



Kirkelig fellesråd i Oslo

Dato: 01.06.2016
Saksnummer: 2016/13/RW

Sak F13/16 Fullmakt til å forhandle om gravferdsdriften

Sammendrag

Denne saken har vært en føljetong gjennom siste periode i KfiO. Sakens kjerne er spørsmålet om Oslo kommune eller KfiO skal drifte og forvalte gravferdsvirksomheten i kommunen. Både kommunen og KfiO har hatt primærstandpunkt om at de selv skal stå for hele virksomheten. Det er vår klare påstand at KfiO har vist vilje til å finne løsninger, men har samtidig ikke villet akseptere å gi fra seg det formelle forvaltningsansvaret for gravferdsdriften. Kommunen har gjentatte ganger endret strategi. Sist sommer fastslo departementet at dagens ordning er innenfor lovens rammer.

Det nye byrådet har hatt behov for å sette seg inn i saken. De har nå gitt muntlig signal om at de ønsker å fornye dagens avtale for en lengre periode. Kirkevergen er positiv til denne løsningen, men ser behov for å rydde opp i praktiske forhold rundt.

På grunn av sakens viktighet og fordi det er mange nye i fellesrådet er det følgende også en gjennomgang av saken de siste årene.

Bakgrunn

I 2002 inngikk Oslo kommune og KfiO «Ny avtale mellom Oslo kommune og kirkelig fellesråd i Oslo om gravferdsdriften i Oslo». Avtalen ble inngått for 10 år og utløp 23.8.2012.

Da avtalen nærmet seg slutten ble det nedsatt en partssammensatt administrativ arbeidsgruppe for å se på den fremtidige organiseringen av gravferdsdriften. Denne la frem en rapport datert 18.4.2012 hvor to modeller ble beskrevet. Disse modellene baserte seg på at henholdsvis KfiO eller Oslo kommune overtok det fulle ansvaret.

Saken ble lagt fram på Fellesrådets møte 22.5.12 og 6.6.12. På møtet 6. juni gjorde et enstemmig Fellesråd følgende vedtak:

Kirkelig fellesråd i Oslo (KfiO) ønsker på prinsipielt grunnlag å overta gravferdsdriften i Oslo jfr Gravferdslovens § 3. KfiO sender denne saken videre til Oslo Kommune for behandling i kommunens organer, inklusive Oslo bystyre. KfiO vil etter denne behandling fatte endelig vedtak i saken.

Fellesrådets behandlet i møte 7.6.2012 sak nr. F 12/12 «Gravferdsetaten – Avtalen med Oslo kommune», og fattet følgende vedtak:

«Kirkelig Fellesråd i Oslo (KfiO) ønsker på prinsipielt grunnlag å overta gravferdsdriften i Oslo, jfr Gravferdslovens § 3. KfiO sender denne saken videre til Oslo Kommune for behandling i kommunens organer, inklusive Oslo Bystyre. KfiO vil etter denne behandlingen fatte et endelig vedtak i saken.»

Oslo kommune vedtok i bystyremøte 26.9.2012 at «Bystyret gir sin tilslutning til at gravferdsvirksomheten i Oslo fortsatt bør utøves av kommunen». Man ga samtidig byrådet fullmakt til å forhandle fram en avtale med KfiO.

Den midlertidige avtalen om videreføring av avtalen fra 2002 ble forlenget ut 2013.

I møte 18.10.2012 behandlet Fellesrådet sak nr. F 21.12 «Framtidig gravferdsforvaltning og drift». I saksforelegget fra Kirkevergen ble redegjort for ovennevnte vedtak i Fellesrådet og Bystyret i Oslo sitt vedtak. Kirkevergen uttalte at Fellesrådet og Oslo kommune ved sine vedtak knyttet til sak om framtidig ansvar for gravferdsvirksomheten, konkluderte med hver sin modell. Kirkevergen uttalte videre at KfiO på prinsipielt grunnlag bør ha ansvar for drift og forvaltning av gravferdsvirksomheten i h.h.t. gravferdsloven. Samtidig innebærer de vedtak som h.h.v. KfiO og Oslo kommune har fattet, et valg av modell ut fra at det i saksforelegg bare forelå to alternativ, enten at KfiO eller kommunen skal ha ansvar for gravferdsvirksomheten.

Ved å ha et tredje alternativ, foreligger et alternativ mellom de to prinsipielle modellene.

På den bakgrunn fremmet kirkevergen en tredje modell. Denne la til grunn at KfiO ivaretar gravferdsforvaltningen og Oslo kommune står for driften ved å yte tjenester til drift av gravsteder i h.h.t. kirkelovens § 15.4.

Fellesrådet fattet følgende vedtak i sak F 21/12:

- «1. Kirkelig fellesråd legger til grunn alternativ 3 som modell for framtidig ordning for gravferd i Oslo, hvor KfiO ivaretar gravferdsforvaltningen og Oslo kommune står for driften ved å yte tjenester til drift av gravsteder i h.h.t. kirkeloven § 15.4.*
- 2. Kirkelig fellesråd gir kirkevergen fullmakt til å forhandle med Oslo kommune om framtidig ordning for gravferd i Oslo, ut fra vedtaket i punkt 1».*

Fellesrådets vedtak ble formidlet til Oslo kommune i møte med kommunen i november 2012, og man ba om en tilbakemelding på om et tredje alternativ kunne være aktuelt. Det var negativ respons på møtet hvor dette ble fremlagt, men man fikk forståelse av at alternativet skulle vurderes av kommunen.

Vi hørte imidlertid ikke noe, og til møte i hovedkomiteen 19.3.2013 la administrasjonen fram saken på nytt (sak H 13.3). Hovedkomiteen ba administrasjonen ta opp saken med kommunen på nytt.

På hovedkomitemøte 27.8.13 orienterte Kirkevergen om at man i et møte med kommunen 19.6.13 ble enige om å nedsette en arbeidsgruppe som bl.a. fikk følgende mandat:

- «Det er ikke avklart hvordan den framtidige gravferdsforvaltningen i Oslo skal organiseres. Uavhengig av hvilken modell det blir, er det behov for å se nærmere på om det i dag er overlappende funksjoner eller «gråsoner» i arbeidsdelingen mellom KfiO og Gravferdsetaten. En slik kartlegging vil også være et nyttig kunnskapsgrunnlag for videre avklaring av hvordan gravferdsforvaltningen skal organiseres.*
- Det nedsettes en arbeidsgruppe for å kartlegge eventuelle dubleringer eller «gråsoner» i det praktiske og forvaltningsmessige oppgavefeltet mellom KfiO og Gravferdsetaten i dag. Det bør også vurderes om det er potensial for større grad av samarbeid eller arbeidsdeling. Gruppen bes i størst mulig grad å komme med anbefalinger på hvilken av virksomhetene som bør ha ansvar for de oppgaver/funksjoner som inngår i kartleggingen.»*

Arbeidsgruppen avla sin rapport 19.12.2013. Den framla følgende anbefaling:

- «Arbeidsgruppen foreslår at Gravferdsetaten får ansvar for alle arealer på kirkegårder hvor det er kirker, gravlunder og kapeller. KfiO får ansvar for kirkebyggene. Dette bør gjelde både for drift og forvaltning inkl. utarbeidelse av kirkegårdsplaner og gravplan og for igangsetting av anleggsarbeider.*
- Det foreslås at KfiO fortsatt har ansvar for fastsetting av vedtekter for gravplassene, herunder spørsmål/søknad om navn/ending av navn på gravminne, flytting av gravminne, saksbehandling av klager m.v.»*

Som følge av at det ikke har kommet en endelig konklusjon m.h.t. hvem som skal ha framtidig ansvar for Gravferdsvirksomheten i Oslo, er avtalen fra 2002 forlenger ut 2014.

Det livssynsåpne samfunn

Stålsett-utvalgets innstilling om det livssynsåpne samfunn la fram sin innstilling 7.1.2013. Man viet et helt kapittel (kapittel 18) til gravferdsforvaltning. Man konkluderte med følgende: «Utvalget vil samlet tilrå at kommunene overtar forvaltningsansvaret for gravplassene. Gravplassene er for alle, og ansvaret for dem bør legges til kommunene som allerede i dag finansierer gravplassene.» Daværende kirkestatsråd Rigmor Åserud (Ap) var imidlertid raskt ute og slo fast at «kirkelig gravferd står fast» (jfr. KA-FORUM nr 1 2013).

Lovpålagt møte med andre trossamfunn

Vi viser til saksfremleggelse på hovedkomitemøte 19.3.13 (sak H 14/13). Under henvisning til gravferdslovens § 23 innkalte KfiO til lovpålagt møte om gravferdsforvaltningen med andre trossamfunn. Møtet ble avholdt sammen med Gravferdsetaten, men KfiO var arrangør. KfiO har også i samarbeid med Gravferdsetaten opprettet et gravferdsråd, sammensatt med representanter for de 5 største tros- og livssynssamfunn i Oslo.

I første møte i Gravferdsrådet var ikke spørsmålet om hvem som skal drive gravferdsvirksomheten i Oslo formelt på dagsorden. Men da Humanetisk Forbund tok opp dette fikk KfiO støtte fra Islamsk Råd m.h.t. å ha ansvar for gravferdsvirksomheten. Den katolske kirke har signalisert samme holdning.

Bispedømmerådet

Bispedømmerådet sier følgende i en høringsuttalelse til Stålsett-utvalgets innstilling: «I et livssynsåpent samfunn mener vi (Oslo biskop og bispedømmeråd) imidlertid at forvaltning av gravplasser og oppgaver knyttet til det, er et offentlig ansvar som bør ivaretas av kommunene.»

Kirkelig fellesråd i Oslo

I KfiOs høringsuttalelse til Stålsett-utvalgets innstilling datert 27.08.2013, uttales at kirkelige fellesråd bør ha ansvar for gravferdsforvaltningen, og at dagens lovgivning på dette området forblir uendret.

Ansatte i Gravferdsetaten

Det fastslås at kontakten med Gravferdsetaten og de ansattes forening er god. Det er grunn til å tro at KfiO ikke lenger fremstår som like truende som til å begynne med. I det ligger nok en erkjennelse av at Gravferdsetaten er den siste etat i Oslo kommune som ikke er konkurranseutsatt. De ansatte tror nok at dagens ordning er med på å begrense en eventuell konkurranseutsetting.

Drøftinger med Oslo kommune, videre fremdrift

Da drøftingene med Oslo kommune / gravferdsetaten var resultatløse, mente kirkevergen med bakgrunn i det prinsipielle vedtaket av 7. juni 2012 at Kirkelig fellesråd i Oslo burde gi beskjed til Oslo Kommune om at man med bakgrunn i gravferdslovens § 3 og kirkelovens § 14 b) overtar gravferdsvirksomheten i Oslo kommune fra 1. januar 2015.

Dette var trolig medvirkende til at det avgåtte byrådet sommeren 2015 kontaktet statsråden for å få hjelp til å overta både forvaltning og drift i Oslo.

Departementet svarte på henvendelsen med si at det ikke ville komme lovendringer som ville hjelpe kommunen. Samtidig ga departementet noe overraskende tydelig uttrykk for at dagens avtale og ordning ligger innenfor lovens rammer om tjenestekjøp.

På denne bakgrunn fremmet det avgåtte byrådet høsten 2015 sak til bystyret (Byrådssak 241/15). Det nye bystyret vedtok innstillingen i sitt første møte i desember 2015. Vedtaket er:

1. Vedlagte avtale Tillegg til avtalen inngått 23.08.2002 mellom Oslo kommune og Kirkelig fellesråd i Oslo om *gravferdsvirksomheten i Oslo*, jf. også tilleggsavtalene av 05.06.2012, 20.12.2012, 13.12.2013 og 18.12.2014, godkjennes.
2. Byrådet gis fullmakt til å inngå ny langvarig avtale med Kirkelig fellesråd i Oslo basert på dagens ordning.

Slik saken arter seg i juni 2016

Det nye byrådet har hatt behov for å sette seg inn i saken. De har nå gitt muntlig signal om at de ønsker å fornye dagens avtale for en lengre periode. Kirkevergen er positiv til denne løsningen, men ser behov for å rydde opp i praktiske forhold rundt.

Det har vært enighet om at «dagens avtale» har juridiske svakheter. Utvikling av en ny avtale vil være krevende. Når byrådet derfor ønsker å bruke dagens avtaletekst, er det en bekreftelse på at den fungerer godt i praksis.

De praktiske forhold som må få en ny løsning, kan samles i en tilleggsavtale. Den vil i stor grad rydde opp i praktiske forhold om hvem som skal gjøre hva. Vi trenger også en klarering om at KfiO ikke skal bære utgifter som trossamfunn for kostnader som tjener hele byens befolkning innen gravferdsvirksomheten.

Kirkevergens forslag til innstilling:

Kirkevergen gis fullmakt til å inngå ny langvarig avtale med Oslo kommune, basert på dagens ordning.



Robert Wright
Kirkeverge