



Stokke Andebu Sandefjord

Saksframstilling

Tilgangskode: Paragraf:

Arkivsak nr	16/842
Saksbehandler:	Tina Skarheim

Gravferd og kirkegårdsforvaltning i nye Sandefjord

Saksnr	Utvalg	Møtedato
50/2016	Fellesnemnda	24.05.2016

Prosjektleders innstilling:

1. Nye Sandefjord kommune inngår ikke tjenesteytingsavtale om gravplassforvaltning slik forslaget nå foreligger fra Kirkelig fellesnemnd.
2. Fellesnemnda ønsker primært at Sandefjord kommune har ansvar for gravferdsforvaltning etter Gravferdsloven § 23, og ønsker dialog med Kirkelig fellesnemnda om fremtidig løsning.

Vedlegg:

Kirkelig fellesnemnd-sak gravplassforv-vedlegg I
kirkelig fellesnemnd-sak gravplassforv-vedlegg II
Gravplassforv-VEDLEGG 3

Innledning

Kirkelig fellesnemnd for nye Sandefjord (KFN) har i henvendelser datert 21.april 2016 bedt om at det utarbeides en såkalt tjenesteytingsavtale mellom nye Sandefjord kommune og nye Sandefjord kirkelige fellesråd,(SKF) jfr. vedlegg 1.

Fellesrådet har også oversendt sin økonomiplan for 2017-2020, med prioriteringer, og ber om at denne legges til grunn i behandlingen av budsjettet for nye Sandefjord, jfr. vedlegg 2. Dette vil bli behandlet i en egen sak tilpasset budsjettbehandlingen.

De tre kommunene Sandefjord, Stokke og Andebu har ulike ordninger for økonomisk bidrag, myndighetsfordeling og organisering av gravplassforvaltningen med sine respektive kirkelige fellesråd. Dette har betydning for både kommunalt tilskudd til kirkelig virksomhet, og for innhold i en eventuell tjenesteytingsavtale. En tjenesteytringsavtale innebærer at kommunen yter tjenester - nærmere definert i en avtale - i stedet for direkte økonomisk bevilgning til kirken. Kommunen er

ikke pliktig til å inngå en slik avtale.

Prosjektleder legger frem denne saken for å få en prinsipiell avklaring med hensyn til gravplassforvaltningen og en eventuell tjenesteytingsavtale mellom nye Sandefjord kommune og nye Sandefjord kirkelig fellesråd.

Arbeidsutvalget behandlet saken i møte 09.05.2016, sak 45/2016, og gjorde slikt vedtak: Arbeidsutvalget anbefaler Fellesnemnda å gjøre slikt vedtak:

1. Nye Sandefjord kommune inngår ikke tjenesteytingsavtale om gravplassforvaltning slik forslaget nå foreligger fra Kirkelig fellesnemnd.
2. Fellesnemnda ønsker primært at Sandefjord kommune har ansvar for gravferdsforvaltning etter Gravferdsloven § 23, og ønsker dialog med Kirkelig fellesnemnda om fremtidig løsning.

1. Bakgrunn

Det fremgår av gravferdsloven at enhver innbygger har krav på en grav i bostedskommunen. Gravferdslovens § 1 presiserer at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn. Gravlegging er et offentlig ansvar, og en handling et menneske ikke kan velge bort.

De kirkelige fellesrådene ble opprettet i 1997. Lovendringen var et ledd i å fristille kirken fra kommunen. Etter Kirkelovens § 14 og Gravferdslovens § 3 er de kirkelige fellesrådene i hver kommune ansvarlige for anlegg, drift og forvaltning av gravplasser. Gravferdsloven åpner for at kommunene kan overta forvaltningsansvaret, dersom kirkelig fellesråd ønsker dette, jfr Gravferdsloven § 23. Det er denne ordningen man har i gamle Sandefjord. Det betyr at fellesrådet, etter lovverket, har ansvaret for gravferd, men kan anmode kommunen om å overta hele eller deler av oppgavene og ansvaret.

Kommunen har, uavhengig av Kirkelig fellesråds ansvar, oppgaver i tilknytning til gravferd.

Det gjelder både økonomiske forhold og myndighetsutøvelse. Ansvar og oppgaver for henholdsvis kommune og kirkelig fellesråd fremgår av vedlegg 3.

2. Status gravplassforvaltningen

2.1 Generelt

Gravferdsforvaltningens hovedoppgave er primært å åpne og lukke graven ved gravferd, inngå individuelle avtaler om feste og gravstell, utarbeide planer for kommunens gravplassbehov, være byggherre under etablering av gravplasser, skjøtte gravplassarealene i kommunen som et verdig parkanlegg, og til sist møte lokale tros- og livssynssamfunn til årlig drøftingsmøte.

Ansvarlig for gravplassene har også oppgaver knyttet til registerføring etter Gravferdsloven § 25.

Dette til forskjell fra selve seremonien, som er en privat hendelse som kan utformes etter avdødes og pårørendes ønsker, og hvor tros- og livssyn kan spille en så stor rolle som ønskelig.

På nasjonalt nivå er det 5 kommuner (Bærum, Modum, Gjesdal, Vennesla og Sandefjord) som har alle oppgavene etter gravferdsloven § 23. I Oslo, Skedsmo og Sola har kommunen driftsansvaret for åpning og lukking av graver, vedlikehold og etablering av kirkegårder oa.

2.2 Gravplassforvaltning i Stokke, Andebu og Sandefjord

I **Stokke** har kirkelig fellesråd ansvaret for gravplassforvaltningen i sin helhet, og det er ca 80 gravferder pr. år.

I **Sandefjord** er kommunen gravferdsmyndighet, etter bestemmelsen i gravferdsloven § 23, etter avtale med Kirkelig fellesråd fra 1997. Dette betyr at (gamle) Sandefjord har det fulle og hele ansvaret for dette. Det er ca 400 gravferder pr. år.

I **Andebu** har Kirkelig fellesrådet administrasjonen, og bestiller praktiske tjenester til åpning og lukking av grav mv. av kommunen, basert på tjenesteytingsavtale mellom kommunen og kirkelig fellesråd. (En person er kirkeverge i 50 % stilling og kommunalt ansatt i 50 %). Det er ca 45 gravferder pr. år.

Nye Sandefjord Kirkelig Fellesnemnd består av 2 representanter fra hvert av fellesrådene i Stokke, Andebu og Sandefjord.

Kirkelig Fellesnemnd ønsker å ha ansvaret for gravferdsforvaltningen i den nye kommunen. Samtidig ønsker den kirkelige fellesnemnda at kommunen skal stå for det praktiske arbeidet, samt overta ansvaret for ansatte og teknisk utstyr. Den løsningen som KFN ønsker er altså en mellomløsning mellom dagens ordninger i Stokke og i gamle Sandefjord.

Nye Sandefjord Kirkelig Fellesnemnd gjorde slikt vedtak 09.03.16:

"Kirkelig fellesnemnd gir prosjektleder fullmakt til å forhandle frem et forslag til avtale med den nye kommunen, basert på den beskrevne modellen «ny samarbeidsmodell, alternativ 1».

I avtalen skal det legges opp til at det er på plass én, felles løsning for gravferds- og kirkegårdsforvaltning i den nye kommunen fra 1.1.2017.

Avtalen må ivareta de kirkelige fellesrådenes ansvar overfor egne ansatte og sikre at berørte ansatte blir ivaretatt på en god måte. Samt sørge for at Kirkelig fellesråd får tilført tilstrekkelige ressurser til å utføre lovpålagte oppgaver innenfor gravferdsforvaltningen.

Forslag til avtale legges fram for Kirkelig fellesnemnd, til endelig godkjenning.

Berørte ansatte skal sikres god informasjon og medbestemmelse i arbeidet med avtalen og i den videre håndtering av saken."

Kirkelig Fellesnemnd ber om at det inngås en tjenesteytingsavtale med nye Sandefjord kommune, om at kommunen skal yte visse tjenester til nye kirkelig fellesråd. Dette betyr at Kirkelig Fellesnemnd, etter lovverket, har ansvaret for gravferd, men anmoder kommunen om å overta deler av oppgavene og ansvaret.

I denne sammenheng innebærer det at kommunen blant annet skal stå for gravleggingen, drift og vedlikehold av gravplasser og kirkegårder i den nye kommunen, mens Sandefjord Kirkelige fellesråd har myndigheten og administrerer gravplassforvaltningen. Dette innebærer videre at

Kirkelig fellesråd skal føre gravregister, kreve inn festeavgifter og ha kontakten med festere.

Dette er en mellomløsning, hvor oppgaver knyttet til gravplassforvaltning deles på to organisasjoner, delvis slik det i dag gjøres i Andebu. Dette til forskjell fra dagens ordning i Stokke og Sandefjord, hvor gravplassforvaltningen med tilhørende myndighetsutøvelse ivaretas av henholdsvis Kirkelig fellesråd i Stokke og kommunen i gamle Sandefjord.

3. Utviklingstrekk

Det norske samfunn blir stadig mer flere religiøst og multikulturelt. Dette ble blant annet utfyllende behandlet i NOU 2013-1 «Det livssyns åpne samfunn» (Stålsett-utvalget). I vedlegg 3 til saken redegjøres det for utvalgets prinsipper for fremtidig tros- og livssynspolitik.

Utvalget anbefalte at ansvaret for gravplassforvaltning overføres til kommunene.

Utviklingen i antallet tros- og livssynssamfunn utenfor den norske kirke har økt de senere årene.

Lokalt illustreres dette ved følgende utvikling i medlemstall i tros- og livssynssamfunn i de siste 3 årene i kommunene Sandefjord, Andebu (*presise tall*) og Stokke (*tall beregnet, utfra KOSTRA*): (tabellen vil bli oppdatert til møtet i Fellesnemnda 24.mai).

	2013	2014	2015
Den Norske Kirke	46246	46080	45799
Andre	7081	7669	6935*

*Korrigert for justert medlemstall i Oslo Katolske Bispedømme

I gamle Sandefjord kommune var det i 2015 registrert medlemmer fra 174 ulike tros- og livssynssamfunn, og det ble utbetalt ca. 2 millioner kroner i tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Rammetilskuddet til kirken i gamle Sandefjord var ca. 12,4 mill. kr. i 2015, inkludert 0,36 mill.kr til drift kapeller.

Det har ikke lyktes prosjektleder å få tilsvarende tall for Andebu og Stokke, men dette vil etter planen bli oppdatert til Fellesnemnda sitt møte 24.mai 2016.

Det har de senere årene også vært økt oppmerksomhet på behovet for livssynsnøytrale seremonirom.

I Sandefjord er to av gravkapellene, Ekeberg og Orelund, tilrettelagt for livssyns åpne seremonier. I tillegg er det mulig å gjennomføre livssyns åpne seremonier på Vestfold krematorium som ligger i dagens Sandefjord kommune, på grensen til Stokke.

I NOU 2014: 2 «Lik og likskap» om betaling for kremasjon, gravlegging og grav. (Lae-utvalget) gjennomgås prinsipper for fremtidig gravplassforvaltning. Det understrekes bl.a. at gravlegging er et offentlig ansvar og skal være uten kostnad for de etterlatte, og at gravplassene skal være allmenne, dvs. felles for alle. Det redegjøres for utvalgets prinsipper i vedlegg 3.

Forholdet mellom staten og den norske kirke er i endring, og kirken skal skilles fra staten og bli mer selvstendig. Dette er en prosess som har foregått gradvis over lang tid, og omfatter både juridiske og økonomiske forhold, bl.a. ble sognene selvstendige enheter i 1997. Den norske kirke (DNK) blir

et nytt, selvstendig rettssubjekt. DNK overtar bla arbeidsgiver ansvaret for prestene fra staten. Dette skal ha effekt fra 1.januar 2017. Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område endres imidlertid ikke.

4. Prosjektleders vurdering

Prosjektleder legger til grunn at gravferd og gravplassforvaltning er en viktig samfunnsoppgave, som skal gjennomføres med respekt og verdighet i alle ledd. Oppgavene har vært løst på en god måte i alle de tre kommunene tidligere, med ulike avtaler og ansvars- og oppgavedeling innenfor de rammer dagens lovverk gir.

Gravplassforvaltning er en samfunnsoppgave som i sin natur er følelsesbetont, og hvor det ikke er rom for å gjøre feil. Det er svært viktig med god samhandling og samarbeid mellom de ulike aktører (begravelsesbyråer, forvaltning, driftspersonell, pårørende). Det er også et fagområde hvor den erfaringsbaserte kompetansen hos de ansatte er en kritisk faktor for å gi gode tjenester.

Prosjektleder er kjent med at den mest vanlige ordningen for gravplassforvaltning er en form for avtale om oppgavefordeling mellom kirkelig fellesråd og kommunen. Dette var en naturlig ordning for å få til praktiske løsninger da de kirkelige fellesrådene ble opprettet i 1997, særlig aktuelt for relativt små kommuner. Den pågående kommunereformen medfører at både kommuner og fellesråd blir større og mer robuste organisasjoner. Antall gravferder og antall kirkegårder/gravplasser i nye Sandefjord antas å være ca 530 gravferder og 11 gravplasser totalt.

Prosjektleder vil videre peke på de overordnede samfunnstrekk som gjør seg gjeldende på tros- og livssynsområdet. Det norske samfunn blir stadig mer flerreligiøst og multikulturelt, og skillet mellom gravferd som et offentlig ansvar og en eventuell seremoni som et privat anliggende, utfra den enkeltes tros- eller livssyn, blir tydeligere.

Gravferd er et offentlig ansvar, og på prinsipielt grunnlag mener prosjektleder at kommunen i 2017 ikke bør la ett trossamfunn få ansvaret for å gravlegge alle kommunens innbyggere. Det har lenge foregått en prosess med sikte på å gjøre kirken mer selvstendig i forholdet til både stat og kommune. Ved at kirken overlater gravplassforvaltningen til kommunen kan kirken fokusere på sine oppgaver som trossamfunn, og å utvikle menighetenes og kirkens virksomhet forøvrig. Prosjektleder ser dette som et naturlig skille mellom kirken som trossamfunn, og kommunen som ivaretaker av det offentlige ansvar for gravferd.

Det kan på den andre siden hevdes at gravferd er en oppgave, som det største trossamfunnet fortsatt bør løse, på vegne av storsamfunnet. Det største trossamfunnet har også tradisjonelt hatt nær tilknytning til offentlige myndigheter, og disponerer mange seremoni lokaler, finansiert med offentlige midler. Prosjektleder mener likevel at det ikke er riktig å la ett trossamfunn ha enerett på en offentlig oppgave i 2016, sett i lys av overordnede samfunnsendringer og endringer i forholdet mellom stat og kirke.

Kommunen vil uansett ha stor innflytelse på lokal gravplasspolitikk ved fastsetting av avgifter til bruk av gravkapell, festeavgifter og kremasjonsavgifter, etter forslag fra Kirkelig fellesråd. Kommunen er også eier av krematoriet, og har slik sett en rolle for å tilrettelegge for valg av gravferd (begravelse eller bisettelse). Kommunen har dessuten et økonomisk ansvar for gravplassforvaltning, uansett hvordan den administreres. Prosjektleder mener derfor at forvaltning og drift av gravlegging bør ivaretas av det offentlige. Det er viktig å legge til rette for en organisering av oppgavene som er forutsigbar, stabil, rasjonell og gir effektiv bruk av offentlige ressurser.

Prosjektleder er innforstått med at ansvaret for gravferd, etter gravferdsloven, er lagt til kirkelig

fellesråd, og at kommunen kun kan være gravferdsmyndighet etter avtale med fellesrådet. Men fellesrådet kan også velge å ta hele ansvaret selv, ikke bare «stykkevis og delt», altså ikke velge å beholde bare enkelte deler av gravplassforvaltningen.

Prosjektleder noterer seg samtidig at Kirkelig Fellesnemnd ikke selv ønsker å etablere en ordning for nye Sandefjord som er tilsvarende dagens ordning i Stokke, med fullt ansvar for hele gravplassforvaltningen slik de har etter loven. Fellesrådets vedtak om å ha ansvaret for bare *deler* av gravplassforvaltningen innebærer at fellesrådet må bygge opp en full administrasjon med gravferdsregistre, innkrevingsrutiner for festeavgifter, regnskap for gravlegater mv. Kirkelig fellesnemnd ser det imidlertid ikke som hensiktsmessig, for sin egen virksomhet, å bygge opp et fullt teknisk apparat som kreves for praktisk drift og forvaltning av gravplassene og kirkegårdene, og mener kommunen bør håndtere denne delen av ansvaret gjennom tjenesteytingsavtale.

Lovverket gir åpning for at kommunen kan yte slike tjenester til fellesrådet etter avtale, i stedet for en økonomisk overføring tilsvarende verdien av tjenesten. Prosjektleder vil ikke anbefale at det inngås en slik avtale for gravfred, i den betydning at ansvar og oppgaver deles på to organisasjoner. Dette begrunnes med sårbarheten for området med hensyn til pårørende, og omdømme for den ansvarlige myndighet. Det kan lett bli «gråsoner» og fare for dobbeltarbeid, hvis ansvaret skal fordeles på flere. Tydelig ansvars- og oppgavefordeling bør legges til grunn. Økonomiske beregninger må fortas på bakgrunn av den modell som velges. Det er et mål for kommunen å få til en så rasjonell og effektiv administrasjon og så gode avtaler som mulig. Det er på denne bakgrunn lite ønskelig å gå inn i en avtale om delt ansvar på dette området.

Prosjektleder mener at det er viktig for nye Sandefjord å ta et klart standpunkt, på prinsipielt grunnlag, til både gravplassforvaltning og eventuell deling av dette ansvaret nå. Dette vil gi begge parter anledning til å ha klare mål for sine nye organisasjoner, og det er viktig av hensyn til berørte ansatte. Erfaringen fra Oslo kommune er dessuten at det i etterkant kan være krevende å endre en innarbeidet praksis, hvis den viser seg lite formålstjenlig slik lovverket og myndighetsfordelingen er pr i dag. Prosjektleder er av den oppfatning at en løsning med gravplassforvaltning på kommunal hånd er fremtidsrettet, og vil derfor ikke anbefale at det innledes forhandlinger med Kirkelig fellesnemnd om å inngå en tjenesteytingsavtale, altså en avtale om å gravlegge, vedlikeholde kirkegårder oa uten å ha oversikt og ansvar for hele virksomheten. Kommunen er heller ikke forpliktet til å inngå en slik avtale.

Et alternativ kan være at den modellen som i dag benyttes i Stokke kommune velges for nye Sandefjord kommune. Dette innebærer at Kirkelig fellesråd tar ansvaret for hele gravplassforvaltningen og bygger opp både administrasjon og en teknisk avdeling for dette. I så fall må kommunen overføre ressurser til dette formålet. Kirkelig fellesnemnd må selv vurdere økonomisk og administrativ risiko ved en slik ordning.

KFN ønsker å ha en ny organisering av gravplassforvaltningen på plass fra 1. januar 2017. Prosjektleder gjør for ordens skyld oppmerksom på at gjeldende avtale mellom Sandefjord kommune og Sandefjord kirkelige fellesråd ikke formelt er sagt opp. Avtalen har en oppsigelsesperiode på 4 år. Det er på den annen side mulig å forhandle seg frem til nye avtaler i oppsigelsesperioden, dersom begge parter er enige.

Prosjektleder vil samtidig understreke betydningen av at et fortsatt godt og konstruktivt samarbeid mellom kommune og kirke videreføres i nye Sandefjord, til beste for kommunens innbyggere. Kommune og kirke er i sin natur svært ulike organisasjoner og har ulike roller, oppgaver og påvirkning på innbyggernes liv. Prosjektleder anerkjenner kirkens betydning som både trossamfunn, samfunnsbygger og kulturinstitusjon i en mer en 1000-årig tradisjon i Norge.

Prosjektleder mener den beste løsningen vil være at nye Sandefjord kommune har fullt og helt ansvar for gravplassforvaltning etter Gravferdsloven § 23. Kirkelig fellesnemnd har gjort vedtak om at de ikke ønsker at kommunen har fullt og helt ansvar, men ønsker at kommunen ivaretar noen oppgaver med grunnlag i tjenesteytingsavtale, mens ansvaret legges til Kirkelig Fellesråd.

Prosjektleder mener en slik løsning ikke er fremtidsrettet, og at den kan være byråkratiserende, og anbefaler derfor Fellesnemnda at man ikke inngår slik tjenesteytingsavtale som Kirkelig fellesnemnd ønsker.

Gudrun Haabeth Grindaker
Prosjektleder

Ingrid Marie Eidsten
Saksbehandler