



DEN NORSKE KIRKE

Bergen kirkelige fellesråd

TIL KULTURDEPARTEMENTET,
Kirkeavdelingen, Postboks 8004,
Dep, 0030 Oslo

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2014:2 LIK OG LIKSKAP

Fra Bergen kirkelige fellesråd (BKF)

Bergen kirkelige fellesråd (BKF) har i møte 24.09.2014 behandlet Kulturdepartementets høring på NOU 2014:2 Lik og Likskap. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til et veldig godt og grundig arbeid gjort av gravferdsavgiftsutvalget. En generell betraktning er at NOUen søker å løse flere problemstillinger som per i dag oppleves som uklare i lovverket og upraktiske i den daglige gravferdsforvaltningen. Forutsigbarhet på bakgrunn av et regelverk som er logisk og forståelig for folk flest, vil være et godt utgangspunkt for videreutvikling av gravferdsforvaltningen i dagens Norge. Vi tar utgangspunkt i høringsbrevets punkter med utvalgets forslag, og har avslutningsvis noen tilleggskommentarer.

- **Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform.**
Også i de større bykommunene er det lokal variasjon mellom by og land, i forhold til om det velges kremasjon eller tradisjonell kistebegravelse. Selv om valget hovedsakelig er tradisjonelt eller religiøst begrunnet, er det ingen logikk i at det må betales for kremasjon. En hindu vil ikke kunne velge kistebegravelse for å slippe å betale kremasjonsavgiften. Likestilling av de to gravleggingsformene forutsetter derfor fjerning av kremasjonsavgiften. I Bergen betales det i dag ikke for kremasjon hvis avdøde var bosatt i kommunen ved dødsfallet.
BKF støtter forslaget om juridisk og økonomisk likestilling mellom kistegravlegging og kremasjon.
- **Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging. Brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves.**
BKF er enig i utvalgets betraktninger om at etterlatte skal slippe å betale for gravlegging i en annen kommune enn der hvor avdøde var bosatt. Befolkningen er generelt mindre bofast i dag, samtidig som man gjerne opprettholder følelsesmessige bindinger til fødested eller andre steder. Det forutsettes et effektivt og ukomplisert system for oppgjør mellom gravplassforvaltningene. Retten til fri grav må følge personen, uavhengig av hvor i landet man ønsker graven.
En utfordring er at kostnadene knyttet til en grav og gravlegging varierer svært mye mellom ulike kommuner, og det er vel generelt de store bykommunene med stort arealpress som utmerker seg med de høyeste kostnadene.
BKF er positive til forslaget om plikt til å gravlegge utenbygds boende. Dette forutsetter imidlertid at gravleggingskommunen får fullt kompensert utgiftene i den forbindelse. Gravferdsutvalgets lovforslag legger opp til at hjemkommunen skal dekke kostnadene til gravleggingskommunen, men ut fra standardsatser som skal fastsettes i forskrift.

Utvalgets forslag til gravferdslovens §6 andre ledd andre punktum:

Ved gravlegging av avdøde personer med bopel i en annen kommune dekkes kostnadene av gravplassforvaltningen i hjemkommunen etter sats fastsatt av departementet i forskrift med mindre annet er avtalt mellom gravplassforvaltningene.

I Bergen forholder vi oss til prinsippet om at en avgift skal «speile» en utgift, det vil si at vi har godt dokumentert at de avgifter vi krever er beregnet etter reelle kostnader. Hvis den satsen vi kan kreve fra hjemkommunen ved utenbygds gravlegging er satt ut fra en nasjonal, sentralt fastsatt standard, vil fjerning av pårørendes betaling bety store merkostnader. Bergen tar i dag imot alle som ønsker å bli gravlagt i kommunen. I 2013 innvilget Gravplassmyndigheten i Bergen 114 utenbys gravlegginger (både kister og urner), hvor pårørende er blitt fakturert for avgifter. Hvis ikke reelle kostnader blir dekket ved at gravleggingskommunen kan fakturere gjeldende avgift, kan dette bety en merutgift av betydning. Dette vil igjen bety et dårligere tilbud til innbyggerne i Bergen. Utvalget har avdekket store forskjeller i avgiftsnivået mellom de ulike gravplassforvaltningene. En standardisert sats vil vanskelig kunne ta opp i seg full dekning til de kommunene med de høyeste avgiftene. Vi ser at mindre kommuner vil kunne få store merutgifter hvis en hjemmehørende i kommunen ønsker å bli gravlagt i en kommune med vesentlig høyere avgifter. BKF anbefaler at hovedregelen må være at gravleggingskommunen får dekket sine faktiske utgifter av hjemkommunen, og at det vurderes en mulighet for at kommuner som får dokumenterte merutgifter ved denne ordningen kan søke om ekstra tilskudd fra departementet.

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

Dette endringsforslaget ble svært godt mottatt av Gravplassmyndigheten i Bergen. Regelen om at frigravsperiode bare utløses når gravplassmyndigheten tilviser graven, har vært vanskelig å forklare på en logisk måte for publikum. Vi får ofte høre argumentet om at «vi sparer jo kommunen for en grav» når familien ønsker å benytte en festet grav til gravlegging. Det oppleves av folk flest som svært urimelig at man ikke har hatt rett til fri grav i 20 år ved gjenbruk av festet grav.

BKF er enig i forslaget fra gravferdsavgiftsutvalget om at alle gravlegginger skal utløse 20 betalingsfrie år. Det forutsettes at allerede betalt festeavgift frem i tid ikke skal refunderes til fester. Den lille økonomiske risikoen gravleier her må tåle, vurderes oppveid av fordelene med frigravsperioden. Ved forslaget om at leieperioden ikke skal være lengre enn 5 år, er det ikke fare for noe økonomisk tap av betydning. Vi forventer at det etter hvert kan bli vanlig med årlig fakturering av gravleie.

Forslaget om 20 betalingsfrie år vil imidlertid fjerne en stor del av inntektene til gravplassforvaltningen, inntekter som er av stor betydning for drift av gravplassene. En bekymring er at dette bortfallet ikke vil bli kompensert fullt ut ved kommunenes bevilgninger til gravplassområdet. Det forutsettes at en lovendring må følges av en grundig konsekvensanalyse om de økonomiske forholdene. Det oppleves allerede i dag at de kommunale bevilgninger til drift av gravplassene ikke holder tritt med krav fra kommunens innbyggere hva angår standard på gravplassene. Gravferdsavgiftsutvalget har beregnet kostnadene ved at alle gravlegginger gir rett til fri grav de første 20 årene til 47 millioner kroner. Dette er midler som allerede brukes innenfor gravplassområdet, og det må sikres en tilsvarende overføring øremerket gravplassene.

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

Gravplassområdet har i dag mangelfull tilgang på etterrettelige data og statistikkmateriale. Dette blir spesielt tydelig i forbindelse med den årlige rapportering av kremasjonsstatistikk til gravplassrådgiveren. Når data hentet ut fra gravplassadministrasjonssystemet (i vårt tilfelle Kirkeidata/Gravlund) ikke stemmer overens med det manuelt førte kremasjonsregisteret, er det

vanskelig å være trygg på tallene som brukes.

En profesjonalisering av området stiller atskillig større krav til faglige datasystemer enn det som finnes i dag, og for vår lokale gravplassforvaltning er det en utfordring å utarbeide detaljert kravspesifikasjon til fremtidige gravarkivsystemer. Vi støtter utvalgets påpeking om at det etter hvert må kreves at ulike fagsystemer «snakker sammen».

BKF støtter forslaget om økt satsing på forskning på gravplassområdet. Det er behov for økt kompetanse innen bl.a. jordkvalitet på gravfelt og modeller for beregning av fremtidig gravareal. I dag prøves og feiles det mye lokalt, noe som er kostbart. Større kjennskap til hvordan befolkningen flytter og hvilken betydning dette har for fremtidig gravlegging samt et tettere blikk på hva som innvirker på valg av gravleggingsform, vil gjøre det enklere for lokale gravferdsforvaltninger å planlegge for fremtidens gravplasser.

Vi ønsker oss også forskning på tekniske løsninger i forbindelse med montering og sikring av gravminner. Gravferdsforskriftens bestemmelser fungerer for hovedmengden gravminner, men det er ønskelig at også retningslinjene i gravferdsforskriften er dokumentert. Vi har også jevnlig behov for alternative løsninger for gravminner hvor det ikke er mulig å benytte forskriftens regler, enten grunnet kvalitet og utforming av selve gravminnet, eller på grunn av plasseringen på gravplassen. Vi trenger mer informasjon om metoder for sikring hvor vi må dispensere fra forskriften, men som samtidig ivaretar sikkerheten.

- **Endringer i forvaltningsoppgaver.**

Det vurderes som viktig å ha fokus på det overordnede prinsipp om at våre gravplasser er for alle, uavhengig av livssyn. At forvaltningsansvaret er lagt til kirkelig fellesråd anser vi nærmest som en garanti for at den avdødes livssyn respekteres.

Vi har stor sans for tanken om den allmenne gravplassen hvor ulike religiøse symboler står side ved side, med fokus på livssynsmangfoldet og ikke på ulikhetene. Som utvalget formulerer det: «... at fellesskapet kan romme mangfaldet». Vi slutter oss til utvalgets fremlegg om at rettsgrunnlaget for å opprette særskilte gravplasser ikke bør ligge i gravferdsloven.

Med de livssynsåpne og allmenne gravplassene som bakteppe, og presiseringen om at gravlegging er et offentlig ansvar, i motsetning til gravferdsseremonien, ønsker BKF velkommen forslaget om at Fylkesmannen overtar som klageinstans (mellomnivået i gravplassforvaltningen) fra bispedømmerådene. Vi foreslo dette allerede i høringen til forrige endringer i Gravferdsloven og holder fast ved det. Vi ser også positivt på forslaget om å samle et kompetansemiljø i ett av Fylkesmannsembetene. Gravplassmyndigheten i Bergen opplyser om klagerett på alle vedtak og oversender jevnlig saker til bispedømmerådet. Vi har et veldig godt samarbeid med Bjørgvin bispedømme, men vi ser samtidig svakheten ved at én person har ansvar for og kompetanse til klagesaksbehandlingen, og at kompetansen ikke ligger lokalt men at mye av saksbehandlingen hviler på faglige vurderinger innhentet hos gravplassrådgiveren. Et større fagmiljø på området vil ivareta rettssikkerhet og forvaltningsmessige prinsipper i langt større grad samt sikre en felles positiv utvikling av gravplassområdet for hele landet.

Gravferdsavgiftsutvalgets forslag om opprettelse av et gravplassutvalg i de kirkelige fellesrådene er vi svært positive til. Et slikt utvalg vil sikre særskilt interesse og kompetanse på avgjørelser på gravplassområdet, og understøtter ytterligere det som står i avsnittet over, om et generelt behov for økt fagkompetanse på gravplassområdet, i alle ledd.

Livssynsmangfoldet ivaretas ved anbefalingen om at to av medlemmene rekrutteres fra tros- og livssynssamfunn. Lovteksten sier for øvrig ikke noe konkret om hvor de to medlemmene

som ikke må være fra fellesrådet skal rekrutteres fra. Dette vurderer vi å være en fordel, slik at mindre kommuner hvor det kanskje ikke er andre tros- eller livssynssamfunn som er aktive, f.eks har mulighet til å hente inn andre som er engasjerte på gravplassområdet (leder i Bygderådet eller i Sanitetsforeningen el.l.)

- **Økonomiske og administrative konsekvenser.**

Det overordnede prinsippet om at det skal være gratis å bli gravlagt, uavhengig av hvilken gravleggingsform som ønskes og hvor i landet man ønsker å bli gravlagt, er viktig å få gjennomført.

BKF understreker imidlertid at forutsetningen for gjennomføring av prinsippet er at kommunene kompenseres for bortfall av brukerbetaling og at fellesrådene fortsatt vil få tilskudd og rammer fra kommunene for å kunne drifte og forvalte gravplassene på en forsvarlig måte.

Den største økonomiske konsekvensen vil følge av forslaget om 20 års frigravsperiode etter alle gravlegginger. I dag er inntektene fra festeavgiftene viktige for investeringer på gravplassområdet, og det er veldig viktig at bortfall av disse kompenseres ved økte overføringer.

Forslag som utvalget vurderer til å være på siden av mandatet:

- Askespredning

Dagens ordning med at søknader om askespredning behandles av Fylkesmannen bidrar til at ordningen kanskje oppleves vanskelig tilgjengelig for enkeltpersoner og pårørende.

Fylkesmannen i Hordaland setter som vilkår at urnen skal innleveres krematoriet etter utført askespredning, noe som innebærer at Fylkesmannen pålegger et annet myndighetsområde en oppgave. Vi problematiserer ikke dette, da det i dag ikke er en særlig stor eller omfattende oppgave. Imidlertid peker vi på det for å illustrere at saksområdet bør ryddes og forenkles av hensyn til søkere og publikum generelt.

Som et alternativ til tradisjonell gravlegging vurderer BKF at saksbehandlingsmyndigheten bør ligge sammen med den lokale gravplassmyndigheten, med Fylkesmannen som klageinstans, på linje med den øvrige saksbehandlingen på området.

- Askespredning på gravplassen og kolumbarium

De store bykommunene har utfordringer i forhold til arealbehov til fremtidens gravplasser. Det er stort press på tilgjengelige arealer i sentrale områder, og BKF jobber aktivt med å få avsatt gravplassarealer som del av infrastrukturen når nye byområder planlegges. Likevel ser vi at utviklingen er nødt til å gå mot mindre arealkrevende gravleggingsformer i fremtiden, og selv om denne utviklingen vil gå sakte, ønsker vi ikke at lovverket skal bremse en naturlig utvikling så lenge hensynene til verdighet og likeverd ivaretas.

Kolumbarium har vært tillatt etter tidligere tiders lovverk, og selv om det ikke er registrert noen etterspørsel i dag, vil muligheten for etablering av kolumbarium som et tilbud være en tilpasning til fremtidens behov.

Egne områder for askespredning inne på gravplassen er etablert flere steder i utlandet. Dagens krav til at asken må spres på åpent hav eller på høyfjellet stiller samtidig et krav til at pårørende har en fysisk mulighet til å komme seg til disse stedene. Vi har gjort oss noen tanker om at de geografiske kravene muligens hindrer valg av askespredning for enkeltpersoner som ville ønsket dette hvis det var et enklere alternativ for selve spredningen. Et område for askespredning på gravplassen ville naturlig kanskje være et skogholt med rennende vann, gjerne også med mulighet for senking av asken i vann. Området må være tydelig avgrenset og merket, slik at publikum ikke beveger seg der om de ikke har ønske om det. Estetisk kan en slik askespredningsplass være et positivt element i landskapet på

gravplassen.

- Overføring av gravleie når leier dør - §16 andre ledd

Formuleringen som foreslås lyder: «Når gravleier dør, skal den som besørger gravferden, gis anledning til å bli leier av grav gravleieren leide, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av gravplassforvaltningen der den leide graven ligger». Gjeldende formulering er: «Når festeren dør, skal dødsboet gi kirkelig fellestråd melding om hvem festet ønskes overført til. Ved uenighet treffer fellestrådet avgjørelse».

Her oppfatter vi at endringsforslaget har en mildere formulering enn den opprinnelige bestemmelsen. Man går fra formuleringen «skal dødsboet..» til «gis anledning til..». Her mener vi at plikten må understrekes i større grad, eventuelt med en bestemmelse om at hvis ikke den som besørger gravferden har gitt tilbakemelding om dette innen 6 måneder, tilfaller graven gravplassmyndigheten og kan slettes.

I dag er det ikke noe overordnet system som sikrer at det meldes fra til gravplassforvaltningen i en kommune når fester, bosatt i en annen kommune, dør. Det betyr at f.eks. gravarkivet i Bergen kan ha stående en grav med en ansvarlig som ikke lenger er i live.

Gravplassforvaltningen vil ikke oppdage dette før det er behov for kontakt med den ansvarlige, eller at det rutinemessig søkes mot Folkeregisteret. Det er heller ikke alle gravplassforvaltninger som har en slik mulighet for søk. De etterlatte etter den ansvarlige vil ofte ikke være klar over avdødes ansvar for en grav i en annen kommune, og har dermed heller ingen oppfordring til å gi melding om hvem som skal overta ansvaret.

Når ingen av de etterlatte har kjennskap til graven i en annen kommune synes det rimelig å forutsette at tilknytningen til den gravlagte ikke er særlig stor, og at en frist på 6 måneder må være tilstrekkelig.

For øvrig:

- Gravstell – forhåndsbetaling:

Vi setter pris på utvalgets forslag til opprydning i det som gjelder salg av gravstell og opprettelse av fond eller legater. Bergen har i dag en ordning tilsvarende den forslåtte «forhåndsbetalt gravstell» og vi setter pris på støtte i lovverket i arbeidet med å avklare gamle fond og gravlegater.

- Kolumbarium og askespredning på gravplass:

Vi takker for nye regler der kolumbarium og askespredning på gravplass som alternative gravleggingsformer. Brukerne er i sentrum i gravplassforvaltningen og vi tror dette kan være et tilbud for de som ikke ser for seg å stille en tradisjonell grav med bed og gravminne.

- Gravleie i kolumbarium og navnet minnelund:

I arbeidet med høringen har vi gjort oss noen tanker omkring hva som skal skje med urnen etter frigravsperioden i kolumbarium og med graven i den navnete minnelunden. I utvalgets forslag til ny §15a i gravferdsforskriften foreslås mulighet for at graver i kolumbarium og navnet minnelund skal kunne leies videre etter den betalingsfrie perioden, på lik linje med andre graver. Graven kan bety mye for de etterlatte, selv om det er valgt en gravform som ikke krever stell. Det skal være en ansvarlig for graven, også ved disse gravleggingsformene. BKF ser ingen betenkeligheter ved å gi mulighet for videre leie av urneplass i kolumbarium eller navnet minnelund, så lenge det er noen som ønsker å ta det ansvaret. Ut fra prinsippet om at en grav bare bør bestå så lenge det fortsatt er noen i levende live som husker avdøde, kan det være nærliggende å tenke seg en maksimal leietid på 20 år etter utløpet av den betalingsfrie perioden. I dag opplever gravplassforvaltningen ofte at langtidsfeste av graver handler mye om å sikre mulighet for gravlegging på akkurat det stedet, på den gravplassen; tanken om å «hvile i samme grav». Dette aspektet forsvinner både i kolumbarium og i navnet minnelund, og man vil ikke ha den samme beveggrunn for lange leieperioder.

- Forslag til ny §37 i gravferdsforskriften om avgifter og betaling:
Vi merker oss forslaget om at betaling for anonym og navnet minnelund bør reguleres som en avgift. BKF ber om en nærmere spesifisering av hvilke kostnader som kan dekkes. Det kan ligge store kostnader i formuleringen:
«...gravens andel av kostnadene til minnesmerket eller kolumbariet og kostnadene ved vedlikehold og stell i 20 år».
- Ansvar for båretransport og bårerom:
BKF slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag om at ansvaret for båretransport legges til gravplassforvaltningen, jf. forslag til nytt siste ledd i gravferdslovens § 6. Ved kremasjon er transport en nødvendig, offentlig oppgave som naturlig bør utføres av gravplassforvaltningen på lik linje med selve kremasjonen. Vi forutsetter at dagens bevilgninger til NAV for behandling av stønad til båretransport overføres til kommunerammene.
Ansvaret for bårerom er etter dagens lovgivning ikke definert. Skal det sikres gode samfunnsøkonomiske løsninger for bårerom, må ansvaret utredes og reguleres. Oppbevaring av avdøde skal være verdig, og både pårørende og gravplassforvaltningen må ha sikkerhet for at avdøde oppbevares forsvarlig.
- Autorisasjonsordning for gravferdsbyrå?
BKF støtter gravferdsavgiftsutvalgets påpeking av behov for å se på mulighet for krav om registrering og/eller krav om løyve til å drive gravferdsbyrå. Byråene står for størstedelen av kontakten med og informasjonen til pårørende, og en eventuell autorisasjonsordning vil i større grad kunne stille krav og kvalitetssikre den informasjon som gis og den bistand byråene yter i forbindelse med offentlige rettigheter.

Avslutningsvis ønsker BKF å benytte anledningen til å takke for en god og gjennomarbeidet utredning som foreslår løsninger og avklaringer innenfor mange av de praktiske utfordringene de lokale gravplassforvaltningene står overfor. Særlig positivt er det at det er gjort en grundig gjennomgang av kostnadene ved den samfunnsøkonomiske kostnadsberegningen av kistegravlegging og kremasjon med urnegravlegging som ligger i vedlegg 3. Videre er det svært positivt at det er satt opp 6 prinsippene som skal være rettesnor for gravplassforvaltningene og vi forventer at det kan gi en økt bevissthet på fagområdet og en mer enhetlig praksis i Norge. Når vi uttrykker positivitet til å åpne opp for alternative gravleggingsformer, er ikke det nødvendigvis på grunn av en stor etterspørsel etter for eksempel askespredning inne på gravplass. I vårt daglige gravferdsfaglige virke møter vi mennesker med ulik bakgrunn og varierende livserfaringer. Vi følger med på utviklingen av gravleggingsformer i andre land, spesielt i våre naboland. Vi lever i et livssynsmangfold og gravferdsforvaltningene har en lang tradisjon både som kulturbærere og i å sikre alle den samme verdighet ved livets slutt, uansett livssyn. Utviklingen skjer langsomt innenfor gravferd og gravplasser, og tradisjonene er kanskje noe av det viktigste vi griper til ved dødsfall. Likevel er det viktig at lovgivningen åpner opp for muligheter og ikke setter stengsler for ønsket

Kjell Bertel Nyland
kirkeverge

