



Grimstad
kommune

SAKSFREMSTILLING

Utvalg:	Møtedato:	Utvalgssak:
Formannskapet	21.08.2014	
Kommunestyret	01.09.2014	

Avgjøres av:	Sektor: Samfunn- og miljøsektoren	Arkivsaknr.:	Arkivkode:
	Saksbeh.: Åge Løsnesløyken	2014/1165 - 2	231

Høringsuttalelse, "Lik og Likskap. Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav."

FORSLAG TIL VEDTAK:

- 1) Kommunestyret slutter seg til de prinsippene som gravferdsavgiftsutvalget har lagt til grunn for sine forslag.
- 2) Kommunestyret slutter seg til hovedlinjene i gravferdsavgiftsutvalgets forslag, men vil likevel peke på følgende:
 - For den enkelte kommune og for de kirkelige fellesrådene er det vesentlig at beregningsgrunnlaget for bortfall av inntekter blir mest mulig korrekt. Gravplassforvaltningen vil med utvalgets forslag bli møtt med høyere krav til kunnskap, økede forventninger til tjenestene og flere forvaltningsoppgaver. Når beregningsgrunnlaget utarbeides, må også dette tas med i vurderingene. De foreslåtte endringene må ikke medføre at gravplassforvaltningen blir sittende med underfinansierte tjenester.
- 3) Kommunestyret anbefaler at flere kirke-, livssyns- og trossamfunn blir hørt direkte enn det som fremkommer fra listen over høringsinstanser. Dette gjelder ikke minst de samfunn som ikke har tradisjoner i Norge, som f.eks. de ortodokse kirkesamfunn og livssyn med bakgrunn fra Asia, selv om disse prinsipielt blir nådd gjennom paraply/fellesorganisasjoner.

Dokumentliste:

Høringsbrev fra Kulturdepartementet

Oversikt over høringsinstansene

NOU 2014:2 "Lik og likskap. Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav"

Sammendrag:

Kulturdepartementet har sendt NOU 2014:2 ”Lik og likskap. Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav” ut på høring. Høringsfristen er 1. oktober 2014.

Gravferdsavgiftsutvalget, som står bak utredningen, har slått fast seks prinsipper for gravferdslovgivningen: Offentlig ansvar, Allmenne gravplasser, Respekt for livssyn, Likestilling av gravferdsformer, Ett menneske – én grav, Sletting av grav etter en tid.

Disse prinsippene ligger til grunn når utvalget legger fram sine forslag til endringer innenfor gravferdslovgivningen.

Hovedendringene vil være:

- Oppgavene som bispedømmerådene har etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til Fylkesmannen
- Adgangen til å kreve kremasjonsavgift oppheves
- Adgangen til å kreve festeavgift på graver de første 20 år faller bort
- Brukerbetaling for gravlegging i annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves.
- Inntektsbortfallet som følge av disse endringene, kompenseres gjennom økte rammeoverføringer til kommunene.

Rådmannen anbefaler at kommunestyret slutter seg til de prinsipper som utvalget har lagt til grunn, og til hovedlinjene i utvalgets forslag til endringer. Rådmannen foreslår at kommunestyret i sin uttalelse understreker viktigheten av at beregningsgrunnlaget for rammeoverføringene blir korrekt, slik at den lokale gravplassforvaltningen – enten den utføres av kommunen, kirkelig fellesråd e.a. – ikke blir underfinansiert.

Fakta:

Regjeringen oppnevnte i august 2012 et offentlig utvalg (gravferdsavgiftsutvalget) som skulle utrede rettslige og økonomiske spørsmål knyttet til avgifter i forbindelse med gravlegging. Kulturdepartementet har sendt utvalgets arbeid, NOU 2014:2 ”Lik og likskap. Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav”, ut på høring. Høringsfristen er 1. oktober 2014.

Utvalgets oppdrag var å utrede:

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

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

Utvalget, som har vært ledet av Erling Lae, leverte sin innstilling 3. mars 2014. Det har vært gjennomført et grundig og omfattende arbeid. I det følgende gis en oppsummering av arbeidet.

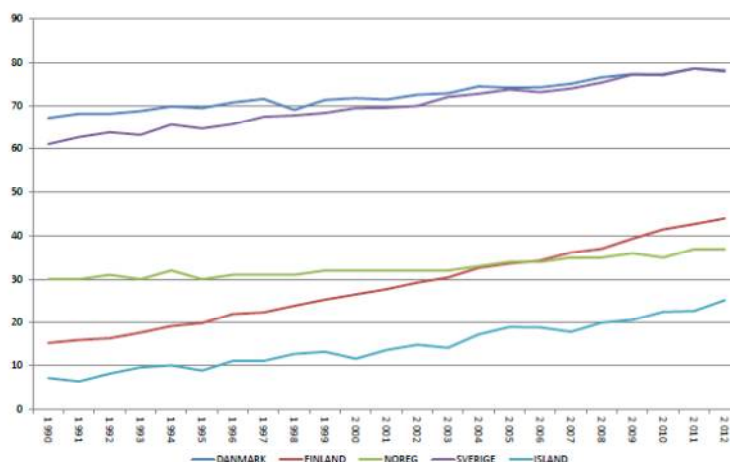
PRINSIPPER

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 formen fremfor den andre.
5. Ett menneske får én grav.
6. Med tiden blir graven slettet og gravminnet tatt bort.

En oversikt som viser andelen av kremasjoner som gravferdsform i de nordiske landene. Illustrasjonen til høyre viser at kremasjon er langt mer vanlig i Sverige og Danmark enn i de øvrige nordiske landene. Mens nær 80 % av begravelsene i Sverige og Danmark gjennomføres ved kremasjon, er tilsvarende tall for Norge under 40 % (I Grimstad er tilsvarende tall 13,6 %) Illustrasjonen viser også at Norge har en svakere økning i andelen kremasjoner sammenlignet med de andre nordiske landene.

Kremasjonsprosenten i Norden



ÅR	ANTALL GRAVFERDER TOTALT	ANTALL KREMASJONER	KREMASJONSANDEL % AV TOTAL
2008	117	19	16,2%
2009	132	24	18,2%
2010	156	21	13,5%
2011	148	14	9,5%
2012	132	18	13,6%

Grimstad: Oversikt over antall gravferder totalt, antall kremasjoner og andelen kremasjoner i perioden 2008 – 2012.

FAGLIGE FUNN

Gjennom sitt arbeid har utvalget gjort følgende faglige funn:

- Kremasjon er ikke nødvendigvis mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn kistegravlegging
- Begge gravferdsformer (kistegravlegging og kremasjon) har svært begrensede miljøkonsekvenser
- 8 % av gravleggingene skjer i en annen kommune enn der avdøde bodde
- Antallet dødsfall vil øke betydelig framover

TO HOVEDPROBLEMMOMRÅDER

Utvalget peker i sin utredning på to hovedproblemområder:

Problem 1: Ikke likebehandling

- Høyere offentlige avgifter for dem som velger urnegrav i stedet for kistegrav
- Det er dyrere å gravlegge i en annen kommune enn der avdøde bodde
- Noen gravlegginger utløser fri grav i 20 år, og andre ikke

Problem 2: Avgiftene varierer

- Kremasjonsavgiften i kommuner med krematorium varierer fra kr. 3 300 til kr. 0 (Gj.snitt kr. 772)
- Kremasjonsavgiften i øvrige kommuner varierer fra kr. 7 500 til kr. 0 (Gj.snitt kr. 3 000) - Grimstad har kremasjonsavgift på ca. 7 500
- Kistegravlegging i en annen kommune varierer fra kr. 18 000 til kr. 500 (Gj.snitt kr. 4 000). I tillegg kommer kr. 4 000 i festeavgift fra dag én i 50 % av kommunene.

FORSLAG FRA UTVALGET

Utvalgets tilråding oppsummeres slik:

- Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform.
- Kommunene skal være pliktige til å ta imot utenbygds gravlegging. Brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bostedskommune oppheves.
- Endring av avgiften for feste av grav slik at alle gravlegginger utløser 20 avgiftsfrie år. Det skal være samme festeavgift for alle graver i kommunen, uavhengig av avdødes bosted. Sats for festeavgift fastsettes lokalt.
- Tiltak for å få bedre statistikk og mer forskning på gravferdsområdet
- Endringer i forvaltningsoppgaver ved at oppgavene etter gravferdsloven og gravferdsforskriften overføres fra bispedømmerådene til fylkemennene.
- Økonomiske og administrative konsekvenser. De foreslåtte endringene som innebærer at hjemler for brukerbetaling oppheves, er anslått til ca. kr. 104,3 mill. Dette foreslås kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene.

Utvalget har også kommet med et forslag som de selv vurderer å være utenfor sitt mandat: Det foreslås at vilkårene for askespredning skal framgå mer direkte av gravferdsloven, og at søknader om askespredning skal behandles av den lokale gravplassforvaltningen, med Fylkesmannen som klageinstans.

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på utvalgets forslag, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

I tillegg har departementet eksplisitt bedt høringsinstansene vurdere hvorvidt saken bør forelegges eller videresendt andre underliggende organer, berørte instanser, organisasjoner, foreninger mv. enn dem som er oppført på høringslisten.

Vurdering:

Gravferdsavgiftsutvalget har presentert en omfattende utredning, og det er krevende å gå inn i alle forhold og detaljer knyttet til sakskomplekset. Rådmannen har valgt å vurdere utredningen ut fra et mer overordnet perspektiv, og konsentrere seg om prinsippene som utvalget har lagt til grunn, og de konkrete forslagene som utvalget legger fram.

PRINSIPPENE

Det prinsipielle utgangspunktet som utvalget har tatt, bygger på sentrale verdier som likeverd, likebehandling, respekt og de betraktninger som følger disse prinsippene (se kap. 5, side 54-56 i utredningen).

1. *Gravlegging er et offentlig ansvar og skal være uten kostnad for de etterlatte.*
Det skilles i denne sammenheng mellom ”gravlegging” og ”gravferd”. Det offentlige ansvaret handler om at alle mennesker skal ha rett til en verdig gravlegging og den gravferdsform som evt. skulle være ønsket, uavhengig av avdødes eller pårørendes økonomi. Evt. seremonier eller andre hendelser mellom dødsfall og begravelse vil være et privat ansvar og ikke det offentlige.

2. *Gravplassene skal være allmenne, dvs. felles for alle.*

Tradisjonelt har gravplassene i Norge vært kirkegårder knyttet opp mot Den norske kirke. Samtidig er gravferdsloven slik at alle avdøde innbyggere i Norge kan ha grav ved siden av hverandre uten at det tas hensyn til fødested, livssyn, hudfarge osv. Utvalget mener at gravplassene kan være allmenne selv om ett livssynssamfunn (tradisjonelt har dette vært Den norske kirke) har ansvar for å ta seg av gravplassen. Prinsippet om allmenne gravplasser innebærer i vår tid at en ikke uten videre kan videreføre kristne tradisjoner eller symbolspråk. En ny gravplass, skriver utvalget, bør være livssynsnøytralt utformet.

Samtidig legger utvalget til grunn Stålsett-utvalgets prinsipp for en helhetlig livssynspolitik: ”Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom”. En gravplass er et offentlig rom, og en må dermed akseptere at graver står side om side med kristne og humanistiske symboler.
3. *Forvaltningen skal legge til rette for at gravlegging skjer med respekt for personlig livssyn og i tråd med føringene til vedkommende livssynssamfunn.*

Det eventuelle livssynet til avdøde kan gi føringer for hvordan en gravferd skal gjennomføres. Lovgivningen bør så langt som mulig ikke sette rammer som hindrer gravlegging i tråd med oppfatningene hos de ulike livssyn.

Utvalget uttrykker i denne sammenheng at en også må ha respekt for verdier og behov som ikke er fundert i et bestemt livssyn. Dette kan f.eks. være ønsket om en begravelse raskt etter at døden har inntrådt. De som ønsker en hurtig gravferd, bør kunne få det, mener utvalget, selv om de ikke kan argumentere ut fra livssyn slik som jøder eller muslimer.
4. *Lovgivningen skal likestille gravferdsformene og ikke stimulere til å velge den ene formen fremfor den andre.*

Dette prinsippet skal ivareta at lovgivningen likebehandler gravferdsformene, og ikke ”favoriserer” etterlatte som for eksempel velger en gravferdsform som krever mindre offentlige ressurser (f.eks. anonym urnegrav).
5. *Ett menneske får én grav.*

Dette prinsippet er videreføring av gjeldende rett. Gravlegging er én endelig handling, der ett menneske får ett hvilested. Levningene etter den etterlatte skal holdes samlet. Også ved askespredning skal asken spredde ett sted.
6. *Med tiden blir graven slettet og gravminnet tatt bort.*

Utvalget mener at en grav eller et gravminne normalt ikke skal stå lenger enn at det finnes levende mennesker som minnes den avdøde. Det henvises samtidig til gravferdsforskriftens §27 som sier noe om vern i spesielle tilfeller.

Rådmannen støtter utvalgets prinsipp om at alle mennesker skal ha rett til en verdig gravlegging, og at det ikke er avdødes eller de etterlattes økonomi som skal være avgjørende for valg av gravferdsform.

Med tanke på den pågående prosess om framtidig gravkapasitet i Fjære/Fevik, kan det være verdt å merke seg prinsipp 2, som fremholder at framtidige gravplasser bør være livssynsnøytralt utformet. Rådmannen oppfatter utvalget slik at de for fremtiden vil skille tydeligere mellom kirke og gravplass.

Den norske kirke har historisk ivaretatt gravferdsordningene i Norge på en god måte. I et samfunn der livssynsmangfoldet er økende, vil det imidlertid være riktig at gravplassene ikke

lenger knyttes til ett trossamfunn/livssyn og deres lokale, men at gravplassene er allmenne og evt. i tilknytning til et livssynsnøytralt lokale/krematorium.

Rådmannen konstaterer at utvalget mener det ikke skal legges føringer når det gjelder valg av gravferdsform. Med tanke på f.eks. å begrense arealbruken for gravplasser, kunne en tenke seg at kremasjon ble favorisert. Snarere fremsetter utvalget som et prinsipp at det offentlige *ikke* skal ”stimulere til å velge den ene formen fremfor den andre”.

Pr. i dag er de ulike gravferdsformene ikke sidestilt. Kremasjon er et dyrere alternativ enn kistegravlegging. Dette gjelder også for Grimstad. Kanskje er det slik at dersom en hadde kremasjonskapasitet i nærheten og kostnadene med kremasjon var sidestilt med kistegrav, ville kremasjon som gravleggingsform bli mer benyttet. Samtidig skal en være klar over at valg av gravferdsform handler om langt mer enn økonomiske beregninger. Tradisjoner og følelser kan spille en avgjørende rolle for de enkeltes valg av gravleggingsform. Derfor er det også vanskelig å mene noe sikkert om hvorvidt en økonomisk sidestilling av de to gravferdsformene vil føre til en vesentlig økning av andelen kremasjoner.

I utredningen (side 60-61) blir utviklingen når det gjelder andelen kremasjoner i Norge de siste hundre år (fra 0 % til ca. 37 %) i forhold til kistegravlegging presentert. Videre gis det en oversikt over kapasiteten ved krematoriene i Norge pr. i dag.

For Grimstads del – med tanke på vurdering av plassering, tilrettelegging og innretning på en ny gravplass i kommunen - kan det være verdt å merke seg at det er mangel på krematoriekapasitet på Sørlandet. Ifølge utredningen har Arendal begrenset kapasitet til en økning i antall kremasjoner (4%), mens Kristiansand har 23% flere kremasjoner enn kapasiteten i krematoriet tilsier (utredningen presenterer 2012-tall).

Rådmannen opplever at det er riktig å være tilbakeholden med å favorisere enkelte gravferdsformer fremfor andre. En favorisering, praktisk eller økonomisk, kan bidra til å presse mennesker til å ta valg på sensitive områder som de ikke ønsker ut fra religiøs eller personlig overbevisning. En sidestilling mellom valg av gravferdsform, praktisk og økonomisk, er det imidlertid verdt å etterstrebe. I så måte vurderes utvalgets prinsipp som godt.

Ut fra disse vurderingene anbefaler Rådmannen at kommunestyret slutter seg til det prinsipielle utgangspunkt som fremkommer i utredningen.

FAGLIGE FUNN

Rådmannen har registrert de faglige funn som utvalget har gjort, der det konstateres at det ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt med kremasjon enn med kistegravlegging, og at både kremasjon og kistegravlegging har svært begrensede miljøkonsekvenser.

Utvalget nevner også at en virksomhet i Sverige over flere år har arbeidet med såkalt promesjon (frysetørring) som alternativ til kremasjon. Metoden er ikke tatt i bruk i vårt naboland, og en utredning fra 2009 (SOU 2009:79) konstaterte at det ikke var mulig å vurdere om frysetørring var tjenlig som gravferdsform. Gravferdsavgiftsutvalget gjør ikke noe fremlegg som gir hjemmel for forsøk eller gir dispensasjon for denne gravferdsformen, og mener at det ikke er noe mål at norsk gravplassforvaltning skal være i første rekke i den teknologiske utviklingen på dette området.

Av de faglige funn pekes det på at 8 % av gravferdene skjer i annen kommune enn der avdøde var bosatt. I et samfunn med stadig høyere mobilitet, er det grunn til å tro at denne andelen vil øke i årene som kommer.

Disse funnene understøtter utvalgets prinsipp når det gjelder likebehandling ved valg av gravferdsform, og forslaget om fritt valg av gravplass, også utenfor egen kommune.

FORSLAGENE FRA UTVALGET

Forslagene fra utvalget er i hovedsak konsekvenser av de føringer som er lagt i prinsippene.

At kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform, vurderes som riktig. Konsekvensen av dette vil være at adgangen til å kreve kremasjonsavgift oppheves. I Norge utgjorde dette i 2012 ca. kr. 40 mill. Utvalget foreslår at dette finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene.

At kommunene skal være pliktige til å ta imot utenbygds gravlegging, og at brukerbetaling for gravlegging i en annen kommune enn avdødes bosted oppheves, er i utgangspunktet en naturlig konsekvens i et samfunn med høy mobilitet. Det kan gi noe større usikkerhet for planlagt gravkapasitet, men bør være håndterbart, kombinert med utvalgets forslag om styrket planlegging gjennom rapportering (i KOSTRA) og statistikk.

Forslaget om å endre avgiften for feste av grav slik at alle innbyggerne betaler likt, samsvarer med likhetsprinsippet. Konsekvensen av utvalgets forslag er at alle skal ha rett på 20 betalingsfrie år, uansett type grav.

Satsen på festeavgiften etter at 20 år er gått, skal fastsettes lokalt, og vil dermed kunne variere fra kommune til kommune.

Utvalget foreslår videre en endring i forvaltningen ved at de oppgaver som bispedømmerådene har hatt etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til Fylkesmennene. Det synes logisk ut fra prinsippene om at gravferd er et offentlig ansvar og at gravplassene skal være allmenne, at forvaltningsoppgavene ligger til offentligheten og ikke til ett av livssynssamfunnene, selv om det tradisjonelt har vært mest tjenlig i vårt land at dette har vært ivaretatt av Den norske kirke.

De økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag som følge av inntektsbortfall for gravferdsforvaltningen, er beregnet til kr. 104,3 mill. Dette foreslås kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene. Utvalget legger til grunn at kommunene vil øke overføringene til de kirkelige fellerådernes gravplassforvaltning i tråd med de lokale behovene.

Det vil være av vesentlig betydning både for den enkelte kommune og for de kirkelige fellerådene at beregningsgrunnlaget i denne sammenheng blir mest mulig korrekt, slik at de foreslåtte endringene ikke innebærer at gravplassforvaltningen blir sittende med underfinansierte tjenester.

Utvalget har også kommet med et forslag som de selv vurderer som utenfor sitt mandat. Forslaget omhandler askespredning, og at søknader om dette skal behandles av den lokale gravplassforvaltningen, med Fylkesmannen som klageinstans.

Pr. i dag utgjør ikke askespredning noen vesentlig andel av antall begravelser. Like fullt vil det stille krav til saksbehandlerkompetanse for all lokal gravplassforvaltning.

Et spørsmål som er berørt i utredningen, men hvor det ikke er fremmet noe forslag til endring, gjelder innvielse av gravplass. Fra gammelt av har det i Norge vært slik at Den norske kirke har vigslet gravplassen, og avdøde har vært lagt i "kristen jord". Gjeldende gravferdslov (§5) bærer ikke denne tanken videre. Gravferdsloven gir alle tros- og livssynssamfunn anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass blir tatt i bruk. Det er mao ikke slik at det bare er Den norske kirke som kan innvie en gravplass. Denne innvielsen er i loven omtalt som "seremoni", og det tenkes ikke som tidligere at det dermed blir "kristen jord".

Rådmannen har ikke kompetanse til å vurdere hvorvidt andre livssyn vil oppleve det problematisk at ulike livssyn/religioner innvier samme område. Spørsmål som dette aktualiserer

imidlertid at en sikrer en høring der også mindre livssynssamfunn blir hørt direkte og ikke bare gjennom større paraplyorganisasjoner.

Det er en rekke problemstillinger og detaljer i utredningen som ikke er berørt i denne saksfremstillingen, men ut fra de ovenstående vurderingene anbefaler Rådmannen at kommunestyret slutter seg til *hovedlinjene* i det forslaget som utvalget har lagt fram.

ANDRE HØRINGSINSTANSER

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt utredningen bør forelegges andre enn dem som fremkommer av listen over høringsinstanser, registreres det at noen kirke-, livssyns- og trossamfunn er direkte høringsinstanser (f.eks. den katolske kirke, islamsk råd, humanetisk forbund) mens andre bare er nådd gjennom sine paraplyorganisasjoner (f.eks. den evangelisk lutherske frikirke, de ortodokse kirkene, det mosaiske trossamfunn, livssynssamfunn fra ”øst”). Med et økende livssynsmangfold i samfunnet, vil det kunne være av betydning at livssynssamfunn som har lite til felles, historisk og praktisk, med norsk tradisjonell kirkebegravelse, kommer til orde. Som det fremgår i prinsipp 3 (kap. 5.3.), er det slik at ”Livssynsmangfoldet stiller krav om kunnskap og fleksibilitet hos gravplassforvaltninga”. Ut fra dette vil det kunne være vesentlig at en sikrer flere livssyn mulighet til egen uttalelse også i denne sammenheng, og ikke bare gjennom en evt. paraplyorganisasjon.

Videre registreres det at Høgskolen i Volda, som én av 20-25 statlige høgskoler, er oppsatt på listen over høringsinstanser. Ingen private høgskoler er heller satt opp (f.eks. Diakonhjemmet Høgskole, Lovisenberg diakonale høgskole, NLA Høgskole).