



SANDEFJORD KOMMUNE
Kultur- og fritidsetaten

Seksjon:
Saksbehandler:
Direkte innv.:

Park- og idrett
Roar Rabbevåg
33416794

MOTTATT

29 SEPT 2014

Kulturdepartementet
kirkeavdelingen
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Deres brev av:

Vår ref.: (Oppgis ved svar)
14/2293-6/C84 & 13

Dato:
25.09.2014

MELDING OM VEDTAK - HØRING - NOU 2014:2 - LIK OG LIKSKAP

Ovennevnte sak ble behandlet i Kultur- og fritidsutvalgets møte i sak 44/14 d.å. hvor det ble fattet følgende vedtak:

Møtebehandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kultur- og fritidsutvalgets vedtak:

1. Sandefjord kommune slutter seg til de prinsipper som utredningen legger til grunn for gravferdslovgivningen.
2. Sandefjord kommune slutter seg til utvalgets forslag om at:
 - Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk.
 - Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging.
 - Alle gravlegginger utløser 20 betalingsfrie år.
 - Endringer i forvaltningssystemet.
 - Tillate askespredning på gravplass og etablering av kolumbarier.
3. Det forutsettes at de økonomiske konsekvenser av forslagene kompenseres fullt ut. Forslagene er beregnet til å gi en årlig underdekning på ca 1. mill. kr og manglende kompensasjon for tilbakebetaling av forskuttet gravleie på mellom 4-5 mill.kr.

Vedlagt følger kopi av sakspapirene og et tilleggsnotat som omhandler hvordan Sandefjord kommune har beregnet de økonomiske konsekvensene av punkt 3.

Med vennlig hilsen
Sandefjord kommune

Roar Rabbevåg
rådgiver

Kopi til: Kirkelig Fellesråd, Sandefjord

Vedlagt:

1. Kopi av saksutredningen
2. Notat – Beregning av de økonomiske konsekvenser for Sandefjord kommune

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 14/2293

SAMLET SAKSFRAMSTILLING - HØRING - NOU 2014:2 - LIK OG LIKSKAP

Saksbehandler: Roar Rabbevåg	Arkiv: C84 &13
Saksnr.: Utvalg	Møtedato
44/14 Kultur- og fritidsutvalget	23.09.2014

Rådmannens innstilling:

Rådmannen anbefaler at Kultur- og fritidsutvalget fatter følgende vedtak:

1. Sandefjord kommune slutter seg til de prinsipper som utredningen legger til grunn for gravferdslovgivningen.
2. Sandefjord kommune slutter seg til utvalgets forslag om at:
 - Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk.
 - Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging.
 - Alle gravlegginger utløser 20 betalingsfrie år.
 - Endringer i forvaltningssystemet.
 - Tillate askespredning på gravplass og etablering av kolumbarier.
3. Det forutsettes at de økonomiske konsekvenser av forslagene kompenseres fullt ut. Forslagene er beregnet til å gi en årlig underdekning på ca 1. mill. kr og manglende kompensasjon for tilbakebetaling av forskuttet gravleie på mellom 4-5 mill.kr.

Møtebehandling:

Kultur- og fritidsutvalget behandlet saken i møte den 23.09.2014:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kultur- og fritidsutvalgets vedtak:

1. Sandefjord kommune slutter seg til de prinsipper som utredningen legger til grunn for gravferdslovgivningen.
2. Sandefjord kommune slutter seg til utvalgets forslag om at:
 - Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk.
 - Kommunene skal være pliktige til å ta i mot utenbygds gravlegging.
 - Alle gravlegginger utløser 20 betalingsfrie år.
 - Endringer i forvaltningssystemet.
 - Tillate askespredning på gravplass og etablering av kolumbarier.
3. Det forutsettes at de økonomiske konsekvenser av forslagene kompenseres fullt ut.

Forslagene er beregnet til å gi en årlig underdekning på ca 1. mill. kr og manglende kompensasjon for tilbakebetaling av forskuttet gravleie på mellom 4-5 mill.kr.

SAKSUTREDNING:

Bakgrunn:

Kulturdepartementet har sendt NOU – ”Lik og likskap - Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav” - (NOU 2014: 2) på høring. Utredningen omhandler forslag til endringer i gravferdsregelverket. Høringsfristen er satt til 01.10.2014. Utvalget ble ledet av Fylkesmann Erling Lae.

Utvalget fikk i oppgave å utrede økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging, utvidelse av retten til grav utenom bostedskommunen, ordningen med feste av grav og behovet for endringer i avgiftssystemet på gravferdssektoren. I tillegg skulle utvalget vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på gravferdsområdet.

Denne saken begrenses til å vurdere de spørsmål som har vesentlig betydning for Sandefjord kommune. Sandefjord kommune er en av få kommuner i landet som er gravferdsmyndighet. I øvrige kommuner er Kirkelig fellesråd gravferdsmyndighet.

Kort om forslagene i NOU 2014:2 – Lik og likskap

Utvalget har i sin utredning slått fast seks prinsipper for gravferdslovgivingen. Disse er:

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

Utvalget mener at en rekke avgifter på gravferdsområdet i dag skaper ulikhet, og utvalget foreslår regelendringer og andre tiltak som skal gi mer likhet for brukerne av gravferdstjenestene. En del av forslagene medfører inntektsbortfall og økte oppgaver for kommunene. Utvalget foreslår å kompensere for inntektsbortfall og økte ansvarsoppgaver via økt rammetilskudd til kommunene.

Kort om de foreslåtte endringer som fremkommer av høringsbrevet:

1. **Kistegravlegging og kremasjon likestilles økonomisk og juridisk som gravferdsform**
 - Kremasjon med urnenedsettelse og kistegravlegging foreslås økonomisk og juridisk likestilt.
 - Adgangen til å kreve kremasjonsavgift oppheves.
2. **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 økonomisk likestilling mellom innenbygds og utenbygds gravlegging. Oppgjøret mellom de involverte kommunene foreslås løst gjennom en fastsatt oppgjørsordning basert på satser som innføres i gravferdsforskriften.
3. **Endring av avgiften for feste av grav slik at innbyggerne behandles likt**

Alle gravlegginger foreslås å utløse 20 betalingsfrie år, uansett hvilken type grav (tilvist

eller festet) som velges. Det skal være samme festeavgift for alle graver i kommunen. Satsen på festeavgiften fastsettes lokalt.

4. Endringer i forvaltningsoppgaver

- Søknader om askespredning legges til lokal gravplassforvaltning
- Ansvar for båretransporten til krematoriet foreslås flyttet fra NAV til gravplassforvaltningen.

5. Forslag som utvalget vurderer til å være på siden av mandatet

- Det åpnes for askespredning på gravplass.
- Det gis adgang til gravlegging i kolumbarium.

Økonomiske og administrative konsekvenser for Sandefjord kommune:

Utvalgets forslag om likestilling av gravferdsformene vil medføre bortfall av kremasjonsavgiften og et økonomisk tap for kommunen. Kompensasjonen utredningen legger opp til antas å dekke kommunens kostnader.

En plikt til å motta utenbygds personer for gravlegging og oppgjør mellom kommunene etter fastsatte satser vil gå i økonomisk balanse. Det er manglende tallgrunnlag på dette punkt.

Forslaget om at alle skal ha fri grav i fredningstiden, ser ut til å medføre reduserte inntekter for Sandefjord kommune (SK) med ca. 300.000 kr, gitt dagens satser og utvalgets tall.

Det foreslås at festetiden settes til maksimalt 5 år. Gjennomsnittlig festetid i SK i dag er vel 14 år. Redusert festetid vil gi et inntektsbortfall for kommunen, anslått til ca 700.000 kr årlig de første fem år etter et evt. vedtakstidspunkt. Deretter reduseres tapet før det på sikt vil gå noe i overskudd. Utvalget foreslår ikke kompensasjon for inntektstapet.

Utredningen sier i kapittel 7.5.3.5., siste strekpunkt at gjenstående festetid på tidligere innbetalt festeavgift (leie) skal tilbakebetales for perioden ut over vedtakstidspunkt. Tilbakebetalingskravet vil medføre en engangsutbetaling anslått til mellom 4- 5 mill kr, forutsatt virketidspunkt fra 01.01.2016. Er virketidspunktet satt senere, vil summen øke ytterligere. Utredningen legger ikke opp til å kompensere for dette kravet om tilbakebetaling.

Endrede forvaltningsoppgaver antas å bli tilfredsstillende kompensert.

Forslagene vil i sum kunne medføre behov for noe økt administrativ kapasitet.

Rådmannens merknader:

Utredningen er godt skrevet, med tydelige retningsvalg for fremtidens gravplassforvaltning. Rådmannen slutter seg til utredningens grunnleggende prinsipper, og de endringer som følger av disse. Det tas imidlertid forbehold om at de økonomiske konsekvenser av forslagene kompenseres fullt ut, da flere av forslagene representerer betydelige utgifter for SK, og utvalgets forslag ikke innebærer full kompensasjon.

Rådmannen har følgende kommentarer til noen av forslagene til endringer, og konsekvenser for kommunen:

Fjerning av kremasjonsavgiften: Det interkommunale krematoriet på Tassebekk har god kapasitet i forhold til en eventuell økning i antall kremasjoner som følge av forslaget.

Når det gjelder plikten til å ta i mot utenbygds beboere som ønskes gravlagt i kommunen, stadfester forslaget dagens praksis i SK. Det forutsettes videre at alle kommuner sikrer et likeverdig tilbud av gravplasser, slik at man unngår en utilsiktet forskyvning mellom kommunene.

Rådmannen anbefaler at forslaget om å sette en maksimal festetid på 5 år kompenseres gjennom økte rammeoverføringer i en overgangperiode. Alternativet er at forslaget tas ut, og at fastsetting av maksimal festetid gjøres lokalt. Fordelen med en kortere festetid er at kommunen får en mer oppdatert oversikt over ledige graver og festere. Dette er også arealmessig gunstig, fordi en får økt gjenbruk av graver og effektiv bruk av eksisterende gravplasser.

Rådmannen mener det er urimelig at det ikke foreslås en kompensasjonsordning for kravet om å tilbakebetale allerede innbetalte gravfester for fremtiden.

Rådmannen ser positivt på at det åpnes for gravferdsformene med askespredning på gravplass og kolumbarier.

Utvalgets forslag om endringer i forvaltningsoppgaver er etter rådmannens oppfatning en god tilnærming for å få en helhetlig regional og lokal gravplassforvaltning.

Generelt er rådmannens vurdering at inntektsbortfall som kompenseres via rammetilskudd, over tid ikke klarer å holde tritt med den generelle kostnadsutviklingen i samfunnet.

Dokumenter i saken:

1. Notat om økonomiske konsekvenser av forslaget for Sandefjord kommune.
2. Sammendrag av NOU 2014:2 – Kapittel 1

Vedlegg 1

Oversikt over hovedpunktene for de økonomiske konsekvenser av forslagene i NOU 2014:2 – Lik og likskap for Sandefjord kommune:

Utvalget kommenterer i kapittel 13.2 og 13.3 at kommunene skal kompenseres for økonomiske utgifter som følger av forslagene. Utredningen har beregnet et behov for 127.5 mill kr. i økte statlige rammetilskudd til kommunene for å dekke bortfall av inntekter, og kompensasjon for nye oppgaver som følge av forslaget. Sandefjord kommune får i utgangspunktet ca. 0,9 % av det totale rammetilskuddet, noe som tilsvarer ca. 1.15 mill kr.

Sandefjord har de siste årene hatt en gjennomsnittlig årlig inntekt fra festeavgift på ca. kr. 1.850.000,-. Dette er fordelt på etablering av nye festeavtaler (ca. 700.000 kr) og fornyelse av eksisterende avtaler (ca. 1,1 mill kr). Satsen for feste av grav er for tiden på 180 kr. per år.

Vi har gjennomgått forslaget og ser følgende punkter, når forutsetningen i NOU 2014-2 legges til grunn:

- Utvalget foreslår å kompensere via økte rammetilskudd for; bortfall av kremasjonsavgiften, betaling for utenbygds gravlegging og kommunens nye ansvar for bæretransport og askespredning. SK's andel er anslagsvis ca. 700.000 kr i kompensasjon for disse oppgavene, noe som antas å dekke utgiftene.
- Utvalget foreslår at de 20 første år etter gravlegging skal være gratis uansett begravellesmåte. Utvalget foreslår å kompensere for bortfall av inntekter med økt rammetilskudd. Dagens ordning gir SK en årlig inntekt på ca 700.000 kr. Forslaget vil gi SK en kompensasjon på ca 400.000 kr. Dette medfører en underdekning på ca. 300.000 kr årlig.
- Festetid etter fredningstiden foreslås begrenset til maksimalt 5 år: Årlig betales det inn ca. 1.15 mill kr til SK for disse festene i inntil 20 år fremover. Gjennomsnittlig festetid er vel 14. år. Forslaget vil kunne medføre et årlig inntektstap for SK anslått til ca 700.000 kr. hvert av de første 5 år. Deretter reduseres tapet til ca 300.000 kr årlig i 5 år, for så å øke noe (ca. 70.000). Tapet er anslått til totalt ca. 5 mill. kr. i løpet av de neste 15 år. Begrenses festetiden til maksimalt 10 år, vil tapet bli vesentlig mindre i den samme perioden (totalt ca 1 mill.).
- Tilbakebetaling av forskuttet gravleie: Endringen vil, etter våre beregninger, medføre krav om tilbakebetaling for tidligere innbetalte festeavgifter på i størrelsesorden 5.5 mill. kr for alle graver, dersom virketidspunkt settes til 01.01.2016. Utvalget har kun sett på kistegraver, og med samme tall som utvalget har gjort, er engangsutbetalingen for SK anslått til ca. 3.6 mill kr + kostnadene for tilbakebetaling for leide urneplasser. Inntektsbortfallet er ikke foreslått kompensert av utvalget. Kompensasjonsverdien vil øke årlig med ca. 700.000 kr., dersom virketidspunktet skyves ut over 01.01.2016.

Oppsummering:

Kort oppsummert vil forslagene medføre følgende konsekvenser for Sandefjord kommune de første fem år etter innføring av forslagene:

20 første år etter gravlegging skal være gratis - Underdekning årlig ca.	300.000 kr
Redusert lengde på festetid – Anslått underdekning årlig første 5 år	700.000 kr
Total underdekning for tapte festeinntekter - Årlig ca.	1.000.000 kr.

Tilbakebetaling av forskuttet gravleie Engangskompensasjon på mellom 4-5 mill kr

For de andre punktene antas det at kompensasjonen er dekkende.

Det må forutsettes at disse tapene kompenseres i tråd med det utvalget sier er intensjonen jf. Kapittel 13.2 og 13.3 om full utgiftsdekning for kommunene.

Samandrag av NOU 2014 - 2

Kremasjon var ute av bruk i Noreg frå ein gong utpå 1000-talet fram til byrjinga på 1900-talet. No har vi 24 krematorium som kremerer 37 prosent av dei avlidne. Kremasjon kom attende til landet fordi ein frilynt elite arbeidde fram legalisering, fekk bygd dei første krematoria og kunne betale for kremasjonen. Framleis må dei etterlatne betale for kremasjon, ein kostnad dei slepp om dei vel gravlegging i kiste i jorda.

Korleis vi gravlegg våre avlidne, byggjer på lange tradisjonar. Det gjer den rettslege reguleringa òg. Gravferdslova av 1997 avløyste *lov om Kirker og Kirkegaarde* av 1897 og *lov om likbrænding* av 1913. Mandatet til utvalet har vore avgrensa til nokre utvalde tema, sjå *kapittel 2*. Utvalet gjer ikkje framlegg til noka ny gravferdslov, men har vald å kome med ei rekkje framlegg til endringar i lov og forskrift, også på sida av mandatet.

Utvalet er samrøystes. Utvalet gjer greie for mandatet og arbeidet sitt i *kapittel 2*. Utvalet har gjennomført ei rekkje undersøkingar som det òg blir gjort greie for der. Rapporten har tre hovuddelar: *Kapittel 2* til *5* utgjer ein innleiande del, *kapittel 6* til *11* er hovudkapitla og *kapittel 12* og *13* gjev eit oversyn over framlegga og dei økonomiske og administrative konsekvensane.

Kapittel 3 gjer greie for korleis gravferd går føre seg. Gravferdslova skil mellom tre gravferdsformer: Kistegravlegging, urnegravlegging og oskespreiing. Liket blir kremert før urnegravlegging og oskespreiing. Kremasjonsprosenten varierer ut frå landsdel og sentralitet. Få vel i dag oskespreiing.

41 992 nordmenn døydde i 2012. Ifølgje befolkningsframskrivinga til SSB vil talet på avlidne auke dei neste tiåra. I 2040 vil ein måtte gravleggje over 15 000 fleire avlidne enn i dag. Aukinga varer ved, og i 2100 vil ein måtte gravleggje om lag 75 prosent fleire enn i dag. Auken varierer sterkt ut frå geografi. Gravferdslova krev at det skal vere ledig kapasitet på gravplassane til 3 prosent av innbyggjartalet. 95 prosent av gravplassforvaltningane svarer at dei oppfyller kravet i dag.

Dei etterlatne betaler om lag 38 prosent av driftsutgiftene i gravplassforvaltninga lokalt. Talet omfattar òg betalt stell av graver. Det kostar om lag kr 15 000 å etablere ei kistegrav. Dei etterlatne betaler ikkje for etableringa av grava, for gravlegginga eller for at grava står urørt i fredingstida. Derimot betaler dei etterlatne for kremasjon, for leige av grava etter fredingstida og for stell av grava. Dei etterlatne betaler for dei tenestene dei kan velje bort. Unntaket er kremasjon som for nokre livssyn er avgjerande viktig og ikkje kan veljast bort. Ved gravlegging i ein annan kommune enn der avlidne var folkeregistert ved dødsfallet, kan dei etterlatne bli bedne om å betale for gravlegginga og for leige av grava også i dei første 20 åra.

Kapittel 4 samanliknar dei nordiske landa, slik mandatet bad om. Kremasjonsprosenten varierer sterkt i Norden. I Danmark og Sverige blir nær 80 prosent av dei avlidne kremerte. Tilsvarande tal i Finland er 44, Noreg 37 og Island 25. Noreg har den svakaste auken i kremasjonsprosent i Norden. Årsakene til ulikskapen er uvisse, men sentrale styresmakter har ikkje i nokon av landa teke initiativ for å auke kremasjonsprosenten.

Eit fellestrekk i Norden er at dei evangelisk-lutherske kyrkjene er lokal gravplassforvaltning, sjølv om organiseringa elles varierer. Dei etterlatne betaler for dei fleste elementa i gravferda i Danmark og Finland, medan det offentlege tek seg av det meste i Sverige. Noreg og Island ligg midt imellom. Det er ei utvikling i Norden i retning av klarare skilje mellom økonomien på gravplassen og økonomien i kyrkjeleg verksemd.

I kapittel 5 slår utvalet fast seks prinsipp for gravferdslovgjevinga. Utvalet har i arbeidet sitt lagt stor vekt på omsynet til likskap og omsynet til innbyggjarane – derfor tittelen på rapporten. Prinsippa er:

1. Gravlegging er eit offentleg ansvar og skal vere utan kostnad for dei etterlatne. Alle innbyggjarar skal vite at fellesskapet vil ta ansvar for ei verdig gravlegging. Seremonien er derimot eit privat ansvar.
2. Gravplassane skal vere allmenne og bør bli forvalta slik at ordningane i hovudsak er felles for alle. Gravplassane er opne for alle avlidne.
3. Forvaltninga skal så langt som mogeleg leggje til rette for at gravlegging kan skje med respekt for personleg livssyn og i tråd med føringane til vedkomande livssynssamfunn.
4. Lovgjevinga skal likestille gravferdsformene. Lovgjevinga skal leggje til rette for ulike gravferdsformer og ikkje stimulere dei etterlatne til å velje den eine gravferdsforma framfor den andre.
5. Eitt menneske får ei grav. Gravlegginga er ei endeleg handling.
6. Med tida blir grava sletta og gravminnet teke bort. Ei grav og eit gravminne skal vanlegvis ikkje stå lenger enn det finst levande som minnest den avlidne.

Kapittel 6 gjeld kremasjon som i dagens Noreg ikkje er likestilt med kistegravlegging, verken økonomisk eller juridisk. Kremasjonsprosenten har til no auka jamt og sakte. Ei intervjuundersøking utført av SSB viser at kremasjonsprosenten kan auke til 50 fordi så mange som 13 prosent svarer at dei ønskjer å få oska si spreidd. Om oskespreiing blir meir vanleg, kan berre tida vise, men lovgjevinga bør tilpassast ei slik utvikling.

Den økonomiske ulikskapen har si årsak i heimelen til å krevje kremasjonsavgift. Sjølv om dei etterlatne ikkje betaler for kremasjon i 12 prosent av kommunane, blei det kravd inn om lag 40 millionar kroner i kremasjonsavgift i 2012. Gjennomsnittleg avgift var om lag kr 3000, men prisen varierer, særleg ut frå om gravplassforvaltninga eig krematoriet sjølv. Kremasjon krev særskild omn og reinsing, og utvalet legg til grunn at gjennomsnittleg ressursbruk per kremasjon er om lag kr 4800. Den økonomiske ulikskapen blir redusert ved at NAV dekkjer ein del av båretransporten til krematorium.

Den juridiske ulikskapen kjem av dei særlege vilkåra for kremasjon. Lovgjevinga er retta inn mot kistegravlegging, og kremasjon er alternativet: «Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.» Her skil norsk rett seg frå Danmark, Finland og Sverige der kremasjon og kistegravlegging er regulert som likestilte alternativ.

Grunngjevinga for å velje kremasjon kan vere religiøs eller ikkje. Dei som ønskjer kremasjon får ein meirkostnad samanlikna med dei som ønskjer kistegravlegging. For dei som føretrekkjer kremasjon ut frå livssynet, er kremasjonsavgifta ein meirkostnad som dei som trur eller tenkjer annleis slepp.

I mandatet heiter det: «Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det rimelig å anta at kremasjon og gravlegging av askeurne er å foretrekke fremfor kistegravlegging.» Ein gjennomgang av litteraturen viser at forureininga frå kremasjon og frå nedbrytinga av liket i jorda er svært avgrensa, så utvalet ser bort frå miljøkostnadene. Utvalet har gjort ei samfunnsøkonomisk kostnadsberekning som viser at avstanden til krematoriet og gjenbruk av graver er avgjerande for den samfunnsøkonomiske lønsemda av kremasjon samanlikna med kistegravlegging, medan tomtekostnaden spelar ei mindre rolle. Ein kan derfor ikkje utan vidare seie at kremasjon er meir samfunnsøkonomisk lønsamt enn kistegravlegging. Dersom kostnadene blir haldne nede ved gjenbruk av graver, og køyreavstanden til og frå krematoriet er meir enn 20 kilometer, vil kremasjon med urnenedsetjing vere samfunnsøkonomisk meir ressurskrevjande enn kistegravlegging. Dersom ein får ned transportkostnadene, blir

kremasjon samfunnsøkonomisk lønsamt i fleire tilfelle, medan ei auke i tomtekostnadene ikkje endrar den samfunnsøkonomiske lønsemda i same grad.

Utvalet meiner at gravferdsformene skal vere likeverdige i lovgjevinga, sjå prinsipp 4 ovanfor. Utvalet gjer framlegg om å oppheve heimelen til å krevje kremasjonsavgift. Utvalet gjer òg framlegg om å likestille gravferdsformene juridisk. For å gje gravplassforvaltninga lokalt eit heilskapeleg ansvar og unngå uheldige insentiv, gjer utvalet framlegg om at gravplassforvaltninga får ansvar for båretransport til krematorium.

Kapittel 7 gjeld betalinga frå dei etterlatne for grav i kommunen der avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet. Lovgjevinga regulerer ein del av betalinga, men ikkje alt. For at betalinga skal vere føreseieleg for innbyggjarane, bør dei mest vanlege tenestene gravplassforvaltninga krev betalt for, regulerast i forskrift og prisen gå fram av ei prisliste.

Den største avgifta er gravleige (i lova kalla festeavgift). Svært mange etterlatne vel å leige grava vidare etter fredingstida, det vil normalt seie etter dei første 20 åra. Etter fredingstida kan den som leiger grava tillate ny gravlegging og føre eit nytt namn på gravminnet. Etter gjeldande rett må ein betale gravleige også etter ny gravlegging i leigd grav, medan dei som får tilvist ei grav, ikkje treng å betale gravleige før etter 20 år. Denne ulikskapen er inkonsekvent og reduserer legitimiteten til avgifta. Utvalet gjer framlegg om at ei grav skal vere fri for betaling i dei første 20 åra etter kvar gravlegging, uansett om ho var leigd eller tilvist. Framlegget skaper likskap. I tillegg er det ein føremon ved framlegget at det vil koste mindre for dei etterlatne å velje ei grav som utløyser lågare kostnader for gravplassforvaltninga.

Utvalet gjer framlegg om at den betalingsfrie perioden skal vere 20 år. Dermed vil den betalingsfrie perioden ikkje ha samband med fredingstida, som kan variere etter tilhøva lokalt. For å unngå bindingar for langt fram i tid gjer utvalet framlegg om at ei grav etter dei 20 åra berre kan leigast for inntil 5 år om gongen. Omsynet til likskap taler for at gravleiga skal vere den same for alle graver, det vil seie for urnegraver, kistegraver og for anonym og namna minnelund. Gravleiga skal òg vere den same for utanbygds gravlagde som for innanbygds.

Utvalet gjer framlegg om å setje eit tak på avgifta gravplassforvaltninga kan ta for anonym og namna minnelund. Utvalet meiner det er grunn til å sjå nærare på reglane om avgift for bruk av gravkapell. Fordi spørsmålet bør sjåast i samband med utbygging av livssynsnøytrale seremonilokale, gjer utvalet ikkje framlegg om endringar no.

Sal av gravstell er forretningsverksemd og ikkje ein del av oppgåva som gravplassforvaltning. Dette stiller krav til prissetjinga og rekneskapen. Desse krava følgjer av anna regelverk og utvalet gjer ikkje framlegg om endringar. Når det gjeld forskotsbetaling for gravstell, meiner utvalet at det er behov for reglar slik at ein unngår nye såkalla gravlegat, som har ein uklar rettsleg status. Sal av gravstell skal byggje på avtale. Forskotsbetaling av gravstell skal vere avgrensa til dei første 20 åra etter gravlegginga og deretter 5 år om gongen.

Kapittel 8 gjeld dei åtte prosentane av gravleggingane som finn stad i ein annan kommune enn der avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet. Etter gjeldande rett er det opp til gravplassforvaltninga om dei vil eller ikkje vil ta imot utanbygds gravlegging. Utvalet gjer framlegg om at gravplassforvaltninga skal ta imot utanbygds gravlegging.

Gravplassforvaltningane kan i dag krevje at dei etterlatne dekkjer kostnadene ved utanbygds gravlegging, men betalingssatsane er normalt lågare enn det grava og gravlegginga kostar. Utanbygds kistegravlegging kostar i gjennomsnitt om lag kr 4000 for dei etterlatne, medan urnegravlegging kostar om lag kr 1500. I tillegg kjem gravleige frå dag éin på om lag kr 4000 for fredingstida.

Gravlegging i ein annan kommune er eit uttrykk for at innbyggjarane har sterke band til denne staden. Dette bør ikkje dei etterlatne betale for. Utvalet gjer framlegg om at gravplassforvaltningane gjer opp seg imellom etter tre ulike satsar fastsette av departementet i forskrift. Ein av desse satsane gjeld utgiftene til kremasjon.

Sidan «grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov» ikkje er dyrare enn andre graver, meiner utvalet at det ikkje lenger er behov for særskilt oppgjer etter gravferdslova § 6 andre ledd tredje punktum. Oppgjersordninga ved utanbygds gravlegging kan handtere utanbygds gravlegging i slike graver.

Kapittel 9 gjer greie for organiseringa av forvaltninga av gravferdslova og for aktørar på området. Utvalet tek ikkje stilling til framlegget i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn* om at kommunen skal vere gravplassforvaltning etter hovudregelen i gravferdslova. Dette spørsmålet ligg ikkje i mandatet utvalet har fått.

Gravferdslova er ei lov om allmenne gravplassar, og derfor bør eigne gravplassar reserverte for særskilte grupper framleis vere regulert i trudomssamfunnslova.

Vedtektene er den sentrale reiskapen i styringa av gravplassforvaltninga lokalt. Desse blir i dag fastsette av det kyrkjelege fellestrådet. Utvalet meiner at det kan vere gode argument for at kommunen fastset vedtektene sidan kyrkjeleg fellestråd utfører ei offentleg oppgåve som det offentlege finansierer, og sidan det er kommunen som fastset betalingssatsane.

Det kan oppstå usemje mellom det kyrkjelege fellestrådet og kommunen om oppgåva som gravplassforvaltning skal liggje her eller der. Utvalet konstaterer at lova ikkje regulerer korleis eventuell usemje mellom kommunen og det kyrkjelege fellestrådet skal løysast.

Mellomnivået i forvaltninga av gravferdslova er delt mellom bispedømeråda og fylkesmennene. Utvalet gjer framlegg om å flytte oppgåvene bispedømeråda har etter gravferdslova, til fylkesmennene. Flyttinga gjev høve til å sentralisere nokre av oppgåvene til eitt fylkesmannsembete og samstundes nytte det regionale kompetansenettverket i embeta. Gravplassrådgjevarer kan vere tilsett hos Fylkesmannen med nasjonale oppgåver på gravplassområdet.

Det kyrkjelege fellestrådet er ikkje pålagt å drive eigenkontroll med gravplassforvaltninga. Slike krav følgjer av kommunelova dersom kommunen har teke over oppgåva som gravplassforvaltning. Utvalet gjer framlegg om at det kyrkjelege fellestrådet skal setje ned eit gravplassutval som synfer gravplassane og fører tilsyn med gravplassforvaltninga elles.

Det finst i dag ingen rettleiar om gravferdslova anna enn lovførearbeid, forskrift og rundskriv og noko litteratur. Vi har i Noreg mange små einingar med ansvar for forvaltning av ei offentleg teneste som er svært viktig for folk når dei treng henne. Utvalet rår til at departementet utarbeider ein praktisk rettleiar for gravplassforvaltningane, og har peika ut ei rekkje tema rettleiaren bør dekkje.

Utvalet vil peike på at også innbyggjarane har behov for rettleiing. Behovet for rettleiing kan følgje av at nokon har døydd, men kan òg handle om å planleggje si eiga gravferd. Det er ikkje lett å finne informasjon om gravferdslova retta mot innbyggjarar. Også dette er ei oppgåve for departementet med ansvar for gravferdslova.

Kapittel 10 gjer greie for statistikken om gravplassar og gravlegging i dag. Utvalet konstaterer at statistikken og den forskingsbaserte kunnskapen om gravferd er avgrensa. Arbeidet til utvalet blei vanskeleggjort fordi det mangla offisiell statistikk. Nokre få undersøkingar i løpet av utvalsarbeidet kan ikkje reparere eit fråvær av statistikk. Utvalet har lagt stor vekt på å «vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på

gravferdsområdet», som det heiter i mandatet. Auka kunnskap er ikkje berre viktig for gravplassforvaltninga, men òg for den offentlege samtalen om ei livshending som kvart år råkar svært mange innbyggjarar i deira ulike roller i livet og i lokalsamfunnet.

Økonomisk statistikk blir komplisert ved at tala dels ligg i rekneskapa til dei kyrkjelege fellelråda og dels i kommunerekneskapan. Utvalet rår til at økonomiske data om gravplassforvaltninga blir henta frå kommunerekneskapan i framtida. Ein føresetnad for dette er at kommunane skil mellom funksjon 390 (overføring til kyrkjelege føremål) og funksjon 393 (overføring til gravplassforvaltning osv.). Når kommunane skil på desse to funksjonane, avgrensar dei òg høvet det kyrkjelege fellelrådet og kyrkeverja har til å prioritere mellom kyrkjelege føremål og gravplassforvaltning. Det har samband med at gravplassforvaltning er ei offentlig oppgåve av ein annan karakter enn kyrkjeleg verksemd.

Ein vesentleg føremon ved å hente økonomiske data frå kommunerekneskapan er at ein kan nytte KOSTRA som rapporterings- og publiseringskanal. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gjev statistikk om ressursinnsats, prioriteringar og måloppnåing i kommunane. Her kan kommunane samanlikne seg med kvarandre og med landsgjennomsnittet. Utvalet gjer framlegg om at kommunane skal rapportere utvalde resultat og tal frå gravplassforvaltninga i KOSTRA kvart år. Utvalet meiner at ei utvida statistikk i KOSTRA vil vere ein reiskap i den planlegginga som må gjerast lokalt for å møte auken i talet på avlidne dei neste tiåra.

Utviklinga på gravplassane kan seie mykje om kvar landet vårt står i spennet mellom ein kristen einskapskultur og eit meir pluralistisk samfunn. Utvalet meiner at styrkt forskingsinnsats er vesentleg for å kunne møte ønska og behova til innbyggjarane på ein betre måte og for å kunne planlegge for framtida på gravplassane. Det er òg behov for systematisk evaluering av lov- og forskriftsendingar. Utvalet peiker ut ei rekkje konkrete tema for forskning.

Kapittel 11 gjeld spørsmål på sida av mandatet som utvalet har kome over. I dag ligg vilkåra for oskespreiing i eit rundskriv. Utvalet gjer framlegg om å samle vilkåra i lova og flytte behandlinga av søknader om oskespreiing frå Fylkesmannen til gravplassforvaltninga der oska skal spreiest. Utvalet gjer framlegg om å opne for oskespreiing på gravplass, ikkje berre i naturen.

Etter 1997 har kolumbarium ikkje vore tillaten gravferdsform i Noreg. Kolumbarium vil seie at oskeurna blir lukka inn i ein nisje og namn og data på den avlidne blir sett utanpå nisjen. Utvalet gjer framlegg om å opne for gravlegging i kolumbarium.

Kapittel 12 gjev oversyn over framlegg til regelendingar i lova og forskrifta med tilvising til kvar i rapporten framlegget er drøfta.

Kapittel 13 gjer greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av framlegga til utvalet. Utvalet meiner at dei økonomiske konsekvensane av framlegga er relativt avgrensa. Kommunane må kompensast gjennom auka overføringar frå staten gjennom inntektssystemet for bortfall av heimlane til å krevje brukarbetaling:

- Kremasjonsavgift: 40 millionar kroner
- Gravleige i dei første tjue åra i leigd grav: 47 millionar kroner
- Betaling for utanbygds gravlegging: 12,1 millionar kroner
- Gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging (utanom gravlegging i leigde graver): 5,2 millionar kroner

I samband med at gravplassforvaltninga skal stå for båretransporten til krematoriet, må kommunane kompensast med 22,5 millionar kroner – og det tilsvarande trekkjast frå løyvinga til NAV.

Som *vedlegg* til rapporten følger:

- Framlegg til ordliste for gravplassforvaltninga
- Liste over oppgåvene etter gravferdslova
- Samfunnsøkonomisk kostnadsberekning av utvalsmedlemen Anne Line Bretteville-Jensen
- SSB sin rapport Holdning til gravferd
- Gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekter for gravplassane
- Det svenske Kammarkollegiet sine satsar for oppgjer ved utanbygds gravlegging, såkalla begravningsclearing

NOTAT

Til
Kulturdepartementet, kirkeavdelingen

Fra
Sandefjord kommune, v/ kultur og fritidsetaten
v/ Roar Rabbevåg og Torill Kristiansen

Dato: 25.09.2014

Beregning av de økonomiske konsekvenser for Sandefjord kommune

Sandefjord kommune hadde en avklarende telefonsamtale med utvalgsleder Erling Lae i forkant av at saken ble lagt frem for politisk behandling i kommunen. I samtalen ba han om at Sandefjord kommune forsøkte å eksemplifisere de konsekvenser forslaget vil ha for Sandefjord kommune, og vise grunnlaget for våre beregninger. Dette tilleggsnotat er ment å vise hvordan Sandefjord kommune har beregnet grunnlaget for de tall som er oppgitt som summer i punkt 3 i kommunens høringsvedtak.

NOU 2014:2 uttrykker på generelt grunnlag et ønske om at endringen ikke skal medføre økte kostnader for kommunene som en helhet. Det er derfor lagt inn forslag om økte rammeoverføringer til kommunene for å kompensere for inntektsbortfall og økte utgifter.

Generelle forutsetninger:

- Sandefjord kommune har i gjennomsnitt 420 begravelsesseremonier pr. år, fordelt på ca. 50 % i kiste og 50 % i urne. Vi antar som i NOU'en at 50 % av disse legges i allerede leid grav.
- Festeavgiften i Sandefjord er i dag satt til kr. 180,- per grav per år (kiste eller urne).
- Årlig fakturerer Sandefjord kommune ca. 650 festeavtaler (fordelt på 1,5, 10 og 20 års løpetid). 210 av disse avtalene knyttes til gravlegging i allerede festet grav (faktureres tilsvarende fredningstiden - 20 år). Resterende ca. 440 fester betaler for samlet sett ca. 6150 festeår, noe som tilsier en gjennomsnittlig festetid på ca. 14 år.

Beregninger:

Sandefjord kommune ser spesielt tre faktorer i forslaget som kan medføre økonomiske tap, dersom kompensasjonsløsningen ikke endres. Disse er:

- 1. Første 20 år etter gravlegging skal være gratis - Forslag om krav til tilbakebetaling av allerede innbetalt festeavgift for gravlagte i allerede festet grav fra virketidspunkt for regelendringen. (kap. 7.5.3.5)**

Sandefjord kommune har beregnet at denne regelendringen medfører behov for en engangsutbetaling for gjenstående festetid fra vedtakstidspunktet på mellom 4 og 5 millioner kroner for Sandefjord kommune. Dette dreier seg om fester inngått i inntil 20 år tilbake i tid. Beregningen er fremkommet på følgende grunnlag:

Tilbakebetaling - anslag 50% av gravlagte per år (uavhengig av kiste/urne)

Innbetalingsår for festeavgift ved gravlegging i leid grav	Sats for festeavgift i kr.	Antall døde pr. år i leid grav	Gjenstående festetid	Dersom krav om tilbakebetaling med virkningstidpunkt fra 01.01.16 - sum i kr.
1 997	5	210	1	1 050
1 998	5	210	2	2 100
1 999	5	210	3	3 150
2 000	5	210	4	4 200
2 001	5	210	5	5 250
2 002	5	210	6	6 300
2 003	80	210	7	117 600
2 004	100	210	8	168 000
2 005	120	210	9	226 800
2 006	120	210	10	252 000
2 007	120	210	11	277 200
2 008	120	210	12	302 400
2 009	150	210	13	409 500
2 010	150	210	14	441 000
2 011	180	210	15	567 000
2 012	180	210	16	604 800
2 013	180	210	17	642 600
2 014	180	210	18	680 400
2 015	180	210	19	718 200
Tilbakebetaling ved virketidspunkt 2016				5 429 550

Tilbakebetaling som ved forutsetninger i NOU, jfr. side 95.

63 % av antall døde - kistebegravelse - av disse er 50 % i leide graver –

NB! her er det ikke tatt høyde for tilbakebetaling for urnegraver, som må komme i tillegg.

Innbetalingsår for festeavgift ved gravlegging i leid grav	Sats for festeavgift i kr.	Antall døde i leid grav pr. år	Gjenstående festetid	Dersom krav om tilbakebetaling med virkningstidpunkt fra 01.01.16 - sum i kr.
1 997	5	132	1	660
1 998	5	132	2	1 320
1 999	5	132	3	1 980
2 000	5	132	4	2 640
2 001	5	132	5	3 300
2 002	5	132	6	3 960
2 003	80	132	7	73 920
2 004	100	132	8	105 600
2 005	120	132	9	142 560
2 006	120	132	10	158 400
2 007	120	132	11	174 240
2 008	120	132	12	190 080
2 009	150	132	13	257 400
2 010	150	132	14	277 200

2 011	180	132	15	356 400
2 012	180	132	16	380 160
2 013	180	132	17	403 920
2 014	180	132	18	427 680
2 015	180	132	19	451 440
Tilbakebetaling ved virketidspunkt 2016				3 412 860

2. Inntektsbortfall for Sandefjord kommune som følge av at gjennomsnittlig festetid reduseres fra dagens ca. 14 år til maksimalt 5 år. (kap. 7.5.7.)

Det er beregnet at denne regelendringen vil medføre et inntektsbortfall årlig de første 5 år på vel 700.000 kr. Deretter vel 300.000 kr de neste 5 år, før endringen medfører et lite overskudd på ca. 80.000, forutsatt at festetiden fortsatt holder seg på 14 år i gjennomsnitt.

Gjennomsnittlig antall årlige fornyelser av eksisterende festeavtaler	År:	Dagens inntekt i kr. - gjennomsnittlig festetid ca. 14 år	Beregnet inntekt gitt maksimal festetid 5 år (som forslag i NOU)	Bortfall inntekter pr. år for Sandefjord kommune (5 års festetid)
440	2016	1 109 000	396 000	-713 000
440	2017	1 109 000	396 000	-713 000
440	2018	1 109 000	396 000	-713 000
440	2019	1 109 000	396 000	-713 000
440	2020	1 109 000	396 000	-713 000
880	2021	1 109 000	792 000	-317 000
880	2022	1 109 000	792 000	-317 000
880	2023	1 109 000	792 000	-317 000
880	2024	1 109 000	792 000	-317 000
880	2025	1 109 000	792 000	-317 000
1 320	2026	1 109 000	1 188 000	79 000
1 320	2027	1 109 000	1 188 000	79 000
1 320	2028	1 109 000	1 188 000	79 000
1 320	2029	1 109 000	1 188 000	79 000
1 320	2030	1 109 000	1 188 000	79 000
		16 635 000	11 880 000	-4 755 000

3. Underkompensasjon i forhold til at muligheten for å kreve festeavgift i de første 20 år etter gravlegging (kap. 7.5.3.5).

Vår beregning forutsetter at ca. 50% av alle gravlegginger skjer i festet grav, uavhengig av om dette er kiste eller urne. I Sandefjord praktiseres det at ny gravlegging i festet grav faktureres med festeavgift for hele fredningstiden samlet (dvs. 20 år).

Utvalget foreslår å kompensere for inntektsbortfallet med 47 mill i rammeoverføringer. Dette tilfører Sandefjord kommune vel 400.000 kr. i økt rammetilskudd. Kommunens tap av inntekter er imidlertid på vel 750.000 kr, noe som gir en årlig underdekning beregnet til i underkant av 350.000 kr.

Feste- avgift pr. år i kr.	Antall døde pr. år i festet grav	Inntekts- bortfall som følge av regel endring pr. år	Foreslått kompensasjon på landsbasis	Sandefjords andel - gitt samme fordelingsnøkkel som ved fordeling av rammetilskudd (0,9%) pr. år	Netto inntektsbortfall pr. år
180	210	756 000	47 000 000	423 000	-333 000

Samlet sett vil punkt 2 og 3 gi Sandefjord kommune en årlig inntektsreduksjon de første fem år på ca. 1 mill. kr. Deretter reduseres tapet noe i to trinn jf. tabell i punkt 2 og 3.