



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Gravplasser i norsk plansystem

- **Den lokale og regionale gravplassforvaltningens påvirknings prosesser forbundet med plan- og byggesaker i Fredrikstad**

Graveyards in the Norwegian planning system.

- Local and regional graveyard managements influence on the processes with planning and building matters in Fredrikstad

Vegard Gulli

By- og regionplanlegging

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på min master i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven er gjennomført høstsemestret 2018.

Jeg vil takke alle som på noen måte har vært med å bidra til denne oppgaven og vil rette en stor takk til veileder Kirsten G. Lunde ved fakultetet for landskap og samfunn. Takk for alle innspill, kommentarer og gjennomlesning av utkast. Inger-Lise Saglie ved fakultet for landskap og samfunn, tusen takk for din hjelp med vinkling og problematisering av temaet for oppgaven og veiledning. Jeg vil også rette en stor takk til informantene fra Fredrikstad kirkelig fellesråd, Borg bispedømmeråd, regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune og nasjonal gravplassrådgiver som tok seg tid til å stille til intervju og bidra med nyttig informasjon til oppgaven. Byarkivet i Fredrikstad kommune skal også ha en stor takk for at de tok seg tid til å finne fram relevante dokumenter for oppgaven og at jeg fikk komme å se og lese gjennom dette materialet. Bente Moen Torgersen skal også ha en takk for korrekturlesing.

Jeg vil også rette en stor takk til min familie som har bidratt med innspill, konstruktiv kritikk, samt støtte i arbeidet med oppgaven og gjennom studietiden min. Dere kunne jeg ikke vært foruten.

Ås, 14. Desember 2018

Vegard Gulli

Sammendrag

For at det skal være tilstrekkelig areal og ro på gravplassene, må de ikke bli omringet av høye hus og nærhet til mye trafikk. De pårørende trenger et sted de kan gå til for å minnes den avdøde uten å måtte føle seg beskuet av folk, som bor eller oppholder seg tett på gravplassen. For at det skal være mulighet for utvidelse av gravplassene i tråd med deres karakteristiske trekk, er det viktig at forvaltningsorganenes påvirkningsmuligheter hensyntas i prosessene rundt plan- og byggesaker.

Denne oppgaven vil prøve å finne svar på hvordan organiseringen av forvaltningsorganene for gravplasser påvirker plan- og byggeprosesser, gjennom å undersøke hvordan påvirkningsprosessene gjennomføres. Gjennom å se på hvordan påvirkningspraksisen blir gjennomført vil en kunne se hvordan de forholder seg til de formelle reglene eller om det foretas uformelle prosesser under påvirkningen av plan- og byggesakene. Det er også undersøkt hvordan den nasjonale gravplassrådgiveren er med på å påvirke den lokale og regionale gravplassforvaltningens uttalelser til plan- og byggesakene. Omorganiseringen av gravplassforvaltningen som er foreslått i høringsforslaget om ny lov om tros- og livssynssamfunn er også blitt vurdert. De foreslåtte endingene vil kunne påvirke dagens prosesser rundt plan- og byggesaker.

Datainnsamlingen har foregått gjennom semistrukturerte intervjuer med representanter fra Borg bispedømmeråd, Fredrikstad Kirkelig fellesråd, regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune og nasjonal gravplassrådgiver. I tillegg til intervjuene er det gjennomført dokumentanalyse av varslingslister til kommuneplaner, høringsuttalelser til kommuneplaner, utvalgte reguleringsplaner og byggesaker forbundet med gravplassene i Fredrikstad kommune. Fredrikstad kommune er valgt som case siden de følger den standardiserte formen for forvaltning av gravplasser, hvor forvaltningsansvaret ligger til Den norske kirke.

Dagens gravplass organisasjonsstruktur er oppsplittet og komplisert. Det er vanskelig for forvaltningsorganene selv å forstå sitt ansvarsområde og hvilke oppgaver som ligger til hvert nivå. Det kom fram at Borg bispedømmeråd har lite kunnskap om hvilket ansvar de har forbundet med å gi uttalelser til kommuneplaner. Studien har også sett problematikken for Fredrikstad kommune med å forstå hvem som skal ha varsel om planoppstart og få tilsendt planforslaget når det skal på høring. Gjennom intervjuet med nasjonal gravplassrådgiver kom det fram at dette er et generelt problem i flere kommuner.

Den foreslåtte endringen med at bispedømmerådets oppgaver overføres til fylkesmannen eller et fylkesembete innebærer at bispedømmerådet ikke skal være høringsinstans. Fylkesmannen er i dag høringsinstans for andre fagområder, og dermed vil saker som berører gravplasser sikres en bedre saksbehandling. Fylkesmannen eller et fylkesembete vil trenge kompetansebygging rundt gravplassforvaltning.

Abstract

It is important to maintain the place around the graveyards, so it will not be surrounded by tall houses and noise from traffic. The dependents need a place that they could go to, and remind their relatives, without people who look at them all the time. It could be people that live near the graveyards or people that walk by. It is important that the graveyards have a working influence at the planning and building matters.

This task will try to find answer on how the organization of the government for graveyards, influence the planning and building matters through a survey of how the impact process are carried. By looking at how the impact process are carried, you will be able to see how the government for the graveyards relate to the formal rules or if it will, under influence of the planning and building matters, be taken some unformal processes. It is also looked at how the national graveyard advisor is taking part of the local and regional graveyard managements statements for the planning and building matters. The reorganization of the graveyard management that is planned in the draft of proposal about the new law for belief- and faith community, is also rated, too look how the changes will influence todays processes around the planning and building matters.

The data collection has been done by semi structured interview with represents of "Borg bispedømmeråd" the regional graveyard managements, "Fredrikstad Kirkelig fellestråd" the local graveyard managements, the government of building plans in Fredrikstad municipality, and the national graveyard advisor. In addition to the interviews, it is also completed document analysis of notification list to the municipality plans, hearings for the municipality plans, selected regulation plans, and building tasks, that are related to the graveyards in Fredrikstad municipality. Fredrikstad municipality is selected as a case, because they follow the standard management of graveyards, where the responsibility of the management is placed to Church of Norway.

Today's organization of graveyards is split and complicated. It is difficult for the management itself to understand their responsibility and witch task that belongs to each level. It emerged that "Borg bispedømme" don't have enough knowledge of what responsibility they have for giving statements to the municipality plans. It is also been revealed that Fredrikstad municipality have difficulties of understand who should be notified of the start of plans and who they should send the plan suggestion to, when the plans are going to hearing. It isn't only in Fredrikstad municipality this is unclear. The interview with the national graveyard advisor it was revealed that this is a general problem.

The suggested changing of what belongs to "Bispedømmerådet" is transferred to the chancellor or one county office, means that "Bispedømmerådet" will not be the consultative body. Today the chancellor is the consultative body for other disciplines, and the processes that are related to the graveyard will be secured in a better proceeding. Both the chancellor and one county office need more competence with graveyards to do a successful work.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
Figurtabell.....	6
Vedlegg.....	6
1. Innledning.....	7
1.1 Introduksjon til oppgaven	7
1.2 Bakgrunn for oppgaven	8
1.3 Aktualisering av tema	9
1.4 Problemstilling.....	11
1.5 Avgrensning av oppgaven	12
1.6 Presisering av begreper og forkortelser	13
1.7 Case område.....	13
1.8 Oppgavens oppbygging	15
2 Teori.....	16
2.1 Formelle og uformelle prosesser	16
2.2 Instrumentelle perspektiv	17
2.3 Institusjonelle perspektivet.....	18
3 Beskrivelse av forvaltningsorganene og deres ansvarsområde	21
3.1 Lovverk og forskrifter	21
3.2 Forvaltningsorganene.....	23
3.3 Bestemmelser fra plan- og bygningsloven	28
3.4 Gravplassers krav til plan- og byggesaker	30
3.5 Høringsnotat om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn	31
4. Metode	33
4.1 Litteraturstudie.....	33
4.2 Casestudie	33
4.3 Analyseenheter	34
4.4 Datagrunnlaget.....	34
4.4.1 Dokumentanalyse.....	34
4.4.2 Intervjuer	35
4.5 Metodiske betraktninger.....	37
4.6 Reliabilitet og validitet	39
4.7 Generalisering	40

4.8 Etiske ansvar.....	40
5. Empiri	41
5.1 Gjennomgang av kommuneplaner	41
5.2 Reguleringsplaner i naboskap til gravplasser	45
5.3 Gjennomgang av byggesaker	51
5.4 Synspunkter rundt nasjonal gravplassrådgivers rådgivningstjeneste?	55
5.5 Synspunkter fra intervjuene rundt ny lov om tros- og livssynssamfunn	56
6 Diskusjon	59
6.1 Diskusjon rundt oppgavens underproblemstillinger	59
6.2 Diskusjon rundt oppgavens hovedproblemstilling.....	67
7 Konklusjon	71
7.1 Aktuelle temaer for videre forskning	72
Kilder.....	73
Vedlegg.....	75

Figurtabell

Figur 1 Finne, S. (2017, 26. oktober). Eg kvir meg for å vitja grava hans. Hordaland Avis, s. 2-3.....	9
Figur 2 Holden, L. (2018, 26, oktober). Kyrkja er kritisk til planprosessen for Trøym. Hallingdølen avis, s. 9.	9
Figur 3 Fragel, G. (2018, 19. oktober). Bremsar ikke for gravplass. Porsgrunns dagbladet, s. 4.	10
Figur 4 Damsgaard, V. (2018, 6. april). Kritisk til boligblokker tett på kirka. Fædrelandsvennen avis, s. 10.	10
Figur 5 Kart over Fredrikstad kommune med oversikt over gravplassene i Fredrikstad kommune.	14
Figur 6 Organisasjonskart over gravplassforvaltningsorganene og med deres oppgaver.....	23
Figur 7 Ny detaljreguleringsplan over gang og sykkelvei Begby. Rødt omringet område viser området som ny reguleringsplan gjelder for. Blått omringet areal viser eksisterende gravplass. Gul linje markerer eksisterende fylkesvei. (Reguleringsplankart hentet fra Fredrikstad kommunenes karttjeneste).....	45
Figur 8 Reguleringsplan for ny riksvei 108 – parsell Kråkerøy – Søndre del. Rødt omringet område viser arealet som ny reguleringsplan gjelder for. Blå markering viser areal som i dag er avsatt til gravplass. (Reguleringsplankart hentet fra Fredrikstad kommunenes karttjeneste)	47
Figur 9 Reguleringsplan for gamle Fredrikstad stadion. Område med rødt ring markerer ny reguleringsplan. Blått omringet område viser dagens gravplass. (Reguleringsplankartet er hentet fra Fredrikstad kommunes karttjeneste).....	48
Figur 10 Rød markering viser plassering av hundeluftegård. Gul markering viser eiendommen som Leie gravlund ligger på. Blå markering viser Glemmen gravlund. (kart hentet fra Google maps).....	51
Figur 11 Kart over Glemmen Gravplass. Blå markering viser Glemmen gravplass. Rød markering viser plassering av skatepark. (kart hentet fra Google maps).....	52
Figur 12 Dagens organisering.	66
Figur 13 Foreslått organisering med fylkesmann.....	66
Figur 14 Foreslått organisering med fylkesembete.	66

Vedlegg

- Vedlegg A – Intervjuguide saksbehandler for Borg bispedømmeråd
- Vedlegg B – Intervjuguide gravlundsjef for Fredrikstad kirkelig fellesråd
- Vedlegg C – Intervjuguide regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune
- Vedlegg D – Intervjuguide nasjonal gravplassrådgiver
- Vedlegg E – Liste over arkivdokumenter.

1. Innledning

1.1 Introduksjon til oppgaven

Oppgaven tar for seg hvilke prosesser gravplassforvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd bruker for å påvirke plan- og byggesaker som berører gravplassene i Fredrikstad kommune. Hvordan forvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker vil bli belyst gjennom en gjennomgang av arkivmateriale forbundet med rullering av kommuneplanens arealdel, utvalgte reguleringsplaner, tidligere byggesaker forbundet med gravplassene og fire intervjuer. Intervjuene består av representanter fra regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune, Fredrikstad kirkelig fellesråd, Borg bispedømmeråd og nasjonal gravplassrådgiver. Ut fra dette vil jeg kartlegge og diskutere deres påvirkningsprosesser opp mot dagens lovverk. Til slutt vil jeg ta for meg de organisatoriske endringene som foreslås i høringsnotatet om ny lov om tros- og livssynssamfunn, for å se hvordan de foreslåtte endringene vil virke inn på dagens organisering.

Fredrikstad er valgt som caseområde siden de følger den standardiserte formen for forvaltning av gravplasser etter lov av 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd og dens forskrift 1. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd. Lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd vil videre i oppgaven bli nevnt med lovens korttittel «gravferdsloven». Dens forskrift 1. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd vil det videre i oppgaven bli benyttet forskriftens korttittel «gravplassforskriften».

Den standardiserte formen for forvaltning av gravplasser innebærer at ansvaret for den lokale gravplassforvaltningen og den regionale gravplassforvaltningen ligger hos Den norske kirke. Kirkelig fellesråd er lokal gravplassforvalter og bispedømmeråd er regional gravplassforvalter. Noen kommuner har valgt å overta forvaltningsansvaret fra Den norske kirke, slik at forvaltningsansvaret ligger til kommunen. Jeg ønsker i denne oppgaven å se på en kommune hvor Den norske kirke har ansvaret. Fredrikstad kommune ble valgt fordi dette er en interessant kommune å fordype seg i på grunn av mye boligutbygging og samferdselsutbygging.

Endringer i organiseringen av Den norske kirke er blitt foreslått i høringsnotatet som kom høsten 2017 i forbindelse med ny lov om tros- og livssynssamfunn. Om denne omorganiseringen blir aktuell vil den kunne påvirke hvem som har ansvar for å påvirke plan- og byggesaker som angår gravplasser. Jeg vil derfor mot slutten av oppgaven ta for meg hvordan en slik omorganisering vil endre påvirknings prosesser for å ivareta areal til fremtidig gravlegging i Fredrikstad kommune.

1.2 Bakgrunn for oppgaven

Gravlegging har vært vanlig tradisjon helt siden førkristen tid hvor likbrenning var vanlig. Etter år 1000 ble det vanlig å gravlegge uten brenning etter innføringen av kristendommen. Areal rundt kirkene ble gitt av kongen til kirken slik at de kunne gravlegge de døde samlet rundt kirken og det ble kalt kirkegård (NOU 2006:2). Den første loven som omhandlet gravplasser var lov av 3. august 1897 nr. 1 om kirker og kirkegaarde. Lovens korttittel «kirkegårdsloven» vil bli brukt videre i oppgaven. Kirkegårdsloven gjaldt for gravplassene frem til 1997. I 1997 kom dagens gravferdslov til anvendelse. Det tok altså 100 år før den første loven ble endret. I dagens lov er det ikke kongen som har ansvar for å avsette areal til gravplasser, men kommunen (Gravferdsloven, 1996). Begrepet kirkegård er i dag byttet ut med gravplass for at det skal være mer livssynsåpent (NOU 2013:1). Ordet «gravplass» vil bli brukt gjennom oppgaven.

Gravplassene er under stadig press på grunn av utbygging som skjer i kommunene, samtidig trenger gravplassene mer areal for å kunne gravlegge den fremtidige befolkningen. Mange av gravplassene i landet ligger i bynære områder som også mange utbyggere ser som attraktive for blant annet boligbygging. Dette gjør at gravplassene får konkurranse om nærliggende areal for videre utvidelse eller nyanlegg. Kommunen er ansvarlig for at det til enhver tid er mulig å gravlegge minst 3 prosent av kommunens befolkning (Gravferdsloven, 1996). For at det skal la seg gjøre, er det behov for at gravplassene har tilgjengelig areal med muligheter for utvidelser i framtiden. Kirker og gravplasser som opprinnelig lå i utkanten av byer og tettsteder er i dag innlemmet i by- og tettstedskjernene. Det gir mange gravplasser utfordringer med plan- og byggesaker i naboskapet for å sikre nok areal til gravlegging. Med sterk utbyggingsaktivitet i mange kommuner er spørsmålet hvordan gravplassene blir i varetatt og hvordan kirkelig fellesråd og bispedømmerrådet påvirker plan- og byggesaker for å ivareta sine interesser og verdier.

Bremser ikke for gravplass

Den norske kirke vil ha mer plass til graver på Eidanger, men Øygarden vil ikke bremse ned stort boligprosjekt i sandtaket.

GEIR FRAGEL, påttalingsrådgiver, 40 år, 407

Det har kommet fram tydelige konflikter mellom kommuner og kirke i forbindelse med planlagt utbygging av sandtaket på Eidanger. Det vil Peter Øygarden bygge flere hundre boliger. Kirkelederen i Porsgrunn har sagt at området som fra før er tenkt avsatt til nye gravplasser ved Eidanger kirke, er det samme som Øygarden foreslår som utbyggingsområde for flere hundre boliger. Nå har partene burt møte.

Utbygging i Sandtaket er et aktuelt spørsmål for å kunne realisere planlagt utbygging, av hensyn til avtaleforholdene med Nye Vester som deponering av avfallsdeponier fra E18-område og det ikke akkurat å utarbeide framdrift i reguleringsarbeid. Tidlig og nær med Nye Vester hadde fastslått de arbeid med boligbygging og volumbestilling pågår fortløpende, skriver møtesekretær Berit og Birthebjørn i vedlagt notat som nå er offentliggjort fra møtet 2. oktober.

Til møtet var Peter Øygarden og Der Magnus H. Præsthammer fra utbygging Eidanger Boligutvikling AS. Opplysningsvesenets Råd var representert med Hans Sivertsen, Hanses Gørud, Marianne Lid og Klara Barne fra kommunen, Ingvang Sørbø fra Porsgrunn kirkelege fellesråd, Trine Endresen og Lars Hvalvass fra Feste, og Trine Sivertsen fra Nye Vester Bernehusen AS.

I denne saken er to interesserte parter med hverandre, sier Ingvang Sørbø.



SANDTAKET-UTBYGGING: Øygarden er viktig til å gjøre utbygging av boligblokkene i sandtaket på Eidanger, men partene er på kollisjonskurs.

«Den norske kirke vil ha mer plass til graver på Eidanger, men Øygarden vil ikke bremse ned stort boligprosjekt i sandtaket.» (Fragel, 2018)

«Kirkesjefen i Porsgrunn har sagt at området som fra før er tenkt avsatt til nye gravplasser ved Eidanger kirke, er det samme som Øygarden foreslår som utbyggingsområde for flere hundre boliger.» (Fragel, 2018)

Figur 3 Frangel, G. (2018, 19. oktober). Bremser ikke for gravplass. Porsgrunns dagbladet, s. 4.

«De peker på at nærmeste bebyggelse kommer kun 10-15 meter fra kanten av gravplassen. Og de spør om ikke kirkelovens bud om minimum 60 meter til nærmeste hus blir brutt.» (Damsgaard, 2018)



Bak blokkene sentralt i bildet ses Flikkerøy kirke og rundkjøringen til høyre. Det er planlagt 45 boenheter i de tre blokkene. FOTO: AV VEIEN I KOMMUNEN

Kritisk til boligblokker tett på kirka



Daglig leder Roy Øverland foran Flikkerøy kirke. Boligbygging på årem bak til venstre. FOTO: JACOB KJØRHAUG



Sakkebehandler Jøran Sivertsen. AKKORDEN

Agder bispedømme og Flekkeøy menighet løfter sine øyne opp til naboen. De håper hjelpen kommer fra kommunen.

KRISTIANSTAD

Naboen på årem bak oss har nemlig store ting på gang.

De store blokkene kan fort skape litt usro. Å utsett party skrik og skrell fra lekeplassen som går ut over rovelighet og ro på kirkegården er førstprioritet for oss, sier daglig leder Roy Øverland i Flikkerøy menighet.

Det gamle barnebygg, som i dag er fross, og tre eldre boliger skal rives til fordel for tre boligblokker.

Byggingene skal romme innfall 45 leiligheter i tre etager. I tillegg kommer fire tomannsboliger.

By- og miljøutvalget har vedtatt å legge reguleringsplanen for boligprosjektet ut på høring, før endelig vedtak i bystyret senere i år.

– BØR TA HENSYN
Den norske kirke foretaker å bli husholdt i lokalmenigheten så vel som Agder og Telemark bispedømme nå har som mål å innføre til kommunen.

De peker på at nærmeste bebyggelse kommer kun 10-15 meter fra kanten av gravplassen. Og de spør om ikke kirkelovens bud om minimum 60 meter til nærmeste hus blir brutt.

– Vi ønsker at denne type boligblokker har en hensyn til omgivelserne. De er en kirke og kirkegård såpass viktige funksjoner og elementer i kulturlandskapet at bygging bør vurderes det, skriver saksbehandler Steinar Skovmedal.

Han mener det er i alle interesser, inkludert kirkebyggere, at det blir litt avstand mellom bolig og gravplassen.

I løpet av våren er det byggestart for nye Flikkerøy kirke, til en byggekostnad på 10 millioner kroner. Men utvidelsen skjer på motsatt side, og berører ikke utbyggingssaken.

– ER BLITT MOTKOMMET
Administrasjonen i kommunen er positiv til forslaget da Flikkerøy trenger mer nære boligbygg-

se, og fortetting nær sjøs sentrområde er ønsket politisk.

Kirken og kirkegården har vært opptatt av hele tida, og utbygging har innarbeidet tilbakemeldinger om å trappe ned bebyggelsen nærmest kirkegården og trekke byggingene vekk fra kirka, sier sakkebehandler Arne Sivertsen i planutvalget.

Han poengterer at det har vært en permisjon med et godkjent som en skjerm mellom ny bebyggelse og kirkegård.

Videre at kirkelovens forbud mot å bygge nærmere enn 60 meter fra kirke gjelder for spreidte de strek.

– Planen legger til rette for urban bebyggelse nær sentrum på Flikkerøy, sier Sivertsen.

– Du mener dere har gjort nok for å ivareta kirka?

– Ja, men det er mulig å gå mer inn i detaljene. Vi er interessert i Årværens kirke, helt klart. Vi har akkurat fått inn tilbakemeldinger om, må se på dem og gå i dialog, svarer sakkebehandleren.

– STOR RESPEKT FOR KIRKA
Jøran Sivertsen er utarbeider og styreleder for utbygging Utbyggingen AS. Han opplyser at planene har vært ute siden 2011.

– Vi har hatt en del dialog med kirka tidligere om dette, og kommet til en god forståelse på et vis. Jeg ser de har sagt litt, men vi mener det er ganske bra avstand og bufferone mellom bebyggelse og kirka.

Bølge Pedersen blir lekeplassen blir lokalisert i nærhet av gravplassen, på god avstand fra kirkegården.

– Jeg tror ikke det er, vi er rimelig sikre på at det er en avstand som er viktig for oss.

– Så dere er ikke bekymret for at folk på kirkegården blir forstyrret?

– Jeg har hørdt her i mange år, mitt barndoms hjem ligger nærmest kirka. Det har aldri vært noe problem, og hvis det er et problem må vi prøve med støvsylere, svarer Arne Pedersen.

Han sier de prøver å se på skilpott, mens berørte Rolf Pedersen og barndomsvennen Karl og Kristian Lewis sier i8 prosent hver seg.

TAKT VINDARD DAMSGAARD
sagst. damsgaard@p4.no

FAKTA
Kirkelovens paragraf 21. Oppføring av ny kirke m.v.

– Ny kirke skal bygges på en kirke- eller kirkegårdsplott eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Ny kirke skal i kommunen ha utpekt til et område av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Kirkebyggingen skal godkjenne av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Kirkebyggingen skal godkjenne av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Kirkebyggingen skal godkjenne av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Kirkebyggingen skal godkjenne av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

– Kirkebyggingen skal godkjenne av kommunen, eller på et område som er utpekt til kirkebygging, eller på et område som er utpekt til kirkebygging.

Figur 4 Damsgaard, V. (2018, 6. april). Kritisk til boligblokker tett på kirka. Fædrelandsvennen avis, s. 10.

1.4 Problemstilling

Oppgaven tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling:

Hvordan påvirker organiseringen av gravplassforvaltningsorganene prosesser knyttet til plan- og byggesaker?

Underproblemstillinger:

1. Hvordan påvirker forvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd utarbeidelse av kommuneplan og reguleringsplaner i Fredrikstad kommune?
2. Hvordan påvirker forvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd byggesaker som berører gravplassene i Fredrikstad kommune?
3. Hvordan påvirker nasjonal gravplassrådgiver prosessene knyttet til plan- og byggesaker for gravplasser?
4. Hvordan vil forslaget om omorganiseringen av Den norske kirke i høringsnotatet om ny lov om tros- og livssynssamfunn ha innvirkning på forvaltningsorganenes påvirkningsmuligheter?

Oppgaven tar for seg organiseringen av forvaltningsorganene knyttet til gravplasser, for å belyse hvordan forvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker forbundet med gravplassene i Fredrikstad kommune. For å kunne gi svar på hovedproblemstillingen analyseres de lovmessige formelle prosessene forbundet med plan- og byggesaker ut fra plan- og bygningsloven og gravferdsloven med forskrift. Gjennom analyse av lovverket vil de formelle prosessene komme fram, samt roller og ansvarsoppgaver til de ulike organene. De uformelle prosessene kommer til syne i oppgaven fra gjennomgang av kommunens planarkiv, vedtatte reguleringsplaner, konkrete byggesaker forbundet med gravplassene og gjennom intervjuer hvor representanter fra ulike forvaltningsorganer forteller om sine erfaringer forbundet med plan- og byggesaker.

Underproblemstillingene tar for seg sentrale elementer som er med på å forklare hvordan forvaltningsorganene påvirker prosessene i plan- og byggesaker forbundet med gravplasser.

I første underproblemstilling skal det undersøkes hvilke påvirknings prosesser som gjøres av Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd i forbindelse med utarbeidelse av kommune- og reguleringsplaner som berører gravplasser i Fredrikstad kommune. Dette gjøres gjennom å undersøke hvordan de to forvaltningsorganene tar stilling til planene, og hvordan de gir innspill og uttalelser til planene. I tillegg vil jeg se på hvordan kommunen forholder seg til disse to forvaltningsorganene ved utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner. Utgangspunktet for å finne svar på første underproblemstilling er gjennomgang av arkivmateriale bestående av innspill og høringsuttalelser til kommuneplanens arealdel fra 1997 til i dag. Dette tidsspennet er valgt for å se hvordan

utviklingen har vært etter at ny gravferdslov trådte i kraft 1. januar 1997. Det er også gjort undersøkelser i tre vedtatte reguleringsplaner som berører gravplasser. Samt intervjuer med Borg bispedømmeråd, Fredrikstad kirkelig fellesråd, nasjonal gravplassrådgiver og en representant fra avdelingen for regulering og byggesak i Fredrikstad kommune. Gjennomgang av dokumenter og intervjuene vil forhåpentligvis vise hvordan forvaltningsorganene påvirker planene. Ved å sammenligne påvirkningsprosessene med de formelle prosessene i lovverk og forskrifter, vil en finne hvilke formelle og uformelle prosesser som blir igangsatt på veien.

Andre underproblemstilling trekker fram hvordan Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd påvirker byggesaker og nabovarslinger. Gjennom å undersøke konkrete byggesaker vil en se hvordan prosessen har foregått og hvordan de formelle prosessene er blitt fulgt og på den måten vise hvilke uformelle prosesser som blir foretatt underveis i prosessen. I tillegg til dataanalysen vil intervju med de ulike forvaltningsorganene også være med å belyse de uformelle prosessene som gjøres.

Tredje underproblemstilling skal belyse hvordan Nasjonal gravplassrådgiver påvirker plan- og byggesaker gjennom Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd. Dette vil bli belyst gjennom intervjuer med de ulike forvaltningsorganene og gravplassrådgiveren.

Fjerde underproblemstilling skal gi svar på hvordan dagens påvirkningsmuligheter vil bli endret gjennom at det foreslås endringer i gravplassorganiseringen i høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn. For å finne svar på denne underproblemstillingen vil jeg se på de organisasjonsendringene som foreslås i høringsnotatet opp mot dagens organisering og praksis rundt påvirkning av plan- og byggesaker. I tillegg vil jeg bruke intervjuene til å få fram informantenes synspunkter rundt saken om en mulig ny organisering.

1.5 Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven er avgrenset til å kun ta for seg forvaltningsorganene som er organisert gjennom Den norske kirke med et caseområde. Forvaltningsansvaret for gravplassene kan overføres til kommunen, og noen kommuner har valgt å påta seg dette ansvaret. Det er gjennom oppgaven ikke tatt stilling eller undersøkt hvordan problematikken rundt de prosessene hadde blitt om det hadde vært kommunalt ansvar i Fredrikstad kommune.

Oppgaven er også begrenset til å kun ta for seg offentlige gravplasser.

1.6 Presisering av begreper og forkortelser

- Gravplass - vil bli brukt gjennomgående i oppgaven som begrep for kirkegård og gravlund. Kirkegård og gravlund vil bli benyttet når det er snakk om en gravplass som har kirkegård eller gravlund i navnet på gravplassen som for eksempel Vestre gravlund.
- Lokalt nivå – vil i denne oppgaven bety Fredrikstad kirkelig fellesråd.
- Regionalt nivå – vil i denne oppgaven bety Borg bispedømmeråd. Borg bispedømmeråd dekker kommunene innenfor Østfold og Akershus unntatt Asker og Bærum kommune (Den norske kirke, u. å.-d).
- Lokal gravplassforvaltning – vil i denne oppgaven bli brukt til å definere kirkelig fellesråd sitt lokale forvaltningsansvar av gravplasser.
- Regionalt forvaltningsansvar – vil i denne oppgaven bli brukt om bispedømmerådets regionale forvaltningsansvar ovenfor gravplassene.
- Forvaltningsorgan – vil si et organ som har forvaltningsansvar etter gravferdsloven eller gravferdsforskriften.
- Institusjon – vil i denne oppgaven bli brukt som synonym til organene som er nevnt i oppgaven.
- Formell – vil i denne oppgaven bli brukt om prosesser som er styrt etter lov og forskrifter
- Uformell – vil i denne oppgaven bli brukt om prosesser som ikke følger lov og forskrift, men består av normer og kulturell praksis.
- Naboskap – vil i denne oppgaven bli brukt om direkte nabo.
- Nasjonal gravplassrådgiver – vil også bli omtalt som gravplassrådgiver.

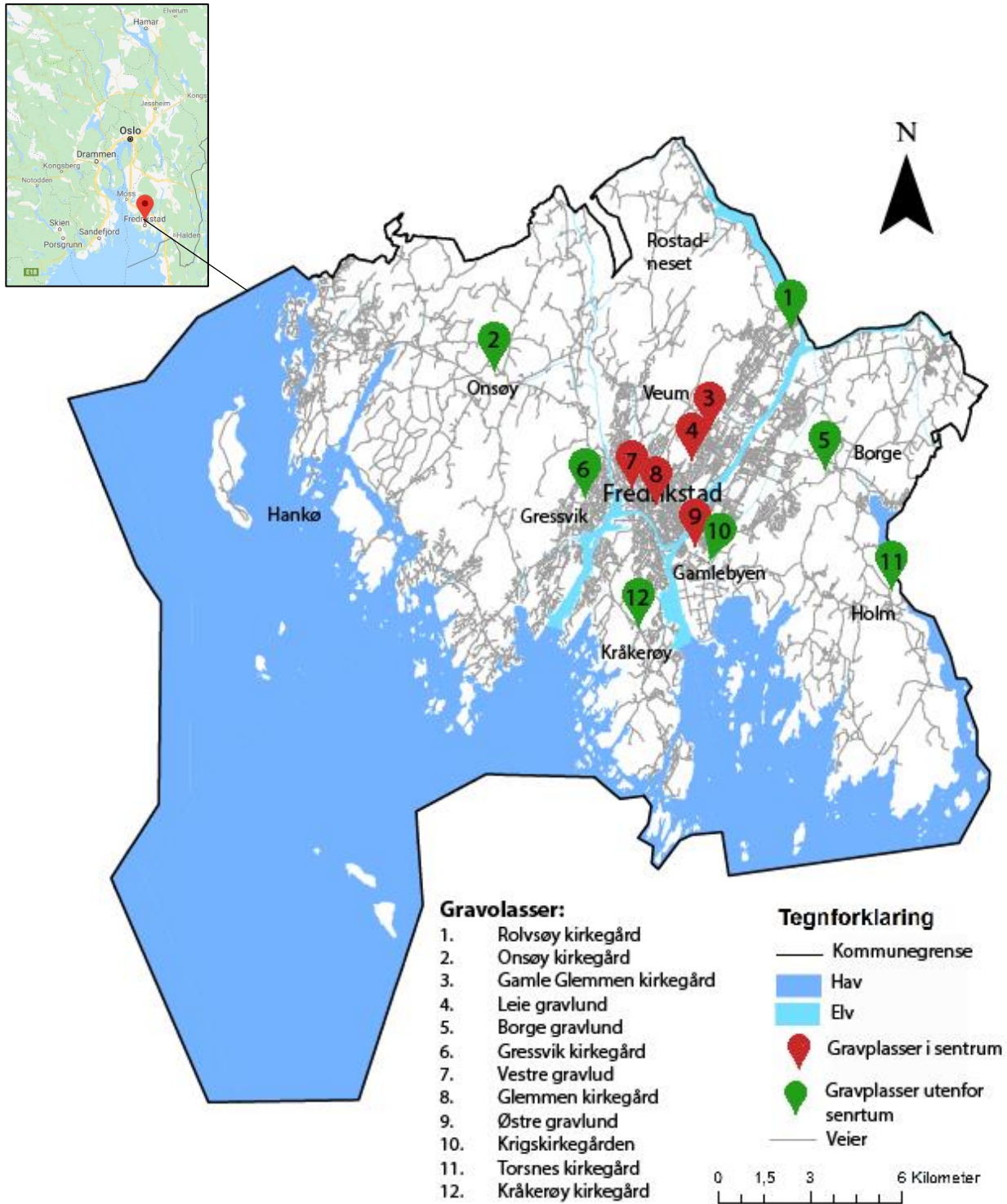
1.7 Case område

Som studieområde er det i denne oppgaven valgt å se på Fredrikstad kommune.

Fredrikstad ligger i Østfold ved utløpet av Glomma. Kommunen grenser til Råde i nordvest, Sarpsborg i nordøst og øst og Hvaler i sør. Glemmen ble i 1964 innlemmet i Fredrikstad kommune og senere ble Onsøy, Rolvsøy, Borge og Kråkerøy innlemmet i 1994. Fredrikstad er fylkets mest folkerike kommune. Mot slutten av 2017 har Fredrikstad kommune 80 977 innbyggere med et kommuneareal på 287 kvadratkilometer.

Mye av bosetningen i kommunen er sentrert til begge sider av Glomma rundt bysentret, men med flest bosatt på vestsiden. 26 % bor på østsiden, 62 % bor på vestsiden og 12 % på Kråkerøy og Kjøkøy. Selv med sterk nedgang i tradisjonell industri har Fredrikstad hatt en jevn vekst i folketallet. Fra 2007 til 2017 økte folketallet i gjennomsnitt med 1,2 % i året (Thorsnæs, 2018).

De offentlige gravplassene i Fredrikstad kommune forvaltes av Fredrikstad kirkelig fellestråd. Fredrikstad kommune har 12 gravplasser (Den norske kirke, u. å.-c). Hvor halvparten ligger i bysentrum med liten mulighet for utvidelse. Kartet nedenfor viser plassering av de ulike gravplassene i kommunen, samt hvor Fredrikstad kommune ligger på kartet.



Figur 5 Kart over Fredrikstad kommune med oversikt over gravplassene i Fredrikstad kommune.

1.8 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av sju kapitler. Hvor dette første kapitlet tar for seg innledningen til oppgaven bestående av oppgavens bakgrunn, tema, problemstilling, aktualisering av tema og forklaring av caseområdet.

Kapittel to presenterer oppgavens teorigrunnlag, som består av hvordan formelle og uformelle prosesser i offentlige organisasjoner oppstår og hvordan disse påvirker organisasjonens tilpasningsevne til samfunnet.

I kapittel tre presenteres forvaltningsorganene for gravplasser og de ulike organenes ansvar i forhold til plan- og byggesaker, ut fra plan- og byggingsloven, gravferdsloven og dens forskrift. Bakgrunnen for dette er å få et klart bilde av de formelle prosessene, før jeg går i gang med å finne hvilke prosesser som gjøres for å påvirke plan- og byggesaker. Mot slutten av kapitlet presenteres den foreslåtte omorganiseringen av lokal og regional gravplassforvaltningen i høringsnotatet om ny lov om tros- og livssynssamfunns.

Kapittel fire omhandler metoden som er brukt for å belyse problemstillingen til oppgaven. Gjennom metodekapitlet forklares metodene som er benyttet i oppgaven, samt begrunnelse for den valgte metode. I tillegg trekkes fram tanker angående reliabilitet, validitet og det etiske ansvaret rundt datainnsamlingen.

I kapittel fem presenteres innsamlet empiriske data, bestående av dokumentanalyse og intervjuer.

I kapittel seks diskuteres de empiriske dataene opp mot teorigrunlaget i kapittel tre. Dette danner grunnlaget for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

I kapittel sju kommer jeg med en konklusjon på oppgavens problemstilling ut i fra hva jeg har funnet ut. Til slutt vil jeg ta for meg behov for videre forskning rundt temaet.

2 Teori

Teorikapitlet tar utgangspunkt i formelle og uformelle prosesser som tilhører den institusjonelle tilnærmingen. Først forklares formelle og uformelle prosesser før de instrumentelle og institusjonelle perspektivene presenteres.

2.1 Formelle og uformelle prosesser

Formelle beslutningsprosesser i en organisasjon følger skriftlige regelverk og lover. Noen ganger tas det andre veier enn hva den juridiske formelle lovgivningen sier og det oppstår da uformelle prosesser. De uformelle prosessene kan blant annet oppstå på bakgrunn av krav og press fra personer eller andre kulturelle arbeidsrutiner i organisasjonen (Christensen et al., 2015).

I den formelle organisasjonsstrukturen er det begrensninger på den enkeltes handlinger og endringer. Medlemmene i organisasjonen plikter å følge prosedyrer og fremgangsmåter for å nå organisasjonens mål (Christensen et al., 2015). Hvem som kan eller skal gjøre de ulike oppgavene i en organisasjon er fastsatt gjennom medlemmenes rolle eller hvilken posisjon den ansatte har i organisasjonen ut fra organisasjonens organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover. Det forutsettes at alle medlemmene i organisasjonen handler ut fra organisasjonens interesser og at medlemmene tilpasser seg sin rolle og posisjon i organisasjonen (Aven et al., 2004). Oppgavene til medlemmene i organisasjonen gjøres upersonlig gjennom klare regler og prosedyrer som begrenser muligheten for individuelt handlingsrom, som gjør det mulig å realisere bestemte mål og verdier uten personlig vinkling. Ett mål kan være at kommunen opprettholder kravet om å kunne gravlegge minst tre prosent av befolkningen, slik det er krav om i gravferdsloven. Uansett hva de ansatte mener om dette, må de arbeide for å opprettholde dette kravet etter den formelle loven. Verdier er den retningen en ønsker å følge, en kan si at å følge gitte lover og regler er den verdi som en kommune vil ha.

I formelle organisasjoner sies det ikke noe om den faktiske handlemåten til det enkelte medlemmet, fordi de klare reglene og prosedyrene legger føringer for hvordan oppgavene skal utføres av medlemmene (Christensen et al., 2015). Gjennom forutsigbare og faste regler utfører medlemmene arbeidsoppgavene i samsvar med organisasjonens overordnede mål (Aven et al., 2004). De gitte handlingsrommene følges av medlemmene i organisasjonen gjennom lojalitet, da de føler at det er naturlig og rettferdig for å imøtekomme organisasjonens forventninger (March & Olsen, 2011).

De formelle prosessene hører under det instrumentelle perspektivet og de uformelle tilhører det institusjonelle perspektivet. Gjennom å undersøke disse to perspektivene vil en få en god oversikt om hva som ligger i formelle og uformelle prosesser knyttet til offentlig organisering (Inderberg, 2011).

Offentlige organisasjoner kjennetegnes ved at de opptrer for å ivareta felles interesser og oppgaver i samfunnet. Eksempler på offentlige organisasjoner er departementer, forvaltningsorganer, kommunal forvaltning og fylkeskommunale myndigheter (Christensen et al., 2015).

2.2 Instrumentelle perspektiv

Et instrumentelt perspektiv kan beskrives som at organisasjoner blir brukt som redskap eller instrumenter for å oppnå mål som er viktige for samfunnet. Dette kan de gjøre ved å se på hvilke tilgjengelige virkemidler de har og de konsekvensene disse virkemidlene kan gi opp imot målet, og velger bevisst ut de virkemidlene som oppnår effekten som ønskes gjennom valget. Da handler organisasjonen formålsrasjonelt og får det resultatet som var ønsket.

Organiseringen av det instrumentelle perspektivet består av to varianter. Den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten. Den hierarkiske varianten består av klare arbeidsoppgaver og regler for hvem som skal gjøre hva i organisasjonen, for at organisasjonen skal nå sine mål. Organisasjonen blir sett på som en helhet hvor ledelsen har makt gjennom sin kontroll og beslutnings muligheter.

Den andre varianten er forhandlingsvarianten. Forhandlingsvarianten er sammensatt av ulike underenheter hvor de ulike underenhetene kan ha noe motstridene mål, interesser og kunnskap. Disse enhetene vil ikke kunne klare å oppnå sine mål uten at de påvirker hverandre gjennom forhandlinger mellom de ulike aktørene for å nå målet (Christensen et al., 2015).

Det finnes flere studier hvor det undersøkes hvordan organisasjoner fungerer som instrumenter. En av de som studerte dette var Max Weber, han analyserte byråkrati som organisasjonsform. Max Weber mente at man kunne oppnå maks effekt i en organisasjon ved hjelp av hierarki, arbeidsfordeling og rutiner. Med et hierarki legges oppgaver til ulike nivåer i organisasjonen eller til ulike organisasjoner på ulike nivåer. Rutiner består av regler og prosedyrer som brukes innenfor en organisasjon eller på tvers av organisasjoner, som for eksempel saksbehandlingsregler til å oppnå et mål. Rutiner vil variere fra organisasjon til organisasjon, men det som er felles er at de er skriftlige og står i offentlige dokumenter som blant annet forskrifter, rundskriv og håndbøker. Arbeidsdeling består i at de oppgaver som organisasjonen har blir fordelt mellom enhetene i organisasjonen. Når oppgavene er fordelt mellom enhetene, fordeles de mellom personene i de ulike enhetene.

Byråkrati som organisasjonsform kan være nokså enkel strukturert, men også være ganske kompleks gjennom oppsplitting av ulike enheter. Splittes mange enheter opp utgjør det at ulike hovedoppgaver får ekstra linjer i organiseringsstrukturen (Christensen et al., 2015).

Handlinger og endringer i det instrumentelle perspektivet vil skje ut fra rasjonelle tilpasninger for å sette nye mål eller styringsmåter. For at organisasjonen skal nå sitt bestemte mål trenger de å komme nærmere målet ved å redusere avstanden til målet. Dette gjøres gjennom formålsrasjonelle handlinger. Formålsrasjonelle handlinger består av fire elementene

- Mål eller problem. Her må man fastsette hva en ønsker å oppnå.
- Alternativer. Her ser en på de ulike alternativene man har for å nå målet.
- Konsekvenser. Hvilke konsekvenser vil hvert alternativ ha for framtiden og hvor store er disse konsekvensene.
- Beslutningsregler. Hvordan gjøres valget mellom alternativene.

Gjennom disse fire elementene vil en finne den formålsrasjonelle handlingen for å nå ønsket mål (Christensen et al., 2015).

Olsen og March skriver i sin artikkel at medlemmer som følger lover og regler for å nå fremtidige mål basert på formålsrasjonalitet er av gammel opprinnelse. De mener at det har kommet nye måter å lede mennesker på basert på det institusjonelle perspektivet (March & Olsen, 2011).

2.3 Institusjonelle perspektivet

En annen forståelse av planlegging og organisering som har utviklet seg er det institusjonelle perspektivet. Her er det kulturen i organisasjonen sammen med oppfatninger og meninger om den riktige handlingsmåte i ulike situasjoner som vokser frem, og det utvikles uformelle normer, verdier og identiteter, som ikke nødvendigvis er i samsvar med organisasjonens formelle regler og rutiner (Aven et al., 2004). Ved at slike normer og regler lar seg utvikle vil organisasjonen bli kompleks og mindre tilpasningsdyktig for nye krav. Det som kan være positivt i en slik organisasjon er at den får nye og nødvendige kvaliteter. Dette kan være med på å gjøre at organisasjonen kan løse oppgaver bedre og få et sterkere sosialt fellesskap. Det som er vanskelig i en slik organisasjon er å få kjennskap til de ulike normene. Kulturen i organisasjonen sitter i veggene og er ikke skriftliggjort. Dette gjør det vanskelig å få den hele og fulle oversikten. Her er det de som har vært lenge i organisasjonen som er den viktigste ressursen (Christensen et al., 2015).

Innenfor institusjonelle perspektiver snakkes det om kulturperspektivet og myteperspektivet. Begge disse perspektivene går ut på at det en gjør er basert på logikk rundt det som er passende i situasjonen. Myteperspektivet går ut på at handling skjer ut fra hva som føles rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet avgjørelsen skal gjøres i, mens kulturperspektivet går ut på at en handler ut fra rutiner om hva som har fungert godt i fortiden. Myte- og kulturperspektivene vil videre bli definert under det institusjonelle perspektivet som helhet.

Institusjonelle perspektiver kan også bygge på tidligere praksis i organisasjonen ved behandling av saker. Det kan være at en ser tilbake på tidligere behandlede saker for å spare tid, og ut fra det behandler saker ut fra gammel praksis. Ansatte som har vært ansatt over lang tid vil lettere jobbe ut fra de historiske normene enn de som nylig har kommet inn i organisasjonen. De nye må gjennom en sosialisering i organisasjonen før de tilegner seg de uformelle normene (Christensen et al., 2015).

Stiavhengighet er et sentralt begrep innen organisasjonskultur. I en organisasjon vil kulturelle normer og verdier som den er opptatt av ved etablering og de første årene, gis stor betydning for hvilken vei den vil følge videre. På det tidspunktet en offentlig organisasjon etableres vil den bli påvirket av det samfunnet er opptatt av. Slike kulturelle sammenhenger med normer og verdier vil henge med og prege organisasjonen senere.

Organisasjonens mål er angitt fra start og kan være vanskelig å endre selv om sammenhengen mot omgivelsene endres. Dette gjelder målgrupper man hadde fra start, eller den kunnskapen man ønsker organisasjon skal bygge opp. For store omstillinger vil medføre for store kostnader. Fra et kulturelt perspektiv kan en organisasjon kunne leve med denne historiske bindingen. Fra ett instrumentelt syn derimot vil en slik organisasjon som ikke har endret handlingsbetingelser og ikke ser nye problemer bli ineffektive da de ikke tilpasser seg raskt nok (Christensen et al., 2015).

For offentlige organisasjoner vil stiavhengighet gi stabilitet og trygghet i uformelle verdier og normer. Nye personer i organisasjonen vil enkelt forstå de kulturelle retningslinjer de skal forholde seg til. Ved raske endringer i omgivelsene blir det stor avstand mellom den indre kulturen i organisasjonen og dens eksterne problemer. Omstillingsvilligheten til offentlige organisasjoner er ofte lav, og for å møte fremtiden kan drastiske grep gjøres for å få til endringer. Med denne synsvinkelen vil organisasjonen bli en bremsekloss med bakgrunn i de institusjonelle retningslinjer og regler.

Organisasjoner påvirkes av trender og moter i samfunnet for hvordan de skal organiseres og fungere. Dette kan gi organisasjonen en utforming og virkemåte som gjør at organisasjoner kan oppfattes mer like enn de egentlig er. Både politiske føringer og moteretninger i samfunnet tas opp av organisasjonen og påvirker hvordan den fungerer i praksis. Adferden styres av institusjonen og disse påvirkes av politiske signaler og retninger (Christensen et al., 2015). Eksempel på dette kan være hvordan nasjonal gravplassrådgiveren skal gi råd og veiledning til de ulike organene, ut fra hvordan plan- og byggesaker utvikler seg og elementer som det er viktig å vektlegge og se på når en skal gi råd og veiledning til planer og byggesaker.

Institusjonelle perspektivet gir et bredere perspektiv på organisasjoner, fordi de utvikler interne mål og har egne uformelle regler, verdier og normer som er med på å danne

grunnlaget for beslutningene som fattes, motsetning til instrumentelle perspektiver hvor en har formelle regler som settes av andre utenfor organisasjonen (Christensen et al., 2015). Dette gjør at når en organisasjon får institusjonelle trekk blir den mindre fleksibel for endringer i regler og utenforstående krav (Aven et al., 2004). Organisasjonen får også nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap. Et eksempel på dette er når kulturdepartementet fastsetter lover og regler for hvilke oppgaver som bispedømmerrådet skal gjennomføre i forbindelse med gravplassforvaltningen. Om bispedømmerrådet har et institusjonelt trekk, hvor de følger egne rutiner og normer, er de ikke like mottakelige for regelendringer på utsiden, men om de hadde hatt et instrumentelt trekk, ville de ha endret sine handlingsmåter i takt med regelendringene fra kulturdepartementet.

I følge det instrumentelle perspektivet vil ikke det institusjonelle perspektivet være effektivt nok i samfunnet, siden det ikke klarer å tilpasse seg endringene som skjer i samfunnet raskt nok, siden det institusjonelle perspektivet bruker sine innarbeidede handlingsmåter over tid, og tilpasser seg ikke samfunnsutviklingen (Christensen et al., 2015).

3 Beskrivelse av forvaltningsorganene og deres ansvarsområde

Nedenfor beskrives først sentrale lover som legger føringer for forvaltningsorganenes ansvarsområde og arbeidsoppgaver. Deretter presenteres de ulike forvaltningsorganene med deres arbeidsoppgaver og ansvarsområde. I slutten av dette kapitlet vil det bli presentert hvilke særegne regler som gjelder for plan- og byggesaker forbundet med gravplasser, samt de endringer av organiseringen som foreslås i ny lov om tros- og livssynssamfunn.

3.1 Lovverk og forskrifter

Forvaltningsorganenes ansvar, myndighet og arbeidsoppgaver kommer fram av:

- Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd, lovens korttittel er «gravferdsloven»
- Forskrift 22. januar 2014 nr. 41 forskrift til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd, forskriftens korttittel er «gravferdsforskriften».
- Lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke, lovens korttittel er «kirkeloven»
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, lovens korttittel er «plan- og bygningsloven».

Sentrale lover som også er viktige i forhold til gravplasser, men som ikke har relevans for oppgaven er:

- Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trudemssamfunn og ymist anna
- Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, lovens korttittel er «kulturminneloven»
- Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering, lovens korttittel er «likestillings- og diskrimineringsloven»

3.1.1 Gravferdsloven

Dagens gravferdslov trådte i kraft 1. januar 1997 og er en lov om allmene gravplasser. Den tidligere kirkegårdsloven som omhandlet gravplassene var fra 1897 og trengte en modernisering (NOU 2006:2). Gravferdsloven tar for seg praktiske og juridiske forhold knyttet til forvaltning og drift av gravplasser og krematorium (NOU 2013:1). Alle gravplasser som er godkjent etter gravferdsloven er offentlige, og forvaltningsansvaret ligger til det offentlige. Det offentlige forvaltningsansvaret lokalt er lagt til kirkelig fellesråd (NOU 2014:2). Kort oppsummert omhandler gravferdsloven:

- Alle statsborgere har rett til en fri grav på en gravplass i kommunen
- Gravplassen eies av soknet og skal vanligvis ligge i nærheten av en kirke.
- Ansvar for bygging, drift og vedlikehold av gravplassen og kirkebyggene ligger til kirkelig fellesråd. Kirkelig fellesråd har også arbeidsgiveransvaret for de ansatte.
- Bispedømmerådet må gi tillatelse før vesentlige endringer, utvidelse eller anlegg kan skje på gravplassen.

- Det økonomiske ansvaret ligger til kommunen, kommunen har også ansvar for at det er tilstrekkelig areal for gravlegging tilgjengelig.

(NOU 2006:2, s. 133).

3.1.2 Gravferdsforskriften

Gravferdsforskriften trådte i kraft 1. januar 1997. Forskriften gir utfyller av bestemmelsene i gravferdsloven, som blant annet om anleggelse av ny gravplass, adkomst, adferd på gravplassen, hvordan gravlegging skal skje, osv (Gravferdsforskriften, 1997).

3.1.3 Kirkeloven

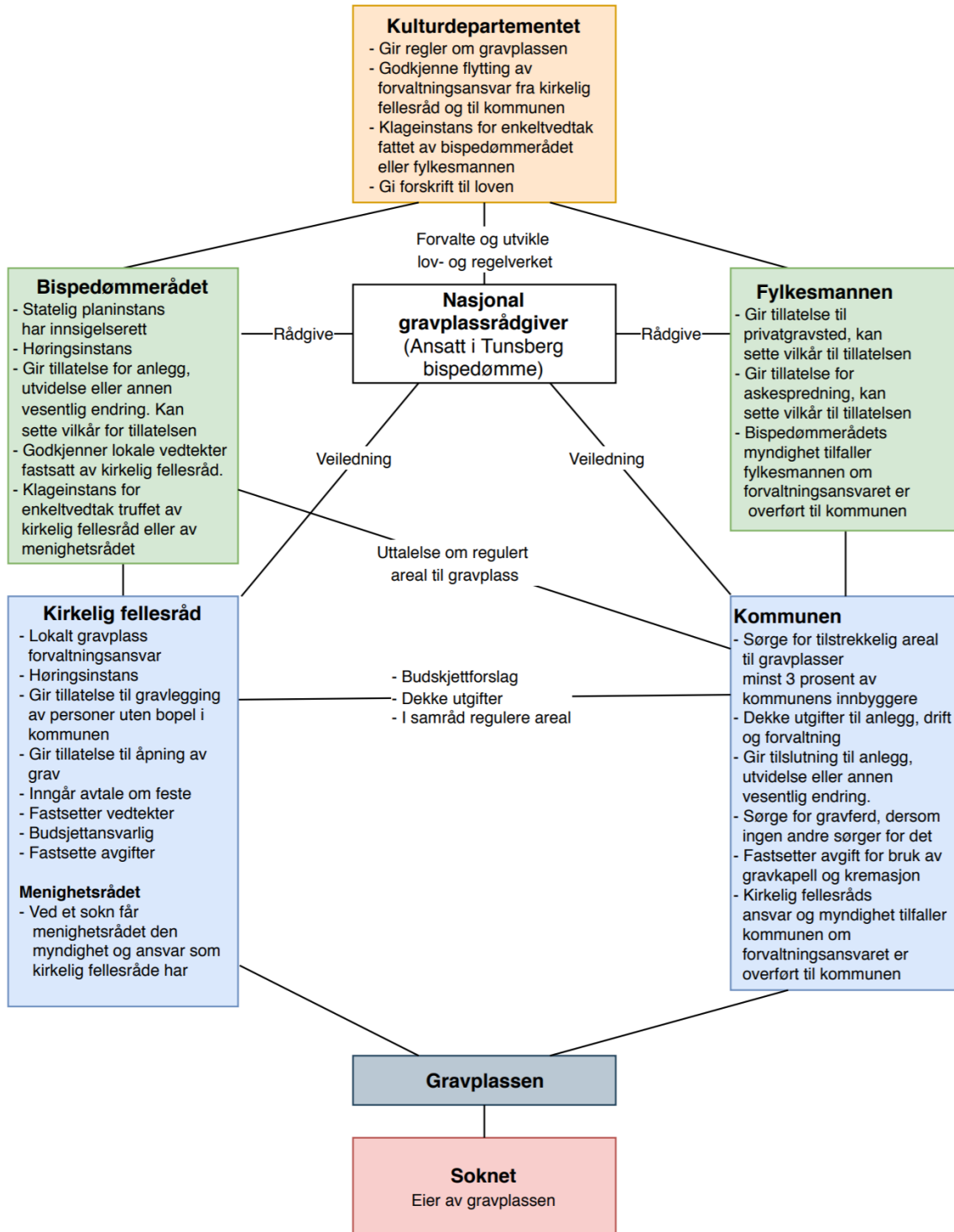
Kirkeloven trådte i kraft 1. januar 1997 erstattet 12 tidligere lover. Kirkeloven regulerer Den norske kirkes organisering, medlemskap og forvaltning. Kirkeloven tar for seg hvilket organ som har ansvar for gravplassene, at kommunen er økonomisk ansvarlig og hvem som er eiere av kirkens eiendommer (Elstad H., 2018).

3.1.4 Plan- og bygningsloven

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) er den viktigste loven i forhold til forvaltning og bruk av arealer i Norge. Plan- og bygningsloven er sektorovergripende, som vil si at den gjelder for alle typer virksomheter og byggeprosjekter, med noen få unntak (Solvik F. et al., 2017). Lovens overordnede målsetning er å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner*» (PBL §1-1). De mest relevante kapitlene i plan- og bygningsloven i forhold til plan- og byggesaker knyttet til gravplassplaner er kapittel 5 medvirkning i planlegging, kapittel 11 kommuneplan, kapittel 12 reguleringsplan, kapittel 19 dispensasjon og kapittel 21 krav til innhold og behandling av byggesøknader (Plan- og bygningsloven, 2008).

3.2 Forvaltningsorganene

Nedenfor er strukturen over forvaltningsorganene for gravplasser vist samt en nærmere beskrivelse av hvilke ansvar og oppgaver som ligger til hvert nivå og organ. Øverste nivå er kulturdepartementet, på mellomnivået ligger bispedømmerrådet og fylkesmannen. På lokalt nivå er kirkelig fellesråd og kommunen.



Figur 6 Organisasjonskart over gravplassforvaltningsorganene og med deres oppgaver.

3.2.1 Nasjonal gravplassrådgiver

Før de ulike nivåene og forvaltningsorganene presenteres vil den nasjonale gravplassrådgiveren bli presentert. Den nasjonale gravplassrådgivningsstillingen er plassert under Tunsberg bispedømmeråd, men har et nasjonalt arbeidsområde. Derfor har jeg valgt å ikke plassere denne under et av forvaltningsnivåene, siden nasjonal gravplassrådgiver har arbeidsoppgaver knyttet til flere av nivåene.

Departementet legger vekt på at gravplassrådgiveren skal arbeide selvstendig med spørsmål knyttet til forvaltning av gravplasser og gravplassrådgivningen. I NOU2014:2 Lik og likskap blir rådgiverens stillings instruks beskrevet slik:

- Bistå departementet med å forvalte og utvikle gjeldende lov- og regelverk for gravferdssektoren.
- Være rådgiver for bispedømmeråd og Fylkesmenn i saker hvor disse er tillagt avgjørelsesmyndighet i gravferdsloven.
- Gi generell veiledning om kirkegårdsstell gjennom konferanser, kurs og annen informasjonsvirksomhet.

Hovedtanken bak stillingen er å gi gravplassfaglige saksbehandlingsråd til bispedømmerådene, samt at kirkelig fellesråd og kommunene skal kunne stille gravplassrådgiveren generelle spørsmål og få veiledning når tiden tillater det. Gravplassrådgiveren skal ikke være rådgiver i konkrete saker (NOU 2014:2).

3.2.2 Øverste nivå

Det øverste forvaltningsorganet er kulturdepartementet.

3.2.2.1 Kulturdepartementet

Kulturdepartementet er delt inn i fem avdelinger, hvor avdelingen for tro, livssyn og kulturvern har det overordnede ansvaret for forvaltning av offentlige gravplasser og krigsgraver (Regjeringa, u. å.). Avdelingen for tro, livssyn og kulturvern har ingen direktorat som tar for seg forvaltningen av de offentlige gravplassene, så departementet står selv for det faglige arbeidet og gjennomføring av tiltak. For forvaltningen av gravplasser betyr dette at det er kulturdepartement som har ansvar for utvikling av blant annet gravferdsloven, kirkeloven, forskrift til lovene, behandle klagesaker, følge opp kunnskapsbehovet og delta på konferanser, osv. (NOU 2014:2).

Departementets oppgaver forbundet med gravplasser er blant annet:

- Behandle klager på enkeltvedtak truffet etter gravferdsloven av bispedømmerådet eller fylkesmannen (Gravferdsloven, 1996, § 24).
- Godkjenner overføring av forvaltningsansvaret fra kirkelig fellesråd til kommunen etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen (Gravferdsloven, 1996, § 23).

- Lage forskrifter for gjennomføring og utfyllelse av bestemmelsene i gravferdsloven (Gravferdsloven, 1996, § 26).
- Bestemmelsene i forskriften kan fravikes av departementet (Gravferdsforskriften, 1997, § 39).

3.2.3 Mellomnivået

Mellomnivået består av bispedømmerådet og fylkesmannen.

3.2.3.1 Bispedømmerådet

Den norske kirke er delt opp i 11 bispedømmer med hvert sitt bispedømmeråd som til sammen dekker hele Norge. Bispedømmerådet er et mellomnivå som ligger under kulturdepartementet, men over kirkelig fellesråd (NOU 2014:2). Bispedømmerådet har det regionale forvaltningsansvaret og er statelig fagmyndighet.

Bispedømmerådets oppgaver er:

- Innsigelsesmyndighet til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplansaker innenfor kirker og gravplasser etter plan- og bygningsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).
- Høringsinstans for planforslag som berører gravplasser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-2).
- Være klageinstans for enkeltvedtak som er fattet etter gravferdsloven av kirkelig fellesråd eller menighetsrådet (Gravferdsloven, 1996, § 24).
- Uttale seg før kommunen gjør vedtak for å regulere areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplassen (Gravferdsforskriften, 1997, § 2).
- Gi tillatelse for anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av gravplassen, når det foreligger tilslutning fra kommunen. Bispedømmerådet kan sette vilkår for tillatelsen (Gravferdsforskriften, 1997, § 2; Gravferdsloven, 1996, § 4).
- Godkjenne at det foretas anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplassen (Gravferdsforskriften, 1997, § 6).
- Godkjenne ferdig opparbeidet gravplassareal før det tas i bruk (Gravferdsforskriften, 1997, § 6).
- «*Bispedømmerådet skal påse at det foreligger kommunal ferdigattest og erklæring fra kirkelig fellesråd om at gravplassen er ferdigstilt i henhold til planene.*» (Gravferdsforskriften, 1997, § 6).
- Bispedømmerådet godkjenner lokale vedtekter for gravplasser som er vedtatt av kirkelig fellesråd (Gravferdsloven, 1996, § 21).

Etter kirkeloven skal et bispedømmeråd bestå av en biskop, en valgt prest fra bispedømmet, en valgt lek som er kirkelig tilsatt i bispedømmet og sju andre valgte leker. Noen bispedømmeråd skal også ha med seg tilleggsrepresentanter (Kirkeloven, 1996, § 23). I tillegg er det en administrasjon. I Borg bispedømmeråd består administrasjonen av 17

ansatte. Ingen av disse har ansvar for saksbehandlingen av gravplass saker, men de har en ansatt på et engasjement som tar seg av saksbehandling knyttet til regional gravplassforvaltningen (Den norske kirke, u. å.-a).

3.2.3.2 Fylkesmannen

Etter gravferdsloven og dens forskrift skal fylkesmannen ta avgjørelser i saker som omhandler askespredning og privat gravsted. Fylkesmannen er også regionalt forvaltningsorgan, statlig fagmyndighet og klageinstans om ansvaret og myndigheten som er lagt til kirkelig fellesråd i gravferdsloven overføres til kommunen etter departementets godkjenning (Gravferdsloven, 1996, §§ 23-24).

3.2.4 Lokalt nivå

På lokalt nivået finner kirkelig fellesråd/menighetsrådet og kommunen, mens det er soknet som er eieren av gravplassen.

3.2.4.1 Kirkelig fellesråd

I Norge er det 416 fellesråd (NOU 2014:2, s. 129). Selv om vi har 422 kommuner pr 1.1.2018, (Bolstad, 2018). Dette siden noen av fellesrådene dekker flere kommuner. Kirkelig fellesråd har det lokale forvaltningsansvaret og driftsansvaret for de offentlige gravplassene på vegne av det offentlige. Etter ønske fra enten kommunen eller kirkelig fellesråd kan forvaltningsansvaret overføres til kommunen etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen. Departementet må godkjenne at ansvaret overføres til kommunen. Overføres ansvaret til kommunen har kommunen ansvar for de oppgaver knyttet til gravplassen som kirkelig fellesråd har ansvar for. Kommuner som har tatt over forvaltningsansvaret etter gravferdsloven er Bærum, Gjestad, Modum, Sandefjord og Vennesla (NOU 2014:2). Sandefjord kommune vil fortsatt ha forvaltningsansvaret for gravplassene selv etter kommunesammenslåingen med Andebu og Stokke kommune (Sandefjord kommune, 2016). Det finnes også en del kommuner som har ulik grad av tjenesteyting for kirkelig fellesråd, men ikke har tatt over det fulle ansvaret for lokal gravplassforvaltningen. Det kan være alt fra driftsavtaler hvor kommunen har driftsansvaret for gravplassen slik som i Skedsmo, Sola og Oslo kommune, eller det kan være mindre grad av tjenesteyting, gjennom at kommunen graver gravene ved gravlegging for eksempel (NOU 2014:2).

Kirkelig fellesråds oppgaver er:

- Ansvar for å sende kommunen budsjett i forhold til hvor mye penger som trengs til anlegg, drift og forvaltning av gravplassene. Ut fra budsjettforslag laget av kirkelig fellesråd utbetaler kommunen penger til kirkelig fellesråd (Gravferdsloven, 1996, § 5).
- Inngå avtale om feste og fastsette avgifter (Gravferdsloven, 1996, § 14).
- Gi tillatelse til åpning av grav (Gravferdsloven, 1996, § 7).

- Gi tillatelse til gravlegging av personer uten bopel i kommunen (Gravferdsloven, 1996, § 6).
- Kirkelig fellesråd skal også fastsette vedtekter for gravplasser, (Gravferdsloven, 1996, § 21)
- Kirkelig fellesråd har det lokale forvaltningsansvaret og driftsansvaret (Gravferdsloven, 1996).
- Vedta planer for anlegg, utvidelse og vesentlige endringer av gravplasser. Planene må godkjennes av bispedømmerådet (Gravferdsforskriften, 1997, § 2).
- Kirkelig fellesråd er høringsinstans for planforslag som berører gravplasser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-2).

Etter kirkeloven skal kirkelig fellesråd bestå av følgende representanter og vararepresentanter. To valgte menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen. Er det fem eller flere sokn skal det bare velges ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd. Kommunen velger en representant og biskopen velger en prost eller prest. Representantene velges for 4 år av gangen. Fellesrådet kan også invitere andre til å være med på forhandlingene under møtet, men de har ikke stemmerett. (Kirkeloven, 1996, § 12) Når kommunale organ skal behandle saker som direkte berører fellesrådets virksomhet, gis representant fra kirkelig fellesråd møte- og talerett i det kommunale organet (Kirkeloven, 1996, § 15). Fellesrådet har også en administrasjon. I Fredrikstad kirkelig fellesråd består dem av 14 personer, hvor en av disse er gravlundsjefen med ansvar for gravplassene (Den norske kirke, u. å.-b).

3.2.4.2 Menighetsrådet

Har kommunen bare et sokn har menighetsrådet ansvar for de funksjoner som ellers hører til kirkelige fellesråd (Gravferdsloven, 1996, § 23; Kirkeloven, 1996, § 5).

Menighetsrådet består av soknepresten og 4, 6, 8 eller 10 medlemmer. Antall medlemmer i tillegg til soknepresten bestemmes etter menighetsmøtets bestemmelser. Har kommunen bare et sokn velger kommunen et medlem og varamedlem i tillegg til menighetsrådet. Dette medlemmet tiltrår når det behandles saker som i kommuner med flere sokn ligger til kirkelig fellesråd. Menighetsrådet kan også invitere andre til å ta del i forhandlingene, men det er kun menighetsrådet som har stemmerett (Kirkeloven, 1996, § 6).

3.2.4.3 Kommunen

En del oppgaver og ansvar med gravferdsforvaltningen tildeles kommunen etter gravferdsloven og kirkeloven (NOU 2014:2). Kommunen har ansvar for finansiering av gravplassene. Dette kommer frem både i kirkeloven § 15 første ledd bokstav b og i gravferdsloven § 3 andre ledd. Med finansieringsansvaret plikter kommunen å utrede utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser etter budsjettforslag fra fellesrådet (Gravferdsloven, 1996, § 3). Etter kirkeloven § 15 kan kommunen tre inn med kommunal

tjenesteyting med egne ansatte istedenfor å bevilge penger. Kommunen tar da over deler av driften og vedlikeholdet på gravplassene (Kirkeloven, 1996, § 15). Når kommunen overtar ansvaret for drift og vedlikeholdet, skrives det en tjenesteytingsavtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen (NOU 2014:2).

Kommunen skal gi tilslutning før anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av gravplassen foretas (Gravferdsloven, 1996, § 4). Kommunen er ansvarlig for at de til enhver tid har en eller flere gravplasser hvor det er ledige graver til minst 3 prosent av kommunens befolkning (Gravferdsloven, 1996, § 2). Kommunen skal selv regulere areal for gravplasser med samråd av kirkelig fellesråd etter kapittel 12 plan- og bygningsloven. Areal til gravplasser skal om mulig ha en buffersone mellom gravplassareal og naboskap, samt at de skjermes mot støy etter retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Før kommunalt vedtak gjøres skal bispedømmerrådet ha hatt mulighet til å uttale seg etter plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12 (Gravferdsforskriften, 1997, § 2).

Om kommunen påtar seg forvaltningsansvaret på vegene av kirkelig fellesråd har de ansvar for det som gravferdsloven legger til kirkelig fellesråd. Ved kommunalt ansvar får også fylkesmannen det ansvaret som ligger til bispedømmerrådet (Gravferdsloven, 1996, § 23).

3.2.4.4 Sokn

Hvert sokn består av en eller flere kirker og da med et eller flere menighetsråd (Rasmussen T., 2018). Er det flere sokn i en kommune skal det være et kirkelig fellesråd (Kirkeloven, 1996, § 2). Det grunnleggende forvaltningsorganet i Den norske kirke er sokn. Soknets myndighet blir representert gjennom menighetsrådet og kirkelig fellesråd som opptrer på veiene av soknet. Dette gjør at forvaltningsansvaret og virksomhetsansvaret blir delt på disse to organene (Den norske kirke, 2014). Soknet eier kirkens eiendom og eiendommene for gravplasser, om ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag. I felleskap kan soknene i en kommune eie kirkene og gravplassene sammen (Gravferdsloven, 1996, § 1; Kirkeloven, 1996, § 17).

3.3 Bestemmelser fra plan- og bygningsloven

Dette kapitlet tar for seg sentrale påvirknings bestemmelser fra plan- og bygningsloven som har relevans for oppgavens tema. I tillegg presenteres gravferdsloven og gravferdsforskriftens krav til plan- og byggesaker.

3.3.1 Medvirkningsprosesser

Plan- og bygningsloven §§ 5-1, 5-2 og 5-4 tar for seg hvordan medvirkningsprosesser skal foregå.

Plan- og bygningsloven legger opp til at det rundt planprosesser skal være mulighet til å påvirke planprosesser. Dette finner vi i § 5-1 hvor det står at «*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning.*» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1). For å sikre at berørte parter får med seg planforslaget skal det sendes på høring til «*alle statelige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget*» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-2). Dette skal sikre at de som planen berører får beskjed om å gi uttalelse til planen om de ønsker.

Skulle et planforslag som legges fram være i strid med bestemmelser i lov, forskrift, statelige planretningslinjer, statelige eller regionale planbestemmelser, overordnede planer, eller har vesentlig betydning for organets saksområde kan det fremmes innsigelse til planen fra berørte statelige eller regionalt organ til kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Innsigelse må gjøres så tidlig som mulig, og senest innen fristen for høring av planforslaget. (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4).

3.3.2 Kommuneplaner

Plan- og bygningsloven §§ 11-12 og 11-14 tar for seg hvordan berørte parter skal varsles ved oppstart av kommuneplan og hvordan høringsforslag skal sendes ut på høring. Når planarbeidet og revisjon av kommuneplan settes i gang skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Samt publiseres i en alminnelig lest avis og gjennom elektroniske medier (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-12). Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel skal sendes på høring (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-14).

3.3.3 Reguleringsplaner

Plan- og bygningsloven §§ 12-8 og 12-10 tar for seg hvordan berørte parter skal varsles og få tilsendt planforslag ved reguleringsplaner. Grunneiere og festere i planområdet og andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet skal når de blir direkte berørt informeres om at planarbeid er igangsatt. I tillegg må forslagsstilleren kunngjøre oppstarten av planarbeidet i en avis som er alminnelig lest på stedet og gjennom elektroniske medier (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-8). Planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-10).

3.3.4 Byggesaker

Plan- og bygningsloven §§ 21-1 og 21-2 tar for seg varsling av naboer og gjenboere ved søknad om byggesak. I byggesaker skal alle berørte naboer eller gjenboere varsles før søknad sendes inn, og gis mulighet til å gi merknader til byggesøknaden. Byggesøknad skal også innhente uttalelse fra annen myndighet i de tilfeller hvor tiltaket er avhengig av dette.

Kommunen kan kreve at naboer og gjenboere som ikke er varslet skal varsles om vilkårene for varsling ikke er oppfylt. Kommunen kan kreve at andre eier eller festere skal varsles. Om byggetiltaket krever søknad om dispensasjon skal det framgå av byggesøknaden (Plan- og bygningsloven, 2008, §§ 21-2, 21-3).

3.3.5 Dispensasjon

Plan og bygningsloven § 19-1 tar for seg hvem som skal varsles ved søknad om dispensasjon. Om det skal søkes om dispensasjon krever dette en grunnlagt søknad. Naboer skal varsles etter plan- og bygningsloven § 21-3. Om dispensasjonssøknaden sendes med søknaden for byggesaken eller hvis det åpenbart ikke berører noen naboers interesser trengs det ikke å varsles om dispensasjonssøknaden. Før det gis dispensasjon skal statelige og regionale myndigheter ha hatt mulighet til å uttale seg (Plan- og bygningsloven, 2008, § 19-1).

3.4 Gravplassers krav til plan- og byggesaker

Gravferdsforskriften og gravferdsloven har ulike krav og hensyn som en skal være observant på når det gjelder plan- og byggesaker. Nedenfor er det listet opp de sentrale elementene som er viktig at følges opp i plan- og byggesaker forbundet med gravplasser.

- Nytt regulert areal eller utvidelse av gravplass skal om mulig ha en buffersone mellom gravplass og naboskap.
- Gravplassen skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging.
- Ved anlegg, utvidelse og vesentlige endringer av gravplass skal kirkelig fellesråd vedta planen som skal godkjennes av bispedømmerrådet.
- Helsefaglig myndighet i kommunen skal gis mulighet til å uttale seg før det fattes vedtak (Gravferdsforskriften, 1997, § 2).
- En plan for gravplassen skal inneholde:
 - Oversiktsdel som viser beliggenhet, grenselinjer, trafikkforhold, plassering av nye og gamle gravfelt.
 - Teknisk del som viser bygninger, veier, drenering, ledninger i bakken, gjerder osv.
 - Geoteknisk vurdering av jordsmonn som redegjør for jorddybder, kornfordeling og grunnvannsnivå, høyeste grunnvannsstand skal ligge under 0,3 meter under kiste, og kisten skal ha minst 0,8 meter jordoverdekning. (Gravferdsforskriften, 1997, § 3)
- Godkjenning av eller uttalelse om planen fra bispedømmerrådet skal følge byggesøknaden.
- Før gravplassen tas i bruk skal den godkjennes av bispedømmerrådet når den er ferdig (Gravferdsforskriften, 1997, § 6).
- Gravplassen skal tilrettelegges etter regler om universell utforming.
- Ingen kan ha veirett over en gravplass.

- Ingen form for luftstrekke kan krysse en gravplass (Gravferdsforskriften, 1997, § 7).
- Gravplassene er soknets eiendom (Gravferdsloven, 1996, § 1).
- Ved nedleggelse av gravplasser skal disse være fredet i minst 40 år etter siste gravlegging (Gravferdsloven, 1996, § 8).

3.5 Høringsnotat om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet som omhandler forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn i 2017. Mener departementet at det er behov for å vurdere forvaltningsansvaret for gravplasser på nytt. Dette fordi det foreslås endringer av finansieringsordningene til Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene. Det vurderes samtidig også å gjøre endringer i organiseringen til Den norske kirke slik at de får større selvstendighet. Departementet mener at kirken selv skal få styre sin lokale organisering og de selv skal få velge sokneinndelingen, men at soknet fortsatt skal være den grunnleggende enheten (Høringsnotat, 2017).

Departementet vurderer kommunal gravplassforvaltningen i forhold til eiendomsretten til gravplassene, anskaffelsesregelverket i forhold til lokal avtalefrihet, forvaltningsansvar og virksomhetsoverdragelse og regnskapsføring av utgifter og inntekter. Etter å ha gjennomgått disse fire områdene mener departementet at dagens ordning med at gravplassene forvaltes lokalt bør videreføres, men at det rettslige grunnlaget for å flytte drifts- og forvaltningsansvaret over til kommunen burde gjøres mer tydelig (Høringsnotat, 2017). Departementet mente at dette kunne gjøres ved å endre gravferdsloven § 23 til

«Det organet som etter kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass, er lokal gravplassmyndighet etter loven her. Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen ved forskrift treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven her skal overføres til kommunen.» (Høringsnotat, 2017, s. 208-209).

Dette vi gjøre at det kun er kommunen som kan føre saken om overføring til fylkesmannen. At det er snakk om ny rammellovgivning for Den norske kirke og at kirkelig fellesråd ikke lenger vil være et lovfestet organ, trengs det en endring i gravferdsloven fra kirkelig fellesråd til det organet som har ansvar for det lokale ansvaret for gravplassforvaltningen. Når § 15 i kirke-loven blir opphevet, foreslår departementet at reguleringen av finansieringsansvaret tilføyes gravferdslovens § 3 andre ledd (Høringsnotat, 2017). Slik at dens nye ordlyd vil bli: *«utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til dette formålet.»* (Høringsnotat, 2017, s. 209).

I forhold til eiendomsretten til gravplassene blir det diskutert om den skal overføres fra soknet til kommunen og om kommunen velger lokal gravplassforvaltning ut fra den eventuelt nye lovendringen med større frihet til å overføre det lokale forvaltningsansvaret til

kommunen. Departementets vurdering er at eiendomsretten skal bli værende hos soknet, siden det vil være vanskelig å fastsette eiendomsgrenser, bruksrett til veier og parkeringsareal, osv. siden gravplassene har så tett tilknytning til kirken.

Med den foreslåtte rammelovsendringen for Den norske kirke vil bispedømmerådet ikke lenger være et regionalt forvaltningsorgan for gravplasser. Det er derfor grunn til å vurdere om bispedømmerådet skal være klageinstans og regional gravplassmyndighet etter loven. I høringsnotatet blir det foreslått å legge det regionale forvaltningsansvaret over til de ulike fylkesmennene eller til et fylkesembete. Departementet konkluderer ikke, men ønsker at høringsinstansene kommer med synspunkter (Høringsnotat, 2017).

4. Metode

Denne delen av oppgaven tar for seg beskrivelse av den metoden som er brukt for oppgaven. Ordet metode stammer fra det greske ordet *methodos*, som «*betyr å følge en bestemt vei mot et mål*» (Johannessen et al., 2011, s. 33). For å finne svar på problemstillingen vil selve metoden være til hjelp for å samle inn data til undersøkelsen (Dalland, 2017).

Metodene som er brukt i forbindelse med oppgaven er beskrevet nedenfor. Hensikten med metodekapitlet er å gi en beskrivelse av hvordan dataene er hentet inn og hvordan oppgaven er gjennomført slik at resultatene skal være etterprøvbare (Dalland, 2017). Oppgaven består av en undersøkelse av ett casestudie.

4.1 Litteraturstudie

Litteraturstudien besto av gjennomlesning av relevante Norges offentlige utredninger, som er forkortet i oppgaven som NOUer, som tar for seg gravplassene fra de siste 20 årene. I tillegg ble gravferdsloven, gravferdsforskriften, kirkeloven, plan- og bygningsloven nøye lest gjennom og studert.

4.2 Casestudie

«*Ordet case kommer fra det latinske ordet casus, som betyr tilfelle på norsk*» (Johannessen et al., 2011, s. 89-90). I denne oppgaven gjennomføres det et enkelt casestudie av Fredrikstad kommune. Det er valgt enkeltcasestudie for å gå i dybden på de formelle og uformelle prosessene for sikring av areal til fremtidig gravlegging. I forhold til oppgavens omfang og tidsperiode vil det ikke la seg gjøre å gjennomføre oppgaven basert på flercasestudie. Gjennom å studere et område får oppgaven hentet mye informasjon fra de ulike forvaltningsorganene, som vil gi et nokså detaljert bilde av hvordan organene påvirker plan- og byggesaker gjennom formelle og uformelle prosesser. Casestudiet er gjennomført som en kvalitativ metode gjennom datainnhenting via dokumentanalyse og dybdeintervjuer (Johannessen et al., 2011).

Valget av Fredrikstad kommune som case område er gjort ut fra at det er en stor kommune, hvor de burde ha god kontroll og kunnskap om hvordan prosesser skal utføres og god kjennskap til lovverk og ha en god struktur. Ved å se på en kommune som er stor vil resultatene fra oppgaven kunne generaliseres på en bedre måte enn om oppgaven hadde tatt utgangspunkt i en mindre kommune. En mindre kommune har ofte et begrensende fokus på fagområder som for eksempel gravplasser. I tillegg vil det i små kommuner være flere kombinerte stillinger som har ansvar for flere fagområder. Dette gjør at hvert enkelt fag får lite oppmerksomhet noe som kan være med på å begrense fagkunnskapen i kommunen. Fredrikstad kommune er også en kommune det er relevant å studere, siden de følger den standardiserte formen for lokal- og regional gravplassforvaltning gjennom Den norske kirke.

4.3 Analyseenheter

Analyseenheter er «*de sosiale enhetene eller elementene som en studie tar utgangspunkt i*» (Johannessen et al., 2011, s. 122). I denne oppgaven er det brukt flere analyseenheter. Bakgrunnen for det er å få fram ulike synsvinkler om hvordan de ulike forvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker forbundet med gravplassene i Fredrikstad. De ulike analyseenheterne er: Fredrikstad kirkelig fellesråd, Borg bispedømmeråd, regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune og nasjonal gravplassrådgiver.

4.4 Datagrunnlaget

Datainnsamlingen for oppgaven er gjennomført basert på kvalitativ metode. Valg av metode er gjort med bakgrunn i problemstillingen. For å kunne svare på problemstillingen er det naturlig å velge kvalitativ metode, da spørsmålene i problemstillingen legger opp til en undersøkelse som går ned i dybden. Av metodene som finnes innenfor kvalitativ metode vil det i denne oppgaven bli bruk dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Disse to metodene er kombinert for å få samlet inn mest mulig detaljert data fra ulike kilder (Johannessen et al., 2011).

4.4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en systematisk gjennomgang av dokumenter, hvor data blir registret og systematisert for videre analyse (Larsen, 2017, s. 120). Det er foretatt en dokumentanalyse av tidligere innspill og høringsuttalelser til kommuneplanens arealdel tilbake til 1997, utvalgte reguleringsplaner, samt utvalgte byggesaker i tilknytning til gravplassene tilbake til 2009. Dette for å finne ut hvordan forvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker forbundet med gravplassene i Fredrikstad kommune. Tidsspennet tilbake i tid for kommuneplaner og byggesakene ble valgt ut fra hva kommunen på en enkel måte hadde tilgjengelig av dokumenter. Dokumentene som er gjennomlest i forhold til kommuneplanen er offentlig tilgjengelige på byarkivets kontor på forespørsel. Reguleringsplanene ligger tilgjengelige på kommunens hjemmeside. Byggesakene ligger offentlig tilgjengelig på innsynsportalen til Fredrikstad kommune.

Ved gjennomlesningen av dokumentene til kommuneplanens arealdel var fokuset å se etter innspill og høringsuttalelser fra Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd til kommuneplanene. Videre å undersøke hvilke innspill de kom med og om de benyttet seg av sin formelle mulighet. I dataregistreringen fra kommuneplanene ble datamengden redusert, ved at bare dokumenter fra Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd ble tatt ut og arbeidet videre med. Innspillene og høringsuttalelsene som hadde blitt gitt fra Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd ble tatt med videre for nøyere gjennomlesning og bearbeiding.

Under prosessen med å finne innspill og høringsuttalelser til kommuneplanen i arkivmappen fant jeg også varslingslisten over hvem som skulle varsles ved oppstart av utarbeidelse av

kommuneplanen og hvem som skulle få tilsendt forslaget til kommuneplanen når den skal ut på høring. Dette gjorde at jeg også tok med varslingslisten i dokumentgjennomgangen, for å se hvem som ble varslet i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanene.

Valget av reguleringsplaner som er brukt i oppgaven, er valgt ut fra forslag om relevante reguleringsplaner som har berørt gravplassene i Fredrikstad kommune. Forslagene til relevante reguleringsplaner ble gitt av Fredrikstad kirkelige fellesråd og Borg bispedømmeråd. Reguleringsplanene ble hentet ut fra kommunens kartportal for reguleringsplaner med tilhørende dokumenter. Reguleringsplanene og deres tilhørende dokumenter ble gjennomlest og fokuset var å se etter hvordan forvaltningsorganene hadde kommet med innspill og uttalelser til planene og hva de hadde hatt fokus på for å gi innspill og uttalelse på.

Oppgaven bygger også på dokumentanalyse av byggesaker forbundet med tiltak i nærheten og på gravplassene i Fredrikstad. Av de byggesakene som var tilgjengelige på kommunens hjemmeside valgte jeg ut tre byggesaker, som ble undersøkt nærmere for å se hvordan de formelle prosessene for tiltak i nærheten og på gravplassene ble fulgt i byggesakene.

En svakhet med dokumentgjennomgang er at dokumentene ikke gir supplerende informasjon eller forklarer uklarheter. Dokumentene forteller heller ingen ting om det som ikke er skrevet i dokumentet, som gjør at man går glipp av viktig informasjon som kan ha skjedd i forbindelse med vedtaket og som ikke er blitt nedskrevet (Johannessen et al., 2011). Dokumentgjennomgangen vil belyse de skriftlige vedtakene. Gjennom intervjuer vil det som faktisk skjedde komme fram.

4.4.2 Intervjuer

Datainnsamlingen består også av kvalitative dybdeintervjuer over telefon. Intervjuene er brukt til å underbygge de funn som er gjort i dataanalysen, samt å gi svar på det som ikke kommer fram av dataanalysen. Alle intervjuene var planlagt gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Til intervjuene ble det laget en intervjuguide med ferdige spørsmål sortert etter tema.

Siden datainnsamlingen gjøres med kvalitativ metode ble intervjupersonene valgt ut strategisk gjennom forespørsel til Fredrikstad kirkelig fellesråd, Borg bispedømmeråd og regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune. I tillegg til disse tre har jeg foretatt intervju med nasjonal gravplassrådgiver. Bakgrunnen for å gjøre en strategisk utvelgelse av personer til intervjuene er fordi det er ønske om personer med kunnskap og erfaringer om temaet, som har mulighet til å reflektere rundt det aktuelle temaet for oppgaven (Dalland, 2017).

Det ble utarbeidet en intervjuguide til hvert av intervjuene, siden informantene var fra ulike organ og representerte ulike deler av forvaltningen. Spørsmålene ble noe tilpasset den

enkeltes stilling og ansvarsområde, men omhandlet de samme temaene. Spørsmålene besto av både overordnede og mer konkrete spørsmål som bygger på litteraturstudien som ble gjort i forbindelse med oppstart av oppgaven. De ulike spørsmålene var knyttet opp mot oppgavens problemstilling.

Før informantene ble intervjuet fikk de tilsendt en e-post med oversikt over spørsmålene, informasjon om hva intervjuet skulle brukes til i etterkant, et samtykkeskjema om at informantene vil være gjenkjennelige i oppgaven gjennom deres stillingstittel og info om at intervjuet ble tatt opp. Alle informantene skrev under samtykkeskjemaet og stilte frivillig til intervju. Intervjuene ble gjennomført over telefon, hvor ingen av intervjuene ble forstyrret eller avbrutt underveis.

Bakgrunnen for at intervjuene ble tatt over telefon og ikke face to face var at den første informanten ønsket intervjuet raskt, da han ikke var på kontoret så mange dager i uka. Han hadde en rolig dag den dagen jeg ringte for å avtale intervju. Siden første intervju ble tatt over telefon, ble også de tre andre intervjuene foretatt over telefon, for å gjøre gjennomføringen av intervjuene på samme måte. Intervjumåten skal dermed ikke ha noe å si for hvordan data blir presentert og hentet ut fra de ulike forvaltningsorganene som ble intervjuet. Med telefonintervjuer mister man opplevelsene som skjer i rommet, ansiktsuttrykk og kroppsbevegelser. Selv om man mister en del av dynamikken ved å ha et telefonintervju kontra et vanlig face to face intervju er fordelen med telefonintervjuer er at de er tidsbesparende for begge parter og kan tas akkurat hvor og når informanten ønsker (Dalland, 2017).

Under det ene intervjuet fant jeg fort ut at det var best å endre fra et semistrukturert intervju til et mer ustrukturert intervju. Dette fordi informanten pratet veldig lett. Dermed la jeg om intervjuet til en samtale, men fulgte med i intervjuguiden for å sikre at alle spørsmål som jeg hadde ble besvart. At intervjuet endret form til samtale gjorde det utfordrende for meg som intervjuer å påse at de ulike spørsmålene ble besvart gjennom samtalen. Spørsmålene som ikke hadde blitt besvart gjennom samtalen, stilte jeg mot slutten av samtalen. Måten å gjennomføre samtalen ga mye viktig og relevant data, men førte også til en del etterarbeid med å organisere svarene.

De andre intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Under intervjuet ble ikke alltid spørsmålene og temaenes rekkefølge fulgt, da det var naturlig å rokkere på rekkefølgen, ut fra hva informanten svarte. Alle temaer ble tatt opp og alle spørsmål som sto i intervjuguiden ble besvart, men ikke alle spørsmål ble stilt, da noen spørsmål ble besvart gjennom andre spørsmål, der det var naturlig ble det stilt oppfølgingsspørsmål (Larsen, 2017).

Fordelen med at intervjuene ble gjennomført som ustrukturerte og semistrukturerte er at informanten får være hovedpersonen og man får fram flere synspunkter og mer informasjon enn med et strukturert intervju (Halvorsen, 2008).

Alle intervjuene ble tatt opp på opptak etter samtykke fra informanten. Umiddelbart etter intervjuet ble det transkribert.

4.5 Metodiske betraktninger

Denne oppgaven kombinerer metodene dokumentanalyse og intervjuer. Dette for å belyse hvordan organiseringen av forvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker. Disse to metodene vil utfylle hverandre, men også belyse ting som den ene metoden ikke tar for seg. Gjennom intervjuene vil de uformelle perspektivene komme godt fram, mens i dokumentgjennomgangen vil de formelle perspektivene komme fram. I tillegg vil det være datafunn i begge metodene som overlapper hverandre, og fordelen med at de utfyller hverandre er at om begge metodene kommer fram til samme resultat, vil det styrke oppgavens validitet (Halvorsen, 2008). Intervjuer som metode er personavhengig og på den måten kan informanten huske noe feil og gi noe mer upresise svar enn en dokumentgjennomgang. Mens derimot en dokumentanalyse er en sikrere metode, da informasjonen i dokumentene ikke forandrer seg (Johannessen et al., 2011).

Dokumentanalysen ga en god oversikt over prosessene knyttet til varslingslister og høringsuttalelser til kommuneplanene, samt prosessene med reguleringsplaner og byggesaker. Gjennom dokumentanalyse var det viktig å tenke på hvem som hadde skrevet dokumentene, samt hvilken hensikt dokumentene hadde. Jeg som forsker undersøkte dokumentene i forhold til oppgavens problemstilling, og det kan gjøre at jeg leser dokumentene på en slik måte at dokumentenes innhold tilpasses oppgavens formål. En dokumentanalyse har også en svakhet ved at man kun ser det som står i dokumentene, og man får lite inntrykk av annen informasjon som den som skriver dokumentet vet, men som ikke er nedskrevet i dokumentet (Johannessen et al., 2011).

Alle informantene var positive til å stille til intervju og være med på å delta i prosjektet. De fire intervjuene bidro til at saken ble sett på fra ulike sider. Svarene som informantene ga dannet et godt datagrunnlag for videre arbeid med oppgaven.

Intervjuene er også utsatt for tolkning av meg som forsker og det kan oppstå feil gjennom kommunikasjonen i intervjuet i forhold til at spørsmål og svar blir riktig oppfattet eller at meningen med svaret kan bli forandret gjennom transkriberingen av intervjuet. Dette kan redusere den innsamlede dataens pålitelighet. På bakgrunn av dette har informantene fått mulighet til å lese gjennom og godkjenne data som er brukt i oppgaven. Dette er med på å redusere usikkerheten rundt innsamlet data fra intervjuene. At intervjuene ble tatt opp

sikret at all informasjon som ble nevnt under intervjuet kunne tas med videre i arbeidet med oppgaven (Johannessen et al., 2011).

En annen svakhet med intervjuene er at informantene kan ha blitt påvirket av meg som intervjuer. Gjennom at jeg på forhånd hadde utarbeidet intervjuguide, gjorde at jeg forholdt meg til denne og spurte om de utarbeidede spørsmålene, og på den måten ikke var like fleksibel med å endret spørsmål i forhold til hva informanten svarte underveis i intervjuet (Johannessen et al., 2011). For å i minst mulig grad påvirke informanten stilte jeg spørsmålene og oppfølgingsspørsmål, uten å gi noen kommentar til svarene som ble gitt.

Da det er få personer som jobber med plan- og byggesaker forbundet med gravplassene i Fredrikstad og derfor er bare fire informanter benyttet i denne oppgaven. De mest sentrale personene fra de ulike organene er valgt ut som intervjuobjekter. Informanten fra regulering og byggesaksavdelingen ble valgt ut fra at informanten hadde jobbet lenge med plansaker. Utvalget er begrenset, siden det er få personer som jobber med gravplasser i Borg bispedømmeråd, Fredrikstad kirkelig fellesråd og som nasjonal gravplassrådgiver. Fra regulering og byggesaksavdelingen var det vanskelig å treffe noen som kunne la seg intervju. På grunn av utskiftning av ansatte på avdelingen den siste tiden var det få som hadde kunnskap om plan- og byggesaker forbundet med gravplasser i kommunen.

En mulighet for å utvide utvalget hadde vært å ta for seg flere kommuner fra ulike bispedømmeråd. Det ville ha gitt flere ulike synspunkter og en kunne ha sammenlignet ulike kirkelige fellesråd, bispedømmeråds og kommuners praksis. Om dette hadde gitt annet svar er uvisst. Siden dette er den første oppgaven som tar for seg gravplassforvaltningsorganenes påvirkningsmuligheter til plan- og byggesaker, så jeg det relevant å kun ta for meg en kommune og gå nøye gjennom den. Ved å gå nøye gjennom en kommune vil enn kun løfte problematikken rundt de formelle og uformelle prosessene fram og vise at her trengs det videre forskning innenfor temaet. Det som gjøres i andre kommuner vil komme noe fram gjennom intervjuene med Borg bispedømmeråd og Nasjonal gravferdsrådgiver. Valget med å bare undersøke en kommune er også gjort ut fra oppgavens omfang og tidsperspektiv. Ved å undersøke flere kommuner ville det blitt mye data og bearbeide som ville blitt vanskelig innenfor oppgavens tidsperspektiv og omfang.

Sannsynligheten for at datagrunnlag ville vært bedre ved å se på flere kommuner er liten, men kunne ha styrket funnene som er gjort i denne oppgaven. Selv med et lite utvalg av informanter er utvalget å anses som tilstrekkelig, ut fra de informantene som er relevante å intervju innenfor en kommune.

4.6 Reliabilitet og validitet

Dataens pålitelighet er et grunnleggende spørsmål i all forskning og betegnes som reliabilitet. Reliabilitet kommer fra det engelske ordet reliability som betyr pålitelig på norsk. Reliabilitet henger sammen med nøyaktigheten til undersøkelsen av data, hvilken måte dataene er samlet inn på, hvilken måte dataene brukes og hvordan dataene blir bearbeidet (Johannessen et al., 2011). For at påliteligheten av innsamlede data fra intervjuet ikke skal bli svekket har jeg gjort et grundigforarbeid og fulgt planen for gjennomføringen nøye. Jeg har også beskrevet prosessene nøye, slik at det skal være mulig å etterprøve dataene om ønskelig (Dalland, 2017).

Med kvalitativ metode som denne oppgaven er basert på, vil en slik prøving av resultatene være vanskelig og uhensiktsmessig å gjennomføre, dette fordi intervjuene er bygget opp rundt en intervjuguide. En intervjuguide er ikke 100% spikret og svarene man får vil variere noe ut i fra settingen rundt intervjuet og hvordan intervjueren klarer å få informanten til å fortelle og snakke om spørsmålene. Å etterprøve resultatene er lettere med kvantitativ metode hvor det brukes et spørreskjema med svaralternativer som det skal besvares (Johannessen et al., 2011). Innenfor temaet gravplasser er det kun en person som i de ulike organene er sentral å spørre og som har med plan- og byggesaker knyttet til gravplasser i Fredrikstad kommune å gjøre. Dermed ble det naturlig å velge å bruke kvalitativ metode.

Dokumentanalyse som datagrunnlag anses som pålitelige (Johannessen et al., 2011), da det er dokumenter som tilhører utarbeidelse av kommuneplan, relevante dokumenter fra utvalgte reguleringsplaner, samt saksgang i byggesaker som har blitt arkivert. Dokumentene er etterprøvbare ved at de ligger lett tilgjengelig i kommunes arkiv og innsynsportal. Dokumentenes innhold er nokså konkret fakta, hvor det er lite rom for tolkning.

Validitet kommer av det engelske begrepet validity som betyr gyldighet (Johannessen et al., 2011). Det som skal måles må være gyldig og ha relevans for problemstillingen som undersøkes (Dalland, 2017). I den kvalitative metoden handler validitet om bekreftbarhet, troverdighet og overføringsverdi (Larsen, 2017). Hvor godt disse tre parameterne blir oppfylt vil beskrive gyldigheten av oppgaven.

Opgavens bekreftbarhet er i varetatt gjennom metodekapitlets nøye beskrivelse av hvilke metoder som er brukt, samt hvordan metodene er gjennomført. I tillegg er prosessen beskrevet med dens svakheter og styrker. Innsamlet data er også sett opp mot relevant litteratur, som beskriver hvordan formelle og uformelle prosesser oppstår i organisasjoner.

At det er brukt kvalitativ metode i oppgaven er med på å kunne redusere troverdigheten til datamaterialet. Troverdigheten til datamaterialet er prøvd opprettholdt gjennom at intervjuene har blitt tatt opp for å huske all informasjon som har blitt sagt, for deretter å bli transkribert. Informantenes gjennomlesning og bekreftelse på de data som er brukt i

oppgaven er korrekt forstått er, gjort for å minske usikkerheten datainnsamlingen fra intervjuer kan ha. Dataenes troverdighet blir også styrket gjennom at det er foretatt to forskningsmetoder, som underbygger hverandres datafunn på noen områder.

Overførbarheten av oppgaven til lignende studier, er begrenset siden resultatene fra oppgaven ikke kan generaliseres fullt ut. Dette siden oppgaven bygger kun på et caseområde. Men selv om oppgaven ikke er fullt ut overførbart vil det være relevant for å kunne se hvordan organiseringen av gravplassforvaltningsorganene påvirker plan- og byggesaker (Johannessen et al., 2011).

4.7 Generalisering

Denne oppgaven bygger på et enkeltcase, og kan derfor ikke fullt ut generaliseres. Selv om denne oppgaven ikke kan fullt ut kan generaliseres, kan det trekkes generelle konklusjoner (Yin, 2014). Dette kan gjøres siden oppgaven bygger på ett enkelt casestudiet hvor caset er valgt ut basert på en normal kommune, og det er stor sannsynlighet for at resultatene og konklusjonen også kan gjelde for andre kommuner med de samme forutsetningene (Halvorsen, 2008). Siden denne oppgaven er den første som tar for seg denne problemstillingen innenfor gravplasser er ikke målet å gi generaliserbare fakta, men heller å få fram den u diskuterte problematikken.

4.8 Ethiske ansvar

Som forsker må man forholde seg til de forskningsetiske retningslinjene (Johannessen et al., 2011). Siden informantene til intervjuene kunne gjenkjennes basert på sin stillingstittel er det søkt personvernombudet om tillatelse for gjennomføring av prosjektet. Søknaden ble innvilget.

I oppgaven blir informantene anonymisert så godt det lar seg gjøre, men siden det er få personer som jobber med gravplasser i de ulike organene, vil det ikke være mulig å gjøre informantene ugjenkjenkelige. Alle informantene fikk utdelt samtykkeskjema hvor det sto beskrevet hva det ville innebære å være med i prosjektet. Informantene kunne fritt velge om de ville samtykke til å være med i prosjektet eller ikke. Informantene fikk opplyst at dataene fra intervjuene kun ville bli brukt for å besvare problemstillingen i denne oppgaven og slettet når oppgaven var ferdig skrevet. Uttalelser som ble brukt fra informantene i oppgaven fikk informantene lese gjennom for å sikre at deres utsagn ikke var blitt misforstått eller gjengitt feil i oppgaven.

5. Empiri

Empiri delen vil ta for seg hvordan Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd påvirker kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesaker som berører gravplassene. I tillegg til dokumentgjennomgangen vil det også presenteres svar og kommentarer fra intervjuene. Deretter vil det bli presentert funn fra intervjuene rundt gravplassrådgiverens rådgivningstjeneste og om synspunkter rundt ny lov om tros- og livssynssamfunn.

5.1 Gjennomgang av kommuneplaner

Dette underkapitlet vil ta for seg funn som er gjort under gjennomgang av kommuneplanens arealdel til Fredrikstad kommune i tidsspennet fra 1997 til og med rulleringen av dagens kommuneplan som skal gjelde fra 2019 - 2031. Gjennom undersøkelsen av kommuneplanene er det undersøkt hvem kommunen sender varslet om oppstart med kommuneplan til og hvem av forvaltningsorganene for gravplassene som fikk tilsendt planforslaget når det ble sent ut på høring. Jeg vil også presentere de innspillene og høringsuttalelsene som er gitt til kommuneplanen fra forvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd.

5.1.1 Varslingsliste

I varslingslistene til kommuneplanen har det vært noe varierende hvem som er blitt varslet. For gjeldende kommuneplaner og kommende kommuneplan er både Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd blitt varslet, mens det tidligere var enten Borg bispedømmeråd eller Fredrikstad kirkelig fellesråd som ble varslet. For kommuneplanen 1997-2008, ble ingen i den kirkelige forvaltningen for gravplassene varslet, ut fra det arkivmaterialet som forelå om kommuneplanen fra 1997-2008 (Arkivmappe, kommuneplan).

Tabell 1 Oversikt over kommuneplaner og hvem som ble varslet av lokalt og regionalt forvaltningsorgan

Kommuneplaner	Forvaltningsorgan som ble varslet
Kommuneplan 2019-2031	Bog bispedømmeråd Fredrikstad kirkelig fellesråd ved kirkeverge
Kommuneplan 2011-2023	Bog bispedømmeråd Fredrikstad kirkelig fellesråd ved kirkeverge
Kommuneplan 2006-2018	Borg bispedømmeråd
Kommuneplan 2002-2013	Kirkelig fellesråd ved kirkeverge
Kommuneplan 1997-2008	Ingen forvaltningsorgan for gravplasser

5.1.2 Innspill og høringsuttalelser til kommuneplan

Kommuneplan 2019-2031

Til kommuneplanen for 2019-2031 kom det innspill fra Fredrikstad kirkelig fellesråd. Innspillet omhandler i hovedsak at gravplassene trenger areal for utvidelse. Gravplasser som trenger utvidelse er Borge gravlund, Onsøy kirkegård, Kråkerøy kirkegård og Rolvsøy kirkegård. Fredrikstad kirkelig fellesråd ønsker også at de blir tatt med i dialog angående tiltak som planlegges i nærheten av kirkene og gravplassene i kommunen (Høringsinnspilliste, kommuneplan 2019-2031).

Kommuneplan 2011-2023

Til kommuneplanen for 2011-2023 ble det ikke gitt noen innspill eller høringsuttalelser fra Fredrikstad kirkelig fellesråd eller fra Borg bispedømmeråd (Arkivmappe, kommuneplan 2011-2023).

Kommuneplan 2006-2018

Fredrikstad kirkelig fellesråd sendte inn uttalelse til kommuneplanen med innspill knyttet til noen av gravplassene i kommunen. De ønsket mer areal til gravlegging og at det må tenkes arealbehov i et 100 års perspektiv fram i tid. Fredrikstad kirkelig fellesråd foreslår også ny gravplass på Ambjørnrød (Arkivmappe, kommuneplan 2006-2018).

Kommuneplan 2002-2013

Fredrikstad kirkelig fellesråd sendte innspill til kommuneplanen som omhandlet ønske om å sette av nok areal i kommuneplanen for framtidig utvidelse av gravplassene. Siden areal til gravplasser må planlegges i god tid før behovene er der. Fredrikstad kirkelig fellesråd ønsker å komme i kontakt med kommunen for gjennomgang og diskusjon rundt behovene (Arkivmappe, kommuneplan 2002-2013).

Kommuneplan 1997-2008

Kirkeseksjonen kom med høringsuttalelse hvor de mener at det er behov for gravplassutvidelse ved Onsøy kirke snarest og at de ønsker at det skjer uten krav om reguleringsplan (Arkivmappe, kommuneplan 1997-2008).

Tabell 2 Oversikt over hvem av forvaltningsorganene som sendte inn innspill og uttalelse, og hva uttalelsen gikk ut på.

Kommuneplan	Uttalelse gitt av	Tema
Kommuneplan 2019-2031	Fredrikstad kirkelige fellesråd	<ul style="list-style-type: none"> • Mer areal til utvidelse • Tidligere avsatt areal må opprettholdes videre • Ønsker dialog når det skal gjennomføres tiltak i nærheten av gravplassene
Kommuneplan 2011-2023		
kommuneplan 2006-2018	Fredrikstad kirkelige fellesråd	<ul style="list-style-type: none"> • Ønsker mer areal for utvidelse av gravplassene • Ønsker ny gravplass på Ambjørnrød
Kommuneplan 2002-2013	Fredrikstad kirkelig fellesråd	<ul style="list-style-type: none"> • Ønsker mer areal for utvidelse av gravplassene • Ønsker ny gravplass på Ambjørnrød
Kommuneplan 1997-2008	Kirkeseksjonen	<ul style="list-style-type: none"> • Ønsker mer areal for utvidelse av gravplassene

5.1.3 Synspunkter fra intervjuene om kommuneplaner

Borg bispedømmeråd

Saksbehandleren for Borg bispedømmeråd har sett få kommuneplaner gjennom sin tid som saksbehandler for bispedømmerådet siden 2015. Informanten forteller videre at det er kirkelig fellesråd sitt ansvar å følge opp kommuneplaner. Borg bispedømmeråd mener at det er Fredrikstad kirkelig fellesråd som må passe på at gravplassene ikke plutselig blir omkranset av annet formål, siden det er Fredrikstad kirkelig fellesråd som kjenner til de lokale forholdene og må passe på at gravplassene ikke hindres for videre utvidelse.

Informanten forteller at Borg bispedømmeråd ikke har fokus på å gi innspill til kommuneplanene, siden deres oppgaver etter gravferdsloven og gravferdsforskriften er å godkjenne anlegg, endringer og utvidelser av gravplassene, samt godkjenne lokale vedtekter.

Selv om bispedømmeråd har innsigelsesmyndighet har ikke Borg bispedømmeråd gitt innsigelse de senere årene (Informant fra Borg bispedømmeråd).

Fredrikstad kirkelig fellesråd

Gravlundsjeften i Fredrikstad kirkelig fellesråd forteller at de på tidligere høringer fikk få varsler om planoppstart og få tilsendte planforslag når kommuneplanen ble sendt ut på høring, mens det de siste årene har dette bedret seg. For å sikre at de får med seg planoppstart og planforslaget til høring, forteller informanten at de følger med på kommunens intranettside, hvor de leser om hva som skjer i kommunen. Gravlundsjeften

kunne godt ønsket at de alltid ble varslet om rullering av kommuneplan, slik at de selv ikke aktivt måtte søke denne informasjonen selv.

Gravlundsjeften forteller at de sender inn innspill og uttalelser til kommuneplanen for å gi sine synspunkter på at kommunen må passe på at det blir avsatt nok areal til gravlegging i tiden fremover. Videre forteller gravlundsjeften at kommunen i stor grad hører på deres forslag og at de som regel får utvidet gravplassene, med unntak av de som ligger i sentrum. Gravlundsjeften mener det viktigste når forslag til ny kommuneplan ligger ute til høring, er å se om arealformålet rundt gravplassene fortsatt er satt av til landbruk, natur og friluftslivs område. Dette for å sikre at det ikke kommer annen bebyggelse tett på gravplassene.

Fredrikstad kirkelig fellesråd forteller at de ber om møte med kommunen før utarbeidelse av ny kommuneplan, for å diskutere behov og synspunkter for gravplasser i kommunen (Informant fra Fredrikstad kirkelig fellesråd).

Regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommunen

Informanten forteller at de har en liste over instanser som skal varsles ved planoppstart og få tilsendt planforslaget når kommuneplanen sendes på høring. For å velge hvem som skal få tilsendt varsel går de gjennom listen manuelt og sender til de som er relevante. Regulering og byggesaksavdelingen forteller at kirkeverge ved Fredrikstad kirkelige fellesråd og Borg bispedømmeråd står i denne varslingslisten og de varsles gjennom en digital tjeneste som heter Savarut. Varslet blir da levert til instansens digitale innboks, om den ikke blir åpnet innen tre dager sendes det automatisk vanlig brev til virksomhetens postkasse.

Informanten påstår at de behandler innkommende innspill og uttalelser likt fra alle. Innkommende forslag blir gjennomgått og det som anses som nødvendig og viktig endres. Målet til kommunen er å ta hensyn til innspillene og ivareta dem nøytralt og rimelig likt. Kommunen forteller at innspill om gravplassene som kommer fra Fredrikstad kirkelig fellesråd blir som regel godt ivaretatt. Informanten forteller at de ikke har noen andre prosesser for å komme med innspill og uttalelser på, men forteller at det kan av og til kan foregå uformelle prosesser forbundet med debatt i media, men at dette ikke er noe kommune står for (Informant fra Fredrikstad kommune).

Nasjonal gravplassrådgiver

Gjennom intervjuet kommer det fram at nasjonal gravplassrådgiver er lite involvert i kommuneplaner. De sakene som kommer inn går på at kommunene ikke er flinke nok til å sette av areal til fremtidig gravplassutvidelse. Gravplassrådgiveren forteller at ansvaret med å gi uttalelse til kommuneplaner ligger til både kirkelig fellesråd og bispedømmerådet ut fra deres roller i planprosessen. Fellesrådet skal gi innspill ut fra den rollen de har som lokal gravplassmyndighet, men bispedømmerådet skal også gi innspill som statelig fagmyndighet. Hvis ikke Fredrikstad kirkelig fellesråd eller Borg bispedømmeråd blir berørt av

kommuneplanen trenger de ikke å gi innspill eller uttalelse. Gravplassrådgiveren poengterte at det skulle mye til om ingen av Fredrikstad kommunes gravplasser skulle bli berørt av nye byggeområder, samferdselsprosjekter eller andre ting som medfører endring inn mot gravplassene

Varslingslistene til kommuneplaner er et av de stedene hvor gravferdsrådgiveren påpeker at det er et svakt punkt i forhold kommuneplaner og gravplassene også er et generelt problem på landsbasis, da man glemmer å varsle bispedømmerrådet, men husker som regel fellesrådene (Informant nasjonal gravplassrådgiver).

5.2 Reguleringsplaner i naboskap til gravplasser

Dette underkapitlet tar for seg tre reguleringsplaner som har berørt gravplassen eller naboskapet til tre ulike gravplasser i Fredrikstad. To av planene omhandler veiprojekter og en omhandler boligutbygging på nabetomt.

5.2.1 Detaljreguleringsplan for Fv. 110 gang og sykkelvei Begby – Borg skole

Reguleringsplanen omhandler gang- og sykkelvei langs fylkesvei 110 og opparbeidelse av ny fylkesvei utenom Borge gravlund. Oppstart av planarbeidet skjedde i 2010.



Figur 7 Ny detaljreguleringsplan over gang og sykkelvei Begby. Rødt omringet område viser området som ny reguleringsplan gjelder for. Blått omringet areal viser eksisterende gravplass. Gul linje markerer eksisterende fylkesvei. (Reguleringsplankart hentet fra Fredrikstad kommunenes karttjeneste).

I forslaget til detaljreguleringsplanen ble det laget forslag hvor fylkesveien blir flyttet utenom gravplassen. I dag går fylkesveien gjennom gravplassen, men siden det skal anlegges gang- og sykkelvei er det ikke plass til det uten å berøre noen av gravene på gravplassen. I planforslaget blir det derfor valgt å legge om fylkesveien utenom gravplassen. Fredrikstad kirkelig fellesråd ga sin uttalelse til planen, hvor de var positive til at fylkesveien legges utom gravplassen. I uttalelsen ønsket fellesrådet at det legges til rette for en krysning for gående og syklende i søndre del av gravplassen. De er også positive til at det skal anlegges bussholdeplass ved gravplassen. Videre ønsker de at det legges inn tiltak for støydemping, selv om støyen på gravplassen vil bli redusert i forhold til hva den er i dag.

Plankonsulentens kommentar til uttalelsen er at de skal legges til rette for krysning i søndre del. Videre mener de at det ikke er krav om støyreduksjon, da området ikke ligger som stillesone i kommuneplanen, men sier videre at det er lagt inn en buffersone mellom vei og naboskap til veien. Plankonsulenten skal ta med seg innspillet om støyskjerming videre inn i byggeplanfasen.

Det kom også innspill fra Østfold fylkeskommune der de fokuserer på at videre planlegging av gravplassen bør gjøres arealeffektiv. Det foreslås å fjerne asfalt der den eksisterende fylkesvei går gjennom gravplassen og at dette arealet skal opparbeides slik at det kan brukes til gravlegging. Fylkeskommunen poengterer også at det mange steder i nærheten framtid er eller vil bli mangel på gravplasser. Derfor foreslår fylkesmannen at det legges til bestemmelser slik at gravplassen kan brukes i lang tid framover. De foreslår at det legges til rette for urnelund og fellesminnelund, som er mer arealbesparende enn tradisjonell kistegravlegging. Dette fordi deler av gravplassen har tykke lag med marin leire som gjør at nedbrytningen tar lenger tid enn normalt. Fylkeskommunen foreslås derfor at det velges et område for urnelund og felles minnelund.

Plankonsulentens kommentarer på det er at det er Fredrikstad kirkelig fellesråd sammen med kommunen har ansvar for arealeffektiviseringen av gravplassen og at de legger dette ansvaret over på dem. Reguleringsplanen ble vedtatt april 2018 (Reguleringsplan Fv. 110 gang og sykkelveg Begby).

5.2.2 Reguleringsplan for ny Rv. 108 – parsell Kråkerøy – Søndre del

Reguleringsplanen omhandler nytt T-kryss ved Kråkerøy kirkegård med nye veiforbindelser til hovedvei for sideveier, gang- og sykkelforbindelse.



Figur 8 Reguleringsplan for ny riksvei 108 – parsell Kråkerøy – Søndre del. Rødt omringet område viser arealet som ny reguleringsplan gjelder for. Blå markering viser areal som i dag er avsatt til gravplass. (Reguleringsplankart hentet fra Fredrikstad kommunenes karttjeneste)

Denne planen berører arealet til Kråkerøy kirkegård, siden veikrysset og utvidelse av veien spiser areal fra gravplassen. Det skal også lages en undergang for gående og syklende under Rv. 110 som krever areal fra gravplassen. Fredrikstad kirkelig fellesråd ga sin høringsuttalelse hvor de påpeker at trafikkbildet er lite tilfredsstillende, da det er høy hastighet på veien forbi kirken og gravplassen. De legger også inn forslag om at det bør vurderes gangbro over veien til bruk som prosesjonsvei fra kirken til kirkegården. Plankonsulentens kommentar til dette er, at det har vært vurdert gangbro over riksveien, men at denne vil bli for dominerende i landskapet. Det vil derfor bli som planen legger opp til med kulvert under veien, med strenge krav om utforming. Reguleringsplanen ble vedtatt i 2005 (Reguleringsplan ny RV 108 parsell Kråkerøy søndre del).

5.2.3 Reguleringsplan for Gamle Fredrikstad Stadion

Reguleringsplanen omhandler bygging av boligblokker på nabotomten til Vestre gravlund. Reguleringsplanen ble vedtatt i 6. mai 2010.



Figur 9 Reguleringsplan for gamle Fredrikstad stadion. Område med rød ring markerer ny reguleringsplan. Blått omringet område viser dagens gravplass. (Reguleringsplankartet er hentet fra Fredrikstad kommunes karttjeneste)

Det anslås at det vil bli 125-135 boenheter innenfor området. Reguleringsplan var ute på høring to ganger. Den første gangen var i 2008. Etter denne høringsrunden ble det oppdaget at grunnforholdene var for dårlige og at fundamenteringskostnadene ville bli for høye. Utbygger og forslagsstiller ville derfor ha en strukturendring av planen. Dette førte til at det ble vesentlige endringer og reguleringsplanen måtte ut på ny høring i 2009. På andregangs høring besto planen av rekkehus på tre etasjer og blokker på fem etasjer. Blokkene er på planen plassert lengst vekk fra gravplassen. Mellom rekkehusene og blokkene er det et sammenhengende grøntanlegg.

Fredrikstad kirkelig fellesråd ga uttalelse til første høringsrunde, men ikke til andre høringsrunde. I høringsuttalelsen poengterte de at plassering av lekeplasser og uteoppholdsarealer med støyene aktivitet ikke bør anlegges som nærmeste nabo til gravplassen. Videre ønsket de at det ble etablert gjerde mot gravplassen eller en form for vegetasjonsskjerm for å redusere sjansen for at folk lagde egne stier inn mot og gjennom

gravplassen. Videre ønsket Fredrikstad kirkelig fellesråd at dagens parkeringsmulighet i Erik Madsens vei som ligger mellom gravplassen og området som reguleringsplanen gjelder for opprettholdes som parkeringsmulighet for besøk til gravplassen. Samt viktigheten av å kunne komme inn på gravplassen med anleggstrafikk ved rehabilitering av gravplassen.

Det ble gitt innsigelse fra fylkeskommunen og fylkesmannen, men disse ble trukket tilbake. Innsigelsene fra fylkesmannen gikk på at det var manglende bestemmelser om universell utforming i forhold til kjøpesenter bestemmelsene (Reguleringsplan gamle Fredrikstad stadion).

5.2.3 Synspunkter fra intervjuene om reguleringsplaner på nabotomt

Borg bispedømmeråd

Bispedømmerådet forteller at når reguleringsplaner kommer til dem, sender de en forespørsel til Fredrikstad kirkelig fellesråd og gjør oppmerksom på at Borg bispedømmeråd har fått informasjon om at det lages en reguleringsplan for nærliggende areal til gravplassen, og at Fredrikstad kirkelig fellesråd kan komme med innspill til Borg bispedømmeråds uttalelse i saken. Borg bispedømmeråd ønsker fellesrådets synspunkter rundt planen da de kjenner de lokale forholdene best. Deretter sender Borg bispedømmeråd inn innspill og/eller uttalelse til reguleringsplanen hvis det er noe de ønsker å uttale seg om. Eksempler på reguleringsplaner hvor Borg bispedømmeråd ber Fredrikstad kirkelig fellesråd om å komme med uttalelser er i forbindelse med sykkelsti, vei eller bygg som kommer tett opptil gravplassen.

Informanten fra Borg bispedømmeråd forteller at de har gitt innsigelser til reguleringsplaner, men ikke ofte.

Borg bispedømmeråd mener at dagens system fungerer bra, men er ikke fornøyd med at kommunene står som hjemmelshavere av gravplassene, dette gjør at det er stor fare for at Fredrikstad kirkelig fellesråd ikke får med seg det som skjer på naboeiendommene. Om tiltaket ikke er en reguleringsplansak, men det bare er et nabovarsel kan det medføre at Fredrikstad kirkelig fellesråd ikke blir orientert om saken. Informanten poengterer at soknet etter lovendringen i 1997 skal være hjemmelshavere av gravplassens eiendom (Informant fra Borg bispedømmeråd).

Fredrikstad kirkelig fellesråd

I forbindelse med reguleringsplansaker forteller gravlundsjefen at Fredrikstad kirkelig fellesråd tidligere ikke ble varslet om planoppstart eller ble tilsendt planforslag når det var på høring. I dag har dette bedret seg, men de er fortsatt ikke sikre på om de mottar varsel og planforslag som er på høring i alle saker. Borg bispedømmeråd sender derfor en kopi av de alle reguleringsplanene de får inn, slik at Fredrikstad kirkelig fellesråd kan gi uttalelse om planene. Borg bispedømmeråd og Fredrikstad kirkelig fellesråd sender hver sin uttalelse,

men fellesrådet sender også kopi til Borg bispedømmeråd, slik at Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd er samkjørt i sine uttalelser. Borg bispedømmeråd har mulighet til å gi innsigelse til planen, noe som Fredrikstad kirkelig fellesråd ikke har mulighet til å gjøre. Gravplassjefen i Fredrikstad kirkelig fellesråd mener at de fleste reguleringsplaner som kommer inn ikke omhandler gravplasser og at de blir svart med at de ikke berører gravplassen (Informant fra Fredrikstad kirkelig fellesråd).

Regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune

Informanten forteller at kommunen har en lang liste over instanser som kan være aktuelle å varsle i ulike saker. Kirkelige fellesråd ved kirkeverge og Borg bispedømmeråd står på denne listen. Varsling i forbindelse med reguleringsplaner skjer av den som fremmer planen. De får en liste av kommunen over instanser som skal varsles. Denne listen lager kommunen manuelt gjennom å huke av de som er relevante instanser for reguleringsplanen.

Varsel om offentliggjøring er det regulering og byggesaksavdelingen som sender direkte til hver enkelt mottaker. Når kommunen har mottatt uttalelser og innspill til reguleringsplaner er det først den plankonsulenten som fremmer planen som går gjennom det og gir sin vurdering på det som har kommet inn. Dette oppsummeres og kommenteres, og en samlet oversikt sendes til regulering og byggesaksavdelingen. Regulering og byggesaksavdelingen gjør en vurdering av det innkommende og er de enige med plankonsulentens kommentarer og forslag, kan planen sluttbehandles. Er kommunen uenig med plankonsulenten opprettes det dialog for å komme fram til et resultat som begge parter kan være enige om. Kommune prøver å se alle uttalelsene likt og ivareta de forslagene som kommer inn (Informant fra Fredrikstad kommune).

Nasjonalt gravplassråd

Nasjonalt gravplassråd forteller at det kommer spørsmål angående reguleringsplaner rettet mot varselet om planoppstart og planforslaget, hvor bispedømmerådene spør om gravplassrådgiveren kan skrive uttalelse som de kan sende inn til planforslaget.

For oppfølging av reguleringsplaner på naboeiendom til gravplassen mener gravplassrådgiveren at dette er kirkelig fellesrådet og Borg bispedømmeråd sitt ansvar. Kirkelig fellesråd har ansvar som berørt nabo med å gi uttalelse, mens bispedømmerådets har ansvar med å gi uttalelse som statelig fagmyndighet.

Gravplassrådgiveren ser en del utfordringer forbundet med at kirkelig fellesråd og bispedømmerådet ikke alltid blir varslet. Et eksempel fra gravplassrådgiveren er når det søkes om dispensasjon og ikke bispedømmerådet blir varslet, kan det medføre at byggetiltaket blir satt i gang uten bispedømmerådet har fått mulighet til å gi uttalelse til saken, siden de ikke har fått varselet i varslingsprosessen. At bispedømmerådet ikke blir varslet er fordi kommunene ikke er klar over at bispedømmerådet er en statelig

fagmyndighet for gravplasser. Dette gjør at kirkelig fellesråd sender kopi av saken til bispedømmerrådet som en uformell prosess for at de skal få med seg saken. Om bispedømmerrådet oppdager at de ikke har blitt varslet henvender de seg til kommunen for å få tilsendt varsel og planmaterialet. At kirkelig fellesråd ikke blir varslet i alle plan- og byggesaker er fordi kommunen eller Opplysningsvesenets fond står som eier av gravplassene og gjør at varslene ikke kommer fram til rett forvaltningsorgan (Informant nasjonal gravplassrådgiver).

5.3 Gjennomgang av byggesaker

I dette delkapitlet presenteres tre byggesaker på og ved gravplassenes eiendom. Gjennomgang av sakene er ment for å belyse hvordan prosessene i byggesaker foregår.

5.3.1 Dispensasjon fra reguleringsplan for innhegning av hundeluftepark

Saken gjelder søknad om midlertidig dispensasjon for å lage hundeluftegård på deler av eiendommen til Leie gravlund. Området det søkes dispensasjon for ligger i friområde som beskrives som parkmessig i reguleringsplanen.



Figur 10 Rød markering viser plassering av hundeluftegård. Gul markering viser eiendommen som Leie gravlund ligger på. Blå markering viser Glemmen gravlund. (kart hentet fra Google maps)

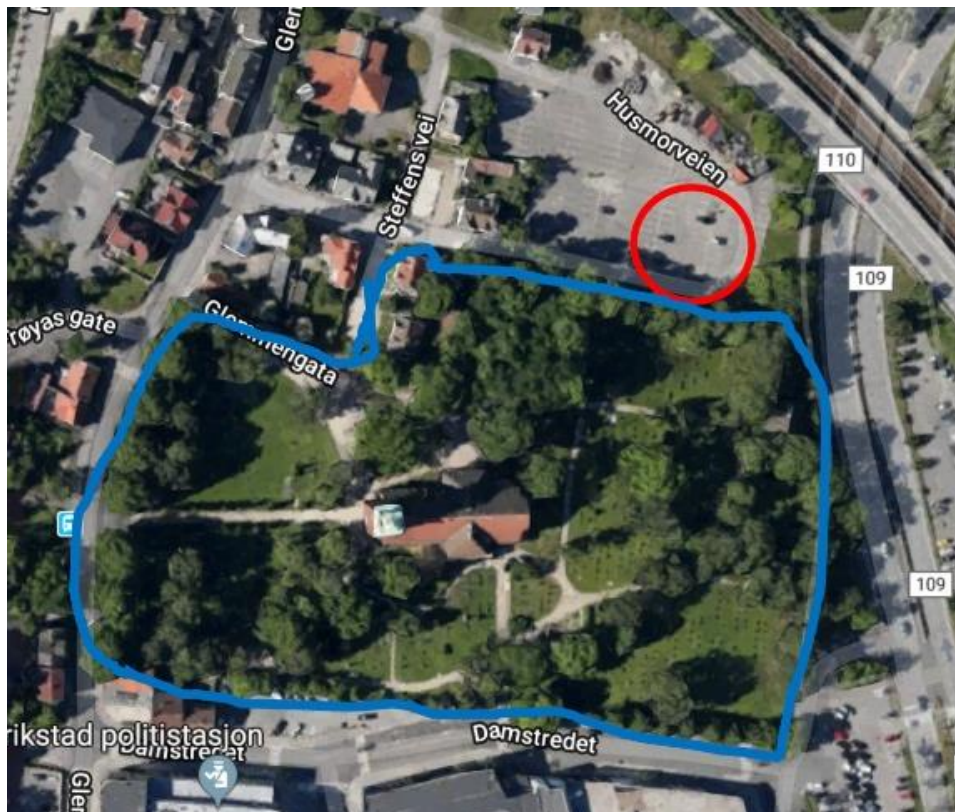
Det skrives i søknaden at området ikke har noen faste beboere, og at støy fra hundeluftegården ikke vil bli noe mer forstyrrende enn trafikkstøy fra hovedveien. Det ble sendt inn byggesøknad samt dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan for området om tiltaket til kommunen.

I nabovarselslingslisten kommer det fram at Fredrikstad kirkelig fellesråd ikke er blitt varslet. Leie gravlund ligger på motsatt siden av hovedveien i forhold til hvor hundeluftegården er foreslått plassert. Ut fra eiendomsinformasjonen som framkommer på seeiendom.no om tomten, ser en at det er Fredrikstad kommune som er hjemmelshaver for området. Eiendommen omfatter hele Leie gravlund, samt ekstra arealer på nord vest siden av hovedveien som er regulert til parkområde. Tre naboer til gravplassen, samt fylkeskommunen ble varslet. Det ble sendt inn to protester fra naboene på tiltaket.

Saken ende med at søker trakk søknaden om å etablere hundelufteparken. Årsaken til at søknaden ble trukket var fordi to naboer hadde sterke reelle argumenter ovenfor tiltaket, samt at bygningsmyndighetene i Fredrikstad kommune ikke så grunnlag for å kunne gi dispensasjon om omsøkt tiltak, da fordelene ikke vil bli større enn ulempene (Byggesak innhegning av hundeluftepark).

5.3.2 Dispensasjon fra kommuneplanen for bygging av skatepark

Fredrikstad bystyre vedtok at det skulle bygges skatepark på deler av Steffensjordet. Hele Steffensjordet var parkeringsplass og området var i kommuneplanen avsatt til parkeringsplass. Parkeringsplassen ligger ved siden av Glemmen gravlund og blir benyttet som parkeringsplass for besøkende til Glemmen gravlund.



Figur 11 Kart over Glemmen Gravplass. Blå markering viser Glemmen gravplass. Rød markering viser plassering av skatepark. (kart hentet fra Google maps)

I oppstarten av prosjektet ble det arrangert informasjonsmøte i januar 2014. Her kunne berørte naboer møte og få informasjon om prosjektet samt komme med sine meninger. Av de fremmøtte var det ingen som hadde merknader eller kommentarer til prosjektet.

Deretter ble det sendt ut nabovarsel om tiltaket og dispensasjon fra arealformålet. Nabovarslet ble sendt til fire berørte naboer. Nabovarslingen til Glemmen gravlund ved kirkelig fellesråd ble sendt til Fredrikstad kommune. Fredrikstad kommune står som grunneier av gravplassen ut fra hva som kommer fram i eiendomsinformasjonen til eiendommen på seeiendom.no. Fredrikstad kirkelig fellesråd fikk ikke nabovarslet tilsendt fra kommunen. En nabo sendte inn merknad til dispensasjons- og tiltakssøknaden. I merknaden kommer det fram at boligeieren var engstelig for støy fra anlegget. Svaret på klagen var at utbygger mente at støyen fra anlegget skulle i varetas gjennom utformingen av anlegget og at merknaden skulle tas til etterretning i det videre arbeidet. I tillegg til berørte naboer ble saken sendt berørte statelige og regionale myndigheter.

Av myndighetene som fikk tilsendt nabovarslet var Fredrikstad kommunes bygnings- og reguleringsavdeling, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Hverken Fredrikstad kirkelig fellesråd eller Borg bispedømmeråd ble varslet som berørte parter. Statens vegvesen ga merknad til søknaden om dispensasjon i forhold til hensynssonen rundt infrastrukturen i området. Ellers var Statens vegvesen positive, så lenge anlegget var midlertidig og at det ble fjernet kostnadsfritt ved en eventuell utvidelse av riksvei.

Det ble ikke sendt inn noen merknader fra verken Fredrikstad kirkelig fellesrådet eller Borg bispedømmeråd på veiene av Glemmen gravlund, siden de ikke fikk nabovarslingen om tiltaket (Byggesak skatepark Steffensjordet).

5.3.3 Oppføring av basestasjon

Telenor søkte om å sette opp basestasjon på 18 meter og en utstyrshytte på 8 m² inne på Leie gravlund. Det ble ikke avholdt forhåndskonferanse i forbindelse med tiltaket, men berørte naboer ble varslet gjennom nabovarslinger. Det kom ikke inn noen merknader til varslingene. Ut fra eiendomsinformasjonen som kommer fram om eiendommen på seeiendom.no er hjemmelshaver til Leie gravlund Fredrikstad kommune. I søknaden er det tatt høyde for avstand til nærliggende bygninger og veier, men ikke en analyse av hvordan tiltaket vil påvirke miljøet på gravplassen. Etter at kommunen mottok søknaden ble den videresendt til Borg bispedømmeråd for at de skulle gi sin uttalelse om saken. De fikk en frist på fire uker. Det ble ikke gitt noen respons i forhold til tiltaket av Borg bispedømmeråd. Fredrikstad tok deretter direkte kontakt med kirkevergen i Fredrikstad kirkelig fellesråd for uttalelse om tiltaket på eiendommen. Kirkevergen var ikke imot tiltaket og tiltaket ble igangsatt.

Planutvalget i kommunen sier i sin vurdering at basestasjonen kan virke noe forstyrrende, men støtter seg til siden kirkevergen ikke var imot tiltaket, ser de ikke noen stor ulempe med basestasjonens plassering for gravplassen.

I søknaden kommer det også fram at i kommuneplanen er arealet som gravplassen ligger på er avsatt til bebyggelse og anlegg. En slik basestasjon blir i søknaden definert som teknisk infrastruktur, som arealformålet kan inneholde. Dermed er ikke basestasjon i strid med kommuneplanens arealbestemmelser (Byggesak basestasjon på Leie gravlund).

5.3.4 Synspunkter fra intervjuene om byggesaker

Borg bispedømmeråd

Borg bispedømmeråd får av og til henvendelser fra Fredrikstad kirkelig fellesråd om byggesaker, hvor fellesrådet spør bispedømmerådet om råd og synspunkter. Borg bispedømmeråd behandler ikke nabovarslinger, hvis ikke tiltaket ligger innenfor 60 meter grensen ved verneverdig gravplass eller kirke, da dette ligger til kirkelig fellesråd (Informant fra Borg bispedømmeråd).

Fredrikstad kirkelig fellesråd

Nabovarslingene til gravplassene blir sendt til Fredrikstad kommune som grunneier av gravplassene i kommunen. Siden det er et fåtall av sakene som blir sendt videre fra Fredrikstad kommune til fellesrådet, mister ofte fellesrådet muligheten til å gi merknader. De nabovarslingene som Fredrikstad kirkelig fellesråd får behandles.

Gravlundsjeften i Fredrikstad kirkelig fellesråd forteller at årsaken til at overføring av eiendommene til soknet ikke er gjennomført er at fellesrådet ikke har økonomi til å overføre eiendommene til soknet. Eiendommene som gravplassene og kirkene ligger på er store og har areal som dekker mer enn bare selve gravplassen. Derfor må eiendommene fradeles før de kan overføres til soknet. Fellesrådet har bedt kommunen om penger helt siden det ble lovfestet i 1997, men har ennå ikke mottatt bevilgninger (Informant fra Fredrikstad kirkelig fellesråd).

Regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune

Regulering og byggesaksavdelingen mener at nabovarslingene kommer fram til de rette instanser. De har varslingslister, hvor Fredrikstad kirkelig fellesråd er oppført.

Informanten forteller at det er ansvarlig søker som har ansvar for å sende ut nabovarsler samtidig som byggesøknaden sendes til kommunen. Kommunen har ansvar for å påse at riktige instanser og naboer har fått varsel og at varslingene er forsvarlig gjennomført. At videreformidling til Fredrikstad kirkelig fellesråd glipper sier informanten at er mulig, men ønsker ikke å bekrefte eller avkrefte dette (Informant fra Fredrikstad kommune).

Nasjonal gravplassrådgiver

Nasjonal gravplassrådgiver forteller at siden ikke soknene står som eier av gravplassene, skaper det utfordringer med å få nabovarslinger fram til kirkelig fellesråd. Dette problemet er det ikke bare Fredrikstad som har utfordringer med. Når ikke kirkelig fellesråd får varslinger om bygging på naboeiendom, kan det komme opp byggverk og andre tiltak på naboeiendommer uten at fellesrådet har hatt mulighet til å komme med innspill. Saksbehandlerne i kommunen gjør på en måte det de skal, ved at de sender varslet til kommunen som er grunneier, men kommunen videreformidler ikke dette til kirkelig fellesråd. Problemet med at nabovarslet ikke kommer fram til Fredrikstad kirkelig fellesråd er at de ikke får gitt sine merknader til byggetiltaket.

Gravplassrådgiveren er bestemt på at alle nabovarslingssaker skal sendes til kirkelig fellesråd selv om de ikke står som grunneier, da de kan bli berørt av byggetiltaket. Hvis det er en dispensasjonssøknad skal også bispedømmerådet varsles som regional myndighet. De skal ha mulighet til å uttale seg om dispensasjonssøknaden. Innspill fra statelige og regionale myndigheter skal vektlegges tungt i behandlingen av dispensasjonssøknaden. Dette fordi det ikke skal være enklere med en dispensasjon, enn å lage ny arealplan. Blir det laget ny arealplan har bispedømmerådet mulighet for å gi innsigelse, men ved en dispensasjonssøknad har man ikke mulighet til å gi innsigelser.

Gravplassrådgiveren poengterer at gravplasser kan bli berørt selv om det ikke bygges direkte på gravplassen. Hvis det for eksempel bygges en boligblokk rett ved siden av gravplassen og blokk stenger for landskapsutsikten til gravplassen, skal bispedømmerådet varsles (Informant fra Nasjonal gravplassrådgiver).

5.4 Synspunkter rundt nasjonal gravplassrådgivers rådgivningstjeneste?

I dette kapitlet vil det ut fra intervjuene bli presentert hvilke oppgaver som nasjonal gravplassrådgiver hjelper forvaltningsorganene med, for å kartlegge hvordan nasjonal gravplassrådgiver påvirker forvaltningsorganenes uttalelser til plan- og byggesaker.

Borg bispedømmeråd

Borg bispedømmeråd benytter seg mye av rådgivningstjenestene og samarbeider tett med Norges gravplassrådgiver. Gravplassrådgiveren utfyller den faglige kompetansen som ofte mangler i bispedømmerådene. Noen ganger har Borg bispedømmeråd med seg gravplassrådgiveren på befaring. Borg bispedømmeråd er veldig fornøyd med tjenesten og mener at saker og spørsmål blir behandlet raskt av gravplassrådgiveren (Informant fra Borg bispedømmeråd).

Fredrikstad kirkelig fellesråd

Fredrikstad kirkelig fellesråd benytter Norges gravplassrådgiver til å gi råd i mange reguleringsplansaker, men for kommuneplanene har de ikke sett dette behovet (Informant fra Fredrikstad kirkelig fellesråd).

Nasjonal gravplassrådgiver

Gravplassrådgiveren opplever at stillingen er relativt fri. I tillegg til å gi råd i forhold til lov og forskrifter som omfatter gravplassene, gir gravplassrådgiveren helhetlige råd knyttet til planer. De rådene som gis til forvaltningsorganene er det opp til den enkelte å følge. Gravplassrådgiveren forteller at det er på det lokale nivået at det kommer inn flest spørsmål og de mest utfordrende sakene. Derfor blir de tatt hånd om og prioritert. Totalt tidsmessig brukes det mer tid på bispedømmeråd og fylkesmannen, enn hva som brukes ovenfor kirkelig fellesråd.

Rådgivningen til bispedømmerådet består i å gi uttalelser som er knyttet til plansaker, lokalevedtekter og klagesaker. Det er ikke mange henvendelser fra bispedømmerådet, men hovedsaken er spørsmål der det ønskes at gravplassrådgiveren skal gi en uttalelse til plansak. Rådgivning knyttet til kirkelig fellesråd er mer konkrete spørsmål knyttet til forståelsen av lov og forskrift. Det kan være spørsmål fra private personer eller spørsmål knyttet til planprosesser. I de kommunene som har tatt over forvaltningsansvaret, går spørsmålene på det samme som fellesrådene har.

Rådgivning til fylkesmannen er i forhold til askespredning og private gravsteder. For de fylkesmennene som har kommuner med lokale gravplassforvaltningen, gir gravplassrådgiveren rådgivningstjenester også til fylkesmannen på lik linje med den som gis til bispedømmerådene (Informant fra Nasjonal gravplassrådgiver).

5.5 Synspunkter fra intervjuene rundt ny lov om tros- og livssynssamfunn

I dette kapitlet vil det ut fra hva som kom fram i intervjuene, bli presentert hva de ulike forvaltningsorganene mener om organiseringen som er foreslått i høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn.

Borg bispedømmeråd

Informanten fra Borg bispedømmeråd synes at de foreslåtte endringene med å flytte bispedømmerådets oppgaver til fylkesmannen er positivt i forhold til at den faglige kompetansen vil bli styrket. Hos bispedømmerådene er det mye variert plankunnskap, og de fleste har lavt kompetansenivå, så informanten ser derfor fordeler med å flytte bispedømmets oppgaver til et fylkesembete. At det blir mer fokus på kommunalt ansvar tar ikke informanten stilling til i intervjuet. (Informant fra Borg bispedømmeråd).

Fredrikstad kirkelig fellesråd

Gravlundsjeften i Fredrikstad kirkelig fellesråd har ikke tenkt stort på hvordan en eventuell endring vil påvirke en overflytting av det regionale forvaltningsansvaret til fylkesmannen. Informanten ser at om ansvaret blir flyttet til fylkesmannen, kjenner de ingen der i motsetning til i Borg bispedømmeråd som de kjenner godt. Det kan medføre at samarbeidet ikke blir like godt som det er i dag.

Fredrikstad kirkelig fellesråd ser ingen fare med at det kan bli større valgfrihet til å velge kommunalt forvaltningsansvar. Kommunen har stor interesse av å ivareta gravplassene og deres behov. Om Fredrikstad kommune tar over ansvaret vil de bli en intern medspiller i gravplassaker, men Fredrikstad kirkelig fellesråd mener at det ikke vil slå negativt ut. Om kommunen tar over, vil de ta godt vare på gravplassene og det vil ikke medføre noen ulempe for gravplassene (Informant fra Fredrikstad kirkelig fellesråd).

Regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune

Informanten fra regulering og byggesaksavdelingen hadde ikke satt seg inn i høringsnotatet. Derfor ønsket ikke informanten å uttale seg om hvordan utfallet av foreslått omorganisering vil påvirke gravplassforvaltningsorganenes prosesser knyttet til plan- og byggesaker (Informant fra Fredrikstad kommune).

Nasjonalt gravplassråd

Gravplassrådgiveren sier at fordelene med det som foreslås i høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn er at det regionale ansvaret samles til en instans, i motsetning til i dag hvor ansvaret ligger til både bispedømmerådet og fylkesmannen. Samlokalisering av disse kan gi en forsterket instans.

Gravplassrådgiveren mener at den største ulempen ved å legge ansvaret fra bispedømmerådet til fylkesmannen, er samspillet mellom kirkebygg og gravplass. Det må fortsatt være en dialog mellom fylkesmannen og bispedømmerådet i saker hvor både gravplass og kirkebygg er berørt. Gravplassrådgiveren er også redd for at ved å flytte ansvaret over til fylkesmannen vil de miste mye god kompetanse på veien. Da det er liten sannsynlighet for at de som i dag jobber ved bispedømmerådene ønsker å være med over til fylkesmannen. Dermed må det bygges opp ny kompetanse hos fylkesmannen. Årsaken til dette er at det er en del kombinerte stillinger, som for eksempel består av 20 prosent forbundet med plansaker for gravplasser og de resterende 80 prosent er satt av til andre kirkelige arbeidsoppgaver. At det i dag er små forvaltninger gjør det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig kompetanse hos bispedømmerådene og at gravplassaker kan bli litt skadelidende av dette.

Om den foreslåtte endringen med at det skal bli enklere for kommunen å ta over forvaltningsansvaret, mener gravplassrådgiveren at flere kommuner kommer til å ta over

ansvaret. Med at kommunene har ansvar vil kommunen i større grad blir involvert i byggeplaner samt at det vil legge til rette for bedre samspill mellom arealplaner og byggeplaner som berører gravplassforvaltningen. I disse kommunene vil fordelene være større enn ulempene om de har ansvaret, enn slik det er i dag når kirkelig fellesråd som sitter som en ekstern aktør (Informant nasjonal gravplassrådgiver).

6 Diskusjon

Resultatene fra underproblemstillingene diskuteres først, før resultatene rundt hovedproblemstillingen diskuteres.

6.1 Diskusjon rundt oppgavens underproblemstillinger

Hvordan påvirker forvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd utarbeidelse av kommuneplan og reguleringsplaner i Fredrikstad kommune?

Ut fra intervjuer og dokumentanalysen kommer det fram at Fredrikstad kirkelig fellesråd påvirker kommuneplanen gjennom å komme med innspill til planen og gi høringsuttalelser til planene når de ligger ute på høring. Borg bispedømmeråd gir ikke uttalelser til kommuneplaner. Dette ansvaret mener de at ligger til det lokale forvaltningsorganet, siden de kjenner de lokale forholdene best. At Borg bispedømmeråd ikke kommer med uttalelser til kommuneplan, er ikke noe galt. Det er frivillig å gi innspill og uttalelser til planer, men at Borg bispedømmeråd som regionalt forvaltningsorgan og statelig fagmyndighet overlater ansvaret med kommuneplanen til det lokale forvaltningsorganet er ikke riktig. Overføring av ansvaret kan gjøre det vanskelig for Borg bispedømmeråd å ha oversikt over hva som planlegges av endringer ved og på gravplassene i kommuneplanene.

At Borg bispedømmeråd har delegert planansvaret for kommuneplaner til Fredrikstad kirkelig fellesråd, finnes det ingen rom for gjennom dagens regler i gravferdsforvaltningen. I tillegg til regionalt forvaltningsorgan er bispedømmerådet statelig faginstans som kan gi uttalelser til kommuneplaner. Ut fra at bispedømmerådet er statlig faginstans vil deres uttalelser vektlegges mer enn uttalelser fra kirkelig fellesråd. En uttalelse fra et høyere organ, samt flere uttalelser rundt samme tema, kan være med på å styrke saken. Borg bispedømmeråd har også innsigelsesmyndighet de kan bruke, mens Fredrikstad kirkelig fellesråd ikke har innsigelsesmyndighet.

Når det er innarbeidet en praksis hvor Fredrikstad kirkelig fellesråd er gitt ansvaret for å følge opp kommuneplanene, vil de måtte kontakte Borg bispedømmeråd om det er behov for innsigelse. Fredrikstad kirkelig fellesråd vil ikke sitte på samme kompetanse som Borg bispedømmeråd skal ha i å behandle slike kommuneplaner. En mister ulike innfallsvinkler rundt planene når det bare er Fredrikstad kirkelig fellesråd som tar for seg gravplassene i kommuneplanene. Borg bispedømmeråd har ikke de senere årene gitt innsigelse til kommuneplanen. Dette kan sees i sammenheng med at de ikke behandler kommuneplanforslag eller at de ikke har behov for å gi innsigelse til en plan.

Borg bispedømmeråds oppfattelse av lovverket om at de ikke har ansvar for kommuneplaner etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, gjør at de handler basert på uformelle regler. Dette er et godt eksempel på at organenes ansvarsområde og oppgaver er vanskelige å

forstå. Dette fordi det er flere lover som må sees i sammenheng for å vite hvilket ansvar og myndighet som ligger til det enkelte forvaltningsorgan. I forbindelse med innspill og uttalelser til kommuneplanen har Borg bispedømmeråd en kulturell og/eller sosial oppfatning som har utviklet seg over tid i forhold til hva bispedømmerådet ser på som passende og hensiktsmessig å gjøre. Slike rutiner kan vedvare over lengre perioder og vokse seg sterke innenfor organets vegger og dens sosiale kultur. Godt innarbeidete sosiale og kulturelle normer er vanskelig å endre på i etter kant.

En viktig forutsetning for innspill og uttalelser til kommuneplaner fra forvaltningsorganene, er at de blir varslet om arbeidet ved planoppstart og får tilsendt planforslag som er til høring, slik det går fram av plan- og bygningsloven. Gjennom dokumentanalysen viser det seg at det har vært litt ulik praksis i forhold til om Borg bispedømmeråd og Fredrikstad kirkelig fellestråd har blitt varslet og stått på varslingslistene som kommunen opererer med. For den siste og kommende kommuneplan har begge forvaltningsorganene stått på varslingslistene, noe som er riktig etter hva som fram kommer i lovverket. For tidligere kommuneplaner er det tydelig at det forvaltningsorganet kommunen mente skulle stå på varslingslistene fikk varsel. Dette gjenspeiler seg i intervjuene med Fredrikstad kirkelig fellestråd som uttrykker at dette har blitt bedre praktisert de siste årene.

Ut fra lovendringen som skjedde i forhold til organiseringen av gravplassforvaltningsorganene i 1997, har det tatt en del år før riktige forvaltningsorgan rutinemessig blir varslet. En kan ut fra gjennomgangen av varslingslister se at det tok 14 år fra den nye organiseringen av gravplassforvaltningen trådte i kraft til de riktige forvaltningsorganene ble varslet ved utarbeidelse av kommuneplan for Fredrikstad. Den første kommuneplanen som ble undersøkt var for 1997-2008. Denne ble laget mens den gamle gravplassorganiseringen etter den tidligere kirkegårdsloven var gjeldende. Før den nye gravferdsloven og kirkeloven som kom i 1997 var ikke bispedømmerådet og kirkelig fellestråd forvaltningsorgan for gravplasser. Derfor kan en se bort fra at ikke disse to forvaltningsorganene ble varslet om kommuneplanen for 1997-2008, men i de påfølgende kommuneplanene skulle begge forvaltningsorganene ha vært varslet.

Selv om det finnes formelle lover og regler for hvordan en skal arbeide for å nå et bestemt mål, blir det foretatt uformelle prosesser basert på tidligere kulturer og normer som eksisterer i organisasjonene. I dette tilfellet tok det lang tid før begge forvaltningsorganene var på varslingslisten for kommuneplaner. Dette kan ha en bakgrunn i at de ikke har satt seg godt inn i hvem som skal varsles etter plan- og bygningsloven. Det ser heller ut til at de har basert seg på sosiale normer og verdier som er innarbeidet og ut fra at det gjort seg en mening om hvem som skal varsles, uten å ha undersøkt det som faktisk står i formelle lover og regler. En annen faktor er usikkerheten rundt hvilket organ som skal varsles fra kommunens side.

For reguleringsplaner som omhandler nabotomten eller berører gravplasseiendommen er det i alle de tre undersøkte reguleringsplanene gitt uttalelse fra Fredrikstad kirkelig fellesråd. Tilsending av reguleringsplanforslag til Fredrikstad kirkelig fellesråd fra kommunen har blitt bedre de siste årene, men Fredrikstad kirkelig Fellesråd er usikre på om de mottar alle saker som berører dem. Derfor får Fredrikstad kirkelig fellesråd planforslag tilsendt fra Borg bispedømmeråd også. Ut fra de undersøkte planene virket det som at Borg bispedømmeråd ikke benytter seg av muligheten for å si sin mening til planer. Denne oppfatningen stemte ikke overens med i intervjuet, hvor Borg bispedømmeråd fortalte at de pleide å sende inn innspill og/eller uttalelse til reguleringsplanforslag. Her kan det være at de tre planene som er undersøkt i empiridelen tilfeldig vis hører til den gruppen de ikke har gitt uttalelse til, eller at dokumentene ikke fanger opp alt som faktisk har blitt sendt inn av uttalelser, eller at informanten som er intervjuet husker feil.

Funn angående prosessene rundt reguleringsplaner er noe avvikende fra det nasjonal gravplassråd giver oppfatter nasjonalt. Gravplassrådgiverens hovederfaring er at det er bispedømmerådet som ikke mottar reguleringsplaner og at disse blir sendt fra kirkelig fellesråd til bispedømmerådet. For dette casestudiet er det faktisk det motsatt som skjer, ved at Borg bispedømmeråd som sender planene til Fredrikstad kirkelig fellesråd. Ut fra de formelle prosessene er det like galt om planene blir sendt fra det ene eller andre organet for at de skal være sikre på at de får varsel om planoppstart og tilsendt planforslaget når det sendes på høring. At det er problemer rundt varsling av planoppstart og tilsending av planforslag som er til høring, viser at forvaltningsorganenes organisering og ansvarsfordeling er noe komplekst å forstå og vanskelig å sette seg inn i.

Påvirkningsmulighetene til Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd til kommuneplaner og reguleringsplaner er i utgangspunktet nedskrevet i lover og forskrifter, men handlingspraksisen som gjøres rundt varsling og utsending av planforslag til høring er noe fravikende de formelle reglene. Fredrikstad kirkelig fellesråd følger de formelle reglene når de gir uttalelse tilbake på planforslag både for kommuneplan og reguleringsplan. Varsling av oppstart med reguleringsplanarbeidet og tilsending av planforslag til høring til Fredrikstad kirkelig fellesråd bli noen ganger gjort riktig direkte fra kommunen, men også gjennom uformell prosess via Borg bispedømmeråd. Fredrikstad kommune er sikre på at begge organene står på varslingslisten og at begge får varsel om oppstart med planarbeidet og tilsendt planforslag når de er på høring hvis planene omhandler eller berører gravplassene i kommunen. Selv om begge nå står på varslingslistene kan usikkerheten til Fredrikstad kirkelige fellesråd henge igjen fra tidligere år, noe de fra tidligere år har erfart.

Fredrikstad kirkelig fellesråd sin handlingsmåte angående innspill og uttalelser til kommuneplanen og reguleringsplaner kan sees i sammenheng med det instrumentelle perspektivet. Dette fordi Fredrikstad kirkelig fellesråd bruker høringsuttalelse som et verktøy for å påvirke planforslaget for å oppnå bestemte mål i samfunnet, gjennom de formelle

regler og rutiner som foreligger. På den måten handler de effektivt og målrettet for nå sitt mål.

Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd sine påvirkningsmuligheter til kommuneplan og reguleringsplan benyttes litt ulikt. For kommuneplan er det kirkelig fellesråd som sender inn uttalelser, mens for reguleringsplan påstår de begge at de gjør det, men ut fra dokumentanalysen kan det se ut som at Borg bispedømmeråd ikke sender inn uttalelse til planene. Deres påvirkningsmulighet kan en se at blir noe begrenset gjennom at de ikke får de varslingsene om planoppstart og tilsendte planforslag til høring. At det gjøres på uformelle måter reduserer de to forvaltningsorganenes påvirkningsmuligheter til plansaker i Fredrikstad kommune.

Hvordan påvirker forvaltningsorganene Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd byggesaker som berører gravplassene i Fredrikstad kommune?

I alle de tre undersøkte byggesakene ble det sendt inn byggesøknad til kommunen og nabovarslinger til berørte naboer etter plan- og bygningsloven § 21-3. To av byggesakene som var utenom arealformålet for eiendommen søkte også om dispensasjon fra kommuneplanen eller reguleringsplan sammen med byggesøknaden. Når en ser på hvordan naboene til byggetiltaket ble varslet, tar disse utgangspunkt i hvem som står som grunneier av eiendommene som grenser til eiendommen som byggetiltaket skal gjennomføres på. I to av byggesakene kommer det tydelig fram at gravplassen som nabo ikke blir varslet om byggetiltak på naboeiendom. En av hovedutfordringene her er at kommunen står som eier av eiendommen som gravplassen ligger på, og på den måten blir ikke kirkelig fellesråd som er lokal gravplassforvalter varslet om byggetiltak på naboeiendommen. Varslet går til Fredrikstad kommune som står som grunneier av eiendommen. Hadde soknene stått som eier, slik det står i gravferdsloven, hadde nabovarslingene kommet til soknet. Da hadde Fredrikstad kirkelig fellesråd fått nabovarslingene, siden de opptrer på vegne av soknet. I de to dispensasjons byggesakene ble ikke Borg bispedømmeråd varslet selv om de skulle ha blitt det som regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven § 19-1.

Byggesaken som skilte seg ut, er hvor tiltaket ble gjennomført på selve gravplassen. Her ble alle naboer rundt varslet og Telenor som ønsket å gjennomføre tiltaket på eiendommen tok kontakt med Fredrikstad kommune som står som grunneier for å få tillatelse til å gjennomføre tiltaket. Kommunen tok så kontakt med Borg bispedømmeråd om det var i orden at tiltaket ble gjennomført på gravplassen. Tiltak på gravplasser skal etter gravferdsloven § 4 godkjennes av bispedømmerådet. I dette tilfellet svarte ikke Borg bispedømmeråd på henvendelsen. Dermed tok kommunen kontakt med Fredrikstad kirkelig fellesråd for uttalelse og som ikke var imot tiltaket. Byggingen av telemasten ble satt i gang, uten godkjenning av Borg bispedømmeråd, noe som er i strid med de formelle reglene. Selv om ikke Borg bispedømmeråd svarte på kommunens henvendelse om godkjenning av

byggetiltak på gravplassen, har ikke kirkevergen på vegne av Fredrikstad kirkelig fellesråd lov til å godkjenne endringer på gravplassen på veiene av Borg bispedømmeråd, da dette skal godkjennes av bispedømmerådet før tiltaket kan settes i gang.

En ser her at ved å ikke følge de formelle lover og regler for hvordan ting skal gjøres, oppstår det uheldige situasjoner. I forhold til byggesaker ser enn at det fører til at nabovarsling om byggetiltak på naboeiendommen ikke kommer fram til rett organ. Dette fører til uheldige konsekvenser for kirkelig fellesråd som da ikke får mulighet til å gi merknader til byggesakene på naboeiendommen siden det formelle lovverket ikke følges. Ved at det formelle lovverket ikke følges får Fredrikstad kommune nabovarslingene istedenfor Fredrikstad kirkelig fellesråd. En ser også i den andre saken at uformelle prosesser blir tatt i bruk. Ved at Borg bispedømmeråd ikke svarte på henvendelsen om å godkjenne tiltaket på gravplassen spurte Telenor Fredrikstad kirkelig fellesråd istedenfor, selv om de ikke har noen myndighet til å godkjenne byggetiltak på gravplassen.

Hvordan påvirker Nasjonal gravplassrådgiver prosessene knyttet til plan- og byggesaker for gravplasser?

Gjennom intervjuene kommer det fram at nasjonal gravplassrådgiverens rådgivningstjeneste blir noe mer brukt enn den er tiltenkt. Ut fra intervjuene kommer det fram at Borg bispedømmeråd bruker gravplassrådgiveren til å gi uttalelser til reguleringsplaner de får inn og de har et tett samarbeid med nasjonal gravplassrådgiver. Rådgiveren hjelper bispedømmerådet tett med å svare på spørsmål og er med på befaringer ved behov. Fredrikstad kirkelig fellesråd bruker gravplassrådgiveren i mange av reguleringssakene, men ikke for kommuneplaner. Gravplassrådgiveren selv mener at hun gir råd til mange ut fra lover, forskrifter og planer som angår gravplassene. Rådene som gravplassrådgiveren kommer med er det selvfølgelig opp til den enkelte å benytte. At gravplassrådgiveren er engasjert i flere saker enn det som rådgiverstillingen er tiltenkt er ikke negativt. Stillingsinstruksen består i hovedsak i å gi råd til bispedømmerådet og fylkesmenn, og kun drive med enkel veiledning til kirkelig fellesråd og kommuner. Men siden de mest utfordrende sakene ligger på lokalt nivå, blir disse også tatt hånd om og prioritert annerledes enn det som fremkommer i stillingsinstruksen. Av hvilke typer oppgaver som Borg bispedømmeråd og Fredrikstad kirkelig fellesråd trenger hjelp og råd om, stemmer godt med intervjuene.

Nasjonal gravplassrådgivers rådgivertjeneste ser ut til å ikke følge den formelle stillingsinstruks, men tilpasser denne etter hvilke organer og spørsmål som stilles. Som en rådgiverstilling er det nok viktig at denne er fleksibel og følger de kulturelle endringene i samfunnet og er tilpasningsdyktig ovenfor det som skjer rundt seg. Dette kan være viktigere enn å følge de formelle retningslinjer som er gitt fra høyere hold. Ved at nasjonal gravplassrådgiveren tilpasser og justerer sine arbeidsoppgaver ut fra hva som er

hensiktsmessig, gir dette begrensninger på fleksibiliteten med å innarbeide endringer i regler og utenforstående krav til nasjonal gravplassrådgivers stillingsinstruks.

En kan gjennom dette si at nasjonal gravplassrådgiver påvirker Fredrikstad kirkelig fellesråd og Borg bispedømmeråd sine uttalelser. At gravplassrådgiveren skriver uttalelsene for Borg bispedømmeråd gjør at gravplassrådgiveren har stor påvirkningskraft i plansaker, om bispedømmerådet velger å bruke den uttalelsen som gravplassrådgiveren gir. Men som gravplassrådgiveren sier, er det opp til den enkelte hva de ønsker å bruke av de råd og veiledning som blir gitt av gravplassrådgiveren, så selve uttalelsen skal komme fra Borg bispedømmerådet eller Fredrikstad kirkelig fellesråd.

Hvordan vil forslaget om omorganiseringen av Den norske kirke i høringsnotatet om ny lov om tros- og livssynssamfunn ha innvirkning på forvaltningsorganenes påvirkningsmuligheter?

Med de foreslåtte endringene i høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn vil det gi kommunene større frihet til å velge kommunalt forvaltningsansvar selv uten å måtte avklare med Kirkelig fellesråd først. Dette kan gjøre det enklere for en del kommuner å flytte det lokale forvaltningsansvaret over til kommunen. En overflytting til kommunen vil ut fra det informantene sier ikke gi store endringer, siden kommunen i dag har godt oversikt over gravplassene og forstår de behov gravplassene trenger i fremtiden. Det er i dag en god del kommuner som har tjenesteyting i varierende grad til kirkelig fellesråd med ulike arbeidsoppgaver, som for eksempel graving av graver osv. Mange kommuner har allerede i dag arbeidsoppgaver forbundet med gravplassene, selv om forvaltningsansvaret ligger til kirkelig fellesråd.

Bli det større frihet til å legge forvaltningsansvaret over til kommunen, vil de bli en intern medspiller i plan- og byggesaker. En overflytning til kommunen kan gjøre at plan- og byggesaker forbundet med gravplasser kommuniserer bedre med kommunens planavdeling om det blir kommunal forvaltning. En fare med at det kan bli flere som velger kommunal forvaltning er at det kan bli interne prosesser mellom avdelingene i kommunen, hvor det er fare for at det kan oppstå flere uformelle prosesser enn det det er i dag, siden det da blir færre utenforstående som blander seg inn i hvordan de foretar de interne prosessene.

Å flytte det regionale forvaltningsansvaret som i dag ligger til bispedømmerådet over til fylkesmannen eller til et fylkesembete vil gi bedre oversikt over de regionale forvaltningsoppgavene. Forvaltningsoppgavene vil bli samlet til et organ i motsetning til i dag hvor fylkesmannen har ansvar for askespredning og privat gravlegging og bispedømmerådet har de regionale forvaltningsoppgavene og er statlig faginstans. Med et fylkesembete vil det gi et større og samlet faglig miljø, ved at alt samles til et sted. Legges det regionale forvaltningsansvaret over til fylkesmannen vil vi få samme løsning som vi har i dag men at fylkesmannen har ansvaret og ikke deler det med bispedømmerådet. Ulempen med et

fylkesembete er at lokalkunnskapen vil bli redusert. Legges det til fylkesmannen vil de sitte på mer lokalkunnskap enn et fylkesembete vil ha.

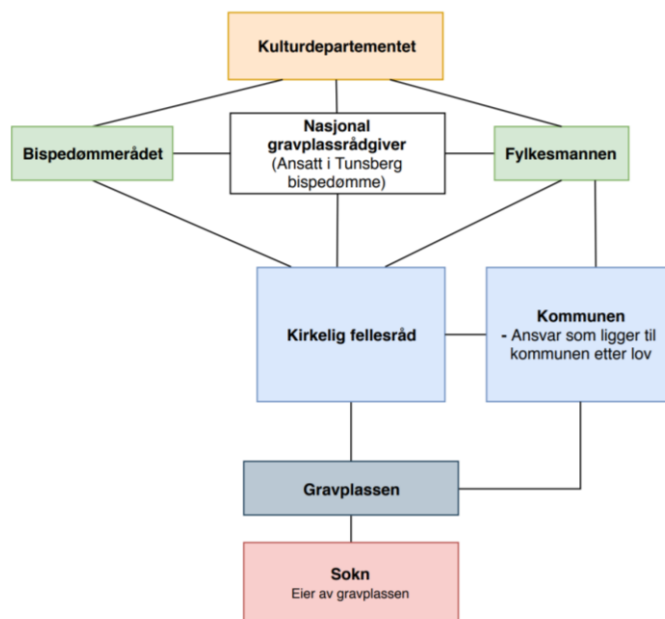
Gravplassrådgiverens plassering er også et spørsmål som er relevant å se litt nærmere på. I dag er gravplassrådgiver stillingen plassert under Tunsberg bispedømmeråd. Ut fra dens ansvarsområde og hvordan stillingen blir brukt, kan en se på gravplassrådgiveren som et «enkeltdirektorat» ved at den er med på å bistå departementet med å utvikle lover og regelverk, drive med rådgivning og veiledning til de ulike forvaltningsorganene, samt formidling av fagkunnskap. Gravplassrådgiveren gjør i prinsippet alle de oppgavene som ligger til at et direktorat skal gjøre for sitt fagområde. Gjennom å danne et fylkesembete vil en kunne plassere gravplassrådgiveren inn i et større organ og unngå dette «enkeltdirektoratet». Da vil embete kunne fungere som et direktorat. Om det regionale forvaltningsansvaret blir flyttet til fylkesmannen vil den mest praktiske løsningen være å plassere gravplassrådgiveren under en fylkesmann og operere på lik linje som i dag som et «enkeltdirektorat».

Ser en på uttalelsen som ble gitt til detaljreguleringsplanen for Fv. 110 gang og sykkelvei Begby – Borg skole, ser en at fylkeskommunen har god kunnskap i uttalelsen de gir. I uttalelsen legges de fram hvilke utfordringer som gravplassene står ovenfor i fremtiden i forhold til areal, og hvor viktig det er å tenke fremover i tid for å klare å ha nok areal til gravlegging. Denne uttalelsen viser at fylkeskommunen har kunnskap om bispedømmerådet og kirkelig fellesråd sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Selv om ansvaret ikke vurderes å overføres til fylkeskommunen, viser dette at utenforstående har kompetanse og kunnskap til å forstå gravplassforvaltningens oppgaver om de har interesse for gravplasser.

Endring i organiseringen av gravferdsforvaltningen slik det foreslås i høringsnotatet kan by på problemer. Når det skjer uformelle prosesser i de ulike organene kan en endring ta tid før de ulike organene får den med seg og handler etter de nye formelle reglene. Med tanke på at det har tatt 21 år siden dagens gravferdslov kom med kravet om at det var soknet som er eier av gravplassene og det fortsatt ikke er blitt gjennomført etter de formelle reglene, er dette et tegn på at endringer i gravplassforvaltningen ikke er blitt fanget opp av kommunen. Med den organiseringen som er foreslått i høringsnotatet om ny lov om tros- og livssynssamfunn, er det lagt til grunn en enklere organisering. Det gir et grunnlag for at de foreslåtte endringene vil gjøre det lettere å forstå organiseringen av forvaltningsorganene og deres oppgaver. At det foretas en forenkling vil forhåpentligvis gjøre at de ulike forvaltningsorganene får med seg denne endringen og velger å følge den. Selv om det teoretisk tar tid før utenforstående endringer oppdages og implementeres i organisasjonen.

Slik organiseringen er i dag:

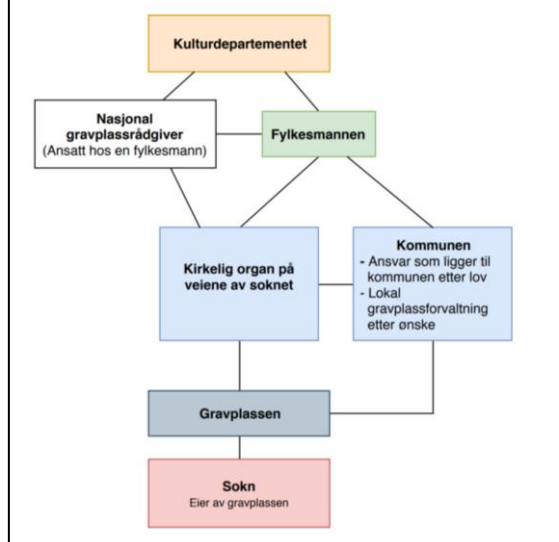
Regional gravplassforvaltning ligger til bispedømmerådet og fylkesmannen.



Figur 12 Dagens organisering.

Foreslått endring i organiseringen:

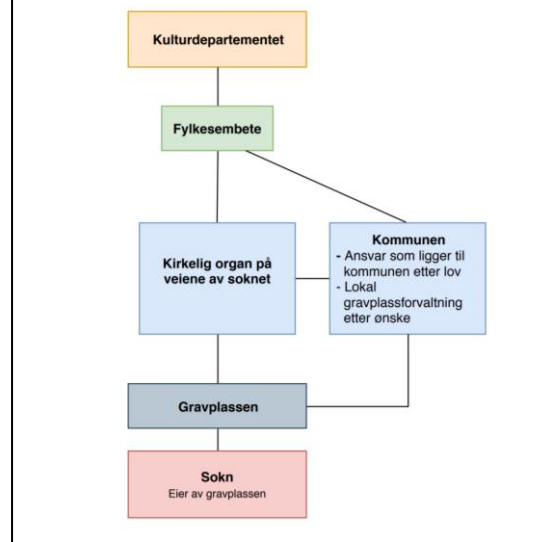
Regional gravplassforvaltning til fylkesmann



Figur 13 Foreslått organisering med fylkesmann.

Foreslått endring i organiseringen

Regional gravplassforvaltning til fylkesembete



Figur 14 Foreslått organisering med fylkesembete.

Ut fra dette vil en endring til et fylkesembete gi en organiseringen som er ryddig og oversiktlig. Den vil bli del av et sterkere planfagligfagmiljø med et fylkesembete og det vil blir enklere for de ulike organene å forstå sine ansvarsområder og oppgaver når alt på det regionale nivået er samlet på et sted. Om endringen skulle bli realitet er det viktig at både kommunen og de ulike forvaltningsorganene forstår den nye ordningen og blir med på den formelle endringen som skjer og ikke danner seg egne uformelle måter å gjøre ting på.

6.2 Diskusjon rundt oppgavens hovedproblemstilling

Hvordan påvirker organiseringen av forvaltningsorganene for gravplasser prosessene knyttet til plan- og byggesaker?

Organiseringen av gravplassforvaltningen er nok så kompleks, hvor arbeidsoppgaver og ansvarsområde er definert i lovverk og forskrifter. Selv med føringer for hvem som skal gjøre hva og hvilken myndighet hvert enkelt forvaltningsorgan har er det gjennom oppgavens datainnsamling kommet fram at det skjer uformelle prosesser og arbeidsfordeling mellom forvaltningsorganene. Prosessene som praktiseres og den arbeidsfordelingen som gjøres stemmer ikke overens med de formelle arbeidsoppgavene og stillingsbeskrivelsene som er gitt fra høyere hold. At en del prosesser mellom forvaltningsorganene skjer uformelt gjør at det oppstår uheldige situasjoner ved for eksempel nabovarslingsaker ikke kommer fram til rett organ til rett tid, og dermed blir gjennomført og begrenser gravplassens muligheter for videre utvidelser eller også reduserer gravplassenes kvalitet.

Forvaltningsorganene bruker bare deler av sin påvirkningskraft inn mot kommuneplaner og reguleringsplaner, i forhold til hva de har mulighet til å benytte seg av. Ut fra hva som kommer fram i intervjuene hører kommunen på Fredrikstad kirkelig fellesråd sine uttalelser. En svakhet med at ikke Borg bispedømmeråd er med på å gi uttalelser, men overlater alt til Fredrikstad kirkelig fellesråd, er at en ikke får sett gravplassforvaltningen regionalt som et helhetlig bilde.

At organiseringen av gravplassforvaltningsorganene er så kompleks og oppsplittet, fører til at det er vanskelig å få oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som tilhører hvilket organ og på hvilket nivå. At det i tillegg forekommer uformelle rutiner og gjøremåter, gjør det ikke lett å forstå eller finne de formelle retningslinjene. Når det brukes uformelle prosesser istedenfor prosesser bygget på de formelle regler tar det lenger tid å omstille seg når det kommer nye regler. Dette fordi en er vant til å følge det kulturelle og får ikke med seg de endringer som skjer på utsiden av organet. En tror selv at en følger det rettmessige, siden det er det alle gjør, men så er det andre formelle regler som egentlig ligger til grunn og danner andre prosesser en det som gjøres i praksis.

Fredrikstad kirkelig fellesråd gir uttalelser til de kommuneplanene og reguleringsplanene som angår dem. Borg bispedømmeråd derimot ser ut til å ikke engasjerer seg i reguleringsplaner og kommuneplaner. Dette kan gi utbygging som gravplassen ikke er tjent med, siden bispedømmerådet har innsigelsesmyndighet, er statelig planmyndighet og skal godkjenne de endringer som foretas på gravplassen. At bispedømmerådet ikke følger med på kommuneplaner kan plutselig bli oppfattet av utbyggere. Om en utbygger oppdager at statelig fagmyndighet for gravplasser ikke følger med på utarbeidelse av kommuneplan kan slå galt tilbake, ved at kirkelig fellesråd som lokal planmyndighet ikke blir hørt og på den

måten overkjørt. En statlig og regional planmyndighet vil ha større makt enn ett kirkelig fellesråd. Ser en tilbake til avisoppslagene som ble presentert i kapittel en, har det vært flere saker hvor utbyggere har klart å gjennomføre tiltak uten at kirkelig fellesråd og bispedømmerådet har fått med seg det som har foregått før det er for sent.

Ut fra hvor passiv Borg bispedømmeråd er i plansaker i Fredrikstad kommune er de avhengige av at Fredrikstad kirkelig fellesråd gir uttalelser og følger opp plansaker. En faktor som kan gjøre at de er passive i plansaker er at de ikke sitter på nok lokalkunnskap i plansaker og derfor muligens lar være å uttale seg. Det er forståelig at det ikke er like lett for bispedømmerådet som regionalt forvaltningsorgan og statlig faginstans å ha like god oversikt over de lokale forholdene som fellesrådene har, men de må da samarbeide om uttalelsene.

Prosesser angående plansaker er krevende prosesser for lokale forvaltningsorganer å sette seg inn i. Om Fredrikstad kirkelig fellesråd mister en høringsrunde til en kommuneplan vil det gå opptil flere år før kommuneplanen skal rulleres på nytt. Om det oppstår et behov for areal til gravlegging vil det da ta lang tid før det kan settes av areal i kommuneplanen til gravplassutvidelser. Selv om det er kommunen som har ansvar for at det er tilstrekkelig areal, trenger de hjelp til å avsette nok areal og noen til å følge opp at dette blir gjort. Areal som ikke er avsatt i kommuneplanen vil kunne ta lenger tid for å bli regulert, enn når det ligger i kommuneplanen fra start.

Ser en tilbake på funnene som Max Weber gjorde når han studerte byråkrati som organisasjonsform, trengte organisasjoner tre hovedelementer for å kunne oppnå maks effekt. De tre hovedelementene var hierarkisk styring, arbeidsfordeling og rutiner. Disse tre elementene finner man igjen i plan- og byggesaker forbundet med gravplasser, men en kan se at effektiviteten ikke fungerer optimalt.

Ser en på modellen til Max Weber opp mot hvordan gravplassforvaltningsorganene for gravplassene i Fredrikstad kommune er organisert, er det et hierarkisk system. På lokalt nivå finner vi Fredrikstad kirkelig fellesråd som lokal gravplassforvalter, så kommer Borg bispedømmeråd på mellomnivået som regional gravplassforvalter og statlig planmyndighet, og på øverste nivå er departementet som bestemmer hvilke lover og regler som skal gjelde nedover i hierarkiet. Arbeidsfordeling skjer ut fra sakenes omfang til de ulike nivåene og deretter en praktisk fordeling av arbeidsoppgavene mellom de ulike som jobber på de ulike nivåene. Rutiner som skal følges er de lovbestemmelsene som ligger i plan- og bygningsloven, gravferdsloven, og andre relevante lover og forskrifter. I studiet ser en at det er avvik fra dagens lovverk, med at de ikke blir fulgt og det skjer prosesser som er utenfor de formelle lover og regler. Dette gjør at organisasjonen ikke oppnår maks effekt og de mister informasjon på veien. Tapt informasjon gjør at ikke alle forvaltningsorganene får med seg alt som skjer. Dette gjør at en kommer over i det institusjonelle perspektivet, hvor organisasjonen styres basert på normer og kulturer som har vært vanlig over tid. Ser en på

for eksempel at ikke eiendommene er overført fra kommune til sokn på 21 år er dette et tydelig eksempel på at ting gjøres slik det alltid har vært og at man er fortrolig med det. Selv om det her ligger en baktanke om at det er kostnaden som er en av faktorene til at det ikke har blitt gjennomført, er det nok også flere årsaker. Når en ser det går bra år etter år og en oppfatter ikke at det er noen store konsekvenser for at overføringen ikke er blitt gjort, ser en heller fordelen med å ikke måtte bruke penger på usynlig arbeid.

Den foreslåtte organiseringsendringen i høringsnotatet for ny lov om tros- og livssynssamfunn vil danne et sterkere heraklisk oppbygging med mindre oppsplitting av arbeidsoppgaver på regionalt nivå. Ved at det legges til fylkesmannen vil den faglige kompetansen øke noe på det regionale nivået ved at de små stillingene som i dag ligger innenfor bispedømmerådet vil bli lagt til fylkesmannen. Fylkesmannen har allerede god kompetanse innenfor slik saksbehandling, men mangler den spesifikke gravplasskompetansen. Med å danne et fylkesembete vil det bli lettere å få til høyere forvaltningskompetanse på regionalt nivå. I dag er det regionale ansvaret spredt rundt til de ulike bispedømmerådene som har gravplassene som en ekstra jobb ved siden av andre arbeidsoppgaver. Dette gjør det vanskelig å bygge opp god nok kompetanse på fagfeltet og da klarer de heller ikke å gjennomføre og løse kompliserte plansaker. Å overføre den regionale gravplassforvaltningen til fylkesmannen vil gi et faglig løft, men det er fare for at fokuset på gravplassoppgaver nedprioriteres. Svakheter med å legge den regionale gravplassforvaltningen over til fylkesmannen eller et fylkesembete er at det er mange forvaltningsoppgaver på gravplasser som henger tett sammen med kirkene som i mange tilfeller befinner seg på samme eiendom.

Et fylkesembete vil gi grunnlag for en bedre plassering av gravplassrådgiveren, slik at gravplassrådgiveren ikke blir et «enkeltmannsdirektorat».

Forslaget om å la kommunen beslutte om de vil ta over forvaltningsansvaret, vil gi kommunene større frihet til å overføre det lokale forvaltningsansvaret fra kirkelig fellesråd og over til kommunen uten samtykke fra kirkelig fellesrådet slik det er i dag. For de kommunene som i dag allerede driver tjenesteyting til gravplassene i ulik grad, vil det trolig bli lettere for disse å overta ansvaret. De vil da få et mer helhetlig ansvar i motsetning til i dag hvor ansvaret er oppsplittet mellom kommune og kirkelig fellesråd. Kommunene vil få større nærhet til gravplassforvaltningen. En utfordring er eiendomsforholdene for de kommuner som har overført gravplassene til soknet. Her vil det oppstå samme problem som i Fredrikstad kommune, ved at nabovarslinger og reguleringsplanforslag for byggesaker går til feil organ. For selv om det legges opp til større frihet til å velge kommunalt lokalt forvaltningsansvar skal fortsatt eiendomsretten ligge til soknet. Det vil si at man vil få en motsatt effekt av det vi har i dag, for de kommunene som har vært flinke og overført eiendommene til soknet. For Fredrikstad kommune, om de skulle gå over til kommunalt forvaltningsansvar, vil det være fordel at Fredrikstad kommune fortsatt står som eier av

gravplassene. Det er ikke formelt riktig, men vil gjøre at de mottar de plan- og byggesakene som angår gravplassene.

Oppsummert kan en si at dagens organisering av gravplassforvaltningsorganene fører til noen uformelle prosesser og handlingsmåter. Det gjenspeiler seg i de ulike organene hvor de ikke har helt kontroll på deres ansvarsområde og hvem som skal gjøre hva av oppgaver. Dette gjør at det for de utenforstående blir vanskelig å klare å varsle de som skal varsles ved plan- og byggesaker. Den foreslåtte endringen kan være med på å rydde opp i deler av dette, om endringen blir fulgt.

7 Konklusjon

Hovedproblemstillingen til oppgaven har vært følgende: *Hvordan påvirker organiseringen av forvaltningsorganene for gravplasser prosessene knyttet til plan- og byggesaker?*

Ut fra casestudien som er gjort basert på Fredrikstad kommune har denne oppgaven kommet fram til at dagens gravplass organisasjonsstruktur er nokså komplisert og oppsplittet. Det er vanskelig for forvaltningsorganene selv å forstå sitt ansvarsområde og hvilke oppgaver som ligger til hvert nivå. Det kom fram at Borg bispedømmeråd har lite kunnskap om hvilket ansvar de har forbundet med å gi uttalelser til kommuneplaner. En har også sett problematikken for Fredrikstad kommune med å forstå hvem som skal ha varsel om planoppstart og få tilsendt planforslaget når det skal på høring. Det er ikke bare i Fredrikstad kommune dette er usikkert for, siden det gjennom intervjuene med nasjonal gravplassrådgiver kom fram at dette er et generelt problem i flere kommuner.

Gjennom at systemet ikke er oversiktlig nok, dannes det noen kulturelle uformelle regler om hvordan prosessene og arbeidsoppgaver skal gjennomføres, og som ikke stemmer med lovverket. Det oppstår uheldige situasjoner som går ut over den lokale og regionale gravplassforvaltningen som ikke får kommet fram med sine synspunkter og meninger rundt plan- og byggesaker. Dagens struktur og handlemåte i forhold til plan- og byggesaker har derfor heller ikke en effektiv struktur. I noen saker er det litt tilfeldig at gravplassforvaltningsorganene får med seg plan- eller byggesaken før selve tiltaket settes i gang. Dette kan en se med de to byggesaken hvor begge byggetiltakene ble oppført på et areal med annen arealdisponering enn det som det nye byggetiltaket hørte under. Her skulle Borg bispedømmeråd ha blitt varslet siden det var dispensasjonssaker, men bispedømmerådet ble ikke varslet.

Gravplassrådgiverens formelle stillingsinstruks består av rådgivning til bispedømmerådene og veiledning når det er tid til overs til den lokale gravplassforvaltningen. Her ser en at gravplassrådgiveren er mer behjelpelig enn det som opprinnelig er tiltenkt. At gravplassrådgiveren er med på befaringer og skriver høringsuttalelser for bispedømmerådene og kirkelig fellesråd er mer enn bare råd og veiledning. Dette gjenspeiler seg i at kompetansen som er i de ulike bispedømmerådene og kirkelig fellesrådene er for lav til å kunne klare å håndtere plan- og byggesaker.

Den foreslåtte endringen med at bispedømmerådets oppgaver overføres til et fylkesembete vil skape et mer faglig nettverk med høyere kompetanse, en om det legges til fylkesmannen. Med et fylkesembete vil også gravplassrådgiverens funksjon fungere bedre, ved at den ikke opererer som et «enkeltmansdirektorat». Overføring til et fylkesembete eller fylkesmann vil gi fordel i forhold til bedre kvalitet på saksbehandling og prosesser rundt plan- og byggesaker. Denne kompetansen på gravplasser må bygges opp og vil på langsikt være en

bedre løsning. Samtidig med å overføre ansvaret til fylkesmannen eller et fylkesembete vil det regionale forvaltningsorganet forbundet med gravplasser blir tros- og livssynsnøytral.

Dagens trend med kommunesammenslåinger er en positiv faktor for å øke det lokale kompetansenivået til de lokale gravplassforvaltningene, ved at de blir større og på den måten kan arbeide mer med oppgaver knyttet til gravplassforvaltning. I små kommuner har kirkelig fellesråd ansvar for den lokale gravplassforvaltningen, men også ansvar for andre gjøremål i kirken, så gjennom å danne større kommuner vil den som har ansvar for gravplassene kunne få en mer helhetlig stilling.

En kan si at organiseringen av gravplassorganenes oppgaver og ansvarsområde er for uklar til at en klarer å følge de ulike lovene som tar for seg plan- og byggesaker forbundet med gravplasser. Gravplassorganenes organisering og fordeling av ansvarsoppgaver etter lovverket gjør systemet komplekst og oppsplittet. Dette gjør at de ulike forvaltningsorganenes ansvar og arbeidsoppgaver rundt plan- og byggesaker ikke er lett definerbare og derfor blir det vanskelig å følge de formelle lovenes prosesser og forvaltningsorganenes ansvarsfordeling. Selv om det gjennom denne oppgaven kan virke som de formelle reglene ikke blir fulgt, så blir de det på mange områder, men ved at det også benyttes uformelle prosesser skaper det usikkerhet rundt den formelle strukturen både innenfor og utenfor forvaltningsorganene.

7.1 Aktuelle temaer for videre forskning

Gjennom denne oppgaven har jeg oppdaget at det trengs å forskes videre på hvordan den lokale gravferdsforvaltningen, som ligger til kommunen og fylkeskommunen følger de formelle prosessene. For å kunne sammenligne om den kirkelige eller den kommunale og fylkeskommunale ordningen fungerer best i forhold til de formelle reglene rundt plan- og byggesaker.

Et annet tema som også kan være relevant å se videre på er hvordan utbyggingen av dobbeltsporet på Østfoldbanen vil påvirke gravplassene. Noen av dagens trasevalg gjennom Fredrikstad kommune berører noen av gravplassene. Hvordan er dette tenkt å bli løst når en gravplass skal vernes i 40 år etter sist gravlegging, er et interessant tema

Kilder

- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bolstad, E. (2018). Kommuner i Norge. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/kommuner_i_Norge (lest 12.11.2018).
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. 6. utg. Metode og oppgaveskriving for studenter. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Damsgaard, V. (2018, 6. april). Kritisk til boligblokker tett på kirka. *Fædrelandsvennen avis*, s. 10.
- Den norske kirke. (2014). *Menighetsråd/sokneråd*. Tilgjengelig fra: <https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/slik-styres-kirken/menighetsrad/> (lest 17.09.2018).
- Den norske kirke. (u. å.-a). *Borg Biskop og Bispedømmeråd*. Tilgjengelig fra: <https://kirken.no/nb-NO/bispedommer/borg-bispedomme/kontakt/> (lest 31.10.2018).
- Den norske kirke. (u. å.-b). *Fredrikstad kirkelige fellesråd*. Tilgjengelig fra: <https://kirken.no/nb-NO/fellesrad/fredrikstad/om-oss3/kontakt-oss/?amp;amp;amp;amp;epslanguage=nb-NO> (lest 11.11.2018).
- Den norske kirke. (u. å.-c). *Kirkegårder og gravkapell i Fredrikstad*. Tilgjengelig fra: <https://kirken.no/nb-NO/fellesrad/fredrikstad/om-oss3/gravkapell-i-fredrikstad/> (lest 17.10.2018).
- Den norske kirke. (u. å.-d). *Om Borg bispedømme*. Tilgjengelig fra: <https://kirken.no/nb-NO/bispedommer/borg-bispedomme/fagomrader/om-borg-bispedomme> (lest 15.11.2018).
- Elstad H. (2018). Kirkeloven. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kirkeloven> (lest 30.09.2018).
- Finne, S. (2017, 26. oktober). Eg kvir meg for å vitja grava hans. *Hordaland Avis*, s. 2-3.
- Fragel, G. (2018, 19. oktober). Bremsar ikke for gravplass. *Porsgrunns dagbladet*, s. 4.
- Gravferdsforskriften. (1997). *Forskrift til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd av 10. januar 1997 nr 16*.
- Gravferdsloven. (1996). *Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd av 7. juni 1996 nr. 32*.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Holden, L. (2018, 26. oktober). Kyrkja er kritisk til planprosessen for Trøym. *Hallingdølen avis*, s. 9.
- Høringsnotat. (2017). *Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e1f412509d348f28dc19343779026b5/no/pdfs/horingsnotat-forslag-til-ny-lov-om-tros--og-livssy.pdf> (lest 8.9.2018).
- Inderberg, T. H. (2011). Institutional constraints to adaptive capacity: adaptability to climate change in the Norwegian electricity sector. *Local Environment*, 16 (4): 303-317. doi: 10.1080/13549839.2011.569538.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forl.
- Kirkeloven. (1996). *Lov om Den norske kirke av 7. juni 1996 nr. 31*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.
- Larsen, A. K. (2017). *En enklere metode veiledning i samfunnsvidenskapelig forskningsmetode*. 2. utg. En enklere metode. København: Akademisk forlag.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2011). *The Logic of Appropriateness*: Oxford University Press.
- NOU 2006:2. *Staten og Den norske kirke : høringsvar fra Det praktisk-teologiske seminar*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2013:1. *Det livssyns åpne samfunn : en helhetlig tros- og livssyns politikk*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

- NOU 2014:2. *Lik og likskap : om betaling for kremasjon, gravlegging og grav*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 1.10.2018).
- Rasmussen T. (2018). Sokn. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/sokn> (lest 30.09.2018).
- Regjeringa. (u. å.). *Avdelingar i Kulturdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/avdelingar/id572/> (lest 09.09.2018).
- Sandefjord kommune. (2016). *Formannskapet Sandefjord Møteprotokoll 29.11.2016*. Tilgjengelig fra: <http://docplayer.me/40054433-Sandefjord-kommune-0710-formannskapet-sandefjord.html> (lest 20.10.2018).
- Solvik F., Falkanger T. & Reusch M. (2017). Plan- og bygningsloven. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/plan-og-bygningsloven> (lest 21.09.2018).
- Thorsnæs, G. (2018). Fredrikstad. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Fredrikstad> (lest 7.11.2018).
- Yin, R. K. (2014). *Case study research : design and methods*. 5 utg. Los Angeles, Calif: SAGE.

Vedlegg

Vedlegg A – Intervjuguide saksbehandler for Borg bispedømmeråd

Del 1 Intro

Informere om

- Bakgrunnen for intervjuet, presentere tema og problemstilling for oppgaven
- Anonymitet/taushetsplikt og forklare hvordan svarene vil bli brukt i oppgaven
- Spørre om det er greit at intervjuet blir tatt opp

Del 2 Innledning

- Hvilken jobbtittel har du?
- Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?
- Hvilken erfaring har du med plansaker i gravferdsforvaltningen?
- Hva slags oppgaver gjør dere som er knyttet til plansaker i forbindelse med gravplassene i Fredrikstad kommune?

Del 3 Kommuneplan

1. Bli dere varselet ved planoppstart av kommuneplanen og ved offentlig høring? Hvordan?
2. Gir dere høringsuttalelse til kommuneplanen? Hva gir dere uttalelse om? / Hvorfor ikke?
3. Andre måter enn gjennom høring dere får komme med deres synspunkter i planprosessen?
4. Føler dere at deres innspill til kommuneplanen blir hørt? Hvorfor/hvorfor ikke?
5. I hvilken grad søkes det råd/forespørres gravplassrådgiveren, eller er det dialog med gravplassrådgiveren i forbindelse med kommuneplansaker?
6. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen med kommuneplanen?
7. Har dere måttet gitt innsigelse til kommuneplanen i Fredrikstad kommune? Hvorfor/hvorfor ikke?

Del 4 Reguleringsplaner

8. Bli dere varslet i alle reguleringsplansaker som direkte eller indirekte berører gravplassene i Fredrikstad?
9. Har dere måttet gitt innsigelse til reguleringsplaner som har berørt gravplasser i Fredrikstad kommune? Hvorfor/Hvorfor ikke?
10. Hvordan og i hvilken grad benytter dere nasjonal gravplassrådgiver i plansaker?
11. Føler dere at dere sitter på den kompetansen som trengs for å behandle reguleringsplansaker i bispedømmerådet? Hvordan kompetanse/erfaringer har dere?
12. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen?

Del 5 Nabosaker

1. Hvilke erfaringer har du i forhold til nabovarslingsaker med hensyn til hvordan de blir fulgt opp og tatt hånd om?
2. Hvem svarer på henvendelser om nabovarslingsaker? Bispedømmerrådet og/eller kirkelig fellesråd.

Del 6 Høringsnotat til ny lov om tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn spørres det om synspunkter i forhold til å legge det regionale forvaltningsansvaret som i dag ligger til bispedømmerrådet over til fylkesmannen eller fylkesembete.

13. Hva tenker bispedømmerrådet om at fylkesmannen eller et fylkesembete kan ta over deres planansvar forbundet med innsigelser og høringsuttalelser til kommunepaler og reguleringsplaner?
14. Hvilken betydning vil en overflytning til fylkesmannen eller fylkesembete ha å si for oppfølging av plansaker forbundet med gravplassene?
15. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at fylkesmannen eller et fylkesembete tar over oppgavene til bispedømmerrådet?

I høringsnotatet til ny lov tros- og livssynssamfunn legges det opp til større frihet for å velge kommunalt forvaltningsansvar

16. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at det blir økt fokus på kommunal forvaltning, og hvordan vil dette gi utslag på høringsuttalelser til kommuneplaner og reguleringsplaner fra gravplassforvaltningen?

Del 7 Avslutning

17. Noe informanten ønsker å tilføye?

Takke for intervjuet

Vedlegg B - Intervjuguide gravlundsjeff for Fredrikstad kirkelig fellesråd

Del 1 Intro

Informere om:

- Bakgrunnen for intervjuet, presentere tema og problemstilling for oppgaven
- Anonymitet/taushetsplikt og forklare hvordan svarene vil bli brukt i oppgaven
- Spørre om det er greit at intervjuet blir tatt opp

Del 2 Innledning

- Hvilken jobbtittel har du?
- Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?
- Hvilken erfaring har du med plansaker i gravplassforvaltningen?
- Hva slags oppgaver gjør dere som er knyttet til plansaker i forbindelse med gravplassene i Fredrikstad kommune?

Del 3 Kommuneplan

1. Blir dere varselet ved planoppstart av kommuneplanen og ved offentlig høring? Hvordan?
2. Gir dere høringsuttalelse til kommuneplanen? Hva gir dere uttalelse om? / hvorfor ikke?
3. Andre måter enn gjennom høring dere får komme med deres synspunkter i planprosessen?
4. Føler dere at deres innspill til kommuneplanen blir hørt? Hvorfor/hvorfor ikke?
5. I hvilken grad søkes det råd/forespørres bispedømmerådet, eller er det dialog med bispedømmerådet i forbindelse med kommuneplansaker?
6. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen med kommuneplanen?
7. Står gravplassene i sterkt press i forhold til utbyggingsaktivitet i kommunen, er det konkurrerende planer i områdene rundt gravplassene? Er gravplassene under press?

Del 4 Reguleringsplaner

8. Blir dere varslet i alle reguleringsplansaker som direkte eller indirekte berører gravplassene i Fredrikstad?
9. Gir dere svar på alle plansaker dere får henvendelse om, skriveføres henvendelsene og svarene?
10. Hvem svarer på slike henvendelser i organisasjonen, og skjer det administrativt eller etter vedtak fra kirkelig fellesråd?
11. I hvilken grad søkes det om råd/forespørres bispedømmerådet i forbindelse med plansaker/reguleringsplansaker?
12. Føler dere at dere sitter på den kompetansen som trengs for å behandle plansaker i kirkelig fellesråd? Hvordan kompetanse/erfaringer har dere?
13. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen med reguleringsplaner?

Del 5 Nabosaker

14. Hvorfor er det Fredrikstad kommune som står som eiere av gravplassene, og ikke soknet slik som loven sier?
15. Kommer nabovarslingene frem til kirkelig fellesråd?
16. Blir nabovarslingsaker fulgt opp og tatt hånd om av fellesrådet? Gir dere svar på alle plansaker dere får henvendelse om, arkivføres henvendelsene og svarene?
17. Hvem svarer på slike henvendelser i organisasjonen, og skjer det administrativt eller etter vedtak fra kirkelig fellesråd?
18. Har kirkelig fellesråd blitt glemt å bli varslet som nabo i byggeprosjekter/tiltak på naboarealer rundt gravplassene?
19. Hvilke utfordringer og fordeler ser dere med at det er kommunen som står som eier?
20. Hvordan er prosessen når det vedtas planer for anlegg og utvidelse av gravplassen?

Del 6 Høringsnotat til ny lov om tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn spørres det om synspunkter i forhold til å legge det regionale forvaltningsansvaret som i dag ligger til bispedømmerådet over til fylkesmannen eller fylkesembete.

21. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at fylkesmannen eller fylkesembetet tar over oppgavene til bispedømmerådet?

I høringsnotatet til ny lov tros- og livssynssamfunn legges det opp til større frihet for å velge kommunalt forvaltningsansvar

22. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at det blir økt fokus på kommunal forvaltning, og hvordan vil dette gi utslag på høringsuttalelser til kommuneplaner og reguleringsplaner fra gravplassforvaltningen?

23. Hvordan synes dere dagens organisering av gravferdsforvaltningen fungerer i forhold til plansaker?

Del 7 Avslutning

24. Noe informanten ønsker å tilføye?

Takke for intervjuet

Vedlegg C - Intervjuguide regulering og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune

Del 1 Intro

Informere om:

- Bakgrunnen for intervjuet, presentere tema og problemstilling for oppgaven
- Anonymitet/taushetsplikt og forklare hvordan svarene vil bli brukt i oppgaven
- Spørre om det er greit at intervjuet blir tatt opp

Del 2 Innledning

- Hvilken jobbtittel har du?
- Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?
- Hvilken erfaring har du med plansaker som berører gravplassene i Fredrikstad kommune?
- Hva slags oppgaver gjør dere som er knyttet til plansaker i forbindelse med gravplassene i Fredrikstad kommune?

Del 3 Kommuneplan/reguleringsplaner

1. Varsler dere kirkelig fellesråd og bispedømmerådet ved planoppstart av kommuneplanen / Reguleringsplan og ved offentlig høring? Hvordan?
2. Hvordan tar dere stilling til uttalelsene/innspillene som kommer inn fra kirkelig fellesråd og bispedømmerådet til kommuneplanen / Reguleringsplan?
3. Andre måter enn gjennom høring de har mulighet til å komme med sine synspunkter til planprosessen?
4. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen med gravplassenes ønsker og meninger med kommuneplanen / Reguleringsplaner?
5. I gravplassforskriften står det at kommunen er ansvarlig for avsetting av areal til gravplasser, hvordan gjøres dette og hvordan samarbeider dere med kirkelig fellesråd i forhold til å avsette nokk areal?
6. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og kirkelig fellesråd forbundet med kommuneplaner og reguleringsplaner?
7. Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og bispedømmerådet forbundet med kommuneplaner og reguleringsplaner?
8. Hvordan synes dere dagens organisering av gravferdsforvaltningen fungerer i forhold til plansaker?

Del 4 Nabosaker

9. Hvorfor er det Fredrikstad kommune som står som eiere av gravplassene, og ikke soknet slik som loven sier?
10. Kommer nabovarslingene frem til kirkelig fellesråd?
11. Hvilken etat/avdeling tar ansvar for å videreformidle nabovarslinger til bispedømmerådet/ kirkelig fellesråd? Hvilke rutiner har dere for dette?

12. Har det skjedd at videreformidling av nabovarseling til bispedømmerådet / kirkelig fellesråd har glippet på veien?
13. Hvilke utfordringer og fordeler ser dere med at det er kommunen som står som eier?

Del 5 Høringsnotat til ny om lov tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn spørres det om synspunkter i forhold til å legge det regionale forvaltningsansvaret som i dag ligger til bispedømmerådet over til fylkesmannen eller fylkesembete.

14. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at fylkesmannen eller fylkesembetet tar over oppgavene til bispedømmerådet?

I høringsnotatet til ny lov tros- og livssynssamfunn legges det opp til større frihet for å velge kommunalt forvaltningsansvar

15. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at det blir økt fokus på kommunal forvaltning, og hvordan vil dette gi utslag på høringsuttalelser til kommuneplaner og reguleringsplaner fra gravplassforvaltningen?
16. Hvordan synes dere dagens organisering av gravferdsforvaltningen fungerer i forhold til plansaker?

Del 6 Avslutning

17. Noe informanten ønsker å tilføye?

Takke for intervjuet

Vedlegg D - Intervjuguide nasjonal gravplassrådgiver

Del 1 Intro

Informere om:

- Bakgrunnen for intervjuet, presentere tema og problemstilling for oppgaven
- Anonymitet/taushetsplikt og forklare hvordan svarene vil bli brukt i oppgaven
- Spørre om det er greit at intervjuet blir tatt opp

Del 2 Innledning

- Hvilken jobbtittel har du?
- Hvor lenge har du jobbet i denne stillingen?
- Hvilken erfaring har du med plansaker i gravplassforvaltningen?
- Hva slags oppgaver gjør du som er knyttet til plansaker i forbindelse med gravplassene i Fredrikstad kommune?

Del 3 Generelle spørsmål

3. I hvor stor grad føler du at du er rådgiver i saker?
4. Føler du at noen bruker rådgiverstillingen mer enn det den er tiltenkt?
5. Gir du mest rådgivning til bispedømmerådet eller kirkelig fellesråd/forvaltningene/konsulenter?
6. Hva slags spørsmål og oppgaver hjelper du bispedømmerådene med?
7. Hval slags spørsmål og oppgaver hjelper du kirkelig fellesråd/forvaltninger med?
8. Hva slag spørsmål og oppgaver hjelper du kommunene med?
9. Hva slag spørsmål og oppgaver hjelper du fylkesmannen med?
10. Kan bispedømmerådet delegere sine planoppgaver til kirkelig fellesråd?
11. Føler du at bispedømmerådene og kirkelig fellesrådene sitter på den kompetansen som trengs for å behandle plansaker

Del 4 Kommuneplaner

12. Hvilke type spørsmål får du i forhold til kommuneplaner?
13. Hvem har ansvar for å følge opp kommuneplanene? Kirkelig fellesråd eller bispedømmerådet?
14. Bli bispedømmerådet / kirkelig fellesråd varsles ved rullering av kommuneplan? Bli begge?
15. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller ser du i noen saker at det tas uformelle veier under planprosessen med kommuneplanen i forhold til gravplasser? Hvorfor tror du det gjøres?

Del 5 Reguleringsplaner

16. Hvilke type spørsmål får du i forhold til reguleringsplaner?
17. Hvem har ansvar for å følge opp reguleringsplansaker og gi uttalelse?
18. Hvordan fungerer dagens system blir de formelle linjene fulgt eller tas det uformelle veier under planprosessen med reguleringsplaner?

Del 6 Nabosaker

19. Hvorfor er det Fredrikstad kommune som står som eiere av gravplassene, og ikke soknet slik som loven sier?
20. Hvilke erfaringer har du i forhold til nabovarslingsaker med hensyn til hvordan de blir fulgt opp og tatt hånd om?
21. Hvem svarer på henvendelser om nabovarslingsaker? Bispedømmerådet og/eller kirkelig fellesråd.

Del 7 Høringsnotat til ny lov om tros- og livssynssamfunn

I høringsnotatet til ny lov om tros- og livssynssamfunn spørres det om synspunkter i forhold til å legge det regionale forvaltningsansvaret som i dag ligger til bispedømmerådet over til fylkesmannen eller fylkesembete.

25. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at fylkesmannen eller fylkesembetet tar over oppgavene til bispedømmerådet?

I høringsnotatet til ny lov tros- og livssynssamfunn legges det opp til større frihet for å velge kommunalt forvaltningsansvar

26. Hvilke fordeler og utfordringer ser dere med at det blir økt fokus på kommunal forvaltning, og hvordan vil dette gi utslag på høringsuttalelser til kommuneplaner og reguleringsplaner fra gravplassforvaltningen?

22. Hvordan synes du dagens organisering av gravplassforvaltningen fungerer i forhold til plansaker?

Del 8 Avslutning

23. Noe informanten ønsker å tilføye?

Takke for intervjuet

Vedlegg E – Liste over arkivdokumenter

Kommuneplaner

- Arkivkode 142, Kommuneplan 1997-2008
- Arkivkode 141, Kommuneplan 2002-2013
- Arkivkode 141, Kommuneplan 2006-2018
- Arkivkode 141, Kommuneplan 2011-2023
- Høringsinnspill, kommuneplanens arealdel 2019-2031, hentet fra <https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/planer/kommuneplanen/arealdel/mottatte-horingsinnspill/>

Reguleringsplaner

Reguleringsplanene er hentet fra Fredrikstad kommunens reguleringsplan kart tjeneste <https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/planer/reguleringsplaner/>

- Plan id: 0106531, Fv. 110 gang- og sykkelveg Begby – Borg skole
- Plan id: 0106531, Ny RV 118 – Parsell Kråkerøy – Søndre del
- Plan id: 0106598, Gamle Fredrikstad stadion

Byggesaker

Byggesakene er hentet fra Fredrikstad kommune innsynsportal for byggesaker <https://www.fredrikstad.kommune.no/innsyn-byggesak/>

- Saksnummer: 16/6044, Ilaveien - eiendom 207/1 - Flettverksgjerde/innhegning av hundeluftepark
- Saksnummer: 2014/9644, Steffensjordet, Sentrum - Skateanlegg
- Saksnummer: 2013/21129, Gamle Kirkevei 1, Sentrum – Basestasjon



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway