



Kirkelig fellestråd i Oslo

Dato: 09.06.2016

Saksnummer: 2016/11/20/TNF

Sak F 11/16 VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN VED KIRKEBYGG I OSLO

Sak H 20/16 VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN VED KIRKEBYGG I OSLO

1. Innledning

Hovedkomiteen ba i møte 10.05.2016 om at det ble lagt fram en sak til fellestrådet om vedlikeholdssituasjonen ved kirkebyggene i Oslo, som grunnlag for en drøfting av hvordan en skal håndtere situasjonen.

Våren 2016 ble det i ulike media satt søkelys på vedlikeholdssituasjonen for kirkene i Oslo. Kirkevergen ble kontaktet, og ga informasjon om situasjonen ved et utvalg kirkebygg som synliggjorde mange kirkebyggs bygningsmessig forfall over lengre tid.

Leder av Kirkelig fellestråd hadde sammen med kirkevergen et møte med Byråd for Kultur, idrett og frivillighet, 8. februar 2016. Det ble i møtet gitt en grundig informasjon om status på kirkebygg i Oslo, og en konstruktiv dialog med-, og spørsmål fra byråden.

Kirkevergen hadde møte med konstituert kommunaldirektør den 19. mai, hvor det ble gitt en grundig gjennomgang av situasjonen ved mange kirkebygg i Oslo.

I forbindelse med søknad til Oslo kommune om bevilgning til drift, vedlikehold og rehabilitering, har Kirkelig fellestråd i mange år redegjort for-, og tatt opp den bygningsmessige situasjonen for kirkebygg i Oslo.

Bevilgningene fra kommunen har variert noe over tid, og har på langt nær vært på et nivå der Fellestrådet har kunnet komme til rette med etterslep m.h.t. vedlikehold, og heller ikke til å sette av midler til større planlagte vedlikeholdstiltak på kirkene generelt. Fellestrådet har likevel vært glad for at kommunen har gitt særskilte bevilgninger til rehabilitering av noen av kirkene, bl.a. Paulus, og nybygg til Nordstrand kirke.

Forfallet på kirkebygg i Oslo øker. Ved mange kirkebygg er det økt fare for at konstruksjoner korroderer, forringes, og ved flere bygg ser en at mur og murpuss smuldres opp og steiner og større «flak» faller ned fra veggene både utvendig og innvendig. Faren for skade på personer øker dermed, og det har vært «såkalte nestenulykker».

2. Status kirkebygg i Oslo

Kirkevergen vil gi en muntlig orientering om status på kirkebygg, i fellestrådets møte den 09.06.2016. Utover det gis her en kort generell over status for vedlikeholdssituasjonen ved kirkebyggene i Oslo samt noen økonomiske data.

Våren 2016 er det igangsatt en visuell gjennomgang av alle kirkebygg med sikte på avdekke risikofylte forhold ved byggene, enten steinfall eller annet nedfall, og eventuelt andre/større forhold det kan knyttes risiko ved.

Steinfallsrisiko - Visuell vurdering før kontroll

Antall kirker 65

	Kategori 3	Kategori 2	Kategori 1	Kategori 0
Antall kirker	22	23	7	13

Tilstandsgrad:

- 0) Ingen symptomer
- 01) Svake symptomer
- 02) Middels kraftige symptomer
- 03) Kraftige symptomer og ukontrollerte

Etter videre kontroll vil antallet forhåpentligvis blir mindre

Som det framgår av tabellen så har til sammen 45 av 65 kirkebygg middels eller kraftige symptomer på steinfallsrisiko. Av disse er 22 kirkebygg ukontrollerte.

Første steg etter visuell vurdering, er en grundig kontroll av hvert enkelt tilfelle som avdekkes i kirkebyggene i Oslo med sikte på klargjøring av risikonivå. Dette kontrollarbeidet er godt i gang. I noen tilfeller har en umiddelbart måtte iverksette sikringstiltak, bl.a. på Østre Aker kirke. Her var det noen «utvendige søyler» som var helt løse, som ble tatt ned. Disse veide opp mot 1 tonn.

Etter kontroll av alle ovennevnte forhold, vil neste skritt være sikring der risikoen er størst, og som må sikres. Dernest blir tiltak for å utbedre skader og fjerne risiki ved de enkelte kirkebyggene.

Til dette trengs det økonomiske midler for å kunne iverksette nødvendige utbedringstiltak.

Bevilgning fra Oslo kommune

Rehabilitering og investering

År / Beløp (HELE 1000)	Rehabilitering Kr	Vedlikehold drift	SUM vedlike- hold og re- habilitering	Gjennomsnitt pr kirkebygg	Reduksjon pr kirke - %
2013	30 000	9 500	39 500	608	0
2014	30 000	9 800	39 800	612	0,7
2015	30 000	10 000	40 000	615	0,5
2016	20 000	10 000	30 000	462	-24,9

Tabellen ovenfor viser bevilgningene fra Oslo kommune de siste år, både bevilgning til rehabilitering/investering og til vedlikehold-drift. Før korrigering for pris og lønnsutvikling, viser tabellen uendret bevilgning fra 2012 – 2015. For budsjett året 2016 fikk Kirkelig fellesråd en reduksjon på 10 mill kr (33%).

Tabellen viser effekten av denne reduksjonen målt i antall kr gjennomsnittlig pr kirkebygg, fra kr 608.000 i 2012, kr 615.000 i 2015, og kr 462.000 i 2016. Det er en gjennomsnittlig reduksjon på gjennomsnittsbeløpet pr kirke på kr 153.000 fra 2015 - 2016.

Anslag beløp på rehabilitering av kirkebygg i Oslo

De siste årene har kirkevergen angitt et beløp på 0,5 mrd i etterslep på vedlikehold, og påpekt at kirkebyggene utvikler et økende forfall. Vi har i møtene hvor Kirkelig fellesråd har behandlet sak om forslag til bruk av rehabiliteringsmidlene, uttalt at beløpet antagelig ligger et sted mellom 0,5 – 1,0 mrd.

Med det forfall vi nå kan dokumentere vil kirkevergen anslå etterslep/behov for rehabilitering av kirkebyggene i Oslo til et sted mellom 0,5 – 1,0 mrd.

Dersom en skulle komme ajour i løpet av 10 år, vil dette innebære mellom 50 – 100 mill kr i bevilgning pr år i 10-årsperioden. Sammenlignes dette med hva Kirkelig fellesråd får i 2016, ser en at Kirkelig fellesråd ikke er i nærheten av å kunne håndtere dagens forfall, ei heller stoppe forfallet eller sikre den negative utviklingen framover.

Med andre ord vil forfallet i framtiden øke i akselererende grad. Da øker også risiko for skade på personer, d.v.s. fare for liv og helse både for ansatte, besøkende i kirkene og de som beveger seg rundt kirkebyggene i Oslo.

3. Ansvarsforhold

Ansvarsforhold Forstått i denne sammenheng som hvilken instans/hvem som kan stilles til ansvar, dersom ikke alvorlige forhold utbedres. Det kan også være at en ansatt/leder ikke følger opp vedtak om oppfølging eller annenform for unnløstelse.

Kirkeloven § 15, 1. ledd nr a) fastslår at kommunen er ansvarlig for å utrede utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker. Samtidig er det fra departementet fastsatt at også kirkelige fellesråd må rette seg etter endringer i økonomiske bevilgninger, dersom kommunens økonomi tilsier en reduksjon. Dette på samme måte som etater innen kommunen må gjøre.

På området bygg og anlegg er det en rekke lover og bestemmelser som regulerer ansvar, tiltak og prosedyrer knyttet til bygg og anlegg:

- Internforskriften gitt i medhold av følgende lover:
 - Arbeidsmiljøloven
 - Brann- og eksplosjonsloven
 - El-tilsynsloven
 - Forurensningsloven
 - Produktkontroll-loven
 - Sivilbeskyttelsesloven
 - Strålevernloven
 - Genteknologiloven
 - Plan og bygningsloven
- } Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

- Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggeteknisk forskrift)

Flere av disse dokumentene har bestemmelser om ansvar knyttet til eventuell mangelfullt vedlikehold, eventuelt ansvar for skade på personer grunnet mangelfullt vedlikehold.

Arbeidsmiljøloven er sentral for virksomheter som har ansatte i tjeneste, og har bestemmelser om hvem som er ansvarlig (jf bestemmelsene om Helse-miljø og sikkerhet). Det er innehaver av virksomheten, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, som er ansvarlig etter denne loven (AML § 19-1). I annet ledd framgår at under særlig skjerpene omstendigheter kan ilegges fengselsstraff. Det skal i denne forbindelse vektlegges om en overtredelse har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv eller helse.

Internforskriftene (jf ovenfor) § 4 om Plikt til internkontroll, fastslår at det er den som er ansvarlig for virksomheten som har plikt til å utøve internkontroll. I kommentaren til denne bestemmelsen framgår at med ansvarlig for virksomheten menes virksomhetens eier eller dens ledelse.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling § 31-3 fastslår at eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av den loven i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.

I den såkalte «Is-ras-dommen» (RT-2013-312) avsa Høyesterett en dom i en straffesak som berørte gårdeiers internkontroll m.v. I en av sine premisser (premiss 28) uttaler Høyesterett at *«Gitt at arbeidet er betrodd kompetente folk, kan det ikke være et ansvar for styret eller daglig leder i et gårdsselskap å utforme detaljerte retningslinjer for hvordan arbeidet rent praktisk skal utføres».*

Høyesterett fant at daglig leder hadde sørget for sikkerhetsrutiner som var vanlig i bransjen, og at han hadde opptrådt i overensstemmelse med det sedvanlig må av aktsomhet. Daglig leder ble frifunnet. Leder av vedlikeholdsavdelingen ble imidlertid dømt. Han hadde ikke oppdaget faren, noe som var enkelt og følgelig hadde han opptrådt uaktsomt og overtrådt grensen for forsvarlig opptreden.

Høyesteretts premisser vil også kunne komme til anvendelse i parallelle saker, også knyttet til andre forhold enn ir-ras.

Dette innebærer at det ikke er bevilgende myndighet som stilles til ansvar. Og ikke nødvendigvis styret/styrets leder eller daglig leder/kirkevergen.

Det vil likevel være viktig å unngå å komme i en situasjon der spørsmål om juridisk ansvar kommer på dagsorden. D.v.s. at Kirkeverge og Fellesråd må gjøre alt en kan for å ivareta nødvendig vedlikehold og sikkerhet innen de økonomiske rammer en til enhver tid disponere, og prioritere de mest kritiske forhold før andre forhold. Da viser en at en har gjort alt en kan innenfor den økonomi som står til disposisjon.

4. Kirkevergens vurderinger

I denne saken inviteres fellesrådet til å drøfte og bidra til strategisk vurdering av hvordan vedlikeholdssituasjonen for kirkebyggene i Oslo skal håndteres. Dette kan gå på følgende tema:

- Strategi for hvordan sikre at kirkebygg som er i drift skal ha et tilstrekkelig vedlikehold og sikkerhet for ansatte og kirkegjengere/besøkende m.v.
- Prioriteringer innenfor den til enhver tid økonomiske ramme for vedlikehold og rehabilitering
- Strategi for videre dialog med kommunen – Økonomiske bevilgninger til vedlikehold og rehabilitering
- Fellesrådets og Hovedkomiteens rolle i dette arbeidet

4.1 Strategi for å sikre at kirkebyggene har et tilstrekkelig vedlikehold og sikkerhet

Den lovgivning som er redegjort for ovenfor, graderer ikke ansvar for internkontroll og HMS-bestemmelser vedr å ha bygninger som tilfredsstiller krav til vedlikehold og sikkerhet, i forhold til hvilke økonomiske midler en eier har. Bestemmelsene gjelder uansett.

Det innebærer at om KfiO får økt bevilgning, samme bevilgning eller redusert bevilgning til vedlikehold, rehabilitering m.v. så har KfiO ansvar for at de kirkebygg en har i drift, skal tilfredsstille de krav som stilles til vedlikehold og sikkerhet.

I dag har ikke KfiO mulighet til å ivareta det samlede vedlikeholdsbehov og etterslep ved kirkene i Oslo med den bevilgningen en får fra kommunen. D.v.s. vi har ikke mulighet til å iverksette tiltak som retter opp etterslepet av vedlikehold og sikkerhet for alle kirkebygg, som gjeldende lover og bestemmelser krever.

Det er heller ikke sikkert at KfiO vil få noen vesentlig økning i de bevilgninger en får fra Oslo kommune, til dette formålet.

Det sentrale spørsmål er hvordan skal en finne økonomisk dekning for det vedlikeholdsbehov som foreligger, for å ivareta tilstrekkelig sikkerhet for de kirkebygg vi skal bruke.

Her finnes ikke enkle svar og løsninger. Situasjonen kan ikke/bør ikke fortsette som nå. Noe må gjøres for å komme til rette med situasjonen. Noen spørsmål kan reises, bl.a. følgende:

- Er det midler til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre alle kirkebygg, dermed bidra til at en ikke får skade / ulykke som rammer ansatte, besøkende til kirkene og andre som omgir seg rundt kirkebyggene?
- Hvor mange kirker har KfiO råd til å foreta nødvendig rehabilitering av for å rette opp de risiki som finnes, og som kan føre til skade/ulykke på personer?
- Skal de kirkebygg som en ikke har økonomi til å rehabiliterer, stenges?

Kirkelig fellesråd inviteres til å ta del i og ta ansvar for hvilken strategi en skal legge til grunn i det videre arbeidet.

4.2 Prioriteringer innenfor den til enhver tid økonomiske ramme for vedlikehold og rehabilitering

Som det framgår ovenfor får KfiO midler både til vedlikehold-drift, til rehabilitering og investering. Dette står likevel ikke i forhold til det behov KfiO har for vedlikehold og rehabilitering av kirkebygg. Derfor må det foretas en prioritering. Det innebærer at en må definere hvilke bygg som «kommer øverst på listen», og hvilke bygg kommer nedenfor «streken».

I økonomisk teori er det et utsagn som heter: «Vi skal gjøre ting rett (på riktig måte), men vi skal også gjøre de riktige tingene». Implisitt så skal vi ikke gjøre de «tingene» som ikke anses riktig å gjøre.

Det er en vanskelig avveining og prioritering mellom tiltak for å sikre og utbedre skader der det er akutt steinfall og andre større kritiske situasjoner, opp mot forfall på kirkebygg som ikke anses kritisk nå, men som kan bli det på sikt. Eller vedlikeholdstilstand som vil akselerere dersom tiltak ikke settes i gang.

Skal kirkebygg hvor det har vært-, eller er fare for steinfall eller andre forhold som er-, eller kan være til fare for liv og helse, prioriteres først? Skal det gjelde dersom store deler av en bevilgning til vedlikehold over drift (bevilget 10 mill i 2016) kommer til å gå med for å sikre alle kirker, og utbedring av de bygg som er eller kan være til fare for liv og helse? Tilsvarende spørsmål knyttet til disponering av bevilgede midler til rehabilitering/investering (20 mill i 2016)?

Dersom en ikke ønsker en «så sterk prioritering», skal stengning av kirkebygg inntil utbedring foreligger, være et aktuelt tiltak for KfiO?

Kirkevergen har i tidligere sammenhenger redegjort for historien «de siste 100 år», m.h.t. at kirkebygg har blitt revet og kirkebygg har blitt solgt. Problemstillingen er ikke ny og bare aktuelt i dag. Hvorvidt dette er et svar på dagens situasjon, må analyseres og drøftes grundigere.

Ut fra den alvorlige vedlikeholdssituasjon kirkebygg i Oslo har, er det nødvendig å reflektere over dette, og drøfte hvilken strategi en skal ha i 2016 og årene framover. ***Kirkelig fellesråd inviteres til å drøfte disse forholdene, med sikte på å ha føringer for de prioriteringsprinsipper en skal legge til grunn framover.***

4.3 Strategi for videre dialog med kommunen – Økonomiske bevilgninger til vedlikehold og rehabilitering

Kirkeloven fastsetter at kommunen utreder utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker, etter budsjettforslag til kirkelig fellesråd.

Realiteten er at det er svært mange-, store- og høyt prioriterte formål som kommunen står overfor i forbindelse med fordeling av årsbudsjetter. Utfordringen er at sum ønskede formål ikke står i forhold til disponible økonomiske midler. Kommunen må derfor prioritere hva som skal tildeles midler og hva som ikke skal tildeles midler.

Kirkelig fellesråd og kirkevedlikehold og rehabilitering/investering av kirkebygg, konkurrerer om midler med andre viktige samfunnsformål i Oslo. Selv om KfiO har redegjort for

vedlikeholdssituasjonen for kirkebyggene i Oslo, er nok ikke dette et svært høyt prioritert formål ved budsjettildeling.

Hvilken strategi skal KfiO ha for å få mer oppmerksomhet om kirkebyggenes situasjon? Hovedkomiteen drøftet dette i et seminar 29.-30.4.16. Her ble nevnt noen tema:

- Informasjonsstrategi knyttet til vedlikeholdssituasjon for kirkebyggene i Oslo
- Lobbyplan for kontakt med-, og informasjon til politikere i Oslo kommune
- Konferanse i Oslo Rådhus med orientering og informasjon om situasjonen for kirkebyggene i Oslo

Kirkelig fellesråd inviteres til å drøfte og komme med innspill til strategi og tiltak i dialogen med kommunen, særlig med sikte på bevilgninger for å komme til rette med det svært utfordrende vedlikeholdssituasjonen kirkebyggene i Oslo har.

4.4 Fellesrådets og Hovedkomiteens rolle i dette arbeidet

Fellesrådet i Oslo er det øverste «politiske» organ innen Kirkelig fellesråd i Oslo. Dette er sammensatt med 1 representant fra hvert sogn, og representeres dermed av alle sogn innen Oslo kommunes grenser. Som øverste myndighet innen Kirkelig fellesråd i Oslo, har derfor fellesrådet en svært sentral stilling i de utfordringer som redegjøres for i denne saken.

Hovedkomiteen er det politiske organ som møter og behandler saker mellom Fellesrådets møter. Hovedkomiteen er sammensatt av Leder av Fellesrådet, 1 representant fra hvert prosti, 1 representant for Biskopen i Oslo og 1 representant fra bystyret i Oslo, til sammen 9 representanter. Hovedkomiteen får seg forelagt og vedtar saker innenfor den fullmakt Fellesrådet gir, samt innstiller i saker som skal behandles av Fellesrådet.

Begge disse organer bør ha en sentral og aktiv rolle i saken om vedlikeholdssituasjonen ved kirkebyggene i Oslo. Det er Fellesrådet som organ og eier av kirkebyggene, som i h.h.t. Kirkeloven § 18 er tillagt ansvar for forvaltning av kirkene. Det er Fellesrådet som i andre lover er tillagt juridisk ansvar for vedlikehold av kirkebyggene, i h.h.t. de lover og forskrifter som er nevnt under kap 3 Ansvarsforhold ovenfor.

Hovedkomiteen bør ha «det løpende ansvar» for oppfølgingen av denne saken mellom Fellesrådets møter, og rapportere til fellesrådet gjennom protokoller fra Hovedkomiteens møter.

I Hovedkomiteens seminar 29.-30.4 d.å. ble foreslått at Hovedkomiteen bør ha en befaringsreise til England og/eller Tyskland, som har hatt de samme utfordringene og iverksatt ulike tiltak i den anledning. Som mål for ekskursjonen var å få informasjon om hvilke forventninger en hadde m.h.t. hva resultatet skulle bli i forkant av at tiltak ble iverksatt, og informasjon om disse forventningene ble oppfylt sett i etterkant av tiltakene.

Ett spørsmål kan være om Hovedkomiteen eller en gruppe av medlemmer for hovedkomiteen skal fungere som en type styringsgruppe i det løpende arbeidet.

Videre bør drøftes om-, og hvilken rolle bygg- og vedlikeholdskomiteen skal ha i dette viktige arbeidet. En rolle kan være å ivareta den konkrete oppfølging av de enkelte tiltak, i samarbeid

med bygg- og vedlikeholdsadministrasjonen. Og at den rapporterer til Hovedkomiteen løpende.

Fellesrådet inviteres til å drøfte hvilken rolle Fellesrådet og Hovedkomiteen hver for seg og sammen skal ivareta i forbindelse med framtidig håndtering av vedlikeholdsforfallet i kirkebyggene i Oslo.

Kirkevergens innstilling:

Kirkevergen legger fram en åpen sak hvor Fellesrådet for drøfting og innspill i forhold til følgende utfordringer:

- Hvilken strategi skal en ha for å sikre at kirkebyggene i Oslo har et tilstrekkelig vedlikehold og sikkerhet for ansatte og kirkegjengere/besøkende?
- Hvilke føringer og prinsipper skal fellesrådet ha for prioritering av de økonomiske midler kommunen bevilger til vedlikehold, rehabilitering og investeringer?
- Hvilken strategi skal Fellesrådet ha for sin dialog med kommunen om vedlikeholdssituasjonen for kirkebyggene, og bevilgning til dette formålet?
- Hvilken rolle skal Fellesrådet og Hovedkomiteen ha i det videre arbeid med håndtering av vedlikeholdssituasjonen for kirkene i Oslo

Hovedkomiteen inviterer Fellesrådet til følgende vedtak:

Hovedkomiteen drøfter saken og inviterer Fellesrådet til å trekke opp noen hovedlinjer i forhold til kirkevergens utfordringer i saksforelegget.


Robert Wright
Kirkeverge