



Oslo kommune
Bystyret

[17/02255-5]

**Sak 370 Oslo kommunes høringsuttalelse til ny lov om tros- og livssynssamfunn
(Trossamfunnsloven) - Byrådssak 239 av 30.11.2017**

Sendt til byrådet

Bystyret har behandlet saken i møtet 20.12.2017 sak 370

FORSLAG:

Forslag fremmet i bystyret:

Erik Lunde på vegne av KrF fremmet følgende endringsforslag:

1.

Erstatte de tre siste setningene i avsnitt 2 under undertittel «Den norske kirke: lovverk og finansiering» med «Oslo kommune ønsker at det fortsatt skal være et kommunalt ansvar å finansiere tros- og livssynsamfunn. Det forutsettes at penger som bevilges til dette formålet av Oslo kommune vil komme innbyggerne i Oslo til gode.»

2.

Erstatte de tre siste setningene i avsnitt 5 under undertittel «Den norske kirke: lovverk og finansiering» med «Kommunen mener at denne endringen er godt forenlig med et fortsatt kommunalt finansieringsansvar. Den norske kirke vil få økt handlefrihet, samtidig er det viktig for Oslo kommune å ha et aktivt forhold til DnK og andre tros- og livssynsamfunn i byen. For at Den norske kirke fortsatt skal være en folkekirke er det viktig at forholdet til kommunen opprettholdes. De aller fleste Oslo-borgerne er medlem av et tros- og livssynsamfunn. Tros- og livssynspolitikken er derfor et felt som berører alle borgerne, og det er derfor viktig at kommunene har et ansvar for også dette feltet.»

3.

Fjerne avsnitt 7 under undertittel «Den norske kirke: lovverk og finansiering»

4.

Erstatte den siste setningen i avsnitt 1 under undertittel «Vilkår for tilskudd» med «Oslo kommune mener imidlertid at en grense på 15 år for medlemskap er unødvendig. Mange tros- og livssynsamfunn driver et aktivt barne- og ungdomsarbeid og det er naturlig å støtte opp under dette som en del av arbeidet til tros- og livssynsamfunnene, slik man har gjort med trosopplæringen i Den norske kirke.»

5.

Erstatte de to avsnittene og endre overskriften under «Tilskudd til tros- og livssynsamfunn: Flytting av ansvar fra kommune til stat» til «Tilskudd til tros- og livssynsamfunn: Beholde kommunal finansiering» og «Oslo kommune ønsker at det fortsatt skal være et kommunalt ansvar å finansiere tros- og livssynsamfunn. Det er viktig å opprettholde forholdet mellom kommunen og tros- og livssynsamfunnene. Det gir forutsetninger for et godt samarbeid som er viktig for kommunens innbyggere.»

Votering:

KrFs endringsforslag ble forkastet mot 1 stemme (KrF)
Kultur- og utdanningskomiteens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Etter dette er bystyrets vedtak:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag om ny lov for tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven):

Oslo skal være en livssynsåpen by. Tros- og livssynsamfunn er en viktig del av sivilsamfunnet, og bidrar til å gjøre Oslo til en varm by med plass til alle, både i storsamfunnet og i byens mange lokalsamfunn. Kommunen mener det er naturlig at det offentlige bidrar til det religiøse mangfoldet og støtter opp under muligheten for å ha tros- og livssynssamfunn, slik at innbyggerne får anledning til å leve med og i sin tro eller ikke-tro.

Endringene i Den norske kirke og i samfunnet for øvrig aktualiserer behovet for å se helhetlig på tros- og livssynsfeltet, og særlig se på hvordan alle tros- og livssynssamfunn kan likebehandles i større grad enn i dag. Oslo kommune støtter derfor forslaget om å samle dagens tre lover på feltet til én trossamfunnslov.

I det følgende vil Oslo kommune gi sine kommentarer til de hovedpunktene i høringsnotatet som er relevante for kommunen.

Den norske kirke: lovverk og finansiering

Å forenkle lovgivningen til Den norske kirke virker fornuftig i lys av endringene i samfunnet og på strukturelt plan i kirken. At kirken nå skal organisere seg selv, gir imidlertid noen usikkerhetsmomenter for kommunen, ettersom de organisatoriske størrelsene kommunen i dag finansierer, ikke lenger vil være lovregulerte. Særlig gjelder dette tilskudd til forvaltning og drift av kirkebyggene, som i dag tildeles til Kirkelig fellesråd i Oslo. Fellesrådet forvalter midlene, som omfatter tilskudd til alle sokn og kirker innenfor Oslos grenser.

Kulturdepartementet argumenterer blant annet for kirkens behov for en mer sammenhengende og helhetlig prioritering av drifts- og vedlikeholdsmidler til kirkene på tvers av kommunegrenser. Dersom kommunen fortsatt skal ha finansieringsansvaret, vil dette bety at tilskuddet fra Oslo kommune samles sammen med andre kommuners tilskudd, som deretter prioriteres over et større geografisk område. Departementet skriver på side 85 at en slik samling av kommunale bevilgninger gir en mer hensiktsmessig utnyttelse av midlene, «så lenge hver enkelt kommune i ettertid blir orientert om hvordan bevilgningene er anvendt og

kan kontrollere bruken.» I tillegg til at det virker uklart hva som ligger i å kontrollere bruken, vil formålet med en slik sammenfatning uansett være at tilskuddene skal prioriteres ut fra en helhet som innebærer at kommunalt tilskudd fra Oslo kommune vil benyttes i andre kommuner. Oslo kommune støtter ikke denne finansieringsmodellen. En slik ordning virker tungvint å administrere, og det kan gi utslag i lavere samlet bevilgning når den enkelte kommunes midler ikke nødvendigvis vil gå til kommunens egne kirker og tilbud.

Diskusjonen i avsnittet over, henger nært sammen med hvem som bør finansiere den lokale delen av Den norske kirke. Kirkene hører til i lokalmiljøet, og slikt sett er det naturlig at finansieringen er lokal. Det er også naturlig at bystyret får anledning til påvirke hvordan kirker i de lokalmiljøene de er valgt til å lede, settes i stand.

På en annen side har kirkene i Oslo et vedlikeholdsetterslep som er krevende å imøtekomme. En samling av ressurser over et større geografisk område, og en samlet prioritering av drifts- og investeringsmidler, vil kunne bidra til å redusere etterslepet. Som beskrevet over, er denne finansieringsmodellen likevel problematisk med tanke på at Oslo kommunes tilskuddsmidler i tilfelle vil benyttes utover kommunens grenser.

Oslo kommune mener begrunnelsen for at Den norske kirke selv skal vedta sin organisasjon og få muligheten til å utvikle seg på en mer helhetlig måte, er god. Kommunen mener også at denne endringen gjør det naturlig at staten står for den totale offentlige finansieringen. Først ved én overordnet rammetildeling vil man oppnå reell helhetlig prioritering og ansvarsutøvelse, og gi Den norske kirke de beste mulighetene for en strategisk og samlet styring. Slikt sett henger de overordnede endringene som følger lovforslaget bedre sammen med en statlig overtakelse av dagens kommunale finansieringsansvar.

Lokal forankring er viktig, men dette gjelder andre tros- og livssynssamfunn like mye som Den norske kirke. Det lokale ansvaret som det argumenteres med over, bør derfor gjelde andre trossamfunn like mye. Oslo kommune er også i en særstilling hva gjelder fordeling av medlemmer mellom trossamfunn. I underkant av halvparten av kommunens innbyggere er medlemmer i kirken, mens en firedel er medlem i andre tros- og livssynssamfunn. Det kan derfor ut fra et likebehandlingsperspektiv diskuteres om ett trossamfunn bør ha en slik lokal forankring, men de andre ikke skal ha det.

Oslo kommune mener at likebehandlingsperspektivet og den nye rammelovgivningen for Den norske tilsier at all finansiering av trossamfunn bør være statlig. Lokal forankring og samarbeid kan ivaretas på andre måter, og vil i seg selv bidra til at kommunen kan finne nye måter å samarbeide med og bistå alle tros- og livssynssamfunn, og utvikle Oslo som en livssynsåpen by.

Oslo kommune påpeker samtidig at modellen departementet ønsker for uttrekk av rammetilskudd ved en slik endring, vil være dramatisk. En slik løsning kan ikke støttes av Oslo kommune. Det vises til eget punkt om økonomiske og administrative konsekvenser på side 13.

Kirkene har en særskilt stor betydning som kulturminner i Norge. Det tilsier at andelen kirkebygg med bevaringsstatus bør økes ut over det antall kirker som i dag er fredet og listeført. Når kirkene ikke lenger blir et statlig ansvar må bevaringsstatusen sikres gjennom fredning ihht kulturminneloven. I Oslo kommune har bare 44 % av kirkebyggene formelt statlig vern. Dette er under landsgjennomsnittet på 59 %. Ytterligere 19 % har erkjent

kommunal verneverdi. Oslo kommune mener det må gjøres en ny verneevaluering av kirkene i regi av Riksantikvaren i nært samarbeid med fylkeskommunene med målsetning om å gjøre et utvalg som gjenspeiler kirkens samfunnsmessige og arkitektoniske verdi.

Oslo kommune mener omfanget av kulturminneverdier i kirkebygg tilsier et større offentlig bidrag til bygningsvedlikehold enn for andre trossamfunn. Foruten bevilgninger i årene som kommer for å fjerne vedlikeholdsetterslepet vil det være behov for et langsiktig bidrag til det årlige vedlikeholdsbudsjettet som følger det enkelte bevaringsverdige kirkebygg. En slik ordning vil bli mer robust dersom Staten tar ansvaret.

Oslo kommune merker seg at Kulturdepartementet varsler en stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond. Oslo kommune fester flere tomter av fondet, og vil i denne sammenheng påpeke at dersom fondet ikke skal ha tilknytning til staten, kan det få konsekvenser for festeavtaler og kostander knyttet til disse. På bakgrunn av dette, samt ivaretagelsen og istandsetting av et høyt antall kirkebygg, legger Oslo kommune til grunn en mulighet til å uttale seg om endringer for Opplysningsvesenets fond.

Vilkår for tilskudd

Av hensyn til likebehandling, mener Oslo kommune det er viktig og riktig å fastsette like vilkår for alle tros- og livssynssamfunn. Særlig gjelder dette forståelsen om medlemskap og tilhørighet. Ved å fastsette en grense på 15 år for medlemskap, sikres også barn og unge rett til selv å velge om de vil være medlem i et trossamfunn.

Når det gjelder vilkåret om antall medlemmer, har imidlertid kommunen innvendinger. Som Ståsettutvalget påpeker, vil et visst krav til medlemsmasse sikre en stabil og seriøs organisasjon, og som kan drive reell aktivitet som trosutøvelse mm. Derfor bør dagens vilkår for trossamfunnene, som i realiteten innebærer to eller flere mennesker, endres. Ståsettutvalget foreslo imidlertid en minimumsgrense på 100 medlemmer. Oslo kommune støttet dette i sin høringsuttalelse.

En kan argumentere for at prinsippet om trosfrihet gjør at offentlige myndigheter ikke skal mene noe om hvor mange medlemmer et samfunn har. På en annen side hindrer ikke myndighetene alle mennesker å ha det tros- eller livssyn de måtte ønske, selv om man ikke velger å støtte alle. Når fellesskapets midler tildeles, bør myndighetene kunne sikre at midlene går til det formålet som er ønskelig.

Når departementet foreslår å sette grensen ved 500 medlemmer, synes derimot argumentet å være administrativ forenkling for det offentlige. Departementet uttaler for eksempel i forslaget at «antallet tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn etter departementets syn [må] reduseres vesentlig fra dagens 783» for at vedkommende fylkesmann skal kunne føre en mer inngående kontroll på oppfylling av krav og vilkår. Prinsipielt kan det være problematisk at offentlige myndigheter mener noe om hvor mange tros- eller livssynssamfunn det skal være i Norge. Argumentet om stabile og sterke organisasjoner synes imidlertid å være oppfylt ved 100 medlemmer. Departementets forslag om at trossamfunn kan registrere seg i organisatoriske overbygninger, synes også og kun forklares med fordeler for det offentlige. Oslo kommune mener det er urimelig å pålegge trossamfunn nye organisasjonsformer for å lette arbeidet for offentlige myndigheter. Det bryter også med forslag til nytt formål for loven, som er å understøtte tros- og livssynssamfunn.

Oslo kommune fastholder sitt standpunkt om at tros- og livssynssamfunn bør ha minimum 100 medlemmer.

Øvrige forslag til vilkår støttes.

Tilskudd til tros- og livssynssamfunn: Flytting av ansvar fra kommune til stat
Dagens tilskuddsordning er som beskrevet over krevende for Oslo kommune, og anses å være utdatert. Kommunen imøteser derfor at ansvaret flyttes til staten.

Å plassere utbetalingsansvaret ett sted, fremfor dagens todeling, vil også være en forenkling for tros- og livssynssamfunnene. De vil få utbetalingen fra ett sted, og oppleve mer forutsigbarhet gjennom én administrasjon som forvalter ordningen og en tilskuddssum som fastsettes i statsbudsjettet.

Forvaltning av gravferd

Oslo kommune samarbeider med Kirkelig fellestråd om gravferdsdrift og -forvaltning i byen. Kommunen og fellestrådet har samarbeidet siden endringene om ansvarsfordeling trådte i kraft i 1997. Nåværende avtale utløper 31.12.2017, men kommunen er i dialog med fellestrådet om en 10-årig forlengelse. Hovedvekten av oppgavene ligger i henhold til avtalen til kommunen v/ Gravferdsetaten.

Samarbeidet mellom Oslo kommune og Kirkelig fellestråd fungerer godt. Likevel er det problematiske områder, særlig knyttet til saksbehandling og klageadgang. Selv om kommunen har et godt samarbeid med Kirkelig fellestråd, har det vært kommunens uttalte standpunkt at drift og forvaltning av gravferd bør være et offentlig, og i praksis et kommunalt, ansvar. Å gravlegges er en handling et menneske ikke kan velge bort. Ett trossamfunn representerer ikke alle. Derfor bør ikke ett trossamfunn stå for forvaltningen av en så viktig handling som det en gravlegging er. Også med hensyn til beredskap, overordnet arealforvaltning for kommunen og samordning med andre kommunale aktører, burde ansvaret for gravplassforvaltning ligge til kommunen.

Når departementet ikke velger å endre lovverket på dette området, er kommunen likevel positive til muligheten for at kommunen kan søke til Fylkesmannen om å overta ansvaret. I Oslo har kommunen ønsket å overta alt ansvar, mens Kirkelig fellestråd har hatt myndighet til å si nei. I departementets forslag har ikke Den norske kirke en slik mulighet. Kommunen merker seg samtidig at det ikke er snakk om å endre eiendomsretten. All eiendom knyttet til kirker og gravplasser ble overdratt fra kommunene til Den norske kirke ved lovendringen som trådte i kraft i 1997. Dersom fylkesmannen ved forskrift vedtar overføring av ansvar fra Den norske kirke til en kommune, mener Oslo kommune at det også må innebære tilbakeføring av de eiendommer som gjelder gravferdsdrift.

Kommunen støtter forslaget om kun å gi rett til fri grav i 20 år i den kommunen man er bosatt i. Å åpne for fri grav i alle kommuner, vil gi en uforutsigbar situasjon både kapasitetsmessig og økonomisk.

Departementet går ikke inn for fjerning av kremasjonsavgift og innføring av fri grav i 20 år uavhengig av om graven allerede benyttes av andre. Begge disse forholdene er allerede innført i Oslo på eget initiativ. Oslo kommune mener dette er synd, ettersom det ut fra likebehandlingshensyn bør legges til rette for at alle gravferdsformer har samme kostnad.

Kulturdepartementet ber særskilt om tilbakemelding på spørsmål om regional gravplassmyndighet. Departementet går inn for at Fylkesmannen skal ha denne rollen, fremfor Bispedømmerådene som har oppgaven i dag. Oslo kommune mener dette er en fornuftig endring. Som departementet selv skriver, vil dette kunne bidra til å styrke kvaliteten i utøvelsen av forvaltningsmyndigheten, styrke legitimiteten til den lokale forvalteren, samt gi bedre grunnlag for erfaringsutveksling. Dersom myndigheten samles til ett embete, anbefaler Oslo kommune at dette legges til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette er særlig knyttet til behov for, og mulighet til, et styrket fagmiljø på feltet. Den store saksmengden og antall klagesaker for Oslo og Akershus sammenliknet med landet forøvrig tilsier at det er naturlig at et overordnet organ bør ligge her. Gravferdsetaten mottar mange henvendelser årlig med ønske om råd fra andre gravplassforvaltninger, kommuneadvokater, fylkesmenn mm. på grunn av den store saksmengden i Oslo.

Religionsopplæring og religiøst begrunnede fridager
Oslo kommune støtter forslagene lagt frem av Kulturdepartementet.

Økonomiske og administrative konsekvenser
Oslo kommune er positiv til de administrative besparelsene en eventuell flytting av finansieringsansvar vil innebære. Det vil også gjøre budsjetteringsprosesser og utgiftsnivå mer forutsigbare for kommunen.

Kommunene finansierer i dag tilskudd til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn innenfor frie inntekter (skatt og rammetilskudd). Ved en eventuell overføring av finansieringsansvaret til staten mener Kulturdepartementet at uttrekket fra kommunenes frie inntekter kan gjennomføres ved at summen av kommunenes bevilgninger til samfunnene det siste året før omleggingen trekkes fra kommunene som et likt beløp per innbygger.

Dersom regelverket endres slik at tilskudd til enkelte trossamfunn med færre enn 500 medlemmer faller bort mener Oslo kommune at uttrekket fra kommunenes frie inntekter må reflektere dette.

Oslo kommune er også usikker på om bevilgning på området ett enkelt år er riktig uttrekksnivå, og mener man bør se på regnskapstall for flere år.

En fordeling av uttrekket fra rammetilskuddet fra kommunene som er basert på innbyggertall vil medføre et betydelig avvik mellom hva den enkelte kommune har benyttet til oppgaven og størrelsen på uttrekket for den enkelte kommune. Oslo kommune bruker vesentlig mer på tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn enn stipulert uttrekk fra kommunens frie inntekter, men samtidig betydelig mindre i tilskudd til Den norske kirke.

Dersom begge tilskuddene blir overført fra kommunesektoren til staten antas Oslo kommunes uttrekk fra frie inntekter å være mer enn dobbelt så stort som hva kommunen har benyttet til formålet. Kommunen må da dekke inn et inntektsbortfall på 276,5 mill. kroner ved reduksjon i andre tjenester. Kommunen synes det er urimelig at Oslo kommune skal måtte kutte i kommunens øvrige tjenestetilbud ved en statliggjøring av tilskuddet.

Oslo kommune mener de økonomiske konsekvensene av lovforslaget for den enkelte kommune er av en slik karakter at de bør utredes nærmere. Oslo kommune ber om at departementet går i dialog med KS vedrørende størrelsen på det samlede uttrekket fra

kommunesektoren og fordelingen av uttrekket mellom kommunene på en måte som bedre reflekterer kommunenes faktiske besparelse ved at tilskuddsordningen overføres til staten.

Oslo bystyres sekretariat, den 21. desember 2017

Siv Songedal

Godkjent og ekspedert elektronisk