



OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE: NOU 2013: 1 DET LIVSSYNSÅPNE SAMFUNN

Sammendrag:

Kulturdepartementet har sendt NOU 2013:1 *Det livssynsåpne samfunn* til høring. Høringsfristen er satt til 30.08.2013.

NOU 2013:1 er utarbeidet av Tros- og livssynspolitisk utvalg, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.06.2010. Utvalget avleverte sin utredning 07.01.2013.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og vurdert tiltak for en mer helhetlig politikk på feltet. Utvalget har analysert, og foreslår tiltak på en rekke områder. Dette gjelder bl.a. tilskudd til tros- og livssynssamfunn, lovgivning på tros- og livssynsfeltet, vigsel og gravferd, tros- og livssynsbetjening i offentlige institusjoner, barns rettigheter, dialog samt religiøse plagg og symboler. Utvalget har lagt til grunn åtte prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Disse danner fundamentet for de forslagene utvalget presenterer.

Utvalget drøfter blant annet helligdagsregler og konkluderer med å opprettholde dagens ordning med offisielle helligdager og retten til to dager selvvalgt fri for egne helligdager. Byrådet er enig med utvalget og mener dette innebærer en rimelig balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav.

Utvalget foreslår en ny ordning for finansiering av tros- og livssynssamfunn gjennom en ny felles lov for tros- og livssynssamfunn. Alle utbetalingene i ordningen foreslås foretatt på statlig nivå. De kommunale utgiftene under ordningen foreslås overført til staten i form av et rammetrekk fra kommunenes inntektsrammer. Byrådet er positive til forslaget om en omlegging av den særlige tilskuddordningen, som foreslås endret fra en statlig/kommunal til en rent statlig ordning, men forutsetter at alle sider ved en slik omlegging utredes grundig og forelegges kommunen.

Utvalget fikk som tilleggsmandat å vurdere forvaltningsansvaret for gravplassene. Utvalget konkluderer med at kommunene bør overta forvaltningsansvaret for gravplassene. Utvalget tilrår at det ikke gis mulighet for å overføre dette ansvaret til det kirkelig fellesrådet. Gravplassene er for alle, og ansvaret for dem bør legges til kommunene som allerede i dag finansierer gravplassene. Byrådet mener at ansvaret for forvaltning av gravplassene bør være et kommunalt ansvar i Oslo.

Skole er et tema som drøftes i utredningens kapittel om barns rettigheter og interesser. Byrådet støtter blant annet utvalgets tilrådning om at det skal åpnes opp for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn, gitt at øvrige krav til læreplan mv. oppfylles. Byrådet mener også det offentlige fortsatt skal gi støtte til private skoler

som er basert på et religiøst eller livssynsbasert grunnlag. Byrådet vil understreke at skolens viktigste mandat, uavhengig av om det er privatskole eller offentlig skole, er å sikre elevene best mulig kunnskaper i grunnleggende ferdigheter og basisfag.

Saksfremstilling:

Kulturdepartementet har sendt NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* til høring. Høringsfristen er satt til 30.08.2013.

NOU 2013:1 er utarbeidet av Tros- og livssynspolitisk utvalg, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.06.2010. Utvalget avleverte sin utredning 07.01.2013.

Utvalgets leder Sturla Stålsett sa dette ved overleveringen av utredningen til Kulturministeren: "Utredningen legges fram i en tid som både er preget av større mangfold på tros- og livssynsfeltet og av en større aksept for et slikt mangfold. En helhetlig politikk for en slik tid må være robust, raus, fleksibel og verdiforankret. Fundamentet for denne gjennomgangen er menneskerettighetene og tradisjonen for et aktivt statlig engasjement på tros- og livssynsfeltet. Det er dette fundamentet vi fører videre til en ny tid, med vekt på likebehandling."

Utvalget har foretatt en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og vurdert tiltak for en mer helhetlig politikk på feltet. Utvalget har analysert, og foreslår tiltak på en rekke områder. Dette gjelder bl.a. tilskudd til tros- og livssynssamfunn, lovgivning på tros- og livssynsfeltet, vigsel og gravferd, tros- og livssynsbetjening i offentlige institusjoner, barns rettigheter, dialog samt religiøse plagg og symboler.

Utvalgets mandat slår fast at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten. Utvalget ble bedt om å legge til grunn at staten fortsatt skal føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. Utvalget skulle videre legge til grunn den tverrpolitiske kirkeforlikssavtalen fra 2008, som gjelder ut Stortingsperioden 2009-2013. Denne føring innebærer at dagens finansierungsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Det innebærer blant annet at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke. (St.meld. nr. 17 (2007-2008):68).

I kirkeforliket ble samtlige partier på Stortinget også enige om at gjeldende lovgivning på gravferdsområdet skulle videreføres. Samtidig skulle det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene. Lovgivningen på området har blitt endret for å følge opp dette punktet i forliket.

Utvalgets mandat ble utvidet så sent som i juli 2012 ved at utvalget ble bedt om å vurdere plasseringen av forvaltningsansvaret for gravplassene og gravplassrådgiverstillingen. Sistnevnte var tidligere administrativt ansatt av departementet som særlig rådgiver på feltet, men er nå tilknyttet Tunsberg bispedømme.

Utvalget har lagt til grunn åtte prinsipper for en helhetlig tros- og livssynspolitikk. Prinsippene danner fundamentet for de forslagene utvalget presenterer.

De åtte prinsippene, som er nærmere omtalt i NOU 2013:1, kapittel 9, er:

1. Tros- og livssynsfriheten beskyttes for alle.
2. Den enkeltes tros- og livssynspraksis må ikke krenke andres rettigheter og friheter.
3. Ikke-diskriminering: Staten må ikke utsette noen for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling på grunn av deres tros- eller livssynspraksis.
4. Det legges aktivt til rette for alle borgeres tros- og livssynspraksis.

5. Likebehandling: Staten bør tilstrebe at enhver borger får – i prinsipp og i rimelig praksis – samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse.
6. Statens aktive tros- og livssynspolitikk må i sin utforming vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling.
7. Organisert tros- og livssynsutøvelse som mottar statlig støtte, må forventes å vise vilje til åpenhet og vise annen tros- og livssynsutøvelse den samme respekt som en selv forventer og nyter godt av.
8. Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.

Oslo kommunes høringsuttalelse er konsentrert om følgende punkter i utredningen:

Kapittel 16 – Helligdagsregler og annen fri til utøvelse av tro og livssyn (jf. kapittel 28 – Behov for endring i andre lover.)

I kapittel 16 presenteres og drøftes gjeldende ordning for helligdager i Norge. Lov om trdomssamfunn § 27a gir rett til fri i to dager for alle som ikke tilhører Den norske kirke. De to fridagene kan benyttes til å feire helligdag eller andre religiøse høytider innen egen religion. Rettigheten gjelder i forhold til arbeid skolegang, tjenesteplikt og lignende. I arbeidslivet kan det kreves at de tapte timene jobbes inn igjen på et annet tidspunkt.

Utvalget slår fast at dagens helligdagsregler innebærer en forskjellsbehandling av arbeidstakere, studenter og elever avhengig av deres religiøse eller livssynsmessige tilhørighet. Tilhengere av de tradisjonelle kristne trosretningene får dekket sine religiøse behov for fri gjennom de offisielle helligdagene. Andre trosretninger er henvist til mer begrensede rettigheter, med rett til to dager fri per år eller arbeidsgivers villighet til å akseptere ytterligere tilpasninger. Samtidig er retten til to dagers selvvalgt fri en reell imøtekommelse av behovet for tilpasning til individuelle religiøse behov.

Grunnskoleelever gis bedre rettigheter enn arbeidstakere. I henhold til opplæringsloven § 2-11 har elevene etter søknad rett til permisjon alle helligdager innen egen religion, også når tallet overstiger to dager. Det er imidlertid et vilkår i loven at foreldrene sørger for nødvendig undervisning i permisjonstiden.

I videregående opplæring gjelder den alminnelige retten til to dager fri etter lov om trdomssamfunn § 27a. Slikt fravær blir ikke ført på vitnemålet fra videregående opplæring.

I opplæringsloven foreslås en ny § 3-13 som følger:

Den som har andre høgtidsdager enn de som offisielt er fastsatt, har rett til fri fra den vidaregående opplæringa etter eiga val opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

Utvalget bemerker at dette i hovedsak er en videreføring av tidligere regelverk i lov om trdomssamfunn, men med visse formuleringsendringer. Fritaket er ikke lenger koblet opp til ikke å være medlem av Den norske kirke, men til å ha andre høytidsdager enn de som er offisielt fastsatt. Utvalget bemerker at det i forskrifter om vurdering i vidaregående opplæring må presiseres at fri etter § 3-13 ikke skal føres som fravær på vitnemålet eller for øvrig at det skal få noen konsekvenser for retten til utdanning.

Ved universiteter og høyskoler får studenter som har gyldig forfall til en ordinær eksamensdag eller fra obligatorisk undervisning, anledning til utsatt eksamen eller

undervisning. Gyldig forfall er først og fremst sykdom og fødsel. Utvalget mener at spesielt studenter ved universiteter og høyskoler kan havne i en uklar mellomposisjon, der deres rettigheter med hensyn til fri på religiøse helligdager i dag ikke er tilstrekkelig avklart. Det hersker i praksis en del usikkerhet om hvorvidt § 27a gjelder for studenter. Utvalget foreslår derfor i utredningens kapittel 28 – Behov for endring i andre lover, en ny § 4-5a i Lov om universiteter og høyskoler.

Utvalget foreslår at regulering av rett til fri på to egne helligdager i skole og arbeidsliv flyttes til lovene for hvert saksfelt, arbeidsmiljøloven og opplæringsloven. Lovendringsforslagene framgår i utredningens kapittel 28 – Behov for endring i andre lover.

Utvalget konkluderer med å opprettholde dagens ordning med offisielle helligdager, og retten til to dager selvvalgt fri for egne helligdager. Utvalget mener dette innebærer en rimelig balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav.

Byrådets vurdering.

Utvalgets anbefalinger innebærer ikke noe nytt i forhold til dagens praksis. Byrådets vurderinger vil fremgå av forslaget til høringsuttalelse.

Kapittel 18 – Gravferdsforvaltning.

I kapittel 18 drøftes plasseringen av ansvaret for gravplassene og gravplassrådgiverstillingen. Utvalget drøfter fire alternativer for gravferdsforvaltningen framover:

- 1) *Videreføre dagens ordning:* Det vi si at Den norske kirke fortsatt står for forvaltningen av gravplassene begrunnet med bl.a. at denne ordningen i dag fungerer tilfredsstillende.
- 2) *Justeringer innenfor dagens ordning:* Rendyrke at staten har bestemt at Den norske kirke ved de kirkelige fellerådene har et samfunnsoppdrag og la klager og godkjenninger kobles til Fylkesmannen og ikke bispedømmerådet, samt at ansvaret for gravferdsloven forankres i et departement eller departementsavdeling som ikke er knyttet til et spesifikt trossamfunn.
- 3) *Kommunalt ansvar med lokal avtalefrihet:* Speilvende dagens bestemmelse i gravferdsloven § 23 om at kommunen, etter avtale med kirkelig felleråd, kan overta forvaltningsansvaret. Basert på lokale avveininger kan kommunen avtale med fellerådet at oppgaver legges dit, alternativ kan kommunen inngå avtale med andre aktører. Samfunnsoppdraget bestemmes ved dette på kommunalt nivå.
- 4) *Kommunalt ansvar med begrenset lokal avtalefrihet:* I dette alternativ bestemmes det sentralt at kommunene selv må stå for all myndighetsutøvelse og selv levere de publikumsrettede tjenestene. Dette kobles til et prinsipp om at gravferdsforvaltning er av en slik karakter at det ikke bør drives av ett bestemt tros- eller livssynssamfunn. Den enkelte innbygger må møte et kommunalt organ når det er behov for veiledning og inngåelse av for eksempel festekontrakter. Når det gjelder praktisk arbeid knyttet til opparbeiding av graver og stell av graver, vil det her som ellers være mulig å benytte seg av tjenester fra andre aktører, herunder de kirkelige fellerådene. Håndtering av klagesaker m.v. vil følge normale regler og følge linjen til Fylkesmannen og lovansvaret legges til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesifikt trossamfunn.

Utvalget konkluderer med at kommunene bør overta forvaltningsansvaret for gravplassene. Gravplassene er for alle, og ansvaret for dem bør legges til kommunene som allerede i dag finansierer gravplassene. Utvalget tilrår at det ikke gis mulighet for å overføre dette ansvaret til det kirkelig fellesrådet. Utvalget påpeker at i motsetning til mange andre tjenester som utføres av private aktører, kommersielle eller ideelle, vil det i liten grad være reelle valgmuligheter for dem som benytter disse tjenestene. Det er av stor prinsipiell betydning at gravplasser er lagt til offentlige myndigheter uten tilknytning til ett bestemt trossamfunn. Den enkelte innbygger må møte et kommunalt organ når det gjelder behov for veiledning og inngåelse av for eksempel festekontrakter. Utvikling og planlegging av gravplasser bør utføres av kommunen.

Utvalget har grunnet begrenset tid til å besvare tilleggsmandatet, ikke gått nærmere inn på de praktiske konsekvensene knyttet til omleggingen. Utvalget påpeker at forslaget om en kommunal overtakelse av forvaltningsoppgaver vil innebære en oppbygging av en ny administrativ tjeneste i en del kommuner. Omstillingskostnader og konsekvenser for de personer som i dag arbeider med forvaltningen er ikke utredet. Utvalget vil tilrå at før det gjøres endringer i dagens forvaltningsordning for gravferd, bør det gjøres en juridisk vurdering av eiendomsforholdenes betydning, herunder om det er hensiktsmessig, juridisk og økonomisk å overføre eiendomsretten for gravplassene til kommunen.

Som følge av sin anbefaling om kommunalt ansvar for gravferdsforvaltningen påpeker utvalget at det må gjøres en del endringer i gravferdsloven. Omtale av dette finnes i kapittel 28 – Behov for endring i andre lover. Mest grunnleggende vil det måtte skje en endring i gravferdsloven i § 3 der det i første ledd heter at "Kirkelig fellesråd har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet i samsvar med gjeldende bestemmelser." Kommunen må her og i andre tilsvarende formuleringer erstatte "kirkelig fellesråd".

Byrådets vurdering.

Byrådet mener at forvaltningsansvaret for gravplassene bør være en kommunal oppgave i Oslo. Byrådets vurderinger vil fremgå av forslaget til høringsuttalelse.

Kapittel 19 – Barns interesser og rettigheter (jf. kapittel 28 – Behov for endring i andre lover).

Hensynet til barn er spesielt vektlagt i utredningen, og spørsmål som spesielt dreier seg om barn, er drøftet i kapittel 19. Barn har tros- og livssynsfrihet på linje med voksne. Samtidig har også barn krav på spesiell beskyttelse, noe som innebærer at valg og prioriteringer også må tas på vegne av barn. Foreldres rett å gjøre religiøst eller livssynsmessig baserte valg på vegne av sine barn er også en beskyttet rett. Selv om barnet ikke kan ta den endelige avgjørelsen selv, kan det ha rett til å si sin mening etter barneloven § 31 og FN's barnekonvensjon (BK) artikkel 12. Barnet skal fritt få gi uttrykk for sine synspunkter og gis stadig mer innflytelse på eget liv i takt med alder og modenhet. Fra fylte 12 år skal det legges stor vekt på barnets mening.

Skole er i kapittel 19 fremhevet som et spesifikt samfunnsfelt der forholdet mellom barns rettigheter, statens ansvar og foreldrenes rettigheter må drøftes opp mot hverandre. Utvalget drøfter blant annet skolegudstjenester og elevers anledning til å samles innen skolens lokalteter ved frivillige religiøse- eller livssynsbaserte aktiviteter.

I kapittel 19.3 drøftes barns rett til å bestemme selv i tros- og livssynsspørsmål. Opplæringslovens bestemmelse § 2-3a gjelder fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen.

Etter § 2-3a annet ledd, kan elever etter skriftlig melding fra foreldre få fritak for deler av undervisningen ved den enkelte skolen som de ut fra egen religion eller eget livssyn opplever som utøving av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn. Det er ikke nødvendig å begrunne slik melding om fritak. Fra og med 15 år kan eleven selv gi skriftlig melding om fritak, jf. opplæringsloven § 2-3a sjette ledd.

Utvalget foreslår en endring av opplæringsloven § 2-3a sjette ledd slik:

Elevar som har fylt 12 år, gir sjølv skriftlig melding som nemnt i andre ledd.

Utvalget foreslår med dette at grunnskoleelever får en selvstendig rett til fritak etter opplæringsloven § 2-3a fra de er 12 år, og ikke 15 år som er aldersgrensen nå.

I kapittel 19.4 foretas en gjennomgang av skoletilbudet for barn i privatskoler og i den offentlige skolen. Utvalget tilrår blant annet at det åpnes opp for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn, gitt at øvrige krav til læreplan mv. oppfylles. Utvalget er delt i hvorvidt det offentlige fortsatt skal gi støtte til livssynsbaserte skoletilbud.

Utvalget mener private skoler som er godkjent på religiøst grunnlag skal få innskrenket sine muligheter til å synliggjøre sitt verdigrunnlag i læreplaner og undervisning. Utvalget mener også at det ikke lenger skal være anledning for private skoler til å øke omfanget av timer til RLE-faget, på bekostning av andre fag.

Utvalget drøfter også skolegudstjenester og

Byrådets vurdering.

Byrådets vurderinger vil fremgå av forslaget til høringsuttalelse.

Den særlige støtten til tros- og livssynssamfunn – dagens tilskuddsordning – kapitlene 23-25.

Utvalget ble i mandatet spesielt bedt om å vurdere ordninger for tilskudd til tros- og livssynssamfunn, basert på at staten skal ha en aktivt støttende holdning, og komme med forslag til endringer, med dagens finansieringsordning for Den norske kirke som premiss. Kirkeforliksavtalen fra 2008 slår fast at gjeldende finansieringsordning for Den norske kirke og andre tros og livssynssamfunn skal videreføres. Dette legger premisser for utvalgets drøftinger av disse spørsmålene. Ved gjennomgang av den særlige tilskuddsordningen skulle utvalget vurdere hensyn til kontrollmuligheter, personvern og partsinnsyn. Utvalget ble også bedt om å vurdere eventuelle vilkår for økonomisk støtte til tros- og livssynssamfunn.

Utvalget drøfter i kapitlene 23-25 endringer i den særlige støtteordningen for tros- og livssynssamfunn. Gjeldende regelverk følger av to lover; trossamfunnsloven av 1969 og lov om tilskott til livssynssamfunn av 1981. Livssynssamfunn med mer enn 500 medlemmer og trossamfunn utenfor Den norske kirke kan kreve årlig tilskudd fra staten og kommuner hvor det bor medlemmer av samfunnet. Søknad om tilskudd sendes den respektive fylkesmann hvor trossamfunnet har sitt hovedsete, innen en fastsatt frist om våren. Det fremmes ikke separat søknad om kommunalt tilskudd, men tros- og livssynssamfunn som mottar statlig støtte får utbetalt tilskudd fra de kommuner hvor det er bosatt tilskuddsberettigede medlemmer. Alle kommuner mottar om høsten en oversikt over antall slike medlemmer i de ulike tros- og livssynssamfunnene innen sin kommune. Kommunen fastsetter tilskuddssatsen på grunnlag av årets budsjetterte kommunale utgifter til Den norske kirke, fordelt på hvert medlem og tilhørig i Den norske kirke som er bosatt i kommunen. Både drifts- og investeringsmidler tas med i beregningsgrunnlaget, med unntak av utgifter som er felles for alle innbyggere i kommunen og som ikke er utgifter til egentlige kirkelige formål, slik som blant annet utgifter til kirkegårder, krematorier og

gravkapell. Eventuelle merutgifter til vedlikehold av fredede eller vernede kirkebygg og inventar skal tas ikke med i beregningsgrunnlaget.

Det opplyses i utredningens kapittel 22.3.1 at det statlige særlige tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn i 2011 var på 199,4 millioner kroner, mens det særlige kommunale tilskuddet utgjorde totalt 221 millioner. Tilskuddet skal være av en slik størrelse av det om lag tilsvarende de budsjetterte utgiftene til Den norske kirke justert for medlemstall. Det gis tilskudd per medlem. I 2012 ble det gitt statlig/kommunalt tilskudd til ca. 660 samfunn. I 2012 ble den statlige satsen beregnet til kr 404 per medlem.

Utvalget går inn for å endre forvaltningen av tilskuddsordningen til en rent statlig ordning og slik at administreringen av tilskuddsordningen legges til ett fylkesmannsembete. Det er i dag 18 fylkesmenn som håndterer godkjenning, oppfølging og tilsyn av de ulike tros- og livssynssamfunnene, med departementet som klageinstans. En meget stor andel av tros- og livssynssamfunnene har sitt hovedkontor i Oslo. Om lag $\frac{3}{4}$ av de samlede statlige tilskuddsmidlene utbetales fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus og vel $\frac{1}{3}$ av alle samfunnene er registrert hos samme fylkesmann. Utvalget tilrår at de begrensede administrative ressursene på feltet sentraliseres hos ett fylkesmannsembete for å bidra til likebehandling og tilstrekkelig kompetansenivå i vurderingene. Et naturlig valg er legge ansvaret til det embetet som i praksis i dag har det største ansvaret, Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Et flertall i utvalget mener det bør settes et minstekrav på 100 medlemmer for å kunne motta støtte fra ordningen. Det vil være ønskelig at samfunnet blant annet har en viss størrelse for å kunne ivareta tros- og livssynsbehov for ulike aldersgrupper og i ulike livssituasjoner.

Gitt at en går over til en rent statlig modell, mener utvalget man bør holde fast på en modell med bruk av budsjetterte utgifter. En bør imidlertid vurdere å legge på et påslag i størrelsesorden $1\frac{1}{2}$ prosent som et anslag på tilleggsbevilgningene til Den norske kirke i det statlige lønnsoppgjøret. Hvis det blir gitt tilleggsbevilgninger av en viss størrelse til Den norske kirke i løpet av året ut over effektene av lønnsoppgjøret, bør det vurderes å gi tilleggsbevilgninger også til andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalget drøfter i kapittel 24 fordeler og ulemper for tros- og livssynssamfunnene og kommunene om en går over til en rent statlig utbetalingsordning for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Det påpekes at både utbetalingsopplegget og vurdering av beregningsgrunnlaget i dag er krevende. Videre at kommunene i dag har fått en mindre sentral plass i oppfølgingen av tilskudd. Det nevnes også at det økonomiske likebehandlingsprinsippet ved en statlig overgang ikke lenger vil gjennomføres i den enkelte kommune, men på nasjonalt nivå. Tros- og livssynssamfunn i kommuner som gir store bevilgninger vil dermed kunne få mindre tilskudd enn Den norske kirke lokalt i disse kommunene.

At staten tar regningen for kommunale beslutninger er også omtalt i utredningen på følgende måte: ”Det er et viktig generelt prinsipp for forholdet mellom stat og kommunesektor at den sektor som tar beslutning om utgiftsnivå, også bør ta utgiften knyttet til beslutningen (”Det finansielle ansvarsprinsippet”). Hvis en kommune bestemmer seg for å gi den lokale kirken et økonomisk løft, vil det kunne hevdes at de medfølgende utgiftene som dette ut fra et likebehandlingsprinsipp medfører, også bør dekkes av den samme kommunen. Dette vil være særlig viktig i kommuner med mange medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn, som Oslo. I Oslo vil for eksempel en overføring på 100 millioner kroner til oppføring av et kirkebygg utløse en overføring på vel 30 millioner kroner til andre trossamfunn.”

Utvalget konkluderer med at kommunenes rolle knyttet til den lovbestemte finansiering av tros- og livssynssamfunnene er blitt redusert til en utbetalingsinstans. De administrative kostnadene knyttet til ordningen er betydelige. En overføring til statlig nivå vil bidra til en betydelig administrativ forenkling for offentlige myndigheter. For eksempel vil nye regler for avklaring av dobbeltmedlemskap der den enkelte person bes avklare hvilket samfunn som skal få statlig støtte på personens vegne, forenkle den statlige behandlingen av støtte. Det vil ikke lenger være grunnlag for å klage på medlemsberegning knyttet til enkeltpersoner. Gjenstående klageadgang vil være knyttet til godkjenning for tilskudd for tros- og livssynssamfunn. For tros- og livssynssamfunnene vil det være en betydelig fordel å kunne forholde seg til bare en instans for hele tilskuddet. Utvalget mener en overføring til et statlig ansvar vil gi en mer forsvarlig og mindre tilfeldig håndtering av tilskuddsordningen. Det kan være en fordel at det er staten som tar hovedansvaret for å sikre at likebehandling av tros- og livssynssamfunn blir ivaretatt, og ikke den enkelte kommune. Dette forhindrer ikke at den enkelte kommune kan velge å gi støtte til lokale tros- og livssynssamfunns virke, for eksempel til prosjekter og nyetableringer, så lenge kommunene ikke diskriminerer ulike livssynsuttrykk.

Utvalget tilrår en overføring av dagens utgiftsnivå knyttet til tilskuddsordningen fra kommunesektorens rammetilskudd til staten i tråd med vanlige prosedyrer for slike funksjonsendringer mellom forvaltningsnivåene. Alle utbetalingene i ordningen foreslås foretatt på statlig nivå. De kommunale utgiftene under ordningen overføres til staten i form av et rammetrekk fra kommunenes inntektsrammer. Utvalget påpeker også at siden antallet medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn er i vekst, vil kommunene over tid avlastes den veksten som en ellers kunne regnet med, gitt at kommunene ikke over tid reduserer bevilgningene til Den norske kirke lokalt tilsvarende veksten i utgifter til andre tros- og livssynssamfunn. Staten vil ved en overtakelse overta den utgiftsrisiko som ligger i dagens ordning på grunn av vekst i antall medlemmer.

Byrådets vurdering.

Byrådet er positive til forslaget om en omlegging av den særlige tilskuddsordningen, som foreslås endret fra en statlig/kommunal til en rent statlig ordning, men forutsetter at alle sider ved en slik omlegging utredes grundig og forelegges kommunen.

Byrådets vurderinger vil fremgå av forslaget til høringsuttalelse.

Ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn – kapitlene 27, 29 og 30.

Den nye tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn foreslås i form av en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Nytt lovforslag er redegjort for i utredningens kapitler 27, 29 og 30. I tillegg til en lovteknisk opprydding, mener utvalget det er et behov for å markere at en ønsker å etablere en ny ordning med tydeligere avgrensninger.

Lovens formål er å sikre offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn på likeverdig nivå som Den norske kirke. I den grad tros- og livssynssamfunnets aktivitet påvirker andres rettigheter og interesser, mener utvalget det bør kunne stilles vilkår for støtte. Ett av vilkårene for støtte er at tros- eller livssynssamfunnet må ha 100 medlemmer eller aktivt registrert tilhørige. Utvalget tilrår også at tros- og livssynssamfunnet kan fratas støtte dersom det avdekkes vesentlige og vedvarende brudd på andre lover og samfunnet ikke iverksetter tiltak som kan hindre slike brudd i framtiden. Særlig vekt legges på brudd på lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lover som skal hindre oppfordring til hat og vold.

Som vilkår for statlig støtte ut over kravene til å følge norsk lov foreslås følgende lovformuleringer (jf. forslag til lovtekst i kapittel 30):

(Tros- eller livssynssamfunnet) må ikke:

- a) *Gi oppvekstvilkår for barn som klart er skadelige for deres utvikling for eksempel godkjenne eller forsvare vold mot barn i form av fysisk avstraffelse.*
- b) *Oppfordre til eller bifalle illegitime voldshandlinger og straffereaksjoner som bryter med grunnleggende menneskerettigheter.*
- c) *Verve medlemmer ved bruk av tvang, manipulasjon eller økonomiske fordeler eller krenkelse av retten til privatliv eller hindre utmeldelse.*

Et mindretall av utvalget foreslår også et punkt d), slik:

- d) *Oppfordre til diskriminering i strid med norsk lov.*

Byrådets vurdering.

Byrådets vurderinger vil fremgå av forslaget til høringsuttalelse.

Uttalelser fra relevante fagetater

Det er innhentet innspill fra Gravferdsetaten som i hovedsak har vurdert utredningens kapittel 18 *Gravferdsforvaltning*. Gravferdsetaten gir sin tilslutning til at kommunene bør overta forvaltningsansvaret for gravplassene. Gravferdsetaten viser til at lovgiver allerede i dag har lagt myndighet til kommunen som en nøytral instans til å avgjøre saker hvor det er uenighet mellom like nære etterlatte om hvem som skal besørge gravferden (gravferdsloven § 9 tredje ledd). Etaten utøver i dag kommunens avgjørelsesmyndighet i slike saker og antar antall slike saker vil kunne øke kraftig i årene som kommer, blant annet på grunn av skilsmisser og nye familiestrukturer. Gravferdsetaten påpeker videre at ansvaret for klagesaker etter gravferdsloven bør legges til Fylkesmannen som en nøytral instans og ikke bispedømmerrådet som i dag. I kapittel 18 drøftes også hvorvidt kommunene kan være forvalter av gravplasser selv om soknet fortsatt står som eier av arealet. Gravferdsetaten påpeker viktigheten av at gravferdseiendommer tilbakeføres kommunen dersom en slik eiendom tas ut av bruk som gravplass. Gravferdsetaten ivaretar kommunens oppgave med utbetaling av tilskudd til andre tros – og livssynssamfunn og mener ordningen har klare forbedringspunkter. Gravferdsetatens synspunkter er i hovedsak innarbeidet i forslaget til høringsuttalelse.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Byrådet forutsetter at det foretas en nærmere vurdering av utvalgets forslag når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser, samt at kommunen gis kompensasjon for de eventuelle merkostnader som vil være et resultat av utvalgets forslag dersom de blir realisert.

Vedtakskompetanse

Bystyret har delegert til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. I enkelte saker bør det vurderes om uttalelsen bør avgis av bystyret. NOU 2013:1 *Det livssyns åpne samfunn* er en type utredning på et område hvor byrådet antar det kan være ulike politiske og prinsipielle synspunkter. Kultur- og utdanningskomiteen er i Notat nr. 31/2013 fra byråden for næring og kultur informert om at kommunens høringsuttalelse vurderes avgitt av bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*:

Generelle merknader

Oslo kommune har gjennomgått utredningen fra det statlige tros- og livssynspolitiske utvalget og verdsetter det grundige arbeidet som er gjort. Utredningen er et solid grunnlag som kan bidra til en fortsatt åpen dialog i et mangfoldig og inkluderende Norge. Utredningen er viktig for videre politikkutforming innenfor tros- og livssynsfeltet. Utredningen gir en historisk og samlet god bakgrunn for utviklingen innenfor tros- og livssynsområdet i Norge, inkludert eksisterende støtteordninger, samtidig som den gir perspektiver til andre lands ordninger og statlige engasjement på feltet. Utvalget fremmer en rekke forslag hvor Oslo kommune velger å kommentere noen områder.

Helligdagsregler

Oslo kommune støtter utvalgets anbefaling som innebærer å oppettholde dagens ordning med offisielle helligdager og retten til to dager selvvalgt fri for egne helligdager. Oslo kommune mener dette innebærer en rimelig balanse mellom hensynet til den enkeltes behov for fri til egne helligdager og hensynet til arbeidslivets og utdanningsinstitusjonenes krav.

Gravferdsforvaltning

Utvalget foreslår at kommunene bør overta forvaltningsansvaret for gravplassene. Oslo kommune mener at ansvaret for gravplassene bør være en kommunal oppgave i Oslo. Oslo kommune har ikke tatt stilling til hvordan dette bør organiseres i resten av landet.

Oslo kommune har lang erfaring med ansvar for gravferdsdriften og et kommunalt apparat allerede i dag for håndtering av gravferdsoppgaver. Gravferdsdriften i Oslo ivaretas av en egen virksomhet i kommunen; Gravferdsetaten. Gjennom sitt møte med Gravferdsetaten møtes pårørende med behov for gravferdstjenester av kommunen som en nøytral instans.

Oslo kommune har sammenhengende fra 1997, da ny kirkelov og ny gravferdslov trådte i kraft, hatt ansvar for gravferdsdriften i Oslo i henhold til en egen avtale med Kirkelig fellelsråd i Oslo. En 10-årig avtale som utløp i august 2012, er prolongert ut 2013. Det pågår en prosess for å komme frem til en avklaring om den fremtidige organiseringen av gravferdsforvaltningen og driften i Oslo. Dialogen baseres på tre modeller innenfor dagens lovverk.

Kirkelig fellelsråd i Oslo fattet i juni 2012 vedtak om at fellelsrådet på prinsipielt grunnlag ønsker å overta gravferdsdriften i Oslo. Et enstemmig bystyre i Oslo vedtok i september 2012, sak 265 *Fremtidig gravferdsforvaltning og drift i Oslo*, at gravferdsvirksomheten fortsatt bør utøves av kommunen. Byrådet fikk fullmakt til å fremforhandle en avtale med Kirkelig fellelsråd i Oslo om kommunal gravferdsvirksomhet – både forvaltningsansvar og driftsansvar. Etter gravferdsloven § 23 annet ledd kan kommunen lokalt, etter avtale med kirkelig fellelsråd, overta forvaltningsansvaret og implisitt også driftsansvaret. Dette krever godkjennelse fra departementet. I oktober 2012 vedtok Kirkelig fellelsråd å gå i dialog med kommunen om en tredje modell som innebærer at Kirkelig fellelsråd i Oslo ivaretar gravferdsforvaltningen mens Oslo kommune står for driften ved å yte tjenester til drift av gravsteder.

Kommunen har det økonomiske ansvar for utgifter til gravferdsformål, uavhengig av modell. Dette følger av kirkeloven § 15. Dersom Kirkelig fellelsråd i Oslo vil ha både forvaltnings- og driftsansvaret selv vil kommunen rettslig sett ikke kunne nekte fellelsrådet dette. I dette ligger at kommunen reelt sett i dag, slik dagens lovverk er utformet, til tross for et stort økonomisk ansvar, ikke har noen juridiske virkemidler overfor fellelsrådet,

dersom man ikke oppnår en frivillig avtale og kommer til enighet med fellesrådet om en løsning begge parter ser seg tjent med.

Situasjonen i Oslo er nå slik at kommunen og Kirkelig fellesråd har ulik vurdering av hvordan gravferdsforvaltningen i fremtiden bør utøves. Dialogen med fellesrådet vil fortsette og muligheten for at dagens avtale kan bli prolongert ytterligere er tilstede. Oslo kommune har i dag et fungerende administrativt apparat for gravferdsoppgaver og mener det vil være uheldig for kommunen å måtte endre dagens ordning nå, dersom staten skulle velge å følge anbefalingene fra det statlige tros- og livssynspolitisk utvalget på gravferdsområdet.

Oslo kommune vil også påpeke de særegne forhold som foreligger for Oslo som landets største by og hovedstad. Oslos befolkning er på over 600 000 innbyggere og har et stort tros- og livssynsmangfold. I 2012 var ca. 345 000 av Oslos innbyggere medlemmer av Den norske kirke, mens over 121 000 var medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn. Oslo har også mange innbyggere som ikke har noen spesiell tilknytning til noe tros- eller livssynssamfunn. Oslo er både det mest multikulturelle og multireligiøse samfunn i Norge i dag, men kan sies også å være det mest verdslige. Med den befolkningssammensetning som Oslo har, mener kommunen det er hensiktsmessig at Oslo kommune ivaretar samfunnsansvaret for gravferdstjenester til hele sin befolkning.

Endring av forvaltningsordningen for tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Gitt de premisser som ligger til grunn for utvalgets arbeid, en fortsatt aktiv statlig støtte til tros- og livssynssamfunn, på likeverdig nivå med Den norske kirke, mener Oslo kommune at det kan være positivt at staten overtar hele utbetalingen av det særlige tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. Oslo kommune mener dette vil gi den mest forutsigbare situasjon for framtidige utgifter til tros- og livssynssamfunn.

I Oslo kommune er oppgaven med utbetalingen av kommunens tilskudd til tros- og livssynssamfunn lagt til kommunens gravferdsetat. Arbeidet involverer ulike medarbeidere i den mest konsentrerte perioden når utbetalingene skjer senhøstes, etter mottak av oversiktslistene fra Brønnøysundregistrene. Etaten har merarbeid knyttet til at det må innhentes korrekt kontonummer og annen informasjon vis a vis fylkesmennene. Av litt over 600 utsendte brev i 2012 fikk etaten et 50-talls brev i retur. Følelsen av at man er en ren "utbetalingsinstans" kan bekreftes. Resultatet av at et tros- og livssynssamfunn får utbetalt statlig tilskudd for medlemmer, etter en klagebehandling hos Fylkesmannen evt. departementet, fører til at det kommunale tilskuddet også må betales ut. Som oftest skjer dette etterskuddsvis slik at "regningen" belastes neste års avsetning.

Vi tør anta at Oslo kommune er den desidert største utbetalingsinstans av særskilt kommunalt tilskudd til tros- og livssynssamfunn i landet. Oslo kommune utbetalte i 2012 ca. 55,5 mill. i kommunalt tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Sum pr. medlem, basert på Oslo kommunes bevilgninger til Den norske kirke, var kr 457,36. Tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn ble utbetalt på grunnlag av 345 010 medlemmer av Den norske kirke (pr. 1. januar 2012) til hele 605 trossamfunn fordelt på 121 064 medlemmer (mot 113 529 medlemmer i 2012). Det var en økning på 7535 medlemmer fra 2011 til 2012. Oslo kommune erfarer at det har vært en jevn stigning av antall medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn de senere årene og at det er vanskelig å ha prognoser for denne utviklingen. Med de krav kommunen har til saldert budsjett, kan man ikke basere seg på en overslagsbevilgning slik staten opererer med. Kommunens utgifter til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn budsjetteres samlet på ett budsjettkapittel (Kap 581 – Den norske kirke og andre trossamfunn). Kommunens erfaring er at dagens system akselerer de kommunale utgiftene – for eksempel når kommunen bevilger betydelige investeringsmidler til Den norske kirke. Dette skjer når det bygges en ny kirke

(eksempelvis Bøler kirke), ved kirkeutvidelser (Nordstrand kirke), eller ved omfattende rehabiliteringer av kirkebygg. Det finnes mange katedralkirker i Oslo av stor kulturhistorisk verdi, men med omfattende rehabiliteringsbehov. Det er en utfordring å bevilge tilstrekkelig midler til Oslo- kirkene, uten at kommunen får en dobling av sine utgifter ved at også bevilgningen til andre tros- og livssynssamfunn øker tilsvarende. Dette er et dilemma for Oslo bystyre hvert år ved budsjettbehandlingen. Oslo kommune mener staten burde bidratt til ekstra finansiering av de større rehabiliteringsprosjektene av kirker i Oslo av særlig kulturhistorisk verdi, ofte med fordyrende løsninger på grunn av Riksantikvarens krav.

Oslo kommune vil påpeke at det ved en eventuell omlegging av tilskuddsordningen er viktig at en reduksjon i rammetilskuddet til den enkelte kommune ikke blir større enn det faktiske nivået på utgiftene til tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, inklusive de investeringer kommunen måtte foreta i investeringsbudsjettet og som etter dagens regler utløser tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Oslo kommune savner en bredere omtale av hvordan utvalget ser for seg at utgifter til større rehabiliteringer/bygging av nye kirker skal finansieres. I Oslo er det store vedlikeholdsetterslep for kirker og eiendommer knyttet til disse. Slik utredningen kan tolkes vil dette fortsatt hovedsakelig være et kommunalt ansvar, men om og i hvilken grad staten skal bidra her, i tillegg til rentekompensasjonsordningen og også kirken selv ved bruk av Opplysningsvesenets fond, er uklart. Oslo kommune forutsetter at alle sider ved en omlegging utredes grundig og forelegges kommunen.

En ny felles lov om tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Utvalget foreslår en ny felles lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Som følge av dette vil det være behov for endring også i andre lover.

Oslo kommune vil kommentere et eventuelt lovforslag om en ny felles lov for tilskudd til tros- og livssynssamfunn når slikt mottas som en vanlig høringsprosess ved lovendringer. Kommunen vil allikevel gi et signal til at utvalgets forslag om et minimum antall medlemmer på 100 medlemmer, gitt et system med fortsatt støtte per medlem, for at samfunnet skal være berettiget tilskudd, høres fornuftig ut. Et slikt antall vil kunne sikre en best mulig oppfølging av samfunnet vis a vis det fylkesmannsombetet som tenkes å ivareta hovedkontakten med samfunnene. Oslo kommune mener videre det bør stilles klare vilkår for å motta statlig støtte og mener utvalget har fokusert på viktige prinsipper i sitt forslag som sikrer etterlevelse av norsk lov.

Barns interesser og rettigheter.

I kapittel 19.3 drøftes barns rett til å bestemme selv i tros- og livssynsspørsmål. Utvalget foreslår endringer i blant annet opplæringsloven § 2-3a sjette ledd. Oslo kommune ønsker å gi et signal til den foreslåtte endringen, men vil generelt komme tilbake til alle lovendringsforslag i ordinære høringsprosesser til lov.

Opplæringsloven bestemmelse § 2-3a gjelder fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen. Etter § 2-3a annet ledd, kan elever etter skriftlig melding fra foreldre få fritak for deler av undervisningen ved den enkelte skolen som de ut fra egen religion eller eget livssyn opplever som utøving av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn. Det er ikke nødvendig å begrunne slik melding om fritak. Fra og med 15 år kan eleven selv gi skriftlig melding om fritak, jf. opplæringsloven § 2-3a sjette ledd.

Utvalget foreslår en endring av opplæringsloven § 2-3a sjette ledd, som innebærer at grunnskoleelever får en selvstendig rett til fritak etter opplæringsloven § 2-3a fra de er 12 år og ikke 15 år som nå.

Oslo kommune støtter ikke forslaget til endring av opplæringsloven § 2-3a. En selvstendig rett til fritak fra undervisningen bør ses i forhold til elevenes modenhetsnivå og derfor opprettholdes ved 15 år.

I kapittel 19.4 foretas en gjennomgang av skoletilbudet for barn i privatskoler og i den offentlige skolen.

Oslo kommune støtter utvalgets tilrådning om at det skal åpnes opp for at livssynsbaserte skoler kan være basert på sekulære livssyn, gitt at øvrige krav til læreplan mv. oppfylles. Utvalget er delt i hvorvidt det offentlige fortsatt skal gi støtte til livssynsbaserte skoletilbud. Oslo kommune mener det offentlige fortsatt skal gi støtte til private skoler som er basert på et religiøst eller livssynsbasert grunnlag.

Utvalget mener private skoler som er godkjent på religiøst grunnlag skal få innskrenket sine muligheter til å synliggjøre sitt verdigrunnlag i læreplaner og undervisning. Oslo kommune mener en slik innskrenking ikke er hensiktsmessig for private skolars rett til å tilby alternativ undervisning til den offentlige skolen.

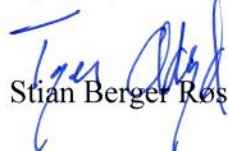
Oslo kommune deler utvalgets oppfatning av at det fortsatt skal være mulig å markere religiøse høytider i skoletiden i den offentlige skolen. Elevene skal fortsatt kunne inviteres til å markere høytider som jul og påske i skolegudstjenester. Oslo kommune støtter utvalget i at det må tilstrebes en likebehandling av ulike trossamfunn, slik at også andre trossamfunn kan invitere skoleelever til å delta ved markeringer av ulike høytider. Det er selvsagt en forutsetning av deltakelsen er frivillig og basert på et aktivt valg mellom likestilte alternativer. Skolegudstjenester og andre religiøse markeringer skal ikke ha karakter av å være skolens offisielle semesteravslutning.

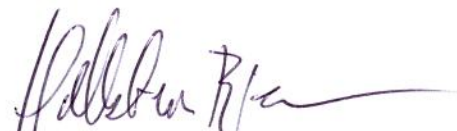
Oslo kommune mener ikke det er noen naturlig oppgave for den offentlige skolen å legge til rette for etablering av bønnerom eller andre rom som er særskilt utformet ned tanke på religiøs aktivitet. Det er imidlertid lang tradisjon for religiøst baserte elevaktiviteter i norsk skole. Oslo kommune mener det må legges til rette for denne type elevaktivitet. Den vanlige praksisen har vært at elever som ønsker å samles på religiøst grunnlag får låne et rom på skolen, for eksempel et ledig klasserom, bibliotek eller kantinen til dette formålet. Oslo kommune mener at denne praksisen må fortsette i skolen, og at alle livssynsgrupper skal likebehandles.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Oslo kommune forutsetter at det foretas en nærmere vurdering av forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser, samt at kommunen gis kompensasjon for de eventuelle merkostnader som vil være et resultat av utvalgets forslag dersom de blir realisert.

Byrådet, den **05 SEPT. 2013**


Stian Berger Røsland


Hallstein Bjercke

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1. Høringsbrev av 11.02.2013 fra Kulturdepartementet – oversikt over høringsinstanser

2. NOU 2013:1 *Det livssynsåpne samfunn*

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen