeidsreise også etter at den generelle boplikten er avviklet og presten bor i egen bolig, men da vil dette være begrunnet i andre forhold, for eksempel som rekrutteringstiltak i områder med lange reiseavstander.

## 5.3 Tilbud om tjenestebolig

Ved bortfall av dagens tjenesteboligordning er det en vanlig oppfatning at det i visse områder vil bli vanskelig å få søkere til en prestestilling. Særlig vil rekrutteringsutfordringene kunne forsterkes i distrikter med et dårlig fungerende boligmarked. Som nevnt mener mange at også i pressområder med særlig høye bolig- og leiepriser, vil oppheving av dagens tjenesteboligordning kunne virke negativt inn på rekrutteringen.

Det er departementets syn at et bortfall av dagens tjenestebolig- og bopliktordning tilsier at det fra statens side, gjennom Opplysningsvesenets fond, bør gis tilbud om tjenestebolig der dette er formålstjenlig.

### 5.3.1 Boligtilbud i rekrutteringssvake områder

Uten tilbud om tjenestebolig i tradisjonelt rekrutteringssvake områder, holder departementet det for sannsynlig at rekrutteringen der vil kunne bli ytterligere svekket. Det er også mulig at bortfall av dagens tjenesteboligordning vil kunne gi rekrutteringsproblemer i områder som i dag har tilfredsstillende rekruttering.

Hvorvidt et tjenesteboligtilbud er viktig for rekrutteringen, er trolig mest avhengig av at det aktuelle området har et godt fungerende boligmarked. I områder med et dårlig fungerende, smalt eller lite attraktivt boligmarked, bør det kunne gis tilbud om tjenestebolig. På forhånd kan det imidlertid være vanskelig å identifisere hvilke steder dette vil være, noe som også må ses i sammenheng med at det i alle prostier normalt vil være småbyer eller tettsteder hvor det er attraktivt å bo, dvs. hvor det er et velfungerende bolig- og arbeidsmarked og service- og velferdstilbudene er godt utbygget.

Det er nærliggende å anta at prestene oftest vil foretrekke å bo i sentrale, tettbygde strøk. Prestens frie valg av bosted i prostier med mange menigheter og store avstander vil dermed kunne komme i strid med den verdien det er at presten bor nær sine menigheter. Det er departementets syn at presten bør stilles fritt i valget av bosted. Boplikten er en så vidt sterk inngripen i den personlige friheten og i prestens og prestefamiliens valg av livssituasjon, at hensynet til menigheten bør vike. I noen grad vil for øvrig denne konsekvensen motvirkes dersom boplikten i de kirke- og kulturhistorisk viktigste presteboligene blir opprettholdt. Disse boligene er ofte lokalisert utenfor sentrale strøk, i bygder og mindre tettsteder. Det kan heller ikke utelukkes at presten etter eget valg, av hensyn til egen arbeidssituasjon, arbeidsreise eller andre grunner, vil foretrekke å bo i geografisk nærhet til sine menigheter, selv om bolig- og velferdstilbudene er bedre i andre og mer sentrale strøk av prostiet.

Der det tilbys tjenestebolig, må husleien i utgangspunktet reflektere leiemarkedet på stedet, noe som i mange tilfelle vil kunne innebære at dagens husleie vil bli høyere.

Kjennetegnet ved områder hvor det vil være aktuelt å tilby bolig, vil imidlertid være at prisene i bolig- og leiemarkedet er lave. En husleie som reflekterer husleienivået på slike steder, vil ofte være langt lavere enn hva boligens bygge- og vedlikeholdskostnader skulle tilsi.

### **5.3.2 Pressområder**

Behovet for tjenesteboliger i områder med et stramt boligmarked og særlig høye boligpriser, synes som nevnt mest å være begrunnet i at søkergrunnlaget da vil bli bedre. Departementet kan ikke se at dette kan forsvare et tilbud om tjenesteboliger der. Tilbud om tjenestebolig må dessuten, her som i rekrutteringssvake områder, baseres på en leie som reflekterer leiemarkedet i området. Å tilby tjenesteboliger med markedsleie i pressområder har neppe noen sterk rekrutterende effekt. Departementet kan ikke se det er aktuelt å tilby tjenesteboliger i disse områdene.

### **5.3.3 Opplysningsvesenets fond, kommunen eller menigheten (fellesrådet) som tilbyr av tjenestebolig**

Ved oppheving av den generelle boplikten vil det ikke lenger være grunnlag for å pålegge en kommune å holde prestebolig, slik kirkeloven § 33 gir adgang til.<sup>6</sup> I de tilfeller det er aktuelt å tilby tjenestebolig, kan det ikke kreves at kommunen, eventuelt det kirkelige fellesrådet eller vedkommende menighetsråd, anskaffer og tilbyr slik bolig. Ansvar for dette må som utgangspunkt ligge til bispedømmet og Opplysningsvesenets fond. Fondet bør fortsatt ha oppgaven som tilbyder av tjenestebolig. Fondet må da bære utgiftene ved å tilby bolig på slike steder (med fradrag for husleien) og dessuten bære risikoen for tap.

Departementet vil peke på den verdien det har at lokalsamfunnet frivillig påtar seg ansvaret for et boligtilbud. At lokalsamfunnet utfordres til å ta konkret ansvar for å rekruttere prest til stedet, er etter departementets skjønn et bedre alternativ enn at fondet anskaffer og forvalter tjenesteboliger som ikke er omfattet av boplikt. Forutsetningen må være at lokalsamfunnet (kirken lokalt eller kommunen) får økonomisk kompensasjon fra Opplysningsvesenets fond for å tilby bolig.<sup>7</sup> De forvaltningsmessige og praktiske fordelene ved lokal forvaltning av tjenesteboliger, er betydelige.

Fordi fondet i alle tilfeller skal bære utgiftene, må fondet, eventuelt departementet, utarbeide retningslinjer for et tjenesteboligtilbud. Slike retningslinjer må utarbeides i samarbeid med bispedømmerådene og kirken sentralt. Formålet med slike retningslinjer er at bispedømmerådene, før stillinger kunngjøres, har et grunnlag for å vurdere om det er realistisk å tilby presten leie av en tjenestebolig. I hvert enkelt tilfelle

---

<sup>6</sup> De pålegg som i dag er gitt kommunene, vil i tilfelle bestå inntil presten som nå bor i boligen, har flyttet.

<sup>7</sup> Ved tilbud om tjenestebolig vil husleien måtte reflektere markedsleien på stedet. Husleien vil neppe de fleste steder være tilstrekkelig til å dekke boligkostnadene, siden tilbud om tjenestebolig i alminnelighet vil være i områder med et dårlig fungerende boligmarked, hvor markedsleien er lav.

går departementet ut fra at det må foreligge en bekreftelse fra fondet før stillinger kunngjøres med opplysning om at det vil kunne bli stilt bolig til rådighet.

Departementet har ikke vurdert hvor omfattende eller restriktive slike retningslinjer bør være. I noen tilfeller kan det være aktuelt presten ikke har behov for annet enn praktisk og faglig bistand i anskaffelsen av egen bolig, i andre tilfeller kan presten ha urealistiske forventninger til hva slags tjenestebolig som kan tilbys. Dette er forhold som retningslinjene bør si noe om. Retningslinjene må også trekke opp rammer for hvilke forpliktelser som hviler på presten som leietaker, bl.a. hvilke betingelser som skal gjelde om presten tar i mot tilbud om tjenestebolig, men etter kort tid ønsker å løse seg fra leiekontrakten, for eksempel for å kjøpe egen bolig.

I noen tilfeller er det ellers departementets syn at det bør vurderes å åpne for å tilby tjenestebolig i områder hvor kommunikasjonsveiene er særlig tungvinte, så som i øysamfunn og kyststrøk, selv om det i prostiet er småbyer og tettsteder med et godt fungerende boligmarked og det i og for seg ikke skulle være behov for å tilby leie av tjenestebolig.

#### *Forvaltningen av boligene*

Spørsmålet om regional forvaltning av dagens tjenesteboligordning er drøftet under pkt. 4.2. Ved en generell avvikling av boplikten er det departementets syn at forvaltningen av de kirke- og kulturhistorisk verdifulle boligene med tilhørende boplikt, må forvaltes som i dag. For forvaltningen av andre tjenesteboliger, dvs. boliger som skal tilbys som tjenesteboliger og ikke er omfattet av boplikt, reises spørsmålet om disse skal være underlagt bispedømmets eller fondets forvaltning. Departementet ser det som uaktuelt å bygge opp særskilt bygningskompetanse i bispedømmene. Den bygningsmessige forvaltningen må baseres på den kompetansen som fondet har. Departementet har ikke ellers sett grunn til å ta dette spørsmålet opp for avklaring nå. Dette vil vi i tilfelle komme tilbake til.

## **5.4 Andre kompensatoriske rekrutteringstiltak**

Når dagens tjenesteboligordning regnes for å ha stor betydning for å sikre rekrutteringen mange steder, ser departementet det som viktig at et bortfall av ordningen blir kompensert gjennom flere ulike tiltak. I rekrutteringssvake områder vil tilbud om tjenestebolig være et viktig tiltak, men også andre rekrutteringstiltak vil det være nødvendig å vurdere, enten i kombinasjon med et boligtilbud, eller som erstatning for et boligtilbud når presten velger å bo i egen bolig.

Lønn er det vanligst brukte rekrutteringsvirkemiddelet både i offentlig og privat sektor. Lønn som virkemiddel for å rekruttere til prestestillinger synes å være benyttet i nokså beskjeden grad av bispedømmene, trolig for å motvirke for store lønnsforskjeller blant prestene. En avvikling av dagens tjenesteboligordning vil kunne kreve en endring i bispedømmenes lønnspolitikk. Også en rekke andre økonomiske tiltak er etter

departementets syn aktuelle for å styrke rekrutteringen. Slike tiltak kan være husleietilskudd, utvidet bruk av kontantbeløp ved tilsetting, tilskudd til flytting og til arbeidsreisen, tilskudd til oppvarming m.m. Det sentrale ved disse tiltakene, som ikke er uttømmende oppregnet, er at de skal kompensere for den rekrutteringseffekten som går tapt ved bortfallet av dagens tjenesteboligordning.

## **5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **5.5.1 Opplysningsvesenets fond**

Ved avvikling av den generelle boplikten vil innsparingen for fondet over tid forventes å bli vesentlig. Usikkerheten i de økonomiske konsekvensene er blant annet knyttet til tidsperspektivet, dvs. hvor mange prester som i løpet av kort tid fraflytter boligen når boplikten er opphevet, og hvor mange som ennå i mange år velger å bo i boligen.

Om boplikten opprettholdes i de kirke- og kulturhistorisk viktigste boligene, forventer departementet at fondet i løpet av få år setter disse i slik stand at de tilfredsstiller dagens krav til bostandard. Så lenge det ikke er avklart hvilke boliger dette gjelder, er det uklart hvor store utgifter som vil påløpe ved istandsetting og modernisering av boligene.

Ved et omfattende boligsalg vil fondet midlertidig måtte øke sin kapasitet for å ivareta salgsarbeidet. De økonomiske og administrative gevinstene vil først kunne realiseres fullt ut når salgsarbeidet er avsluttet.

De samlede økonomiske og administrative gevinstene må ellers avregnes mot hvor mange av dagens tjenesteboliger, og eventuelt nye boliger, som det i framtiden vil være behov for å tilby som tjenesteboliger. De økonomiske og administrative konsekvensene ved et slikt tjenesteboligtilbud, som påvirkes bl.a. av antallet boliger, husleien, omløpshastigheten for den aktuelle boligmassen og eventuelle tap ved salg, er det ikke mulig å anslå i dag. Også hvordan forvaltningen av disse boligene organiseres, vil ha betydning.

De innsparingene som fondet på sikt oppnår gjennom avvikling av dagens tjenesteboligordning, vil bli frigjort til andre formål til kirkens beste. Departementet ser ikke grunn til å peke på bestemte formål.

#### *Bruken av salgssummene ved avhending av fondets boliger*

Salgssummene ved avhending av fondets boliger skal i henhold til loven om fondet § 5 avsettes til kapitalfondet, som er fondets urørlige grunnkapital. Salgssummene kan ikke anvendes til annet enn nye investeringer, ikke til forbruk. Ved omplassering av store deler av den kapitalen som er bundet i fondets presteboliger, beregnet til rundt 1,6 mrd. kroner i 2011, må det forventes at avkastningen av denne kapitalen blir vesentlig større enn i dag. Avkastningen skal komme fondet og kirken til gode.

Departementet finner ikke å kunne gå inn for at salgssommene skal gå inn i et særfond, hvor avkastningen øremerkes bestemte formål, slik det ble gjort da salget av fondets prestegårder tok til på 1980-tallet og salgssommene gikk inn i det såkalte Særfond II som da ble dannet. Avkastningen av Særfond II var øremerket felleskirkelige tiltak. Departementets begrunnelse for ikke å kunne gå inn for en liknende løsning nå, er at en forsvarlig forvaltning av Opplysningsvesenets fond tilsier at fondets verdier og avkastning blir forvaltet i sammenheng og under ett.

### **5.5.2 Bispedømmerådene**

For bispedømmerådene antar departementet at avviklingen av dagens tjenestebolig- og bopliktordning vil innebære administrative besparelser. Imidlertid vil bispedømmerådene fortsatt være engasjert i boligsaker, men da begrenset til de tilfeller hvor boplikten fortsatt skal bestå og til de tilfeller hvor det er aktuelt å etablere et boligtilbud.

## **6. HØRINGSSPØRSMÅLENE – EN OPPSUMMERING**

Formålet med høringen er at sakens ulike sider blir så godt opplyst som mulig og kan tjene som grunnlag for departementets oppfølging av saken. For å lette høringsinstansenes arbeid med høringsuttalelsen, har vi nedenfor oppsummert de sentrale høringsspørsmålene.

Hovedspørsmålet er om dagens tjenesteboligordning bør føres videre eller om den bør avvikles. Det underliggende spørsmålet er om ordningen er formålstjenlig for Den norske kirke, alle hensyn vurdert samlet. Vi ber høringsinstansene uttrykke sitt syn på dette hovedspørsmålet.

I høringsnotatet er skissert mellomløsninger. Den ene løsningen innebærer at tjenestebolig- og bopliktordningen ut fra kirkelige hensyn skaleres vesentlig ned, men at den opprettholdes for et fortsatt betydelig antall stillinger. En annen løsning er at bispedømmerådene fullt ut får ansvaret for å bestemme om det til en stilling skal være knyttet tjenestebolig og boplikt. Vi ber høringsinstansene vurdere også disse alternativene.

Det framgår at det er departementets syn at dagens generelle tjenestebolig- og bopliktordning bør avvikles, med unntak for de kirke- og kulturhistoriske mest verdifulle presteboligene under Opplysningsvesenets fond. Vi ber høringsinstansene uttrykke sitt syn på dette unntaket fra hovedregelen.

Ved avvikling av dagens bopliktordning, enten det gjøres unntak for de kirke- og kulturhistorisk mest verdifulle presteboligene eller ikke, er det i høringsnotatet skissert hvilke forutsetninger som departementet i tilfelle antar bør legges til grunn. Det er i denne forbindelsen også pekt på hvilke kompensatoriske tiltak departementet mener er

aktuelle for å sikre en tilfredsstillende rekruttering til rekrutteringssvake områder. Tilbud om tjenestebolig, når presten velger ikke å bo i egen bolig, står sentralt. Vi ber om høringsinstansenes syn på de forutsetninger og tiltak som departementet har skissert.

000000000000000000