

MOTTATT
02 OKT 2014

Kulturdepartementet
Boks 8030 Dep
0030 Oslo

14/1686

Vår ref.
14/04675-2

Deres ref.
14/1686

Dato
30.09.2014

Høringsuttalelse til NOU 2014:2 Lik og likskap. Endringer i gravferdsloven med forskrift.

Institutt for landskapsplanlegging (ILP) ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU) på Ås, tidligere UMB, er det lærerstedet i Norge, på høyere nivå, som gir undervisning i planlegging av gravplasser. Gravferdsloven med forskrift er sentral i undervisningen. ILP gir derfor høringsuttalelse til NOU 2014: 2 Lik og likskap.

ILP vil innledningsvis berømme utvalget for grundighet og brede drøfting av til dels tabubelagte problemstillinger.

ILP gir med dette sin høringsuttalelse:

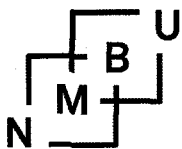
Først kommenteres de seks prinsippene for gravferdslovgivning i kapittel 5, de nye begrepene og endringer i forvaltningssystemet.

Prinsipp 1 Gravlegging er et offentlig ansvar og skal være uten kostnad for de etterlatte. BIFALLES.

Prinsipp 2 Gravplassene skal være allmenne, dvs. felles for alle. BIFALLES.

Prinsipp 3 Gravplassforvaltningen skal legge til rette for at gravlegging skjer med respekt for personlig livssyn og i tråd med føringer til vedkommende livssynssamfunn. BIFALLES, da dette oppfattes som at gravlegging skal skje med respekt for avdøde og ikke livssynet i seg selv.

Prinsipp 4 Lovgivningen skal likestille gravferdsformene og ikke stimulere til å velge den ene fremfor den andre. BIFALLES, men loven må også til fulle ta høyde for



det potensialet nedbryting ved kremasjon gir for ulik håndtering av asken. Se kommentar prinsipp 5 og § 20a.

Prinsipp 5 Et menneske får en grav. BIFALLES IKKE. Prinsippet at «ett menneske får en grav» bør snus til at «den som sørger for gravferden har rett til å få en grav å gå til». Grunnet aksepten i at kremasjon er fullverdig nedbryting av liket som alternativ til nedbryting i jord. Det er kremasjonen som er den endelige handlingen. Den som sørger for gravferden tar valget mellom to nedbrytingsformer. Oppbevaring, håndtering av asken er underordnet, og må bestemmes av den som sørger for gravferden. Her går utvalget imot sitt eget prinsipp og mot grunnholdningen foreslått i § 1, gravlegging skal skje med respekt for avdøde og ikke livssynet i seg selv. Utvalget gir i forskrift § 15a de som velger kolumbarium i to graver. Grav i kolumbariet i frednings- og leietiden, deretter en anonym urnegrav (for ytterligere kommentar se §15a). Dette viser at man har problemer med å akseptere at kremasjonen er den endelige handlingen – nedbrytningen av liket. Hvordan man ønsker å minnes/hedre den avdøde er et annet spørsmål.

Pårørende etterspør deling av aske i dag ut fra individuelle ønsker og familiære behov eller konflikter. Noen ønsker å spre en del og nedsette i grav en del. Eller nedsette i grav på ulike steder, fordi det er konflikt blant pårørende om hvor graven skal være og hvem som skal «eie» asken. Prinsipp 5 er ikke i tråd med det brukerperspektivet utvalget har hatt som fokus for arbeidet. Det er heller ikke i tråd med gjeldende praksis med nedsetting av delte asker som kommer til Norge for gravsetting og som blir gravsatt. Deling av aske må kunne skje hvis den som sørger for gravferden ber om det.

Prinsipp 6 Med tiden blir graven slettet og gravminnet tatt bort. BIFALLES

Begrepsendringer:

Gravplassforvaltning erstatter Kirkelig fellesråd. BIFALLES

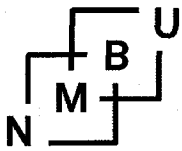
Gravleier erstatter fester. BIFALLES

Forvaltningssystemet:

Forvaltningsansvaret på mellomnivå flyttes til fylkesmannen. BIFALLES

NOU 2013: 1 foreslår å flytte ansvaret for gravplassforvaltningen over til kommunen. Det støtter ILP som prinsipp da forvaltning av gravplasser på lokal, mellomnivå og departementsnivå ikke bør være tilknyttet et trossamfunn. NOU 2014: 2 tar ikke stilling til spørsmålet, men drøfter og foreslår endringer på mellomnivå. Fylkesmannen foreslås å overta bispedømmerådets oppgaver. Dette er en svært viktig og lenge etterlengtet endring som ILP støtter, særlig pga ansvaret som statlig planmyndighet. Kun ett bispedømme har ansatt planfaglig kompetanse pr i dag. Hos fylkesmannen finnes plankompetansen og et planfaglig miljø. Fylkesmannen bør i tillegg godkjenne gravferdsbyråvirksomhet. Det bør også vurderes om fylkesmann skal bestemme gravlegging der den som sørger for gravferden ikke finnes, jfr. Gl. § 9. Alternativt gjøre det umulig for kommunen å delegere denne avgjørelsen til kirkelig fellesråd.

Sentralisering til ett fylkesmannsembete. BIFALLES



Det vil sikre effektiv bruk av særlig kompetanse for et saksområde med relativt sett begrenset omfang. Det vil sikre ens saksbehandling, et landsdekkende arkiv, lette innhenting og systematisering av data til nasjonal statistikk, nasjonal informasjon osv. Ikke minst åpner det for muligheten til å bygge opp et fagmiljø og inkludere saksområdet krematorier. Krigsgravtjenesten bør også legges til et sentralisert fylkesmannsembete. Det er naturlig å utvikle dette rundt gravplassrådgiverstillingen som pr i dag er lagt til Tunsberg bispedømmeråd.

Generelt må også krematorier kunne ivareta flere av de myndighetsoppgaver som lokal gravplassforvalter ivaretar, uten at krematoriet blir del av den kirkelige forvaltningen.

Endringer i gravferdsloven:

§ 1 At gravlegging skal skje med respekt for avdøde og ikke livssynet i seg selv, er en prinsipiell og viktig endring som bifalles.

§ 3 Trossamfunn bør ikke ha ansvaret for forvaltningen av allmenne gravplasser. Håndteringen av temaet gravplasser på hjemmesider til flere kirkelige fellesråd og flere av høringsvarene til «Lik og likskap» viser at et trossamfunn ikke bør ha ansvaret for almene gravplasser.

§ 4 Flytting av forvaltningsansvaret på mellomnivå til fylkesmannen bifalles og det anbefales sentralisert til ett fylkesmannsembete, se kommentar ovenfor om forvaltningssystemet.

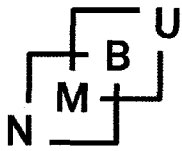
§ 5 Forenklingen bifalles.

§ 6 Rett til grav. Prinsippet om rett til grav i annen kommune bifalles, da forvaltningene har mulighet gjennom lokale vedtekter til å styre hvor i kommunen utenbygdsboende skal tildeles grav. Ordlyden i annet ledd første setning er tungt tilgjengelig.

Prinsippet om særskilt tilrettelagtgrav dersom den som sørger for gravferden ber om det bifalles.

§ 10 To prinsipielt viktige endringer som likestiller kremasjon med kirstegravlegging som bifalles.

§ 12 Få oppfatter askespredning som gravlegging. Ordlyden i annet ledd bør omfatte også askespredning. Det vil tydeliggjøre at askespredning er likestilt urnegrav på gravplass. Videre bør kravet om askespredning og gravlegging innen 6 måneder lempes på eller kunne fravikes av gravplassforvalter eller krematorieeier. Askespredning på fjellet eller på sjøen vinterstid kan være problematisk. Det kan være individuelle ønsker rundt askehåndtering som må kunne ivaretas, for eksempel at par/ektefeller vil spres samtidig.



§ 20a Har to prinsipielt viktige endringer som bifalles; vedtektsbestemt andre steder for askespredning enn definert i andre ledd og vedtektsbestemt askespredning på gravplass.

Kravet om dokumentasjon av at avdøde ønsket askespredning, eller ikke hadde motforestillinger bør utgå. Dette kravet henger ikke sammen med den likeverdigheten loven og utvalget ellers utviser for de tre gravformene askespredning, urnegrav og kistegrav. Det vises også til foreslått endring av § 10 hvor dette kravet foreslås fjernet ved kremasjon generelt. Prinsippet i loven et at den som er ansvarlig for gravferden tar beslutningen om kistegrav eller urnegrav, det må også gjelde gravformen askespredning all den tid disse gravformene er likestilt.

§ 21a Avgift for bruk av kolumbarium og eventuell leie på lik linje som for minnelunder bifalles.

§ 23 Kravet om aktiv informasjon fra gravplassforvaltningen bifalles. Fokuset i rapporten og presiseringen i lovendringen om grunnlag for offentlig statistikk bifalles. Dette vil være viktig i undervisning, forskning og for ulik argumentasjon og dokumentasjon fra sektoren.

§ 23b Krematorieeier bør også være medlem i et gravplassutvalg. Rapporten bør sendes fylkesmann.

Endringer i forskrift til gravferdsloven:

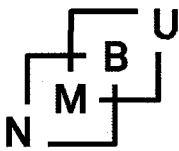
§ 15a At kolumbarium tas inn og defineres bifalles. Det anbefales at siste setning etter komma endres., *gravlegges urne fra kolumbarium i anonym urnegrav eller anonym minnelund*. Med denne teksten gis de som velger kolumbarium to graver, en i kolumbariet og en på minnelund. Det kan ikke være meningen, da aksepterer man i prinsippet ikke kolumbarium som gravform. Det bør stå at asken skal graves ned på gravplass. Urnen benyttet i kolumbariet skal ikke graves ned da den ikke er nedbrytbar. Hvordan asken skal graves ned kan fastsettes i det lokale vedtaket/vedtektene eller etter nærmere regler gitt av fylkesmann/departementet.

§ 28 Kremasjon uten kiste er aktuelt og unntak av krav om kiste må også gjelde ved kremasjon. Dette må avgjøres av krematoriet.

§ 34 Omhandler bl.a. oppbevaring av urne på krematorium. Her bør det innarbeides krav om låsbare urnevegger i forbindelse med krematorier slik at pårørende kan besøke urnen/nisjen i verdige omgivelser før gravlegging eller askespredning.

§ 37 Avgifter for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium, samt fastsettelsen av disse bifalles. Det bør vurderes om krematorier kan ta avgift for midlertidige låsbare urnevegger ved lengre oppbevaring av urnen ønsket av den som er ansvarlig for gravferden.

§ 38 At det ikke kan kreves avgift for fjerning av gravminne i forbindelse med sletting av grav bifalles.



§ 39 Krav om prisopplysninger bifalles.

§ 40 Prinsippet om oppgjør mellom gravplassforvaltningene bifalles. Men at forskrift skal angi satsene frarådes. Fastsettelse av satser for gravlegging av kiste eller urne samt kremasjon bør foretas av departementet eller fylkesmann etter nærmere regler. Begrunnet i stor variasjon i anleggskostnader for gravplasser og krematorier, samt stor variasjon i driftskostnader for krematorier. Og fordi satsene med stor sannsynlighet bli brukt som en «standardkostnad» av forvaltninger og/eller beslutningstakere i forbindelse med nyanlegg/utvidelse av gravplasser. Dette vil være svært uheldig da det i mange tilfeller kan gå ut over kvalitet på nyanlegg enten det dreier seg om tekniske, estetiske, funksjonelle eller miljømessige forhold. Tilsvarende for etablering av flere krematorier.

Annet

Et gjennomgående hovedfokus i rapporten er brukerperspektivet og endringer som skal gi likebehandling i forhold rundt gravlegging. ILP vil derfor kommentere og foreslå endringer i forskriften som går ut over mandatet til utvalget og som har tilknytning til gravminner:

1. Ansvar for sikkerheten
2. Sikring, krav til bolter og fundament
3. Tekst mm
4. Kvalitet

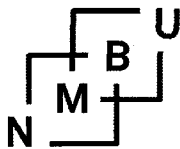
For pkt. 1 og 2 gir ILP likelydende uttalelse som Pensjonistforbund, Den norske kirkes presteforening, Fellesforbundet og Gravstein sikring A/S.

1. Ansvar for sikkerheten.

Den som er ansvarlig for graven/gravleier kjøper og eier gravminnet ihht § 20. I §§ 21 og 22 settes krav til sømmelighet og kvalitet. Størrelsen til gravminnet er regulert i § 23. Krav til sikring av gravminne, med fundament og bolter, er definert i § 24. Gravplassforvaltningen skal ihht § 25 godkjenne gravminnet før montering på graven. Normalt er det leverandøren/steinhoggeren som besørger søknaden på vegne av den som er ansvarlig for grav/gravleier. Disse kjenner forskrift og eventuell lokal særbestemmelse, som det åpnes for i §§ 23 og 24.

Til tross for at leverandør følger krav i forskrift og eventuelle lokale vedtekter for sikring av gravminnet, og til tross for at gravplassforvaltningen har godkjent gravminnesøknaden som redegjør for mål, materiale og montering (fundament og sikringsbolter), legger § 26 ansvaret for sikkerheten til det monterte gravminnet på den som er ansvarlig for grav/gravleier. Det er urimelig.

Ansvarlig for grav/gravleier har ingen kunnskap om grunnforhold, ingen kontroll med hvor tett på sitt gravminne annen gravåpning tas og eventuelle setninger i den forbindelse eller som skyldes grunnforholdene på stedet. Gravplassforvalter kan utarbeide lokale vedtekter som fastsetter hvor lenge etter gravlegging gravminne kan monteres eller andre supplerende/lempende krav til forskrift. Dette er nødvendig og praktiseres fordi grunn- og teleforhold varierer fra sted til sted. Det er med andre ord gravplassforvalter som kjenner grunnforholdene, som beslutter om forskrift skal følges eller om det skal vedtas supplerende vedtekter og som ut fra det



godkjenner søknad om å montere gravminne. Da må også gravplassforvalter ha ansvaret for sikkerheten.

Ihht § 26 skal gravplassforvaltningen når de finner det nødvendig varsle eier med pålegg om å bringe gravminne i overenstemmelse med krav stilt i forskrift og vedtekter. Det gir forvalter et stort ansvar for å kontrollere og varsle. Ved manglende varsel er det duket for strid om hvem som er ansvarlig ved en ulykke. Ordningen med varsling er tidkrevende, den trenger oppfølging og i mange tilfeller aksjonering fra forvalter. Av hensyn til de som ferdes på gravplassen burde sikkerhetstiltak vært iverksatt umiddelbart av forvalter. Det er en kjensgjerning at et nylig montert gravminne etter krav stilt i forskrift og vedtekt relativt lett kan velte, for eksempel ved barns lek på en gravplass og forulykke barnet eller annen person. Heller ikke her er det entydig hvem som er ansvarlig.

Det er lite eller ingen informasjon om dette ansvaret som tilflyter ansvarlig for grav/gravleier. Informasjon som eventuelt gis pårørende i forbindelse med dødsfall har de færreste kapasitet til å huske og langt mindre forstå rekkevidden av.

Det anføres også at arbeidsgiver er ansvarlig for ansattes sikkerhet i hht arbeidsmiljøloven. Det er da ulogisk at privatpersoner skal ha ansvaret for gravminner som kan skade ansatte på gravplassen.

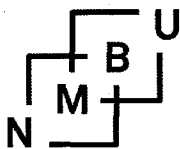
Det foreslås endring i forskriftets § 26 slik at ansvaret for gravminnets sikkerhet tas ut her og flyttes til § 24 og gravplassforvalter:

2. Sikring, krav til bolter og fundament.

Generelle landsdekkende krav til sikring, bolter og fundament, er nødvendige og foreslås videreført. Det foreslås også videreført muligheten for skjerpene eller lempende lokale vedtekter. Det er behov for å vurdere om de kravene som er satt, og som er tilpasset gravminner i stein, er tilstrekkelige. Erfaring viser at gravminner og fundament velter. Boltene holder enkeltdelene sammen, men hindrer ikke velt. Svært ofte er boltene bøyd pga belastninger når gravminner kommer ut av posisjon. Kravene i forskrift er basert på materialet stein. Fundamentering og sikring av gravminner i andre materialer som tre, metall, glass, tynne steinplater/skiferheller og lignende vurderes erfaringsmessig enkeltvis.

Ihht forskrift skal fundamentet ikke være synlig over bakken. Bestemmelsen er forvaltningsvennlig da den fjerner ansvaret for eventuelle skader på et fundament som stikker opp av bakken. Sett fra bruker/graveier og gravminneleverandørene har denne bestemmelsen ingen mening. Synlig fundament vil lette arbeidet ved borttaking og tilbakesetting av gravminnet i forbindelse med begravelser. Det vil forenkle kontrollen av om gravminnet hviler på fundamentet, har tilstrekkelig bredde og intakte bolter.

Det anbefales igangsatt en utredning om sikring av gravminner. Rapporten «Gravstenssäkerhet 2012» av Kurt Johansson og Ann-Britt Sörensen, revidert 25.01.2014 på oppdrag fra CGK, Centrala Gravvårdskommitten i Sverige, samt CGK sine «anvisningar för montering och proving av gravvårdar av natursten», konkluderer med langt høyere krav til sikring av gravminner enn gjeldende norsk



forskrift. Det konkluderes også med behov for kontroll og rutiner rundt gjennomføring av kontroll. Ved å flytte ansvaret for sikkerheten til forvalter vil rutiner for kontroll få nødvendig fokus og ulykker forebygges. Det er også grunn til å tro at en ansvarsoverføring vil tvinge fram langt strengere krav til sikring enn tilfellet er i dag.

3. Tekst mm

§21 sier at det navn som settes på gravminnet skal være identisk med navnet på den som er gravlagt. Dette er et naturlig valg for de fleste. Der man ønsker å fravike dette viser erfaringene at dette praktiseres ulikt. Fra krav om samsvar med folkeregisteret, ulik håndtering av mellomnavn til å tillate kallen-/kjæle-/kunstnernavn. Stedvis er kun betegnelser som mor, far, lillegutt ol benyttet/godkjent. En mindre rigid formulering i § 21 er ønskelig for å imøtekomme pårørendes individuelle ønsker om bruk av navn og tekst på gravminnet. Gravminnet er ikke et offentlig register over gravlagte, men et privat og personlig minne/hedring av en eller flere gravlagte.

4. Kvalitet på gravminnet

Krav til kvalitet til gravminnet er gitt i § 22. Vi har forståelse for at gravminnet skal tåle de påkjenninger det utsettes for ved vanlig drift og vedlikehold av gravplassen. Vi har ikke forståelse for at et gravminne skal være lite vedlikeholdskrevende. Det må være opp til eier om man for eksempel vil male et gravminne årlig. Det må også være opp til gravminneier å velge et gravminne som bevist skal preges av påkjenninger fra klimaet ved at det for eksempel brytes ned over en tidsperiode på 20 år, som et enkelt trekors. I og med at gravplassforvalter i hht § 26 kan kontakte graveier dersom gravminnet er til forfall eller sjenanse og gitt rett til å fjerne et gravminne om ansvarlig for grav/gravleier ikke selv retter opp forholdet, er det ikke behov for krav til grad av vedlikeholdsbehov eller krav om å tåle påkjenninger av klima. Særskilte klimaforhold som ekstremt sterk vind kan håndteres gjennom skjerpende lokale vedtekter. Bestemmelsen bærer preg av at alle gravminner skal være i stein. Det kan ikke være et mål i dag.

Ås 30.september 2014

Anne Katrine Geelmuyden
Professor, Seksjonsleder
Institutt for landskapsplanlegging

Kirsten G. Lunde
Professor II, gravplasser
Institutt for landskapsplanlegging