



Dato: 02.09.2014 Arkivkode: N-401 Bilag nr: Arkivsak ID: 14/14698 J.post ID: 14/168572
Saksbehandler: Naomi Wilde

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Sektorutvalg frivillighet idrett kultur og kirke	23.09.2014	057/14

NOU 2014:2: LIK OG LIKSKAP - HØRING

VIKTIGE PUNKTER I SAKEN:

Kulturdepartementet har sendt NOU 2014:2 «Lik og Likskap» på høring med høringsfrist 01.oktober 2014. Regjeringen oppnevnte 10. august 2012 et offentlig utvalg som skulle utrede rettslige og økonomiske spørsmål knyttet til avgifter i forbindelse med gravlegging, Gravferdsavgiftsutvalget (utvalget). Utvalget leverte sin innstilling 3. mars 2014.

Utvalgets oppdrag var å utrede:

- økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging
- utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen
- ordningen med feste av grav
- behovet for endringer i avgiftssystemet på gravferdssektoren

I tillegg skulle Utvalget vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på gravferdsområdet.

Utvalget har i sin utredning slått fast seks prinsipper for gravferdslovgivningen:

1. Gravlegging er et offentlig ansvar og skal være uten kostnad for de etterlatte.
2. Gravplassene skal være allmenne, dvs. felles for alle.
3. Forvaltningen skal legge til rette for at gravlegging skjer med respekt for personlig livssyn og i tråd med føringene til vedkommende livssynssamfunn.
4. Lovgivningen skal likestille gravferdsformene og ikke stimulere til å velge den ene fremfor den andre.
5. Ett menneske får én grav.
6. Med tiden blir graven slettet og gravminnet tatt bort.

Den omfattende utredningen kan leses her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/nouer/2014/NOU-2014-2.html?id=752071>

Utvalget mener at en rekke avgifter på gravferdsområdet i dag skaper ulikhet, og foreslår regelendringer og andre tiltak som skal gi mer forutsigbare løsninger for brukerne av gravferdstjenestene. Departementet ber om høringsinstansenes syn på Utvalgets forslag,

herunder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Høringsfristen er 1.oktober 2014.

Høringsnotatet er sendt til alle landets kommuner og Gravplassforvaltningene, som i de fleste tilfeller er de kirkelige fellestrådene. Etter avtale med Bærum kirkelig fellestråd har Bærum kommune fra 1.1.2008 overtatt ansvaret for forvaltning og drift av gravplassene. Avtalen er etter evaluering videreført til 01.01.2018. Bærum kommunes uttalelse gjelder både som kommune og som Gravplassforvaltning.

Rådmannen vil peke på følgende tre punkter som en bør være særlig oppmerksom på:

- ***Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform***
Som følge av Utvalgets forslag om å oppheve hjemler for brukerbetaling for kremasjon av egne innbyggere anslår Rådmannen et inntektsbortfall for Bærum kommune på 1,6 mill. kroner årlig.
- ***Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging. Brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves***
Rådmannen mener at det må gis muligheter for å fastsette egne priser for hver gravplassforvaltning. Beregningsmodellen må ta hensyn til kostnader ved etablering av nye graver. Kostnader vil variere avhengig av hvor i landet man befinner seg. Eksempelvis vil press på arealer i vekstkommune, tomtepriser, geotekniske forhold og klimatiske utfordringer som blant annet gir forlenget fredningstid påvirke prisen.
- ***Endring av avgiften for feste av grav slik at innbyggerne behandles likt***
Utvalgets forslag at en grav er fri for gravleie i 20 år etter hver gravlegging, er en stor endring fra dagens praksis i Bærum. I dag gjelder den avgiftsfrie perioden bare for gravlegging i en ny grav og ikke hvis avdøde gravlegges i en grav som er festet fra før. Forslaget innebærer en prinsipiell endring fra dagens praksis gjennom mange år «engang festegrav, alltid festegrav». Inntektene fra festeavgift utgjør i Bærum en vesentlig del av det finansielle grunnlaget for forvaltning, drift og vedlikehold av gravplassene.

Utredningens forslag på disse tre punktene har direkte relevans for kommunenes fremtidige gravplassforvaltning, utnyttelse av ressurser og økonomi.

Forslag til vedtak:

1. Bærum kommune støtter de foreslåtte endringer.
2. Bærum kommune forutsetter at de økonomiske konsekvensene av endringene blir dekket opp fullt ut.
3. Kommunen bør selv kunne vedta kostnadene for gravlegging av avdøde fra andre kommuner.

Erik Kjeldstadli

Jan Willy Mundal

Behandlingen i møtet

Harald Sævareid (SV) fremmet følgende endringsforslag til punkt 2:

Bærum kommune forutsetter at de økonomiske konsekvensene av endringene blir fullt ut kompensert.

Votering:

Rådmannens forslag med Sævareids endringsforslag ble enstemmig vedtatt.

FRIK-057/14 - 23.09.2014 Vedtak:

1. Bærum kommune støtter de foreslåtte endringer.
2. Bærum kommune forutsetter at de økonomiske konsekvensene av endringene blir fullt ut kompensert
3. Kommunen bør selv kunne vedta kostnadene for gravlegging av avdøde fra andre kommuner.

REDEGJØRELSE

Høringsnotatet er sendt til alle landets kommuner og Gravplassforvaltningene, som i de fleste tilfeller er kirkelige fellestrådene. Etter avtale med Bærum kirkelig fellestråd har Bærum kommune fra 1.1.2008 overtatt ansvaret for forvaltning og drift av gravplassene. Avtalen er etter evaluering videreført til 01.01.2018. Bærum kommunes uttalelse gjelder både som kommune og som Gravplassforvaltning.

Rådmannen anbefaler at kommunes høringsuttalelse begrenses til å handle om punkter i utredningen som har direkte relevans for kommuner generelt og Bærum kommune spesielt.

Høringsuttalelsen er strukturert rundt de seks prinsipper for gravferdslovgivningen. For hvert prinsipp gis en kort innledning/sammendrag. Rådmannens kommentarer er uthevet i kursiv.

Bærum kommunes høringsuttalelse til NOU 2014:2 Lik og likskap:

Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform

Utvalget mener at gravferdsformene kremasjon med urnenedsettelse og kistegravlegging bør likestilles. Derfor bør blant annet adgangen til å kreve kremasjonsavgift oppheves. Kremasjonsavgiften for hele landet utgjorde i 2012 ca. 40 mill. kroner.

Rådmannens kommentarer

- *Bærum kommune har en av de høyeste kremasjonsandeler i landet. Til tross for kremasjonsavgift på kr.2 226- er kremasjon med urnegravlegging den gravferdsformen flest velger. I 2013 valgte cirka 85 % kremasjon. Rådmannen mener at det er ikke bare pris som avgjør valg av kremasjon, men at god informasjon, tilgang til gode offentlige seremonilokaler og et variert tilbud om gravtyper bidrar til at folk velger kremasjon og påfølgende gravlegging som likeverdig gravferdsform.*
- *Som følge av Utvalgets forslag om å oppheve hjemler for brukerbetaling for kremasjon av egne innbyggere anslår Rådmannen et inntektsbortfall for Bærum kommune på 1,6 mill. kroner årlig. Dette foreslås kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene, etter den generelle kostnadsnøkkelen.*

Ansvaret for båretransporten til krematoriet er foreslått flyttet fra NAV til gravplassforvaltningen.

Et lokalt ansvar for å sørge for transporten kan skape et insentiv til å ta ansvar for etablering og vedlikehold av en effektiv krematoriestruktur. Midlene (ca. 22,5 mill. kroner) foreslås som en følge av dette overført fra bevilgningen til NAV til rammetilskuddet til kommunene.

Rådmannens kommentarer

- *Rådmannen støtter forslaget så lenge det er regelrett overføring av dagens stønadsordning som lyder:
«når et medlem i folketrygden dør i Norge og båren med den avdøde må*

transporteres over en strekning som er lengre enn 20 km, blir nødvendige utgifter til transport (ut over en egenandel på 2 208 kroner) dekket til nærmeste naturlige gravplass i forhold til det stedet avdøde var bosatt»

Avstanden mellom alle aktuelle seremonirom i Bærum og krematoriet er under 20 km.

Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging. Brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves.

Utvalget går inn for en økonomisk likestilling mellom innenbygds- og utenbygds gravlegging. Det anslås at ca. 8 pst. av gravleggingene skjer i annen kommune enn der avdøde var folkeregistrert ved dødsfallet, og at utenbygds gravlegging er dyrere for de etterlatte. Oppgjøret mellom de involverte kommunene bør skje gjennom en fastsatt oppgjørsordning mellom gravplassforvaltningene, fremfor at de etterlatte må betale.

De samlede inntektene for landets gravplassforvaltninger fra betaling for utenbygds gravlegging i 2013 var ca. 12,1 mill. kroner.

Rådmannens kommentarer

- *Gravferdsloven krever at det til enhver tid skal være ledige graver til minst 3 % av befolkningen. I Bærum gravlegges avdøde fra annen kommune hvert år, dette utgjør ca. 14 % av alle gravlegginger. Årsaken varierer, men de fleste har sterk tilknytning til Bærum kommune. Kommunen har tatt i mot alle som ønsker grav, men har ført en restriktiv praksis med hensyn til hvor i kommunen avdøde ble tildelt grav. Hvis Bærum kommune skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging for alle etter eget ønske, vil planlegging bli uforutsigbar. Dette gjelder særlig i de store by- og vekstkommuner. Nærmeste gravplass og mest attraktive tilbud ligger ikke nødvendigvis innenfor avdødes kommunegrense.*
- *Rådmannen mener at det må gis muligheter for egne priser for hver gravplassforvaltning. Beregningsmodellen må ta hensyn til kostnader ved etablering av nye graver. Kostnader vil variere avhengig av hvor i landet man befinner seg. Forhold som påvirker prisen er blant annet press på arealer i vekst kommune, tomtepriser, geotekniske forhold og klimatiske utfordringer som blant annet gir forlenget fredningstid.*

Endring av avgiften for feste av grav slik at innbyggerne behandles likt.

Utvalget foreslår at alle gravlegginger skal utløse 20 betalingsfrie år uansett hvilken type grav (tilvist eller festet) som velges. Det skal være samme festeavgift for alle graver i kommunen, uavhengig av om det er gravlegging av innenbygds eller utenbygds beboere. Satsen på festeavgiften skal fortsatt fastsettes lokalt.

Utvalget legger til grunn at kommunesektorens økonomiske tap som følge av bortfall av adgangen til å kreve festeavgift, og fra dag én i utenbygds grav, vil utgjøre 52,2 mill. kroner pr. år på landsbasis.

Rådmannens kommentarer

- *Hensikten med festeordningen er at etterlatte skal kunne sikres mulighet til å beholde graven utover fredningstiden og eventuelt videreføre det som familiegrav. Etter dagens ordning har alle rett til en grav fri for avgift i 20 år i den kommune man hadde bopel ved dødsfall. I Bærum kommune gjelder avgiftsfri periode bare*

for gravlegging i ny tilvist grav og ikke i en eksisterende festet grav. Festet grav forblir festegrav og er avgiftsbelagt.

Forslaget innebærer en stor endring fra dagens praksis i Bærum. Inntektene fra festeavgift utgjør i Bærum en vesentlig del av det finansielle grunnlaget for forvaltning, drift og vedlikehold av gravplassene.

- Hvis avdøde fra Bærum gravlegges i annen kommune i dag må de etterlatte betale for gravlegging, Utvalgets forslag at bostedskommune må betale vil innebære økte utgifter for Bærum kommune.
- I Bærum kreves det i dag festeavgift ved gravlegging av avdøde fra andre kommune fra dag én. I dag dekkes avgiftene av de etterlatte. Disse inntektene vil ikke bortfalle men foreslås dekket av avdødes bostedskommune.
- Ved reservering av grav til gjenlevende livsledsager kreves avgift fra dag én.
- Kommunen er avgiftsmyndighet når det gjelder gravleie (feste). I Bærum kommune er ca. 18 700 festegraver. Festeavgiften per grav per år er kr. 317-, i 2014.
- Forslaget er at festeavgift skal være den samme for alle graver i kommunen uansett type. Rådmannen er enig i prinsippet at festeavgiften skal likestille valg av gravleggingsform: kremasjon og urnegravlegging eller kistegravlegging.
- Ordningen blir mer ressursdrivende enn dagens ordning, den vil kreve ekstra administrasjon fordi leiegrav må omgjøres til frigrav i løpet av leieperioden.

Tiltak for å få bedre statistikk og mer forskning på gravferdsområdet.

Utvalget foreslår at kommunene skal rapportere utvalgte resultater og tall fra gravplassforvaltningen i KOSTRA hvert år. En utvidet statistikk i KOSTRA vil, etter utvalgets oppfatning, være et redskap i planleggingen for å møte økningen i tallet på døde i de neste tiårene.

Rådmannens kommentarer

- Mangel på hensiktsmessige nøkkeltall på dette området er i dag til hinder for reell "benchmarking" av egen kommune mot andre kommuner, både når det gjelder ressursbruk og avgifter. Ulike kommuner har svært ulike avgifter på gravplassområdet, og prisregulativene utformes svært ulikt fra kommune til kommune. Dette gjelder både avgifter som fastsettes av kommunene og avgifter som fastsettes av gravplassmyndighetene. Det bør være et mål at funksjonene i gravplassforvaltningen defineres på samme måte (tjenestebeskrivelser) i alle kommuner, og at prislistene utformes likt slik at prisene kan sammenliknes direkte.
- Bærum kommune er med i ASSS om utvikling og kvalitetssikring av nøkkeltall for kommunens tilskudd til Den norske kirke (funksjon 390), tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn (funksjon 392), og finansiering av drift og forvaltning av gravplasser og krematorium (funksjon 393).

Endringer i forvaltningsoppgaver.

Utvalget foreslår at oppgavene som bispedømmerådene har etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til Fylkesmennene.

Rådmannens kommentarer

- *Rådmannen støtter at oppgavene som bispedømmerådene har etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til Fylkesmennene. Oppgavene til mellomnivået i forvaltningen omfatter godkjenning av gravplasser, reguleringsplaner, vedtekter, klagesaker og enkeltvedtak etter gravferdsloven. Forslaget innebærer at fylkesmannens rolle i gravplassforvaltningen blir tilnærmet lik fylkesmannens rolle i annen lokal forvaltning.*
- *Bærum kommune er en av 5 kommune i landet som har fått overført ansvar for gravplassforvaltning etter § 23 i gravferdsloven, Fylkesmannen overtok ansvaret til Bispedømmerådet i 2008. Rådmannen har gode erfaringer og er tilfreds med ordningen.*

Økonomiske og administrative konsekvenser

Som følge av Utvalgets forslag om å oppheve hjemler for brukerbetaling anslår utvalget et samlet inntektsbortfall for gravferdsforvaltningen på landsbasis på 104,3 mill. kroner. Dette foreslås kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene, etter den generelle kostnadsnøkkelen. Utvalget legger til grunn at kommunene da vil øke overføringene til de kirkelige fellestrådenes gravplassforvaltning i tråd med de lokale behovene.

Rådmannens kommentarer

- *Etter dagens ordning fastsettes avgifter for bruk av seremonirom/kapell, kremasjon og feste av grav samt brukerbetaling for andre tjenester hvert år i forbindelse med Handlingsprogrammet. Disse avgiftene utgjør i Bærum en vesentlig del av det finansielle grunnlaget for gravplassforvaltningen. Utvalget legger til grunn at kommunene vil øke overføringene til gravplassforvaltningene i tråd med de lokale behovene (faktisk reduserte inntekter / økte utgifter). Realisering av forslagene forutsettes dermed å bli uten økonomiske konsekvenser for gravplassforvaltningen.*
- *Utvalget foreslår at de beregnede økte utgifter for kommunene samlet blir kompensert gjennom økning av det generelle rammetilskuddet til kommunen, etter den generelle fordelingsnøkkelen. Realisering av forslagene vil dermed falle litt ulikt ut for kommunene, avhengig av dagens avgiftspraksis.*
- *Reduserte inntekter / økte utgifter som ikke dekkes av andre gravplassforvaltninger gjennom den foreslåtte oppgjørordningen, forutsettes kompensert fullt ut gjennom økning av den årlige bevilgningen til gravplasser og krematorium (funksjon 393).*

Forslag som Utvalget vurderer til å være på siden av mandatet

Utvalget foreslår at de nærmere vilkårene for askespredning skal framgå mer direkte av gravferdsloven, og at behandlingen av søknader om askespredning legges til den lokale gravplassforvaltningen, med Fylkesmannen som klageinstans.

Utvalget foreslår også at det åpnes for askespredning på gravplass, og at det gis adgang til gravlegging i kolumbarium på gravplass.

Rådmannens kommentarer

- *Rådmannen vurderer det som hensiktsmessig at alle gravferdsformer reguleres direkte i gravferdsloven, og at alle forvaltningsfunksjoner knyttet til ulike*

gravferdsformer ivaretas av én og samme offentlige myndighet. Ved askespredning fordeles ikke ansvaret mellom gravplassforvaltninger /kommunene etter avdødes bosted, men etter hvor asken skal spres. Omfang av askespredning er i dag relativt beskjedent.

- *I tillegg til askespredning innenfor gravplassen bør det åpnes for etablering av bestemte steder i naturen som er dedikert som askespredningssteder.*
- *Det bør være mulig å sette navn på et minnesmerke innenfor gravplassen når askene spres. Gravplassforvaltningen ser ikke prinsipielt forskjell mellom overføring av navn fra et gravmonument fra et annet sted i landet som loven gir adgang til, og oppføring av navn til avdøde ved askespredning.*
- *Adgang til gravlegging i kolumbarium på gravplass vil være arealbesparende løsninger i forhold til tradisjonelle kistegraver, urnegraver og minnelunder, men det vil innebære etableringskostnader og drifts oppgaver /utgifter for gravplassforvaltningen. Kolumbarium bør ikke defineres som en gravleggingsform. Det er en oppbevaring av urne frem til den endelige gravlegging skjer. Hvis det skal kombineres med gravlegging etter tiden i kolumbarium utløper, må det avklares hva som skjer med askene og hvem har ansvaret.*

I Kapittel 12 av høringsnotatet gjengis hele gravferdsloven og gravferdsforskriften, med forslag til endringer i teksten som følge av utvalgets vurderinger og forslag.

Rådmannens kommentarer

- *Det er viktig at endringer til gravferdsloven tar sikte på at loven skal være et fornuftig og anvendelig rammeverk som skal brukes av gravplassforvaltninger.*

Den grunnleggende bestemmelse i **§ 1: Gravlegging skal skje med respekt for avdøde.**

Lik skal enten gravlegges i kistegrav eller kremeres. Rett til kremasjon lovfestes og gir en trygghet for den som har klare ønsker. Det at kremasjonsavgiften foreslås fjernet er et viktig ledd i å likestille de to gravferdsformene økonomisk og juridisk.

Rådmannens kommentarer

- *For å likestille gravleggingsformer bør askespredning også omtales i § 1.*

§ 5 om innvielse av ny gravplass er forenklet og dermed tydeligere.

Rådmannens kommentarer

- *I Bærum kommune er det godt over 240 tros- livssynssamfunn som mottar offentlig tilskudd. Rådmannen mener at det er vanskelig å definere hvem som er virksomme på stedet, det samme gjelder deltagelseslisten til lovfestet årlig møte. Gravplassforvaltningen har kontakt og avtale med gravferdsansvarlig og/eller de etterlatte, og ikke med tros- livssynssamfunnet.*

En av endringene som vil anses som vesentlig er valg av et nytt begrep, **leie i stedet for feste**. Ordet feste er forvirrende og kan gi assosiasjoner til tomtefeste.

Rådmannens kommentarer

- *Rådmannen støtter forslag ved bruk av leie istedenfor feste. Historisk sett har festeprinsippet vært førende prinsipp for gravplassforvaltningen. De foreslåtte endringene i loven endrer dette til at frigrav prinsippet blir førende. Det vil være en fordel om sektoren kan bli enige om en felles språkbruk, det vil lette all kommunikasjon.*
- *Rådmannen ønsker at loven forenkles ytterligere med at en grav har en ansvarlig uavhengig om gravens status er fri eller avgiftsbelagt.*