

**NOU**

Noregs offentlege utgreiingar **2014:2**

# Lik og likskap

Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav



# Noregs offentlege utgreiingar 2014

Seriens redaksjon:  
Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa  
Informasjonsforvaltning

---

1. Ny arvelov.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
2. Lik og likskap.  
*Kulturdepartementet.*

**NOU**

Noregs offentlege utgreiingar **2014: 2**

# Lik og likskap

Om betaling for kremasjon, gravlegging og grav

Innstilling frå utval nedsett ved kongeleg resolusjon 10. august 2012.

Lagt fram for Kulturdepartementet 3. mars 2014.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1192-5

---

07 Aurskog AS

## Til Kulturdepartementet

Ved kongeleg resolusjon 10. august 2012 fekk utvalet i oppgåve å greie ut økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging, ei utviding av høvet til å bli gravlagt i ein annan kommune enn der avlidne budde, og andre spørsmål om betaling for gravlegging og grav. Utvalet legg her fram utgreinga si.

Oslo, 3. mars 2014

Erling Lae  
(leiar)

Anne Line Bretteville-Jensen

Cecilie Hansen

Inghild Hareide Hansen

Helge Klingberg

Trygve Natvig

Trygve Nedland

Gerd Signe Vigebø

---

Martin Hill Oppegaard



# Innhald

<b>1</b>	<b>Samandrag</b> .....	11	4.2	Danmark .....	45
<b>2</b>	<b>Mandatet og arbeidet i utvalet</b>	16	4.2.1	Organisering .....	45
2.1	Mandatet .....	16	4.2.2	Betaling for gravferd .....	46
2.2	Forståinga av mandatet .....	17	4.3	Finland .....	48
2.3	Samansetjinga av utvalet .....	17	4.3.1	Organisering .....	48
2.4	Arbeidet i utvalet .....	17	4.3.2	Brukarbetaling og andre inntekter	49
2.4.1	Møte .....	17	4.4	Island .....	50
2.4.2	Undersøkingar .....	18	4.5	Sverige .....	50
2.4.3	Nokre ord om språket i rapporten	19	4.5.1	Organisering .....	50
			4.5.2	Religionsfridom. Omsynet til dei som ikkje er medlemmer i Svenska kyrkan .....	51
<b>3</b>	<b>Gravferd i Noreg i dag</b> .....	21	4.5.3	Betaling for gravstell .....	52
3.1	Om gravferd og tradisjonar .....	21	4.5.4	«Begravningsavgiften» .....	52
3.2	Slik går det føre seg før gravferda	21	<b>5</b>	<b>Prinsipielle utgangspunkt</b> .....	54
3.2.1	Planlegging av gravferd .....	21	5.1	Prinsipp 1: Kremasjon og gravlegging er eit offentleg ansvar og skal vere utan kostnad for dei etterlatne .....	54
3.2.2	Vask og stell av liket .....	21	5.2	Prinsipp 2: Gravplassane er allmenne og bør bli forvalta slik at ordningane i hovudsak er felles for alle .....	54
3.3	Slik går gravferda føre seg .....	22	5.3	Prinsipp 3: Forvaltninga skal så langt som mogleg leggje til rette for at gravlegging kan skje med respekt for personleg livssyn og i tråd med føringane til vedkomande livssynssamfunn .....	55
3.3.1	Gravferdsformene .....	22	5.4	Prinsipp 4: Lovgjevinga skal likestille gravferdsformene .....	55
3.3.2	Kistegravlegging .....	24	5.5	Prinsipp 5: Eitt menneske får éi grav .....	55
3.3.3	Kremasjon og urnegravlegging ....	24	5.6	Prinsipp 6: Med tida blir grava sletta og gravminnet teke bort .....	56
3.3.4	Før kremasjonen .....	25	<b>6</b>	<b>Likestilling av kremasjon og kistegravlegging</b> .....	57
3.3.5	Oskespreiing .....	26	6.1	Kremasjon .....	57
3.3.6	Sletting og gjenbruk av graver .....	27	6.1.1	Mandatet .....	57
3.3.7	Leigetid etter fredingstida .....	28	6.1.2	Kven vel kremasjon, og kven vel kistegravlegging? .....	57
3.4	Fleire avlidne i åra framover .....	28	6.1.3	Synspunkt på kremasjonsavgifta i 2010 og 2011 .....	58
3.5	Organisering og kostnader i gravplassforvaltninga .....	30	6.1.4	Utviklinga i kremasjonsprosenten. Talet på krematorium .....	59
3.5.1	Oppgåveplassering og organisering	30	6.1.5	Kapasiteten i krematoria i dag .....	60
3.5.2	Livssynsmangfaldet .....	30	6.1.6	Ligg krematoria der folk bur? .....	61
3.5.3	Kostnader i gravplassforvaltninga	31	6.1.7	Vurdering: Har ein for få krematorium i Noreg? .....	62
3.5.4	Kva kostar det å etablere ei grav?	34			
3.5.5	Dei tilsette på gravplassane .....	35			
3.5.6	Sideblikk. Gravferdsbyråa .....	36			
3.5.7	Vurdering: Det er lov å snakke om kva det kostar .....	36			
3.6	Miljøkonsekvensar av kremasjon og kistegravlegging .....	37			
3.6.1	Utslepp i samband med gravferd .	37			
3.6.2	Forureining ved kistegravlegging	38			
3.6.3	Forureining frå krematorium .....	39			
3.6.4	Forureining ved spreing av oske .	41			
3.6.5	Vurdering: Kremasjon er ikkje meir miljøvenleg enn kistegravlegging .....	42			
<b>4</b>	<b>Norden</b> .....	43			
4.1	Oversyn .....	43			
4.1.1	Innleiing .....	43			
4.1.2	Utviklinga i kremasjonsprosenten i Norden .....	44			
4.1.3	Betaling for gravferd i Noreg, Danmark, Finland og Sverige .....	44			

6.2	Kremasjonsavgifta skaper økonomisk ulikskap mellom gravferdsformene .....	62	7.1.1	Eit innbyggjarperspektiv på betaling .....	81
6.2.1	Nærare om kremasjonsavgifta .....	62	7.1.2	Er variasjon i nivået på avgiftene eit problem? .....	81
6.2.2	Kor mykje kremasjonsavgift blir teke inn? .....	65	7.1.3	Eit krav om å halde seg innanfor sjølvkost? .....	82
6.2.3	Lokal subsidiering reduserer ulikskapen .....	65	7.2	Kva kan gravplassforvaltninga krevje avgift for? .....	82
6.2.4	Stønaden frå NAV til båretransport reduserer den økonomiske ulikskapen mellom gravferdsformene .....	66	7.2.1	Kort blick på historia .....	82
6.2.5	Påverkar kremasjonsavgifta vala dei etterlatne tek? .....	66	7.2.2	Krav om heimel for å krevje avgifter .....	82
6.3	Samfunnsøkonomisk lønsemd ved kremasjon med urnegravlegging samanlikna med kistegravlegging .....	67	7.2.3	Når er ei betaling avgift, og når er det betaling for ei teneste? .....	82
6.3.1	Den vanlege oppfatninga .....	67	7.2.4	Kva fell inn under oppgåvene etter gravferdslova, og kva kan ein krevje at gravleigaren betaler for? .....	83
6.3.2	Samanlikning av gjennomsnittskostnader ved kistegravlegging og kremasjon med urnenedsetjing .....	68	7.2.5	Vurdering: Avgifter bør framleis fastsetjast av kommunen .....	84
6.3.3	Tilhøve som kan kome til å ha mykje å seie for framtidige samfunnsutgifter til gravlegging ..	69	7.2.6	Informasjon om prisane .....	84
6.4	Økonomisk likestilling .....	70	7.3	Gravkapell .....	85
6.4.1	Vurdering: Oppheve heimelen til å krevje kremasjonsavgift .....	70	7.3.1	Gjeldande rett .....	85
6.4.2	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	70	7.3.2	Avgiftspraksis .....	85
6.5	Plikt til å sørge for transport til og frå krematorium .....	71	7.3.3	Norden .....	86
6.5.1	Kva veit vi om ressursane som går med til båretransport? .....	71	7.3.4	Vurdering .....	86
6.5.2	Den geografiske fordelinga av utbetalingane av stønaden til båretransport .....	72	7.4	Minnelund .....	88
6.5.3	Nærare om båretransport i regi av fellestråda .....	72	7.4.1	Prisnivået i dag .....	88
6.5.4	Vurdering: Kan ein unngå dei uheldige insentiva stønaden til båretransport fører til? .....	74	7.4.2	Vurdering: Eit tak på avgifta .....	88
6.6	Juridisk likestilling .....	77	7.4.3	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	89
6.6.1	Fjerne den siste presumpsjonen for kistegravlegging .....	77	7.5	Leige av grav .....	89
6.6.2	Plikt for gravplassforvaltninga til å sørge for kremasjon og for transport til og frå krematorium ...	79	7.5.1	Innleiing .....	89
6.6.3	Økonomiske og administrative konsekvensar av juridisk likestilling .....	80	7.5.2	Ei viktig inntekt for gravplassane .	90
7	<b>Betaling for gravkapell, gravleige og gravstell .....</b>	81	7.5.3	Den betalingsfri perioden .....	93
7.1	Innleiande vurderingar .....	81	7.5.4	Oppheve koplinga mellom den betalingsfrie perioden og fredingstida? .....	95
			7.5.5	Leige av ei kistegrav ved sida .....	97
			7.5.6	Same gravleige for urne- og kistegraver .....	97
			7.5.7	Leigeperioden .....	98
			7.5.8	Maksimal leigetid .....	98
			7.5.9	Avtale om gravleige .....	98
			7.5.10	Oppsummering: Framlegg til endra lovføresegn om leige av grav .....	98
			7.5.11	Avslutting av gravleige. Betaling for fjerning av gravminne .....	99
			7.6	Konkurrans på gravplassen .....	99
			7.6.1	Sal av gravstell .....	99
			7.6.2	Sal av gravminne .....	102
			7.7	Forskotsbetalt gravstell .....	103
			7.7.1	Ei vanleg ordning .....	103
			7.7.2	Vurdering .....	105



<b>8</b>	<b>Fridom til å velje kommune for gravlegginga</b> .....	107	8.5.4	Nærare om satsane i oppgjersordninga .....	123
8.1	Innleiing .....	107	8.5.5	Prisutviklinga .....	124
8.1.1	Mandatet .....	107	8.5.6	Framlegg til regulering i lov og forskrift .....	124
8.1.2	Kort om ordvalet .....	107	8.6	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	125
8.1.3	Kor mange blir gravlagde utanfor kommunen dei var folke-registrerte i? .....	107	8.6.1	Oversyn .....	125
8.1.4	Kvifor blir avlidne gravlagde i ein annan kommune enn den dei var folkeregistrerte i? .....	110	8.6.2	Lovendringa .....	126
8.1.5	Kvar ønskjer nordmenn å bli gravlagde? .....	111	8.6.3	Insentiv til å unngå utanbygds eller til å ta imot utanbygds gravlegging .....	126
8.2	Gjeldande rett .....	111	8.6.4	Må staten kompensere kommune-sektoren for tapet dersom ein tek bort høvet til å krevje at dei etterlatne dekkjer kostnadene for gravlegging av utanbygds? .....	126
8.2.1	Gravplassforvaltninga kan seie nei .....	111	8.6.5	Økonomisk og administrative konsekvensar av å ta bort høvet til å krevje høgare gravleige for utanbygds .....	127
8.2.2	...men ikkje ved gravlegging i ei leigd grav .....	111	<b>9</b>	<b>Forvaltningssystemet</b> .....	128
8.2.3	Plikta til å melde flytting etter folkeregisterlova .....	111	9.1	Innleiing .....	128
8.2.4	Kva seier vedtektene om gravlegging av avlidne som ikkje var folkeregistrerte i kommunen? .....	112	9.2	Einingar og organisasjonar på gravferdsfeltet .....	128
8.2.5	Kven blir rekna som utanbygds? ..	112	9.2.1	Kyrkjeavdelinga i Kulturdepartementet .....	128
8.2.6	Korleis løyser ein dette i dei andre nordiske landa? .....	112	9.2.2	Gravplassrådgjeveren .....	128
8.2.7	Kva med flytting innanfor kommunegrensa? .....	114	9.2.3	Dei kyrkjelege fellestråda .....	129
8.3	Brukarbetalinga .....	115	9.2.4	Kommunane .....	129
8.3.1	Kva må ein betale for gravlegging utanfor heimkommunen? .....	115	9.2.5	Bispedømeråda .....	129
8.3.2	Gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging .....	118	9.2.6	Fylkesmannsembeta .....	129
8.3.3	Vurdering .....	119	9.2.7	Norsk forening for kirkegårds-kultur .....	129
8.4	Rettslege rammer for utanbygds gravlegging .....	120	9.2.8	Organisasjonane til dei tilsette .....	129
8.4.1	Kommunen er den geografiske avgrensinga .....	120	9.2.9	KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon .....	130
8.4.2	Gravleigaren rår .....	120	9.2.10	Virke Gravferd .....	130
8.4.3	Gravleige ved utanbygds gravlegging .....	120	9.2.11	Institutt for landskapsplanlegging ved NMBU (Ås) .....	130
8.4.4	Også oppgjeret for tilrettelagde graver i ein annan kommune skal følgje satsane i oppgjersordninga .	121	9.2.12	Gravferdsrådet .....	130
8.4.5	Satsane gjeld for gravlegging av avlidne som ikkje var busette i Noreg .....	121	9.2.13	Norsk kremasjonsstiftelse .....	130
8.4.6	Framlegg til lovendring .....	121	9.2.14	Norden .....	130
8.5	Oppgjersordning mellom gravplassforvaltningane med nasjonalt fastsette prisar .....	121	9.3	Gravplassane er allmenne .....	131
8.5.1	Partar i oppgjeret .....	121	9.3.1	Innleiing .....	131
8.5.2	Felles nasjonale satsar eller oppgjer ut frå lokalt kostnadsnivå?	122	9.3.2	Gravplassane bør framleis vere rammefinansierte .....	131
8.5.3	Element i oppgjersordninga .....	122	9.3.3	Særskilde gravplassar bør ikkje vere regulerte i gravferdslova .....	132
			9.3.4	Det er ikkje livssynssamfunna som gravlegg .....	132
			9.3.5	Nemninga kyrkjegard og kirkegård .....	132

9.3.6	Nøytral omtale av ansvarleg styresmakt i lova .....	132	10.2.10	Spesialisthelsetenesta .....	151
9.3.7	Kan kommunen etablere eigne gravplassar? .....	133	10.2.11	Dødsfallsbehandlinga .....	151
9.3.8	Kan Den norske kyrkja etablere særskilde gravplassar for sine medlemmer? .....	133	10.3	Rett styringsinformasjon .....	153
9.3.9	Kan det kyrkjelege fellesrådet prioritere mellom kyrkjelege føremål og gravplassforvaltninga? .....	133	10.3.1	Kva er kjekt å vite, og kva er naudsynt å vite? .....	153
9.3.10	Krematoria .....	134	10.3.2	Rapporten Om kirkestatistikk .....	154
9.4	Gravplassforvaltninga lokalt .....	134	10.3.3	Vurdering av publiseringa i KOSTRA i dag .....	155
9.4.1	Fastsetjing av vedtektene for gravplassane .....	134	10.3.4	Skilje mellom økonomien til gravplassane og økonomien til kyrkja .....	156
9.4.2	Saker om kven som skal ha oppgåva som gravplassforvaltning .....	134	10.3.5	Framlegg til framtidig informasjonsinnhenting .....	157
9.4.3	Sideblikk: Refleksjonar kring alternativa hos Stålsett-utvalet .....	135	10.4	Styrkt forskingsinnsats .....	160
9.5	Mellomnivået i gravplassforvaltninga .....	137	10.4.1	Eit forskingsprogram eller meir forskning tinga direkte av departementet .....	160
9.5.1	Innleiing .....	137	10.4.2	Evaluering av lover .....	161
9.5.2	Spørjeundersøking blant bispedømeråda og fylkesmannsembeta .....	138	<b>11</b>	<b>Framlegg til regelendringar ved sida av mandatet .....</b>	<b>162</b>
9.5.3	Vurdering: Framlegg om Fylkesmannen som mellomnivået i gravplassforvaltninga .....	139	11.1	Innleiing .....	162
9.5.4	Sentralisering til eitt fylkesmanns-embete .....	140	11.2	Oskespreiing .....	162
9.5.5	Gravplassråd-gjevaren .....	141	11.2.1	Oskespreiing i Norden .....	162
9.5.6	Tilsynsordning .....	142	11.2.2	Flytte vilkåra for spreiiing av oske inn i lova .....	162
9.5.7	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	144	11.2.3	Flytte avgjerdsmakta frå Fylkesmannen til gravplassforvaltninga lokalt .....	162
9.6	Sentralt nivå i gravplassforvaltninga .....	144	11.2.4	Styrkt kontroll med gjennomføring av oskespreiing .....	163
9.7	Informasjon og rettleiing .....	144	11.2.5	Framlegg .....	163
9.7.1	Informasjon til innbyggjarane .....	144	11.2.6	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	164
9.7.2	Rettleiing til gravplassforvaltninga .....	146	11.3	Oskespreiing på gravplassen .....	164
<b>10</b>	<b>Styringsinformasjon, statistikk og forskning .....</b>	<b>148</b>	11.4	Kolumbarium .....	165
10.1	Ansaret for statistikk og forskning .....	148	11.5	Overføring av gravleigeavtalar når gravleiar døyr .....	166
10.2	Data som blir produsert i dag .....	148	11.6	Autorisasjonsordning for gravferdsbyrå? .....	167
10.2.1	Gravplassforvaltninga lokalt .....	148	11.7	Redaksjonelle endringar .....	167
10.2.2	Medlemsregisteret til Den norske kyrkja .....	149	11.8	Same ordval i rettsspråket .....	167
10.2.3	Kommunen .....	149	11.8.1	Forskrift om prisopplysninger for varer og tjenester .....	167
10.2.4	Gravplassforvaltninga over kommunenivået .....	149	11.8.2	Plan- og bygningslova .....	167
10.2.5	Krematoria .....	149	<b>12</b>	<b>Oversyn over regelendringar ...</b>	<b>168</b>
10.2.6	Kirkedatabasen .....	150	12.1	Lesarrettleiing. Gjennomgåande endringar .....	168
10.2.7	KOSTRA .....	150	12.2	Endringar i gravferdslova .....	168
10.2.8	NAV .....	151	12.3	Endringar i gravferdsforskrifta .....	174
10.2.9	Politiet .....	151	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar .....</b>	<b>182</b>
			13.1	Oversyn .....	182

13.2	Kompensasjon til kommunane fordi heimlar for brukarbetaling blir oppheva .....	182	<b>Vedlegg</b>		
			1	Liste over ord og omgrep .....	188
13.3	Kompensasjon til kommunane som følgje av nye oppgåver til gravplassforvaltninga .....	182	2	Oppgåvene etter gravferdslova .....	195
			3	En samfunnsøkonomisk kostnadsberegning av kistegravlegging og kremasjon med urnegravlegging ..	198
13.4	Omfordeling av oppgåver på mellommivået .....	183	4	Holdning til gravferd .....	215
13.5	Oppgåver for departementet .....	183	5	Gravplassrådgjeveren sitt framlegg til vedtekter for gravplassane i NN kommune .....	233
13.6	Uendra ressursbruk for det offentlege .....	183	6	Det svenske Kammarkollegiet sine satser for oppgjer ved utanbygds gravlegging .....	236
<b>Litteratur</b>	.....	185			

## Oversikt over figurar

Figur 3.1	Prosentvis auke i talet på avlidne i kvart fylke i 2040 samanlikna med 2011 .....	29	Figur 6.3	Kart over Noreg delt i ruter à 10 kilometer der mørk farge signaliserer tett befolkning og lys farge mindre tett .....	63
Figur 3.2	Talet på avlidne kvart år frå 2011 til 2100 .....	29	Figur 6.4	Tilskotsmottakarar i prosent av avlidne per fylke i 2012. Tala byggjer på sakene om båretransport som blir registrerte og behandla i fylket der den som søker om stønad bur .....	73
Figur 3.3	Innbyggjartalet og medlemskapen i Den norske kyrkja fordelt på aldersgrupper per 1.01.2013 .....	30	Figur 6.5	Tilskot per søknad om båretransport, gjennomsnitt i ulike fylke. Gjennomsnittleg tilskot til båretransport i 2012 var kr 6248 per søkjar .....	74
Figur 3.4	Brukarbetalinga i gravplassforvaltningane i prosent av driftsutgiftene i gjennomsnitt for 2010–2012 .....	33	Figur 8.1	Gjennomsnittleg prosent utanbygds gravleggingar av talet på gravlagde per fylke .....	108
Figur 3.5	Driftsutgiftene til gravplassforvaltningane i kroner per innbyggjar i gjennomsnitt for 2010–2012 .....	33	Figur 8.2	Prosent utanbygds gravferder i dei 243 gravplassforvaltningane som svarte på denne delen av den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 .....	108
Figur 4.1	Utviklinga i kremasjonsprosenten i dei nordiske landa frå 1990 til 2012 .....	43	Figur 8.3	Flytting mellom kommunar i 2012 fordelt på aldersgrupper ...	109
Figur 4.2	Tenester i samband med gravlegging i dei nordiske landa som dei etterlatne betaler for og tenester som blir dekte av det offentlege .....	46	Figur 8.4	Faktorar som verkar inn på kvar avlidne blir gravlagde .....	110
Figur 6.1	Utviklinga i kremasjonsprosenten i Noreg frå 1907 til 2012 .....	60	Figur 8.5	Pris for kiste- og urnegravlegging utanbygds .....	117
Figur 6.2	Talet på kremasjonar i 2012 og på kapasitet innanfor ordinær arbeidstid ved krematoria i Noreg .....	62			

## Oversikt over tabellar

Tabell 3.1	Kremasjonsprosenten i dei ulike fylka ut frå talet på gravlagde ....	23	Tabell 6.5	Lovreguleringa av kremasjon i Noreg, Danmark, Finland og Sverige .....	77
Tabell 3.2	Prosent av gravplassforvaltningane i dei ulike fylka som svarte i dei fem ulike kategoriane for grad av gjenbruk i kommunen .....	27	Tabell 7.1	Svara om pris på leige av gravkapell i spørjeundersøkinga sommaren 2013 .....	85
Tabell 3.3	Brukarbetalinga i gravplassforvaltningane i prosent av driftsutgiftene i gjennomsnitt for 2010 – 2012 .....	32	Tabell 7.2	Gjennomsnittleg sats for gravleige for ei kistegrav i kommunar med ulikt innbyggjartal .....	91
Tabell 3.4	Dei norske krava til utslepp frå krematorium .....	40	Tabell 7.3	Gjennomsnittleg gravleige for ei kistegrav i dei ulike fylka .....	91
Tabell 3.5	Samanlikning av krava til utslepp frå krematorium i Europa .....	41	Tabell 7.4	Samanlikning av kostnadene ved gravlegging i tilvist grav og leigd grav for dei etterlatne og for gravplassforvaltninga .....	93
Tabell 4.1	Fristar ved gravlegging og kremasjon i dei nordiske landa .	45	Tabell 7.5	Gjennomsnittleg inntekt per avtale om gravstell i kommunar med ulike storleik .....	100
Tabell 4.2	Den minimale fredingstida ved kistegravlegging og urnegravlegging i dei nordiske landa	45	Tabell 8.1	Svar i den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 på spørsmål om kven som blir rekna som utanbygds .....	113
Tabell 4.3	Diverse statistiske data om gravplassforvaltninga i dei nordiske landa .....	47	Tabell 8.2	Pris for utanbygds gravlegging i kommunar av ulik storleik .....	118
Tabell 4.4	Gjennomsnittlege prisar omrekna i norske kroner i samband med gravlegging i Danmark .....	48	Tabell 8.3	Pris for utanbygds kiste- og urnegravlegging ifølgje ulike undersøkingar .....	118
Tabell 4.5	Utvalde satsar for brukarbetalinga for gravlegging og gravstell i Finland .....	50	Tabell 8.4	Framlegg til satsar i oppgjersordninga samanlikna med gjeldande gjennomsnittlege brukarbetaling og satsane den svenske oppgjersordninga .....	124
Tabell 6.1	Kapasitet og faktiske kremasjonar i alle krematorium i Noreg .....	61	Tabell 9.1	Dei ulike sakstypene hos bispedømeråda og korleis dei fordeler seg .....	139
Tabell 6.2	Talet på innbyggjarar som bur med ulik avstand til krematoria i Noreg. Avstanden er luftlinje ..	64	Tabell 10.1	Oversyn over framlegg til nye nøkkeltal i KOSTRA .....	158
Tabell 6.3	Samla gjennomsnittskostnader for urnegrav ved ulik avstand til krematoriet og ulike arealutgifter samanlikna med kistegravlegging	69			
Tabell 6.4	Tre alternative måtar å fordele kostnadene til båretransport mellom NAV, gravplassforvaltninga og dei etterlatne på	75			

## Kapittel 1

# Samandrag

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. Tilsvarende 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 gravferdslovgevinga. 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 éi 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 tomteknadene 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 tomteknadene 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 samanheng 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 graveleiga skal vere den same for alle graver, det vil seie for urnegraver, kistegraver og for anonym og namna minnelund. Graveleiga 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 samanheng med utbygging av livssynsøytrale 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 graveleggingane 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 gravelegging. Utvalet gjer framlegg om at gravplassforvaltninga skal ta imot utanbygds gravelegging.

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

Gravelegging 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 graveferdslova § 6 andre ledd tredje punktum. Oppgjersordninga ved utanbygds gravelegging kan handtere utanbygds gravelegging i slike graver.

*Kapittel 9* gjer greie for organiseringa av forvaltninga av graveferdslova 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 graveferdslova. Dette spørsmålet ligg ikkje i mandatet utvalet har fått.

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

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

Det kan oppstå usemje mellom det kyrkjelege fellesrådet 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 fellesrådet skal løysast.

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

Det kyrkjelege fellesrådet 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 fellesrådet 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 rår 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 fellesråda 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 fellesrådet og kyrkeverja har til å prioritere mellom kyrkjelege føremål og gravplassforvaltning. Det har samband med at gravplassforvaltning er ei offentleg 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 forskriftsendringar. 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 spreia. 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 regelendringar 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 kompensere 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 kompensere med 22,5 millionar kroner – og det tilsvarande trekkjast frå løyvinga til NAV.

Som *vedlegg* til rapporten følgjer:



- Framlegg til ordliste for gravplassforvaltninga
- Liste over oppgåvene etter gravferdslova
- Samfunnsøkonomisk kostnadsberekning av utvalsmedlemer 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

## Kapittel 2

# Mandatet og arbeidet i utvalet

### 2.1 Mandatet

---

#### *Bakgrunn*

Departementet varslet i Prop. 81 L (2010–2011) Endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover at man ville vurdere å nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i systemet knyttet til avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd, herunder spørsmålet om økonomisk likestilling av kistegravlegging og kremasjon som gravferdsform. Forslaget fikk bred tilslutning under lovbehandlingen i Stortinget, jf. Innst. 393 L (2010–2011).

#### *Kremasjon*

Lov om Ligbrænding i 1898 åpnet for kremasjon som gravferdsform i Norge. Utviklingen i årene som fulgte medførte at kremasjon etter hvert ble mer og mer vanlig – særlig i byene. Det gjennomføres i dag kremasjon ved 37 % av gravferdene i Norge. Det finnes krematorier i 24 kommuner, hvorav 12 i det sentrale østlandsområdet og 3 i Nord-Norge. Kremasjonsprosenten varierer fra 15 til 85 i de kommunene som har krematorium. Det er også store variasjoner i den kremasjonsavgiften som innkreves. Innføringen av kremasjon ledet til en utvikling av to parallelle gravferdsformer, kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse. Adgangen for det offentlige til å dekke kostnaden ved kremasjon gjennom en særskilt avgift har imidlertid medført at de to gravferdsformene ikke er likestilt i økonomisk forstand. Plassmangel ved gravplasser i byer og tettsteder er et økende problem. Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det rimelig å anta at kremasjon og gravlegging av askeurne er å foretrekke fremfor kistegravlegging. Det kan oppleves urimelig for mange at man likevel må betale avgift for å få utført kremasjon.

#### *Rett til fri grav*

Det fremgår av gravferdsloven at alle har rett til fri grav på gravplass i den kommunen de er

bosatt. Dette innebærer at gravplassmyndigheten vederlagsfritt plikter å stille grav til rådighet for alle kommunens innbyggere. Ved gravlegging i grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, skal imidlertid gravplassmyndigheten i hjemkommunen fra 1. januar 2012 dekke kostnadene ved gravlegging også i annen kommune, når denne ikke selv har anlagt slike graver, jf. gravferdsloven § 6.

Økt mobilitet i befolkningen medfører at stadig flere ønsker gravlegging på et annet sted enn avdødes bosted. Individuelle ønsker legger press på etablerte fellesordninger. I forbindelse med at rett til fri særskilt tilrettelagt grav i annen kommune ble innført for religiøse og livssynsmessige minoriteter, ble det reist spørsmål om å utvide denne ordningen til også å omfatte andre grupper, som eldre og funksjonshemmede som bor i institusjon og er registrert som hjemmehørende i en annen kommune enn den de har sterkest tilhørighet til. Det har også vært reist spørsmål om slike særordninger kan innføres som normalordning, ved at retten til fri grav skal gjelde overalt og forbindes med en forpliktelse for hjemkommunen til å betale for gravlegging.

#### *Avgifter*

I henhold til gravferdsloven § 21 kan det kreves avgift for kremasjon, feste av grav og for bruk av gravkapell. Avgiften fastsettes av kommunen etter forslag fra kirkelig fellesråd. Avgiftene utgjør i mange kommuner en vesentlig del av det finansielle grunnlaget for gravferdsforvaltningen. Avgiftssatsen varierer betydelig mellom kommunene. I tillegg tas det i ulik grad betalt for gravferdstjenester som ikke er lovfestet. Avgiftssystemet kan oppleves uforutsigbart for brukerne av gravferdstjenestene.

En økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging og en utvidelse av retten til fri grav til også å omfatte andre steder enn bostedskommunen vil ha konsekvenser for finansier-

ingssystemet på gravferdssektoren. Utvalgets arbeid skal belyse ulike problemstillinger med det formål å oppnå størst mulig grad av likestilling, samt et mer rettferdig, hensiktsmessig og forutsigbart finansieringssystem.

#### *Arbeidsoppdrag*

1. Utvalget skal på denne bakgrunnen utrede:
  - a) økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging
  - b) utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen
  - c) ordningen med feste av grav
  - d) om det er behov for omlegging av lovfestede eller ulovfestede former for betaling i tilknytning til gravferd
2. Utvalget skal kartlegge gravferdsmyndighetenes og kommunenes bruk av avgifter, jf. gravferdsloven § 21. Utvalget skal også vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på gravferdsområdet.
3. Utvalget skal foreslå virkemidler og tiltak, herunder forslag til regelendringer.
4. Det skal innhentes opplysninger om tilsvarende ordninger i de øvrige nordiske landene.
5. De økonomiske og administrative konsekvensene av de endringer som foreslås, skal utredes. Utvalget skal også fremme forslag som er basert på uendret ressursbruk for det offentlige.

Innstilling i form av en NOU leveres innen 1. mars 2014.

## **2.2 Forståinga av mandatet**

Utvalet oppfattar mandatet som avgrensa til nokre få, viktige spørsmål. Fleire stader i rapporten har utvalet vald å ta opp tilgrensande spørsmål som ikkje uttrykkeleg er nemnde i mandatet. Utvalet tek opp spørsmålet om juridisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging i kapittel 6 fordi det ligg nært spørsmålet om økonomisk likestilling. Utvalet ser på heilskapen i forvaltningssystemet i kapittel 9 fordi spørsmålet om organisering av forvaltninga har samanheng med oppgåveløysinga og regelstyringa og dermed for spørsmåla i mandatet. I kapittel 11 har utvalet samla andre framlegg til regelendringar utanom mandatet. Dette er spørsmål som utvalet har kome over i arbeidet. I staden for å leggje dei bort, har utvalet drøfta nokre av dei og utforma framlegg til regel-

endringar. På den måten kan den samla nytten av arbeidet bli større.

## **2.3 Samansetjinga av utvalet**

Utvalet har hatt følgjande samansetjing:

- Fylkesmann Erling Lae, Tønsberg (leiar) (Fylkesmannen i Vestfold)
- Forskingsleiar Anne Line Bretteville-Jensen, Oslo (Statens institutt for rusmiddelforskning)
- Ordførar Cecilie Hansen, Sør-Varanger (Sør-Varanger kommune)
- Gravplassjef Inghild Hareide Hansen, Bergen (Akasia, eining i Bergen kyrkjelege fellesråd)
- Pensjonist Helge Klingberg, Stokke (tidlegare gravplassrådgjevar)
- Avdelingsleiar Trygve Natvig, Oslo (Fagforbundet)
- Spesialrådgjevar Trygve Nedland, Flekkefjord (Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon)
- Økonomisjef Gerd Signe Vigebo, Iveland (Vennesla kommune)

Sekretær for utvalet har vore Martin Hill Oppegard.

## **2.4 Arbeidet i utvalet**

### **2.4.1 Møte**

Utvalet har teke nemninga Gravferdsavgiftsutvalet. Utvalet fekk samla mandatet og informasjon om medlemene i utvalet på nettstaden til departementet med direkteadressa [www.regjeringa.no/gravferd](http://www.regjeringa.no/gravferd).

Utvalet har hatt tolv møte, fire over fleire dagar. Ein medlem har vore til stades via skjerm på eitt av møta. Møta har hovudsakeleg vore i Oslo, men eitt var i Bergen og eitt i Tønsberg. I byrjinga av kvart møte har eit utvalsmedlem delt eit dikt, song eller bilete som har med død og gravferd å gjere. På denne måten har medlemene sett ein personleg farge til arbeidet med desse spørsmåla som har eksistensielle dimensjonar.

Utvalet har hatt glede av å møte følgjande som har innleidd på møta (i kronologisk rekkefølge):

- Lise Tørnby frå Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Sturla Stålsett som leia utvalet som la fram NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn*. På det same møte var dei følgjande også inviterte til å innleie: Jens-Petter Johnsen frå Kyrkerådet,

- Helge Eide frå KS og Frank Grimstad frå Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
- Gunnar Hammersmark frå Virke Gravferd
- Øystein Dahle frå Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
- Kristin Mile frå Human-Etisk Forbund
- Mehtab Afsar frå Islamsk Råd Norge

Utvalet inviterte NAV Forvaltning Hordaland til å møte utvalet på møtet i Bergen i oktober 2013 for å gjere greie for sentraliseringa av behandlinga av stønadene etter folketrygdlova kapittel 7. Det viste seg at NAV ikkje hadde kome langt nok i gjennomføringa at det ville vere grunnlag for å gje utvalet dekkjande informasjon.

Utvalet har vore på synfaring på Alfaset krematorium i Oslo og på det nedlagte kolumbariet og krematoriet i Solheim kapell i Bergen. Fire utvalsmedlemmer og sekretæren deltok på konferansen til Sveriges kyrkogårds- og krematorieforbund i Stockholm i mai 2013 og var då på synfaring på Skogskyrkogården. Fire utvalsmedlemmer og sekretæren deltok på Nordisk kongress for kyrkjegardar og krematorium arrangert av Norsk forening for kirkegårds kultur i Oslo i september i 2013.

## 2.4.2 Undersøkingar

### 2.4.2.1 Kartlegging av vedtektene til gravplassforvaltninga i fem fylke

Kyrkjeverjene i Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms og Østfold blei bedne om å sende inn vedtektene for gravplassane i kommunen og satsane for betaling knytte til gravferd. Kyrkjeverjene blei også spurde om talet på gravlagde som hadde ein annan heimkommune. Dokumenta for Oslo blei henta frå Internett. Pål Anders Nordgaard i Kyrkjeavdelinga i Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet samla inn og samanstilte informasjonen. Etter fleire purringar hadde ein svar frå alle 94.

### 2.4.2.2 Informasjon om dei andre nordiske landa

I arbeidet med den nordiske samanlikninga har sekretæren hatt dialog med følgjande personar:

- Danmark: Marjun Egholm frå Ministeriet for Ligestilling og Kirke og Klaus Fredriksen som leiar Foreningen af Danske Kirkegårdsledere
- Finland: Harri Palo, markanvådningschef, Kyrkostyrelsen, Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Finland

- Island: Hjalti Hugason, Háskóli Íslands (University of Iceland)
- Sverige: Eva Åbrant Johansson og Jan Olov Andersson i Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbundet og Cecilia Forssell-Ericson og Staffan Lundstedt i Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation

Randi Hvidsten i Kyrkjeavdelinga i Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet fann informasjon om Island og Finland til den nordiske samanlikninga.

### 2.4.2.3 Spørjeundersøkinga til krematoria hausten 2012 og sommaren 2013

Alle krematorium har gjeve utvalet informasjon om mellom anna rekneskapstal, betalings satsar og forbruk av straum og olje.

### 2.4.2.4 Spørjeundersøkinga til bispedømeråda og fylkesmennene

Alle bispedømeråda og dei fem fylkesmennene med oppgåver etter gravferdslova, blei hausten 2012 spurde om talet på saker etter gravferdslova, tidsbruk og fagkompetansen til å behandle dei. Alle svarte. Hausten 2013 blei eit utval fylkesmenn spurde om tidsbruken i saker om oskespreiing. Ni svarte.

### 2.4.2.5 Nettbasert spørjeundersøking sommaren 2013

Kyrkjeleg arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) gjennomførte mot vederlag frå utvalet ei nettbasert spørjeundersøking retta mot medlemmene sine, 416 kyrkjelege fellelråd. Undersøkinga blei send til kyrkjeverjene i juni 2013 ved hjelp av QuestBack-systemet. For å få endå høgare respons blei ho send ein gong til i august til dei kyrkjeverjene som til då ikkje hadde svart. Til saman fekk ein svar frå 295 av 416, det vil seie 71 prosent. Dette er god respons.

Stiftinga Kyrkjeforskning har mot vederlag sortert materialet etter innbyggjartal, fylke og sentralitet, men har ikkje analysert materialet.

Gjennomgangen av materialet tyder på nokre feil. Eit døme kan vere satsen for gravleige, som kosta over 1000 kroner ifølgje sju fellelråd og over 2000 kroner ifølgje to fellelråd. Dette er nok så enkelt at respondenten har lagt inn prisen for ein leigeperiode på anten 5, 10 eller 20 år, men det er uråd for utvalet å vite kva som er rett sum per år. Utvalet viser til at høg respons er bra, men rette

svar betre. Delar av talmaterialet frå denne undersøkinga kan dessverre ikkje nyttast, men andre tal og verbalsvara gjev eit godt grunnlag på områda desse spørsmåla dekkjer.

#### 2.4.2.6 Kartlegginga av gravplassane som blei godkjende i 2009

Utvalet har kontakta alle gravplassforvaltningar som i 2009 fekk gravplassar godkjent av bispedømmeråda med spørsmål om kostnadene ved prosjektet. Kartlegginga omfattar 20 gravplassar, men det er ulik mengde data om kvar gravplass. Kartlegginga omfattar 13 utvidingar av eksisterande gravplassar, fem nye gravplassar og to rehabiliteringar. Datamengda viser spennet, men gjennomsnittstala er ikkje lagde til grunn utan vidare. Det kjem for det første av at utvalet ikkje har gått gjennom rekneskapen for prosjekta og dermed ikkje kan vere sikker på kva for utgiftspostar som er tekne med og ikkje tekne med av gravplassforvaltningane som svarte. For det andre er det få gravplassforvaltningar som måtte kjøpe tomt til det nye gravplassarealet – slik at gjennomsnittet byggjer på få svar. Til grunn for utrekningane sine har utvalet nytta tal fastsette ut frå eit skjøn på grunnlag av tala som kom fram i kartlegginga. I dette skjønnet har utvalet støtta seg til gravplassråd-gjevar Åse Skrøvset og dagleg leiar Ingrid Klingberg i Grindaker AS.

#### 2.4.2.7 Intervjuundersøking i regi av SSB

SSB gjennomførte mot vederlag frå utvalet ei spørjeundersøking om haldninga til kremasjon osv., sjå vedlegg 4. Undersøkinga gjekk føre seg i juli og august 2013 som den siste delen av den faste reise- og ferieundersøkinga til SSB. SSB trekte ut 2000 tilfeldig personar mellom 16 og 79 år.

#### 2.4.2.8 Samfunnsøkonomisk kostnadsberekning

Utvalsmedleimen Anne Line Bretteville-Jensen har utgreidd den samfunnsøkonomiske lønsemda ved kremasjon med urnenedsetjing samanlikna med kistegravlegging, sjå vedlegg 3. I arbeidet har ho fått hjelp i metodiske spørsmål av Anders Halvorsen i Direktoratet for økonomistyring.

Spørsmålet om miljøkonsekvensar er eitt element i vurderinga av samfunnsøkonomisk lønsemd. Sekretariatet har undersøkt litteraturen om miljøkonsekvensar av kistegravlegging og av kremasjon ved hjelp av Internett, Google Scholar og litteraturlister i bøker og artiklar. Litteraturlista

blei lagd fram for International Cremation Federation som ikkje hadde supplerande dokument å kome med.

#### 2.4.2.9 Samanstilling av befolkningstettleik og krematoria

SSB la mot vederlag frå utvalet krematoria inn i eit kart over Noreg som viser befolkningstettleiken. SSB rekna vidare ut kor mange som bur i ulik avtand til næraste krematorium.

#### 2.4.2.10 Data frå kundedatabasen til Ecclesia

Ecclesia er eitt av fagsystema for drift av gravplassar og fakturering for gravleige osv. Mot vederlag frå utvalet har Ecclesia trekt ut tal frå kundedatabasen sin som dekkjer om lag 72 prosent av befolkninga. Ecclesia dekkjer over halvparten av befolkninga i alle fylka utanom Aust-Agder, Hordaland, Møre og Romsdal og Vestfold. Dette inneber at det kan vere regionale variasjonar som tala frå Ecclesia ikkje fangar opp når ein omset dei til nasjonale tal. Utvalet legg til grunn at tala er dekkjande nok for føremåla i denne rapporten.

#### 2.4.2.11 Tidlegare undersøkingar

Utvalet har òg nytta tidlegare undersøkingar som kjelde:

- 2004: Intervjuundersøking retta mot gravleigarar og ansvarlege for graver. Undersøkinga blei gjennomført av TNS gallup på oppdrag frå Norsk forening for kirkegårdskultur, KA og Gjønnes-utvalet (som seinare leverte NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*).
- 2009: Undersøking i regi av KA om seremonilokale, minnelund, utanbygds og tilrettelagde graver. 350 respondentar.
- 2012: Undersøking utført av Russnes og Kjeldsen på oppdrag frå Norsk forening for kirkegårdskultur. Undersøking om festeavgifter og utanbygds gravlegging. 291 respondentar.

### 2.4.3 Nokre ord om språket i rapporten

Utvalet har utarbeidd ei ordliste om gravferd, sjå vedlegg 1. Føremålet var å bli samde internt om innhaldet i orda. Ordlista blei send til gravplassråd-gjevaren, KA, Kyrkjerådet, Norsk forening for kirkegårdskultur og Virke Gravferd for kommentarar.

Utvalet har teke i bruk to nye ord gjennom heile rapporten:

- Gravplassforvaltning er nytta som ei felles nemning uansett om det er det kyrkjelege fellesrådet eller kommunen som har oppgåvene etter gravferdslova lokalt.
- Gravleige er nytta i staden for festeavgift.

Valfridomen i nynorsk er no så stor at utvalet har tydd til ein intern rettleiar frå det dåverande Kommunal- og regionaldepartementet, den såkalla Nynorsk husnormal.

Medan utvalet var i arbeid, endra fleire departement namn og oppgåver. Utvalet blei sett ned av

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet (FAD) og leverer rapporten til Kulturdepartementet (KUD). Ein slik overgang er stort sett meir prega av kontinuitet enn oppbrot. Ordet «departementet» refererer i rapporten til det departementet som har ansvar for gravferdslova.

Utvalet meiner at ordet «gravferdsloven» ikkje er eit særnamn. Det heiter her derfor gravferdslova sjølv om lova er skriven på bokmål, sjå motsett tilråding i heftet *Lovteknikk* frå Justis- og beredskapsdepartementet side 58 (G-0027B).

## Kapittel 3

# Gravferd i Noreg i dag

### 3.1 Om gravferd og tradisjonar

Overalt og til alle tider har menneske opplevd at menneske døyr og skal dø. Ein kan bli både audmjuk og klokare i møte med dei fellesmenneskelege spørsmåla døden vekkjer. Likevel er døden gjerne eit faktum som ikkje får mykje plass i det offentlege rom eller i våre private samtalar.

Utvalet tek utgangspunkt i at haldningar og handlingar ved dødsfall varierer etter tid og stad.<sup>1</sup> Sjølv mellom naboland er det merkbare variasjonar, til dømes innanfor Skandinavia. Dei gravferds-tradisjonane vi har i Noreg, kan ha ulike opphav, og dei er i utvikling. Utvalet legg til grunn at det kan vere vanskeleg å trekkje ei grense mellom praksis som har opphav i tradisjon (vande handlingar), folkelege førestillingar og livssyn. Utvalet legg til grunn at dette også gjeld for innvandrarar og livssynssamfunn utanfor Den norske kyrkja.<sup>2</sup>

Allmenne utviklingstrekk påverkar og synest i handteringa av døden. Ein kan tale om ei utvikling frå eit einskapleg og tradisjonsnormert avskil til ein seremoni som i dag lèt seg forme og iscenesetje ut frå behovet til dei sorgjande eller ønska til den avlidne.<sup>3</sup> Den avlidne blir handtert av institusjonar og profesjonar, ikkje av slekta.

Utvalet legg til grunn at norsk gravferdspraksis vil endre seg over tid – og vil ta opp i seg praksis og førestillingar frå andre land og frå livssynsamfunn utanfor Den norske kyrkja. Utvalet meiner at gravferdslova og gravferdsforvaltninga bør leggje til rette for ein variert praksis, og at rolla deira ikkje er å verne særlege norske tradisjonar. Det kan likevel vere ein verdi at endringar på dette området tek tid.

### 3.2 Slik går det føre seg før gravferda

#### 3.2.1 Planlegging av gravferd

Eit menneske kan velje om det vil leggje planar for eiga gravferd eller ikkje. For nokon er det nok å skrive opp nokre nummer frå salmeboka, medan andre vil leggje meir av regien sjølve.

I intervjuundersøkinga sommaren 2013 spurte SSB om folk ønskjer å ta avgjerdar om eiga gravferd eller overlata det til dei etterlatne. Rapporten frå SSB er trykt som vedlegg 4 til rapporten. 54 prosent vil overlata avgjerdene til dei etterlatne, 37 prosent vil ta avgjerdene sjølve, og 9 prosent veit ikkje. Det er litt fleire kvinner enn menn og litt fleire med innvandrarbakgrunn som vil ta avgjerdene sjølve. I mindre sentrale strok vil fleire overlata avgjerdene til dei etterlatne. Blant dei som ønskte å ta avgjerdene sjølve, var det berre 29 prosent som allereie hadde gjort det.<sup>4</sup>

Gravferdslova rommar ei spenning mellom respekten for avlidne i §§ 1 og 10 og fullmakta til den som tek seg av gravferda i § 9. Det er den som tek seg av gravferda, som tek avgjerdene og gjennomfører gravferda.

#### 3.2.2 Vask og stell av liket

Når nokon døyr på sjukeheim eller sjukehus, er det sjukepleiarar eller helsefagarbeidarar som steller avlidne før vedkomande blir lagd på kjølerommet eller køyrd bort.<sup>5</sup> Det er dei same pleiarane som har gjeve pleie, lindring og merksemd til den døyande i tida før dødsfallet. I boka *Far vel* skildrar Eivind Berthelsen korleis døyande blir pleidde og avlidne stelte.<sup>6</sup> Boka byggjer på intervju med pleiarar ved Hammerfest sjukehus og

<sup>1</sup> Sjå Østigard 2006, Ruud 2008 og Plesner og Døving 2009.

<sup>2</sup> Sjå døme hos Ruud 2008 side 42.

<sup>3</sup> Danbolt 2002 side 18f. For ei skildring av gravferd i tidlegare tider, sjå Danbolt 2002 side 14–18.

<sup>4</sup> Gravferdsbyrå og Human-Etisk Forbund tilbyr skjema eller nettstader der ein kan skrive opp ønska sine.

<sup>5</sup> Behandling av lik inneber mogeleg smittefare og må derfor følgje reglar om hygiene, sjå merknadene til § 1-1 i forskrift 3. april 1998 nr. 327 om transport mv. av lik.

<sup>6</sup> Berthelsen 2011, sjå særleg side 17–43.

skildrar korleis døyande blir tekne vare på med profesjonell haldning og menneskeleg varme over denne avgjerande terskelen. Berthelsen viser at vask og stell av liket nærast er ein seremoni i seg sjølv, med sju symbolsk lada element:<sup>7</sup>

1. «Vi lufter ut sjelen». Pleiarane opnar vindauget etter dødsfallet og etter at dei pårørende har gått ut.
2. «Vi rydder nattbordet». Pleiarane tek bort bruksting frå nattbordet. Deretter legg dei på ein duk og tenner eit kvitt lys.
3. «Døde skal ikke se 'sjuskat' ut». Pleiarane steller den avlidne, kjemmer håret, reinsar neglene.
4. «Vi bruker lunka vann». Sjølv om avlidne ikkje vil merke kulda, nyttar pleiarane lunka vatn når dei vaskar.
5. «Jeg tar på den døde». Pleiarane tek av seg hanskane og stryk avlidne over hender, kinn og panne.
6. «En stille bønn inne i meg». Pleiarane er til stades som medmenneske og strekkjer merksemda si utover rommet til staden den avlidne kan vere på veg.
7. «Vi legger på morslakenet». Ordet «mors» er latin for døden. Den avlidne blir lagd i eit særskilt laken som er kvitt med lilla pynteband. Eit sjukehus har mange laken, men lakenet som blir lukka om avlidne, er eit særskilt laken som berre blir nytta til dette.

I Noreg skal liket gravleggjast eller kremerast seinast ti kyrkedagar etter dødsfallet, sjå gravferdslova §§ 10 og 12. I Sverige var fristen for gravlegging eller kremasjon to månader fram til 1. mai 2012. Då blei fristen halvert. På grunn av den lange fristen har ein balsamert lik, men praksis varierer frå 70–80 prosent av alle avlidne i Stockholm til 2 prosent i Göteborg og Malmö.<sup>8</sup> Balsamering vil seie at ein nyttar kjemikaliar for å forseinke nedbrytingsprosessane i kroppen, vanlegvis ved å erstatte blodet med ei oppløysing som inneheld det giftige stoffet formaldehyd. I Noreg balsamerer vi ikkje, men det er ikkje forbode.<sup>9</sup>

Kista blir ikkje opna på krematoriet eller gravplassen.<sup>10</sup> Praksis er at dei som arbeider på krematorium eller gravplassane, ikkje skal bli ekspo-

nerte for liket. Dette inneber at det er gravferdsbyrået som står for eventuell syning av den avlidne.

### 3.3 Slik går gravferda føre seg

#### 3.3.1 Gravferdsformene

Dersom ein tek utgangspunkt i korleis og kvar liket endar opp, kan ein skilje mellom tre gravferdsformer som alle er regulerde i gravferdslova:

1. Kistegravlegging der liket blir lagt i ei kiste som blir senka ned i ei grav på ein gravplass og dekt til med jord. Det er vanleg å setje opp individuelt gravminne, men grava kan òg vere anonym eller ha felles minnesmerke med plass til namn og data.
2. Urnegravlegging der liket blir lagt i ei kiste som blir brent i ein særskilt omn (krematorium). Oska blir samla i ei urne som blir senka ned i ei grav på ein gravplass og dekt til med jord. Det er vanleg å setje opp individuelt gravminne, men grava kan òg vere anonym eller ha felles minnesmerke med plass til namn og data.
3. Oskespreiing der liket blir lagt i ei kiste som blir brent i ein særskilt omn (krematorium). Oska blir samla i ei urne, og innhaldet blir seinare tømt ut på vatn eller på land. Oskespreiing føreset løyve frå Fylkesmannen.

Tidlegare då mange nordmenn døydde på havet, kunne ein ha tala om havet som ein fjerde gravferdsform. I dag døyr få på havet, men gravferdslova slår fast at gravfreden gjeld også der ein avlidne ligg i naturen, sjå gravferdslova § 1 tredje ledd. På ein gravplass kan ein setje opp gravminne for avlidne ein ikkje kan finne, sjå gravferdsforskrifta § 21.

#### 3.3.1.1 Geografisk variasjon i kremasjonsprosenten i Noreg

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte kyrkjevevarene på kor mange av dei avlidne innbyggjarane som blei kremerte i 2012. Samanlikna med talet på gravlagde i kvar kommune kan ein sjå variasjonen i kremasjonsprosenten. Blant dei 295 gravplassforvaltningane som svarte, var gjennomsnittet 36 prosent kremasjon.

<sup>7</sup> Berthelsen 2011 side 100–108.

<sup>8</sup> Det danske tidsskriftet Kirkegården 2/2013 side 45. Der- som ein reknar 3–5 liter formalin i kvart lik, blir det brent eller grave ned store mengder gift kvart år.

<sup>9</sup> For avlidne som skal gravleggjast i andre land, kan det vere eit krav frå mottakarlandet om balsamering, sjå merkna- dene til § 4-1 i forskrift 3. april 1998 nr. 327 om transport mv. av lik.

<sup>10</sup> Som det heiter i gravplassrådgjevaren sitt framlegg til stan- dardvedtekt, sjå vedlegg 5: «Liksyning kan bare finne sted etter samtykke fra den som sørger for gravferden og er de ansatte uvedkommende.» At kista ikkje blir opna i kremato- riet, er ein felles europeisk praksis, sjå Eurocrematoria 2008 side 12.



Tabell 3.1 Kremasjonsprosenten i dei ulike fylka ut frå talet på gravlagde. Prosenten er rekna ut på to ulike måtar.

Fylke	Gjennomsnittet av den lokale kremasjonsprosenten i kvar kommune i 2012	Kremasjonsprosent blant dei avlidne i fylket i 2012
Østfold	24	40
Akershus	41	53
Oslo <sup>1</sup>	–	76
Hedmark	17	22
Oppland	16	22
Buskerud	31	52
Vestfold	42	47
Telemark	11	19
Aust-Agder	7	17
Vest-Agder	5	16
Rogaland	11	21
Hordaland	11	42
Sogn og Fjordane	3	3
Møre og Romsdal	9	19
Sør-Trøndelag	11	13
Nord-Trøndelag	12	22
Nordland	4	6
Troms	5	16
Finnmark	4	5

<sup>1</sup> Talet avvik frå kremasjonsstatistikken fordi han tek utgangspunkt i talet på avlidne i kommunen. Talet her tek utgangspunkt i talet på gravlagde.

87 prosent hadde ein kremasjonsprosent som var lågare enn 36 prosent. Med andre ord er det nokre få og folkerike kommunar som dreg opp gjennomsnittet.

Når ein ser på variasjonen mellom fylka, kan ein anten ta utgangspunkt i kremasjonsprosenten i kvar kommune eller for dei avlidne i fylket. Skilnaden stadfestar at det er dei folkerike kommunane som dreg opp gjennomsnittet. Samla sett viser tala at kremasjon er ei vanleg gravferdsform i dei fleste fylka.

### 3.3.1.2 Ny teknologi

I Sverige har eit utval sett nærare på ny teknologi og nye gravferdsformer, sjå SOU 2013: 82. Dei

gjer ikkje framlegg om å innarbeide nye gravferdsformer i svensk lovgjeving, men rår til at lova regulerer korleis ei slik godkjenning skal gå føre seg.<sup>11</sup> Ei svensk verksemd har arbeidd med frysetørring som gravferdsform (såkalla promesjon) i mange år, men metoden er ikkje teken i bruk i Sverige og det er uvisst om metoden er tenleg som gravferdsform.<sup>12</sup>

Utvalet meiner at det ikkje er noko mål at norsk gravplassforvaltning skal vere i første rekke i den teknologiske utviklinga. Utvalet vil ikkje gjere noko framlegg om ein heimel for forsøk eller dispensasjon i gravferdslova.

### 3.3.1.3 Innviing av gravplass

Gravferdslova § 5 gjev trudoms- og livssynssamfunn som er verksame på staden, høve til å gjennomføre ein seremoni når ein ny gravplass blir teken i bruk. Det er ikkje slik at berre Den norske kyrkja kan innvie ein gravplass. Innviinga er i lova kalla seremoni, og ein tenkjer seg ikkje som før at jorda blir til «kristen jord» gjennom handlinga. Om kva innviinga inneber teologisk og for livssynssamfunna, sjå Prop. 81 L (2010–2011) side 17. Human-Etisk Forbund seier:

For Human-Etisk Forbund er det ingen utfordring at gravplasser er vigslat. Vigsling av jord er kun fremføring av bønn og uten betydning for ikke-religiøse.<sup>13</sup>

### 3.3.1.4 Frist for gravlegging og kremasjon

Liket skal anten gravleggjast i kiste eller kremrast innan ti vyrkedagar etter dødsfallet, sjå gravferdslova §§ 10 andre ledd og 12 første ledd og kapittel 10.2.11 om registrering av dødsfall.

Fristen for å setje ned urna er seks månader, sjå gravferdslova § 12 andre ledd, men det er ikkje grunn til at dei etterlatne eller gravplassforvalt-

<sup>11</sup> Tilrådinga er at ein av länsstyrelsene (tilsvarer Fylkesmannen) får i oppgåve å ta imot søknader om godkjenning av nye gravferdsformer og førebu saka for avgjerd i departementet. Regjeringa kan anten innarbeide gravferdsforma i lovgjevinga eller la vere. Denne avgjerda kan ikkje påkleggast. Søkjaren må betale kostnadene ved saksbehandlinga og sakkyndige fråsegner. Søkjaren må vere lokal gravplassforvaltning eller ha tilslutning frå lokal gravplassforvaltning. Sjø SOU 2013: 82 side 55–71.

<sup>12</sup> Sjø det svenske tidsskriftet Kyrkogården nr. 4/september 2013 side 3, 5–7. Sjø vidare SOU 2013: 82 side 55-56 og 62 som viser til SOU 2009: 79 der ein konstaterte at det ikkje var mogleg å vurdere om frysetørring var tenleg som gravferdsform.

<sup>13</sup> Notat til utvalet frå generalsekretær i Human-Etisk Forbund Kristin Mile 2. desember 2013.

ninga skal vente lenge med å få satt ned urna, sjå rundskriv V-11B/2004. Er det vinter, kan jorda tinast og urna setjast ned.<sup>14</sup>

### 3.3.2 Kistegravlegging

Ved kistegravlegging blir leivningane brotne ned ved hjelp av den naturlege aktiviteten i jorda og i liket. I norsk tradisjon blir kista som oftast graven ned i retninga aust-vest, det vil seie med beina mot aust. Denne tradisjonen har samanheng med den kristne førestillinga om oppstoda. At dei levande legg dei døde i jorda i ei særskild retning eller stilling, finn ein døme på i alle fall 5000 år tilbake i tid.<sup>15</sup>

Ei kistegrav skal etter gravferdslova vere minst 4,5 kvadratmeter stor (3 x 1,5 meter).<sup>16</sup> Det skal vere minst 0,8 meter jord over kista, og derfor er det vanleg at grava er 1,3 meter djup. Kista skal liggje i fred i minst 20 år. Dersom kvaliteten på jorda eller klimaet lokalt forseinkar nedbrytinga, skal fredingstida vere lenger.

Graver kan bli nytta om igjen, sjå 3.3.6 om kvar det er vanleg og mindre vanleg med gjenbruk. Det er gravleigaren som tek stilling til om grava skal nyttast om att. Graver som ikkje (lenger) blir leigde, kan gravplassforvaltninga sjølv ta i bruk på nytt.

Det som eventuelt blir att i grava etter at fredingstida er over, blir aldri fjerna frå jorda. Gravarane held derfor eit skarpt blikk på grabben når dei grev ei grav etter at fredings- og leigetida er over. Grove knoklar og kisterestar blir samla og lagde attende i grava under den nye kista. Er det meir enn dette i grava, blir grava lukka og ikkje gjenbrukt på ei tid, sjå gravferdsforskrifta § 12.

### 3.3.3 Kremasjon og urnegravlegging

#### 3.3.3.1 Nedbryting ved hjelp av varme

Kremasjon inneber at kista og liket blir brent. Liket blir med andre ord brote ned ved hjelp av varme. Etter brenninga er det nesten berre brente

bein att. Oska frå kista utgjer om lag 5 prosent. Oska blir lagd i ei urne som blir lagd i jorda i ei urnegrav på gravplassen. Alternativt kan urna bli tømd ut (spreidd), men Fylkesmannen må i så fall gje løyve først.

Kremasjon kan skildrast på ein vakker måte:

Cremation is one of the elementary forms of human behaviour, uniting, as it does, fire and death, two of the most fundamental features of existence. In cremation, fire combines with death not simply as some mechanical technique of corpse combustion, even though at certain times and in certain cultures that industrial image may predominate, but also as a value-laden and socially grounded means of coping with death and reflecting upon the meaning of life. This social frame elevates the process beyond mere combustion to a higher domain of action – one rooted in beliefs drawn from myths and religious doctrines and ritually expressed in symbolic ways that give meaning to life and significance to human destiny.<sup>17</sup>

#### 3.3.3.2 Kort om historia til kremasjon i Vesten<sup>18</sup>

Kremasjon er ei gammal gravferdsform som blei dominerande i Noreg frå yngre bronsealder (om lag 1100–500 fvt.). Kremasjon blei mindre vanleg etter kvart som kristendomen vann fotfeste i Europa frå 400-talet og kriminalisert av Karl den store på 700-talet. I Noreg kom gravlegging utan kremasjon attende i dei første hundreåra av vår tidsrekning, særleg for avlidne frå høgare sosiale lag. I vikingtida (om lag 800–1050 vt.) blei begge gravferdsformene praktisert. Frå kristninga frå 1000-talet blei gravlegging utan kremasjon norma.<sup>19</sup> Kremasjon blei ei kampsak for ein frilynt elite frå midten av 1800-talet og er no etablert att som vanleg i Vesten.

<sup>14</sup> Teknisk sett kan urna vere klar til å bli sett ned etter nokre få timar dersom det ikkje er langt mellom seremonistaden, krematoriet og gravplassen. Førmonen er ein uavbroten seremoni der dei etterlatne kan følgje den avlidne frå seremonien og heilt fram til grava også ved kremasjon, men dette er ikkje vanleg praksis i Noreg. Sjå nærare det danske tidsskriftet Kirkegården desember 2012 side 22–23.

<sup>15</sup> Ruud 2008 side 1-2. Om gamle norske gravskikkar, sjå side 8–15.

<sup>16</sup> Dei fleste gravplassar er godkjende etter den tidlegare lova som sa at gravene kunne vere noko mindre.

<sup>17</sup> Encyclopedia 2005 side xvii.

<sup>18</sup> Sjå kapittel 6.1 om haldninga til kremasjon i ulike livssyn og blant nordmenn i dag. Kjelder for dette avsnittet er Ruud 2008 side 8, 66–67 og 69–76, Lahtinen 1989 side 14–18 og 23–44, Encyclopedia 2005 side xviii, NOU 2006: 2 side 132, SOU 2013: 82 side 60–61. Om oldkyrkja og kremasjon, sjå Ruud 2008 side 64–65. Om utviklinga av kremasjon i Noreg, sjå Encyclopedia 2005 side 329–332. Om likbrenningsrørsla i Sverige, sjå Ekström 2007. Om kremering i Finland, sjå Lahtinen 1989.

<sup>19</sup> Ifølgje Ruud 2008 side 8 heldt likbrenning seg lengst i innlandet. Av dei skandinaviske landa var det i Noreg at likbrenning forsvann sist. Om kristninga og konsekvensane for gravskikkane, sjå Ruud 2008 side 14–15.

### 3.3.3.3 Kremasjonsprosessen

Kremasjon er ein prosess i fleire ledd med høge krav til tryggleik og kontroll.<sup>20</sup> Kista blir merkt med nummer, slik at ein veit kven sine leivningar som ligg i kista. Ei eldfast brikke med nummeret skal følgje med gjennom heile prosessen, sjå gravferdsforskrifta § 34. Politiet skal få melding før kremasjon. Før kremasjonen blir nummeret på kista kontrollert.

Sjølve kremasjonen finn stad i ein omn som berre blir nytta til kremasjon. Omnen blir varma opp til om lag 800 grader ved hjelp av olje eller gass. Kista blir ført inn med eit mekanisk apparat; det er så varmt at dei tilsette ikkje kan løfte kista inn. Døra til omnen går raskt igjen, men målinga på kista er gjerne overtent innan få sekund, og ein kan sjå flammene idet døra lukkar seg. Kremasjonen tek om lag halvannen time. Dei tilsette, ofte kalla krematørar, kontrollerer at prosessen er ferdig før dei skrapar restane ut av brennkammeret. Restane blir brende ein gong til i eit sekundært brennkammer. Neste kremasjon kan då gå føre seg i det første brennkammeret på same tid, og omnen er konstruert slik at oskene ikkje blir blanda saman. Etter at oska er tømd ut av det andre brennkammeret, blir ho avkjølt. Dei avkjølte leivningane er stort sett brente bein. Protesar og liknande blir plukka ut før leivningane blir knuste i ein kremulator (beinknuser).

Etter omgangen i kremulatoreen er oska fin nok til å kome over i urna. Først blir nummeret som har følgd oska, kontrollert mot lista over kremasjonar og urna forsvarleg merkt. Før urna blir lukka og forseгла, blir brikka med nummeret lagd oppi.<sup>21</sup>

Urnegravlegginga skjer på ein gravplass. Urnegrava skal vere minst 2,25 kvadratmeter. Ho skal kunne delast opp i fire like store areal som kvar gjev plass til ei urne. Gravfreden blir sikra ved at kvar urne får sin eigen plass. Den som leiger ei urnegrav, kan ha inntil fire gravlagde utan å betale meir ein éi gravleige.

### 3.3.3.4 Urnegravlegginga

Urna blir senka ned i ei grav som er stor nok til urna og djup nok til å gje 50 cm jord over urna, dvs. at grava normalt er 80 cm djup. Gravplassfor-

valtninga er til stades ved urnegravlegginga, også kalla urnenedsetjinga. Tilsette på gravplassen vil då møte opp i pene klede, ikkje arbeidsklede. Det er opp til dei etterlatne kor omfattande ein eventuell seremoni ved urnegravlegginga skal vere. Det er alltid tid til song, dikt eller tale. Iblant deltek prest eller annan representant for eit livssynssamfunn. Grava er lukka når den tilsette forlèt staden.<sup>22</sup>

## 3.3.4 Før kremasjonen

### 3.3.4.1 Kva kan leggjast i kista?

Også i vår tid ønskjer etterlatne å sende med den avlidne gjenstandar, men det er avgrensingar i kva som kan leggjast i kista før kremasjonen. Departementet har i rundskriv P-2/2012 informert om klede og gjenstandar i kista. Desse krava gjeld både ved kistegravlegging og ved kremasjon:

Dersom det er eit ønskje om å kle avdøde i eigne klede, skal desse kunne brytast ned i jorda innan fredingstida som gjeld for gravplassen. Bomullsklede vil som regel brytast ned i jorda. Nylonklede vil ikkje late seg bryte ned så lett. Dette gjeld også for klede av ull, slik som til dømes bunadar. Dersom det er usikkert om kleda let seg bryte ned, bør ein syte for at kleda er opne i ryggen. Dette er viktig for nedbrytinga i jorda. Dei fleste tøyprodukt vil brenne i kremasjonsomnen utan å sleppe ut skadelege gassar. (...)

Gjenstandar som medfører risiko for eksplosjon eller medfører anna fare må ikkje leggjast ned i ei kiste som skal bli kremert. Dette vil mellom anna gjelde for alkohol, ammunisjon, batteri, brennbare væsker, glas og kolfiber (kan finnast i golfkøller).

Også gjenstandar som blir lagt ned i ei kiste som skal gravleggast, må kunne brytast ned i jorda innan fredingstida for gravplassen. Her må ein vise skjøn. Dette vil særleg vere aktuelt når barn ønskjer å leggje ned gjenstandar i kista, som til dømes bamsar/kosedyr, fotballar, verktøy, myntar, mobiltelefonar eller liknande. Hvis det er mogeleg, bør gjenstandar som ikkje let seg bryte ned takast ut før gravlegginga. Gravferdsbyråa veit som regel om det har blitt lagt ned slike gjenstandar og må då informere

<sup>20</sup> Internasjonalt er det utarbeidd etiske reglar for dei som driv og som arbeider i krematorium, sjå <http://www.int-crem-fed.org/code-of-ethics>.

<sup>21</sup> Ved oskespreiing kan dei etterlatne bli overraska over lyden når nummerbrikka fell ut.

<sup>22</sup> Nokre gravferdsbyrå tilbyr såkalla assistanse ved urnegravlegging, men dette er eit tilval. På dei to prislustene utvalet har kome over, er satsane kr 525 og kr 650. Gravplassforvaltninga skal ta seg av urnegravlegginga, og dei etterlatne treng ikkje betale for det.

dei etterlatne om at gjenstandane vil bli teke ut av kista.

Før liket kan kremerast, må hjartestimulator (såkalla pacemaker) fjernast. Så langt utvalet kjenner til, treng ikkje andre implantat fjernast. Silikon vil fordampe. Større implantat, som ledd i metall, vil bli plukka ut etter kremasjonen. Mindre implantat som gull i tennene vil bli skilde ut i kremulatorene. Verdifulle materiale i protesar, andre implantat og gull frå tenner kan bli gjenvunne.<sup>23</sup> I 2012 fekk 17 krematorium utbetalt til saman over 1,5 millionar kroner frå eit firma som gjenvinn slike materiale. Inntekta går til krematoriet.<sup>24</sup>

Hjartestimulatorene må fjernast fordi batteriet kan eksplodere og gjere skade på omnen.<sup>25</sup> Det blei operert inn om lag 2700 hjartestimulatorar i 2011.<sup>26</sup> Dersom ein legg til grunn at det er om lag 2700 hjartestimulatorar i kvart årskull avlidne og at fordelinga mellom kremasjon og kistegravlegging er den same som for andre (37 prosent), må det fjernast om lag 1000 hjartestimulatorar kvart år i samband med kremasjon. Det vil seie at hjartestimulator må fjernast ved om lag kvar femtande kremasjon. Hjartestimulatorene ligg ikkje djupt i kroppen, og operasjonen går raskt. Dersom dødsfallet skjer på sjukehus, sjukeheim eller annan institusjon, blir hjartestimulatorene fjerna der. Elles må avlidne køyrast til eit sjukehus eller liknande der hjartestimulatorene kan fjernast. Dette blir rekna som naudsynt transport av NAV.

#### 3.3.4.2 Kven opererer ut implantat?

Utvalet spurde krematoria om implantat eksploderte i kremasjonsomnen. Implantat som eksploderer, er ikkje noko problem ved 15 av 24 krematorium. Hos dei andre eksploderer implantat mellom ein gong per månad og seks gonger per år.

<sup>23</sup> Sjå gravferdsforskrifta § 33 som blei endra frå 1. januar 2012 etter høringsnotat som blei sendt ut i juni 2012. Ei tilsvarende ordning er greidd grundig ut i Sverige, sjå SOU 2013: 82 side 39–54 som gjer ei samanlikning av rettsstoda i Norden.

<sup>24</sup> Om inntektene blir nytta til å redusere kremasjonsavgifta, er opp til krematorieeigaren. Lovgjevinga gjev ikkje føringer om dette, men det finst føringer om kva inntektene kan nyttast til, i avtalen mellom krematoriet og firmaet som gjenvinn materiala.

<sup>25</sup> Ruud 2008 side 73–74.

<sup>26</sup> Sjå nettstaden til Den norske Lægeforening der ein finn «Norsk pacemaker- og ICDstatistikk for 2012» (Hjerteforum nr. 2 / 2013/ vol. 26) av Eivind S. Platou, Pacemaker- og ICD-senteret, Kardiologisk avdeling, Oslo universitetssykehus, Ullevål. Tal for hjartestimulatorar finst ikkje offentleg tilgjengeleg hos SSB, Folkehelseinstituttet eller HELFO.

Ni krematorium svarer at dei har inntrykk av at implantat blir operert ut av liket av andre enn helsepersonell, til dømes tilsette i gravferdsbyrå, medan fire krematorium svarer at implantat berre blir operert ut av liket av helsepersonell.

#### 3.3.4.3 Framlegget i NOU 2011: 21

I NOU 2011: 21 *Når døden tjener livet* er det gjort framlegg om at implantat som hjartestimulatorar skal opererast ut av helsepersonell, ikkje av andre. Kostnadene ved framlegget blei ikkje vurderte i NOU 2011: 21:

I følge forskrift av 10.1.1997 nr. 16 til gravferdsloven § 33, skal hjartestimulator (pacemaker) og tilsvarende implantat være operert ut av kroppen før avdøde kan kremeres. Bakgrunnen for dette kravet er at det har hendt at slike implantater har eksplodert under kremering. Enkelte kremasjonssovner kan bli skadet ved en eksplosjon fra en pacemaker. Av hensyn til avdøde mener Utvalget at fjerning av slikt implantat må gjøres på en forsvarlig måte. Etter lovutkastets § 3-2 foreslås det derfor implantat må fjernes av helsepersonell. Slik fjerning krever ikke særskilt samtykke.

Oppfølginga av lovframlegget ligg i Helse- og omsorgsdepartementet.

#### 3.3.5 Oskespreiing

Krematoria rapporterte at oska i 251 tilfelle i 2012 blei utlevert til oskespreiing, dvs. om lag 0,6 prosent av alle avlidne, sjå nærare kapittel 10.3.5 om behovet for statistikk og styringsinformasjon og kapittel 11.2 om endring av reglane om oskespreiing.

Tidlegare sa gravferdslova at ein ikkje kunne krevje kyrkjeleg medverknad ved ei gravferd som enda med oskespreiing. Føresegna blei teken ut av lova og spørsmålet overlate til Den norske kyrkja sjølv. Kyrkja finn no ikkje at det ville stride mot kristen lære om ein prest medverkar ved ei gravferd som endar med oskespreiing.<sup>27</sup>

Departementet gav i desember 2012 vidare rammer for spreining av oske i fjordar, vassdrag og innsjøar enn før, sjå Rundskriv P-8/2012. Desse endringane kan med tida føre til at fleire vel oskespreiing.

I 2012 godkjente fylkesmennene 741 søknader om oskespreiing, det vil seie i underkant av to prosent av talet på avlidne, men sakene gjaldt både menneske som søkte mens dei levde (64 prosent)

Tabell 3.2 Prosent av gravplassforvaltningane i dei ulike fylka som svarte i dei fem ulike kategoriane for grad av gjenbruk i kommunen.

Fylke	Blir graver i praksis sletta og nytta til ny gravlegging?				
	Aldri	Sjeldan	Av og til	Som oftast	Alltid
Østfold		8 %	15 %	69 %	8 %
Akershus			25 %	60 %	15 %
Oslo				100 %	
Hedmark			46 %	31 %	23 %
Oppland			29 %	53 %	18 %
Buskerud			31 %	69 %	
Vestfold			9 %	73 %	18 %
Telemark			20 %	67 %	13 %
Aust-Agner			50 %	33 %	17 %
Vest-Agder			15 %	69 %	15 %
Rogaland	6 %	6 %	50 %	28 %	11 %
Hordaland		13 %	29 %	50 %	8 %
Sogn og Fjordane			53 %	47 %	
Møre og Romsdal		11 %	44 %	39 %	6 %
Sør-Trøndelag		6 %	38 %	56 %	
Nord-Trøndelag		8 %	58 %	25 %	8 %
Nordland	26 %	39 %	23 %	10 %	3 %
Troms	69 %	6 %	25 %		
Finmark	50 %	33 %		8 %	8 %
<i>Landet</i>	<i>9 %</i>	<i>9 %</i>	<i>31 %</i>	<i>42 %</i>	<i>9 %</i>

og etterlatne som søkte på vegner av avlidne (36 prosent).<sup>28</sup> Dei som søkte Fylkesmannen om løyve til oskespreiing, ville spreie oska slik:

- På hav eller fjord: 57 prosent
- På fjellet: 38 prosent
- I skogen: 5 prosent
- På elv eller innsjø: under 0,1 prosent

<sup>27</sup> Sjå vedtak på Kyrkjemøtet i 2012 (KM 8/12) basert på uttale frå Bispemøtet (Sak BM 007/12): «En fornyet gjenomgang har vist at askespredning etter Bispemøtets oppfatning ikke strider mot kirkens tro på menneskets legemlige oppstandelse og håpet om evig liv. Det kristne oppstandelseshåp er ikke avhengig av at det jordiske legemets tilbakeføring til jorden er bundet til et bestemt, geografisk sted. – Bispemøtet er følgelig av den oppfatning at det ikke er læremessig grunnlag for å avvise kirkelig gravferd som etterfølges av askespredning. Det er heller ikke læremessig nødvendig å avvise kirkelig medvirkning ved selve askespredningen.»

<sup>28</sup> Asp 2013.

### 3.3.6 Sletting og gjenbruk av graver

Etter fredingstida kan ei grav slettast dersom ho ikkje blir leigd. Liket er då vanlegvis brote ned og grava kan nyttast til ny gravlegging. Sletting inneber at gravminnet blir teke bort og at grava blir registrert som historikk i gravregisteret. Ved sletting av grava blir det siste fysiske minnet om den avlidne fjerna frå det offentlege rom. Slettinga kan opplevast å stå i motsetnad til ein tekst på gravminnet om at den avlidne aldri vil bli gløymt, sjå Moen 2012 side 142f, men budskapet var nok oppriktig meint då teksten blei sett på gravminnet.

Når jorda har brote ned liket, blir grava brukt på nytt eller gravarealet går attende til naturen. Slettinga av grava er slik sett like naturleg som døden.

Dersom graver ikkje blir nytta fleire gonger, vil gravplassane berre vekse og krevje meir areal. Ein vil også oppleve at dei etterlatne ikkje lenger steller gravene. Ei uskjøtta grav tener til lite – verken til ære for avlidne eller trøyst for etterlatne.

Tal frå kundedatabasen til Ecclesia tyder på at gravplassforvaltningane i Noreg disponerer nær 2,8 millionar graver. Av desse har fredingstida gått ut på nær 2 millionar. Dette inneber at om lag 70 prosent av gravene i Noreg kan nyttast til ny gravlegging. Mange av desse gravene vil vere leigde, og då er det gravleigar som tek avgjerda om grava skal nyttast til ny gravlegging.

Haldninga til gjenbruk av graver varierer. I nokre land har ein grava for alltid, medan ein i Nord-Europa gjerne nyttar grava fleire gonger. I landet vårt varierer haldninga og praktisering av gjenbruk. I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 blei gravplassforvaltningane spurde om graver i praksis blei sletta og nytta til ny gravlegging, sjå tabell 3.2. Dei 295 som svarte, fordelte seg slik:

- Alltid: 9 prosent
- Som oftast: 42 prosent
- Av og til: 31 prosent
- Sjeldan: 9 prosent
- Aldri: 9 prosent

Dersom ein slår saman dei som seier *Alltid* og *Som oftast*, blir det om lag like mange som når ein summerer *Aldri*, *Sjeldan* og *Av og til*.

Det er berre i Finnmark, Nordland, Troms og Rogaland at det finst gravplassforvaltningar som svarer at graver aldri blir nytta om igjen. Dersom ein slår saman svara for *Aldri* og *Sjeldan*, ser ein eit klart regionalt mønster. I Finnmark svarte 83 prosent av gravplassforvaltningane ein av desse to, i Troms 75 prosent og i Nordland 65 prosent. Deretter kjem Hordaland, Møre og Romsdal og Rogaland der mellom 11 og 13 prosent av gravplassforvaltninga svarte ein av desse to.

Dersom ein slår saman *Alltid* og *Som oftast*, ser ein at gjenbruk er vanleg på Austlandet. I Oslo svarte dei ein av desse to, Vestfold 91 prosent, Vest-Agder 85 prosent, Telemark 80 prosent, Østfold 77 prosent, Akershus 75 prosent, Oppland 71 prosent, Buskerud 69 prosent.<sup>29</sup>

### 3.3.7 Leigetid etter fredingstida

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 blei gravplassforvaltningane spurde om kva som var vanleg leigetid for graver etter fredingstida. Dei 274 som svarte på spørsmålet, fordelte seg slik:

- 20 år eller mindre: 19 prosent

- 21–40 år: 41 prosent
- 41–60 år: 28 prosent
- Over 60 år: 12 prosent

Dersom ein legg til grunn at tyngdepunktet av avtalar ligg midt i intervalla, kan ein rekne med ei gjennomsnittleg leigetid (etter fredingstida) på 37 år. I så fall har gravplassforvaltningane eit stort potensial for sikre inntekter i gravleiga.

Leigetider etter fredingstida på inntil 40 år er heilt dominerande i Akershus, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Her svarer 80 prosent eller fleire av gravplassforvaltningane i fylket at normal leigetid er inntil 40 år. Leigetider på over 40 år er vanlege i Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Rogaland og Sogn og Fjordane. Her svarer 50 prosent eller fleire av gravplassforvaltningane at normal leigetid er meir enn 40 år.

## 3.4 Fleire avlidne i åra framover

Dersom ein fordeler dei 41 992 avlidne i 2012 på 428 kommunar, blir gjennomsnittet 98 gravleggingar i kvar kommune. Talet på gravleggingar per år varierer frå over 4000 i Oslo til 4 i Træna, dersom ein legg til grunn svara i den nettbaserte spørjeundersøkinga til kyrkjevevane sommaren 2013. Av dei 295 som svarte, er medianen 52 gravleggingar per år. I Finnmark, Nordland og Sogn og Fjordane er gjennomsnittet under 50 gravleggingar per gravplassforvaltning per år.

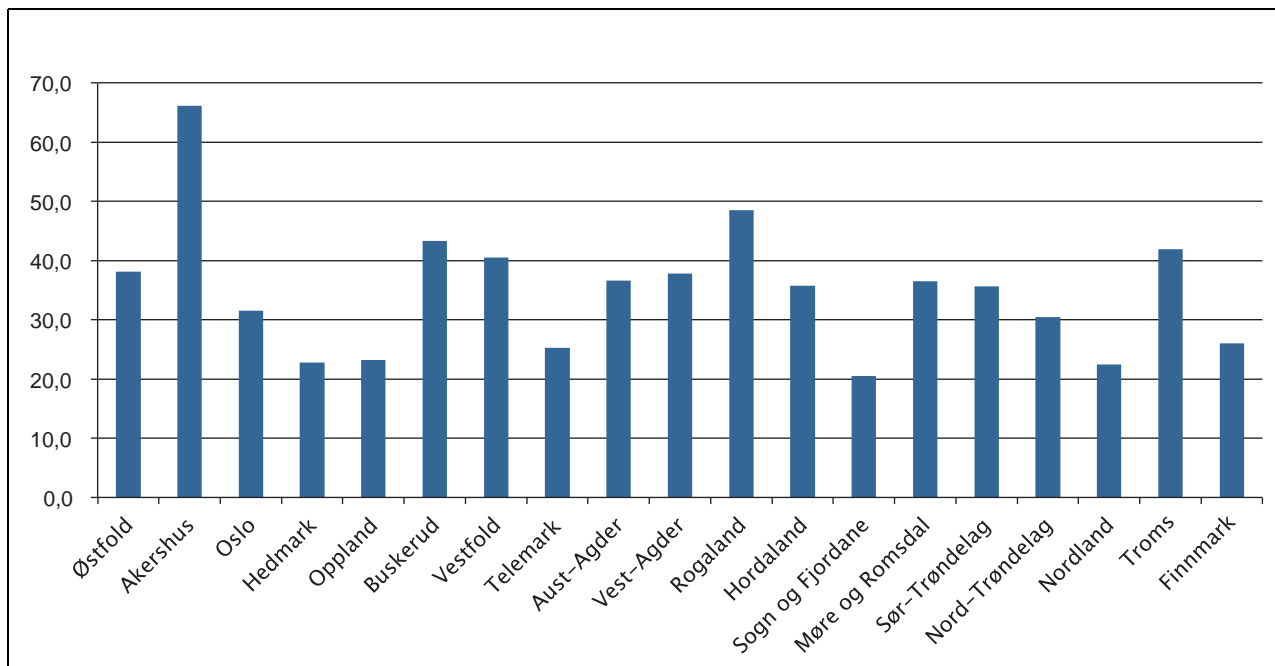
Figur 3.1 byggjer på framskrivinga til SSB av talet på avlidne (middelalternativet – MMMM) og viser auken i prosentteiningar i talet på avlidne i kvart fylke i 2040 samanlikna med 2011. I Akershus vil det til dømes døy 66 prosent fleire i 2040 enn i dag, medan auken blir lågast i Sogn og Fjordane med 20 prosent. Nasjonalt vil det i 2040 døy over 15 000 fleire kvart år enn i dag, det vil seie ein auke på 37 prosent.

I befolkningsframskrivinga stansar ikkje auken i 2040, men stig vidare fram til 2100 då ein vil ha om lag 75 prosent fleire avlidne pr. år enn i 2011.

Innvandringa er ein av faktorane som gjer ei slik framskrivinga av befolkninga usikker. For gravplassforvaltninga kan innvandringa føre til behov for særskilt tilrettelagde graver, men det heng saman med kvar innvandarane kjem frå, og i kva grad ønska for gravferda over tid tilpassar seg norsk praksis.<sup>30</sup> For drifta av gravplassane dei

<sup>29</sup> Sjølv der det er vanleg med gjenbruk, tyder tala frå kundedatabasen til Ecclesia på at nesten like mange graver kan nyttast til ny gravlegging som elles i landet. I Oslo er fredingstida gått ut på om lag 60 prosent av gravene, Vestfold 69 prosent, Vest-Agder 67 prosent, Telemark 72 prosent og Østfold 66 prosent.

<sup>30</sup> Om det religionssosilogiske perspektivet, sjå Krematorieverksamheten – kartlegging och analys, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (2010) side 35f.



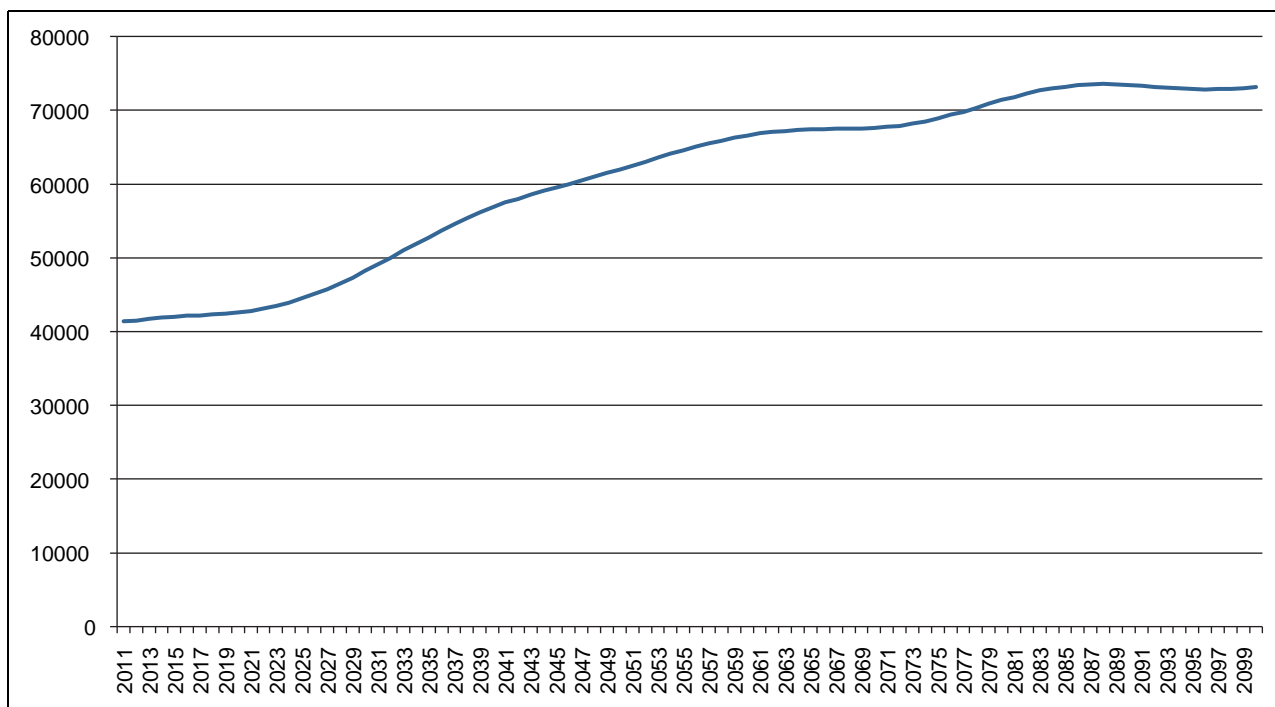
Figur 3.1 Prosentvis auke i talet på avlidne i kvart fylke i 2040 samanlikna med 2011.

neste tiåra er det endå meir vesentleg korleis ønska den jamne nordmannen har for gravferda, utviklar seg.

Kommunane har plikt til å planleggje, og dei har plikt til å ha nok gravplassar, sjå kommune-lova § 5 nr. 1, plan- og bygningslova § 11-1 og gravferdslova § 2. I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarer over 95 prosent av gravplassforvaltningane at ein per i dag har graver

til tre prosent av innbyggjarane. Av dei som svarer nei eller ikkje veit, har alle planar om å etablere nye eller utvide gravplassar, med unntak av ei gravplassforvaltning som meiner at dei kan møte behovet for gravplassar utan å ha graver til 3 prosent av innbyggjarane.

Over 100 gravplassforvaltningar svarte kor mange nye graver dei treng dei neste ti åra. Der- som ein føreset at det faktiske behovet gjennom-



Figur 3.2 Talet på avlidne kvart år frå 2011 til 2100.

snittleg ligg midt i intervalla i spørsmålsstillinga, og føreset at desse gravplassforvaltningane er representative, kan ein leggje til grunn at gravplassforvaltningane ser behov for over 130 000 nye graver i Noreg dei neste ti åra, det vil seie ein auke på om lag 5 prosent. Gravplassforvaltningane svarer at dei har planar om desse utvidingane eller nyetableringane.

Krematoria kremerer avlidne frå kommunane omkring. Delen som kjem frå andre kommunar enn den krematoriet ligg i, varierer frå 6 prosent i Halden til over 90 prosent på Gjøvik. Berre eitt krematorium er eigd av eit interkommunalt selskap, medan andre har samarbeidsavtalar med fleire gravplassforvaltningar. Fleire avlidne og moglege endringar i kremasjonsavgifta, sjå kapittel 6, kan tale for at gravplassforvaltningane bør vurdere behovet for samarbeid og for faste avtalar om kremasjon.

### 3.5 Organisering og kostnader i gravplassforvaltninga

#### 3.5.1 Oppgåveplassering og organisering

Dei kyrkjelege fellestråda er gravplassforvaltning lokalt i Noreg, slik som i dei andre nordiske landa, sjå nærare kapittel 4. I kapittel 9 gjer utvalet greie for forvaltningssystemet.

#### 3.5.2 Livssynsmangfaldet

##### 3.5.2.1 Medlemskapen i Den norske kyrkja

76 prosent av innbyggjarane er medlemmer i Den norske kyrkja.

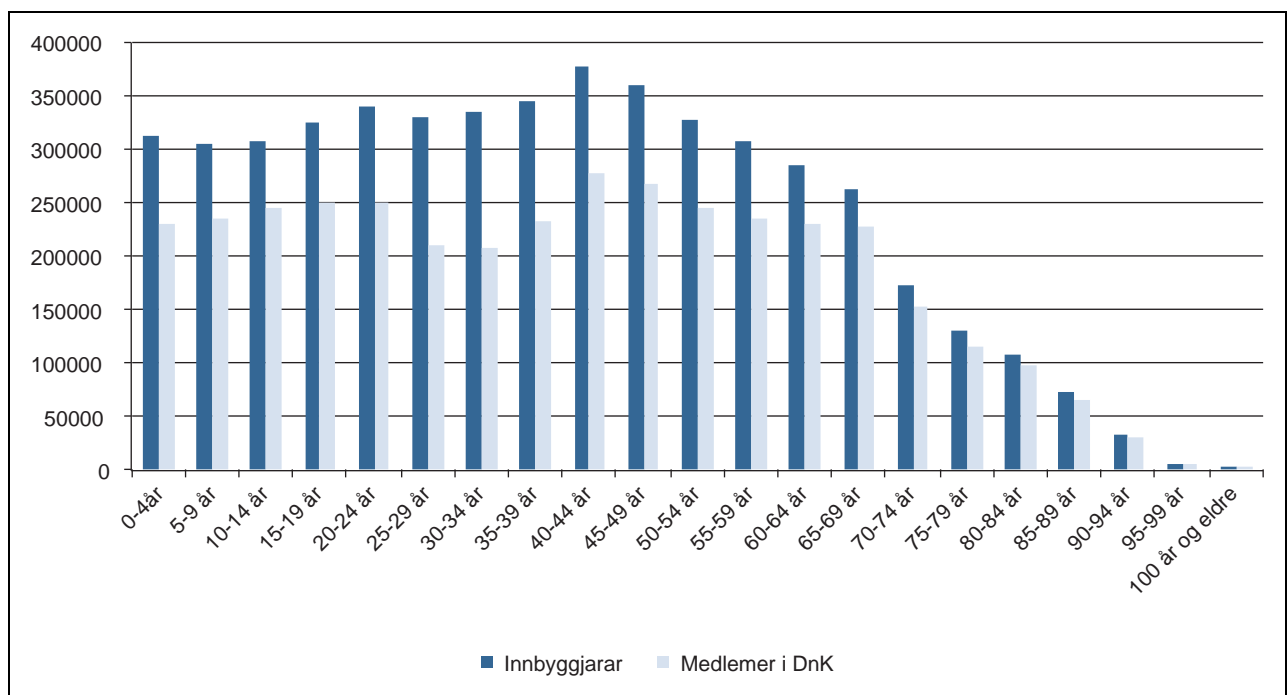
Dersom ein fordeler innbyggjarane på aldersgrupper av fem årskull, er over 60 prosent av innbyggjarane i alle aldersgrupper medlemmer i Den norske kyrkja. Medlemsprosenten varierer og er over 80 prosent blant dei over 60 år og over 90 prosent blant dei over 80 år.

Gravplassane er allmenne, sjå nærare kapittel 5 og 9. I rolla som gravplassforvaltning lokalt har dei kyrkjelege fellestråda plikt til å sørge for «grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov», sjå gravferdslova §§ 1 og 6.

##### 3.5.2.2 Kyrkjeleg gravferd og andre gravferder

Den norske kyrkja er klart dominerande når det gjeld gravferdsseremoniar, sjølv om talet på kyrkjelege gravferder går sakte nedover. Ein større del av gravferdene er kyrkjelege enn medlemskapen generelt tilseier. I 2012 blei 90 prosent av dei avlidne gravlagde med ein seremoni forretta av ein prest i Den norske kyrkja.<sup>31</sup> Det er færrest kyrkjelege gravferdsseremoniar i Oslo.<sup>32</sup>

Intervjuundersøkinga til SSB i vedlegg 4 viser at 97 prosent av dei spurde (som var mellom 16 og 79 år) hadde vore til stades ved ein gravferdssere-



Figur 3.3 Innbyggjartalet og medlemskapen i Den norske kyrkja fordelt på aldersgrupper per 1.01.2013.

Kjelde: SSB og Per Tanggaard i Kyrkerådet.



moni. Gravferdsseremoni var den mest vanlege kontakten folk hadde med Den norske kyrkja, sjå innbyggjarundersøkinga 2013, der 64 prosent (av 1236 respondentar) melde at dei hadde vore i ei gravferd dei siste tolv månadene. Folk er nøgde med gjennomføring av gravferdsseremoniane i Den norske kyrkja. Innbyggjarundersøkinga 2013 tyder òg på at folk er nøgde med standarden på gravplassane.

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte 39 prosent av gravplassforvaltningane at dei hadde graver som var «særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov». Av dei som ikkje hadde slike graver, hadde nær ein femdel avtale med ei anna gravplassforvaltning om å gravleggje i deira tilrettelagde graver. Med andre ord er over halvparten av gravplassforvaltningane budd på gravlegging i tilrettelagde graver. Svare peikar i retning av at det i 2012 blei gravlagt om lag 600 i tilrettelagde graver, av desse var over halvparten folkeregistrert i ein annan kommune ved dødsfallet. Gravplassforvaltninga som tek imot utanbygds gravlegging i tilrettelagd grav, krev i gjennomsnitt litt over kr 12 000 av gravplassforvaltninga i kommunen der avlidne var folkeregistrert, men talet er usikkert fordi det berre ligg svar frå 19 gravplassforvaltningar til grunn.

### 3.5.2.3 Ønske for gravferdsseremonien

Kulturdepartementet har lagt til rette for eit større mangfald i gravferdsseremoniar ved å få utarbeidd ei rekkje ulike malar for seremoniar og leggje dei ut på nettstaden sin, sjå [www.livssyns- apenseremoni.no](http://www.livssyns- apenseremoni.no).<sup>33</sup> Gravferdsseremonien ligg utanfor gravferdslova og mandatet til utvalet. Fordi seremonien kastar lys over livssynsmangfaldet og den praktiske kvardagen til dei kyrkjelege fellesråda, bad utvalet SSB stille to spørsmål om seremonien i intervjuundersøkinga sommaren

2013.72 prosent ønskjer seremoni i regi Den norske kyrkja, medan 9 prosent ønskjer seremoni i regi av Human-Etisk Forbund, og 5 prosent ønskjer seremoni i regi av andre livssynssamfunn. 10 prosent vil arrangere seremonien sjølve, medan 6 prosent ikkje veit eller ikkje ville svare.

Det er skilnad på sentrale og mindre sentrale strok. I mindre sentrale strok var det relativt fleire som ønskte seremoni i regi av Den norske kyrkja, medan det var relativt fleire i sentrale strok som ønskte seremoni i regi av Human-Etisk Forbund eller andre livssynssamfunn enn Den norske kyrkja eller seremoni i privat regi. Seremoni i regi av Den norske kyrkja er ønskt av over halvparten av respondentane i alle grupper (alder, kjønn, inntekt, utdanning, geografi) unnateke dei som vil ha oskespreiing, og dei med innvandrarakgrunn.

26 prosent ønskjer ein gravferdsseremoni utan religiøst innhald. Det er like mange som ønskjer ein seremoni utan religiøst innhald, blant respondentar med innvandrarakgrunn som blant dei utan. 66 prosent ønskjer ein gravferdsseremoni med kristent innhald, og 3 prosent ønskjer anna religiøst innhald, medan 6 prosent ikkje veit eller ikkje ville svare. Blant dei som er over 67 år, ønskjer 83 prosent ein gravferdsseremoni med kristent innhald. Ein del av dei som ønskjer at Den norske kyrkja skal stå for gravferdsseremonien sin, ønskjer ikkje ein seremoni med kristent innhald. Dette kan tolkast som eit uttrykk for éin dimensjon ved Den norske kyrkja som folkekyrkje. Det er truleg også slik at det å sjå for seg eigen gravferdsseremoni i ei særskild kyrkje, veg tungt for mange.

### 3.5.3 Kostnader i gravplassforvaltninga

Driftsutgiftene for gravplassane var på 799 millionar kroner i 2012, sjå rundskriv P-5/2013. Dette omfattar ressursbruken i dei kyrkjelege fellesråda og i kommunane. Investeringane i 2012 var på 248 millionar kroner. Dersom ein tek med ytingane over folketrygdlova kapittel 7 til gravferdsstønad, båretransport osv. på 173,4 millionar kroner i 2012, blir dei samla offentlege kostnadene over 1,2 milliardar kroner i 2012.

#### 3.5.3.1 Kvar finst tala?

Dei kyrkjelege fellesråda lokalt har drifts- og forvaltningsansvaret for dei aller fleste gravplassane i Noreg. Dermed er rekneskapane til dei kyrkjelege fellesråda den beste kjelda til økonomiske data.<sup>34</sup> Fem kommunar har teke over oppgåva som gravplassforvaltning etter regelen i grav-

<sup>31</sup> KIFO 2013 side 29. Til samanlikning skjer over 11 prosent av gravferdene i Danmark utan medverknad frå kyrkje- eller livssynssamfunn, sjå <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/folkekirken/kirkelige-handlinger.aspx>.

<sup>32</sup> Notat av Per Tanggaard i Kyrkjerådet, henta frå [www.kyrkja.no](http://www.kyrkja.no).

<sup>33</sup> Når det gjeld livssynsopen seremoni, opplyser gravferdsbyrået Jølstad at slike seremoniar ofte har religiøst innhald. Mange etterlatne ønskjer salmesong eller dikt med kristent innhald. Jølstad opplyser at dei har sju gravtalarar som gjer dette som ein del av jobben sin som gravferdskonsulent. Blant desse finst både kristne og humanetikarar. Ofte er det praktiske omsyn som gjer at folk vel å ikkje nytte prest frå Den norske kyrkja. Personleg informasjon frå administrerende direktør Jan Willy Løken.

ferdslova § 23. I tillegg har tre kommunar teke over driftsansvaret, medan om lag 70 kommunar yter tenester i staden for å overføre pengar til det kyrkjelege fellesrådet for at dei skal gjere jobben (kommunal tenesteyting).

For den som vil ha oversikt over økonomien i gravplassforvaltninga, er utfordringa at det finst tal i både kommunerekneskapen og i rekneskapen til dei kyrkjelege fellesråda. Desse tala er dels overlappende ved at tilskotet frå kommunane til dei kyrkjelege fellesråda finst begge plassar. Å summere opp ressursbruk i kommunane og i dei kyrkjelege fellesråda ville gje eit for stort tal. I kommunerekneskapen ligg det ressursbruk som ikkje ligg i rekneskapen til dei kyrkjelege fellesråda. Dette gjeld særleg dei kommunane som har teke over oppgåva som gravplassforvaltning, og dei kommunane som har driftsansvaret. Departementet utarbeider kvart år eit rundskriv som summerer opp den kyrkjelege økonomien i året før. I dette rundskrivet fører departementet saman tala frå fellesråda med tala frå kommunerekneskapen i dei kommunane som har forvaltningsansvaret, driftsansvaret eller gjev løyvinga i form av kommunal tenesteyting, sjå seinast rundskriv P-5/2013.

### 3.5.3.2 Kommunal tenesteyting og kommunar med forvaltningsansvaret

Bærum, Gjesdal, Modum, Sandefjord og Vennesla har teke over ansvaret for oppgåvene etter gravferdslova. Kommunen har driftsansvaret i Oslo, Skedsmo og Sola. Det inneber at fellesråda i desse kommunane ikkje har ført utgifter under føremålet gravplassar, samtidig med at det er ført store beløp i kommunerekneskapen på dei tilsvarende føremåla.

I rekneskapane for dei kyrkjelege fellesråda for 2012 er verdien av denne kommunale tenesteytinga rapportert til om lag 40 millionar kroner, sjå rundskriv P-5/2013. I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte 115 gravplassforvaltningar at dei tek imot kommunal tenesteyting. Det vil seie at i underkant av 40 prosent av

<sup>34</sup> Kwart år saknar ein rekneskapar frå om lag 25 kyrkjelege fellesråd.

gravplassforvaltningane får kommunale tenester knytte til drifta av gravplassane i kommunen. Ein spurde her ikkje om administrative tenester. Hadde ein det gjort, ville truleg endå fleire svart at kommunen leverte tenester til gravplassforvaltninga. Dei mest vanlege kommunale tenestene som gravplassforvaltningane får, er vinterdrift (snørydding og strøing), sommardrift og opning og lukking av grav.

Verdien av den kommunale tenesteytinga skal gå fram av rekneskapen til det kyrkjelege fellesrådet. Utvalet spurte kyrkjeverjene om verdien av den kommunale tenesteytinga som finst i rekneskapen, var i samsvar med den faktiske verdien. Svara fordelte seg slik:

- For høg i høve til faktisk verdi: 4 prosent
- Ganske riktig i høve til faktisk verdi: 53 prosent
- For låg i høve til faktisk verdi: 30 prosent
- Veit ikkje: 13 prosent

Utvalet meiner at svara peikar i retning av at verdien av den kommunale tenesteytinga er sett for lågt i rekneskapen til ein god del kyrkjelege fellesråd.

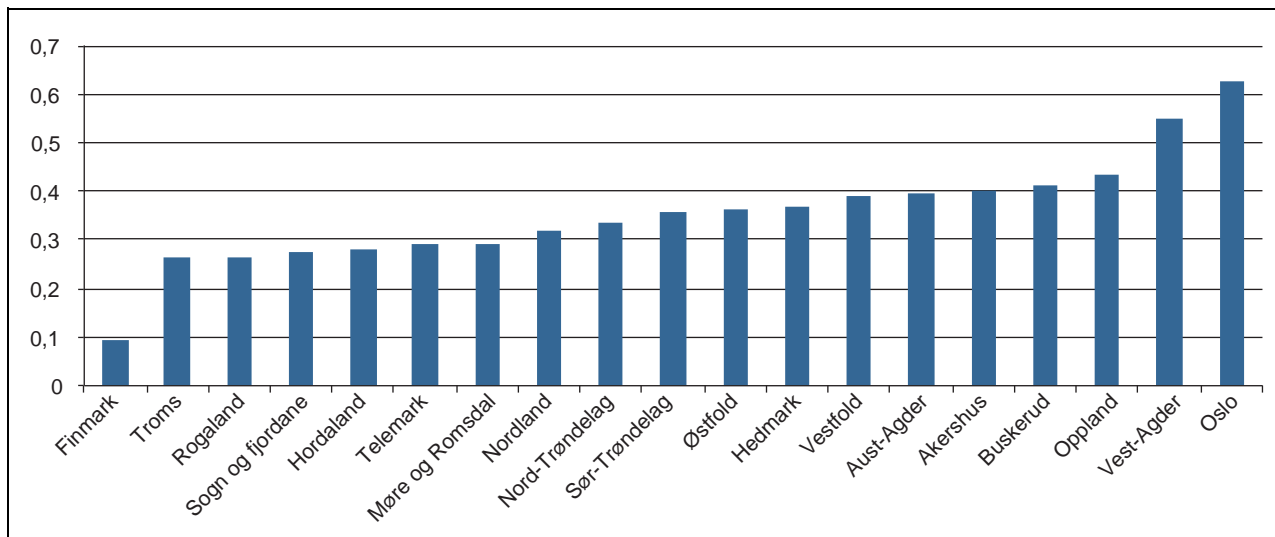
### 3.5.3.3 Brukarbetalinga

Brukarane betaler mellom anna gravleige og kremasjonsavgift, og dei betaler for stell av grav. Brukarbetalinga på gravplassane i 2012 var på om lag 308 millionar kroner til saman i dei kyrkjelege fellesråda og kommunane: 90 millionar i kommunerekneskapen og 218 millionar i rekneskapen til dei kyrkjelege fellesråda. Desse tala byggjer på rekneskapsdata som departementet har stilt saman, sjå rundskriv P-5/2013. Dette er første gong rekneskapsdata for gravplassforvaltningane blir stilt saman på denne måten, og tala nedanfor må tolkast med eit atterhald om feil i dataa. Tala i tabell 3.3 byggjer på summen av brukarbetaling og brutto driftsutgifter i dei ulike fylka. Tala omfattar brukarbetaling knytt til gravlegginga (kremasjon, gravkapell og utanbygds gravlegging) og brukarbetaling som gjeld tenester som gravstell.

Brukarbetalinga dekkjer i gjennomsnitt om lag 38 prosent av driftsutgiftene. Tala inneber at dei som kjøper gravstell, leiger graver, vel krema-

Tabell 3.3 Brukarbetalinga i gravplassforvaltningane i prosent av driftsutgiftene i gjennomsnitt for 2010 – 2012.

Innbyggjartal	0–2500	2500–5000	5–10 000	10–20 000	20–50 000	Over 50 000
Brukarbetaling	18 %	23 %	28 %	32 %	41 %	49 %



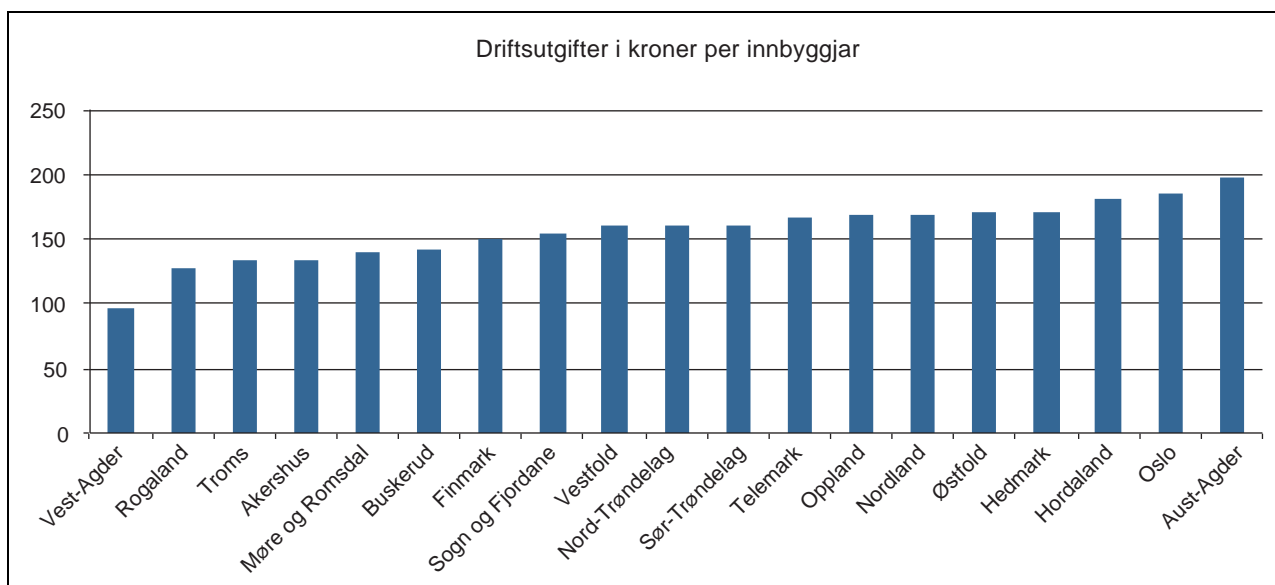
Figur 3.4 Brukarbetalinga i gravplassforvaltningane i prosent av driftsutgiftene i gjennomsnitt for 2010–2012.

sjon, leiger gravkapell osv. til saman betaler om lag 38 prosent av driftskostnadene på gravplassane. Prosenten brukarbetaling aukar i takt med kommunestorleik, men dette kan òg handle om sentralitet eller skilnader mellom landsdelar, sjå figur 3.4. Der det kyrkjelege fellestrådet er gravplassforvaltning, ligg brukarbetalinga på 34 prosent i gjennomsnitt. Der kommunane er gravplassforvaltning, ligg brukarbetalinga på 58 prosent i gjennomsnitt. Skilnaden har vore nokså stabil i åra 2010 til 2012. Gravferdsetaten i Oslo kommune har ei brukarfinansiering på mellom 65 og 70 prosent.<sup>35</sup>

### 3.5.3.4 Driftsutgiftene

Brutto driftsutgiftene varierer mellom gravplassforvaltningane. Også i desse tala ligg både rekneskapa til dei kyrkjelege fellestråda og til kommunane. Utvalet har ikkje grunnlag for å seie noko om kvifor driftsutgiftene varierer slik mellom fylka, sjå figur 3.5. Utvalet meiner at for få kommunar har drifts- og/eller forvaltningsansvar til at det gjev meining å samanlikne ressursbruken i kommunane og i dei kyrkjelege fellestråda.

<sup>35</sup> Personleg informasjon frå Stein Olav Hohle, driftssjef i Gravferdsetaten, Oslo kommune.



Figur 3.5 Driftsutgiftene til gravplassforvaltningane i kroner per innbyggjar i gjennomsnitt for 2010–2012.

### 3.5.4 Kva kostar det å etablere ei grav?

#### 3.5.4.1 Undersøkinga til utvalet

Utvalet har samla inn informasjon om kostnadene ved 20 nye, utvida eller rehabiliterte gravplassar som blei godkjende av bispedømerådet i 2009, sjå nærare om undersøkinga i kapittel 2. Gjennomsnittstala som blir presenterte nedanfor, blir lagde til grunn når utvalet reknar ut samfunnsøkonomisk lønsemd og økonomiske konsekvensar, men er ikkje meint som grunnlag for kalkylar ein kan leggje til grunn lokalt. Det ligg i definisjonen av eit gjennomsnitt at talet kan vere feil for alle konkrete prosjekt, men likevel liggje midt i spennet mellom dei. Gjennomsnittsprisane utvalet legg til grunn, er dels baserte på svar frå gravplassforvaltningane og dels baserte på skjøn.

#### 3.5.4.2 Utnyttingsgrad

Av estetiske og praktiske omsyn er det grenser for kor tett gravene bør liggje. Utnyttingsgraden på ein gravplass seier kor mykje gravareal ein får av heile gravplassen. Ein gravplass har stiar, vegar, parkering, driftsbygning, store tre, buskar, gjerde, hekkar osb. Utvalet har lagt seg på ein positiv definisjon der gravarealet er alt som er merkt i gravkartet som graver, med andre ord stort sett firkantar på rekkje og rad. Det inneber at dersom ein kjenner talet på kistegraver og urnegraver på ein gravplass, kan ein stort sett rekne seg fram til gravarealet: urner x 2,25 kvadratmeter og kister x 4,5 kvadratmeter.<sup>36</sup> Dersom gravplassen har minnelund, kan ein ta med arealet: urner x 0,25 kvadratmeter.

Svara i kartlegginga av gravplassane godkjende i 2009 gav ein gjennomsnittleg utnyttingsgrad på 31,6 prosent. Det vil seie at litt under ein tredel av arealet blei nytta til graver.

Utvalet legg til grunn ein gjennomsnittleg utnyttingsgrad på 32 prosent for sine utrekningar. Utvalet vil peike på at utnyttingsgraden ikkje bør vere for høg. Ein bør ta omsyn til estetikk og vørdnad (bokmål: verdighet), ikkje berre arealøkonomi. Til dømes bør det vere avstand mellom gangveggar og næraste grav for å unngå å brøyte snø over grava om vinteren. Det bør òg vere avstand mellom røtene til trea og næraste grav. Eit anna omsyn er tenleg drift som inneber at ein ønskjer å kome fram med større maskinar. Då kan ikkje gravene stå for tett. Ein gravplass skal òg ha

<sup>36</sup> Før gravferdslova tok til å gjelde i 1997, var krava til storleiken på graver mindre. På eldre gravplassar eller gravfelt kan det derfor vere fleire graver per dekar enn på nye.

grøne kvalitetar; han er ikkje eit lager for leivningar og gravminne. Buskar, hekkar, kurver på vegar, bed og store høgdeforskjellar i terrenget reduserer utnyttingsgraden, men kan gjere gravplassen vakrere.

Minimumskravet til ei urnegrav gjev ikkje store plasser til å bøye seg ned for å stelle grava. Det taler for at arealet kring gravene bør vere relativt sett større ved urnegraver enn kistegraver. Sjølv med ein utnyttingsgrad på 32 prosent meiner utvalet at ein bør rekne med relativt lågare arealutnytting ved urnegraver enn kistegraver. Utvalet legg til grunn at ei urnegrav krev 60 prosent av arealet til ei kistegrav når utvalet reknar ut samfunnsøkonomisk lønsemd, sjå nedanfor og vedlegg 3. Utvalet har ikkje teke omsyn til at minnelundar med urner kan vere arealeffektive.

Utvalet strekar under at i arbeidet med utforming av gravplassar må det gjerast konkrete vurderingar av utnyttingsgraden. Ein kan mellom anna leggje urnegraver på skogsbotn og stader der ein ikkje like enkelt kan ha kistegraver, men utvalet vil peike på at omsynet til universell utforming og tilgjenge til gravene, sjå gravferdsforskrifta § 7 andre ledd, taler for at urnegraver ikkje bør leggjast i meir skrånande terreng enn kistegraver.

#### 3.5.4.3 Tomtekostnader

Blant dei 20 kartlagde gravplassprosjekta blei det kjøpt tomt til berre seks. Dette tyder på at kommunane og gravplassforvaltninga mange plassar har vore tidleg ute med å setje av areal til gravplass. Dei seks svara i kartlegginga gav ein gjennomsnittleg tomtepris på kr 210 per kvadratmeter. Prisen spente frå kr 25 til kr 640 per kvadratmeter. Variasjonen i pris såg ikkje ut til å henge saman med sentralitet.<sup>37</sup>

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 spurte utvalet om tomteprisen per kvadratmeter for den siste utvidinga eller nye gravplassen. Gjennomsnittet var kr 124 per kvadratmeter. Variasjonen i pris såg berre i nokon grad ut til å henge saman med sentralitet.<sup>38</sup> Det var få svar og eit stort spenn, så utvalet meiner at ein bør leggje til grunn medianen. Blant dei gravplassforvalt-

<sup>37</sup> Kommunane sortert frå billigaste til dyraste tomt: Rauma, Skedsmo, Sarpsborg, Stord, Sauda, Stavanger.

<sup>38</sup> Kommunane sortert frå billigaste til dyraste tomt: Re, Arendal, Meløy, Hobøl, Lier, Agdenes, Fitjar, Gratangen, Ullensaker, Hemne, Nes, Rauma, Lørenskog, Sarpsborg, Austevoll, Bodø, Selje, Masfjorden, Namsos, Hemnes, Molde, Time, Vennessla, Grimstad, Vindafjord, Fredrikstad, Ulstein, Stavanger, Bergen.

ningane som betalte for tomte til den seinaste gravplassutvidinga, var medianen kr 35 per kvadratmeter.

Utmåling av erstatning ved oreigning (bokmål: ekspropriasjon) til gravplass følgjer same prinsipp som til veg. Ein ser bort frå den noverande reguleringa og spør kva som ville vere den pårekelege utnyttinga dersom den nye reguleringa ikkje hadde kome.<sup>39</sup> Statens vegvesen byggjer veg på mellom anna dyrka og dyrkbar mark. Dei har inga nasjonal oversikt over kva dei betaler ut i erstatning til grunneigarane. Dersom ein føreset at jorda også i framtida vil vere landbruksjord, kan ein rekne med ein pris i eit spenn på mellom kr 10 og 30 per kvadratmeter ved forhandlingar eller vanlege skjønnsaker.<sup>40</sup>

Utvalet viser til at talet på avlidne per år vil auke, og at ein etter kvart vil gå tom for tidlegare bandlagde areal og tomter kommunen har kjøpt. Svara ovanfor tyder på at gravplassforvaltninga betaler meir for nytt gravplassareal, og det kjem truleg av at alternativ utnytting er aktuelt, til dømes utbygging. Utvalet meiner det er positivt dersom tala er uttrykk for at kommunane legg til rette for gravplassar på attraktive areal i nærleiken av bustader osv., og ikkje legg nye gravplassar i skogkanten eller langt unna der folk bur, eller langt unna kollektivtransport.

#### 3.5.4.4 Gjennomsnittskostnader per ny grav

Å fastsetje ein gjennomsnittskostnad per ny grav inneber fare for å forvirre meir enn ein opplyser. Det er ei lang rekkje faktorar som gjer gravplassar rimelege (god jord, naturleg drenering, rimeleg tomt, terreng som er eigna, naturleg vegetasjon, fleire urnegraver enn kistegraver) og ei lang rekkje faktorar som gjer gravplassar dyrare (full masseutskifting, drensleidningar, dyr tomt, store driftsbygningar, parkering, vakre gjerde, omsynet til landskapsvern, kulturminne). Utvalet strekar under at ein har ikkje gått gjennom rekneskapen for konkrete prosjekt. Det inneber mellom anna at ein ikkje veit om arbeidet med reguleringa er teke med eller ført på kommunen, eller om eventuelle arkeologiske undersøkingar er tekne med.<sup>41</sup>

For å rekne gjennomsnittskostnad må ein òg ta stilling til kor mange graver ein skal rekne med.

<sup>39</sup> Personleg informasjon frå Håvard Steinsholt og Sølve Bærug ved Universitetet for miljø- og biovitenskap.

<sup>40</sup> Personleg informasjon frå medarbeidarar i Statens vegvesen: Olaf Ballangrud i direktoratet, Eli Bjorvatn i region Sør og Kjell Blomseth i region Aust.

<sup>41</sup> Arbeidet med reguleringssaka kan vere like kostnadskrevjande sjølv om arealet er lite eller gravene få.

Utvalet har lagt til grunn at begge graver med dobbel djupne ikkje alltid blir brukte. Ein har derfor rekna 1,3 graver per grav med dobbel djupne. Utvalet har sett bort frå graver i minnelund. I dei 20 prosjekta utvalet fekk inn svar for, var gjennomsnittleg kostnader per ny grav kr 13 946. Det var relativt få urnegraver i desse utbyggingane, berre 17 prosent.

Utvalet stilte spørsmål om dette i den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013: «Hva ble de totale kostnadene for utvidelsen per grav (inkl. planlegging, tomt og opparbeidelse osv.)?» Svara gav ein gjennomsnittleg kostnad på kr 10 928 per ny grav.<sup>42</sup>

Utvalet legg til grunn at ei ny grav kostar i gjennomsnitt kr 15 000 per grav. Ein går noko opp samanlikna med tala ein har fått inn, av to grunnar. For det første er det uvisst om alle kostnader har blitt rekna inn i totalbeløpa gravplassforvaltningane har gjeve, til dømes reguleringsarbeidet. For det andre vil det i framtida vere behov for nye gravplassar tilpassa ei meir mangfaldig befolkning. Graver tilpassa «religiøse og livssynsmessige minoriteters behov» er vanlegvis ikkje dyrare enn andre graver, men utvalet legg til grunn at innbyggjarane elles vil ønskje fleire typar graver til sine avlidne, og at gravplassforvaltninga vil ha ambisjonar for dei grøne kvalitetane på gravplassane.

#### 3.5.5 Dei tilsette på gravplassane

Om lag 1500 personar arbeider praktisk og administrativt med gravplassar. Det er om lag 1000 tilsette i fellesråda som arbeider med eller på gravplassane, om lag 300 kommunalt tilsette som yter tenester til fellesråda, og 200 i reine kommunale gravplassforvaltningar. Ein har ikkje oppdaterte tal på årsverka eller kompetansen i gravferdssektoren dei seinare åra, men det er mogleg å teikne eit bilete:

- Mange menn.
- Mange vaksne tilsette.
- Kombinasjonsstillingar, det vil seie at 70 prosent gjer andre oppgåver i tillegg til å arbeide med eller på gravplassen. Om lag 80 personar

<sup>42</sup> Ein gjennomsnittskostnad på dette nivået peikar i retning av at kalking av graver løner seg. Dersom liket ikkje blir brote ned på normalt vis, kan det mellom anna kome av mykje leire i jorda, for lite oksygen i jorda eller at liket var pakka i plast. Metoden går ut på at ein set nedbytinga i gang igjen med kalk. I Oslo kommune har ein fått høve til å gjenbruke fleire tusen graver ved å kalke dei med metoden til firmaet Norsk Miljøstabilisering AS. Kostnaden er på om lag kr 4000 pluss mva. per grav. Alternativet er å la grava stå urørt svært lenge – og det har også ein kostnad.

- arbeider med kremasjon i Noreg, men berre 15 på heiltid.
- Variasjon i utdanning og bakgrunn. Ingen utdanning peikar direkte inn mot arbeid på gravplassane. Det har vore arbeidd med kompetanseheving, mellom anna i regi av Norsk forening for kirkegårds kultur. Arbeidstakarorganisasjonane har vore engasjert.
  - Høg trivsel. Mange blir verande lenge i jobben sin fram til pensjonsalder.

Maskinar og utstyr på gravplassane varierer og har nok blitt betre dei siste åra. Dette har redusert fysiske skadar osb. på dei tilsette. Psykisk kan dette vere ein krevjande arbeidsplass på grunn av møtet med menneske i sorg eller krise. Barne dødsfall går truleg inn på alle. Beinrestar og anna under graving kan vere ei tilvenjing og ei utfordring.

### 3.5.6 Sideblikk. Gravferdsbyråa

Dei om lag 360 gravferdsbyråa i landet sysselset om lag 1000 personar.<sup>43</sup> Byråa møter menneske i ein spesiell situasjon:

Gravferdsbransjen har en utfordrende oppgave. Vi driver forretning med produkter og tjenester som folk ikke planlegger eller forbereder på forhånd. Derfor er det ofte krevende å komme med god informasjon om alt som skal tas stilling til når et dødsfall inntreffer. I motsetning til andre livsriter i livet som dåp, konfirmasjon og bryllup, med forventning, glede og grundig planlegging, blir tilrettelegging av gravferd en stor kontrast.<sup>44</sup>

Gravferdsbyråa omsette i 2011 for om lag 1,3 milliardar kroner.<sup>45</sup> Utvalet kjenner ikkje til offentleg statistikk som viser kva ei gravferd kostar.<sup>46</sup> Gravferdsbyråa skal leggje prislista si ut på nettstaden sin.<sup>47</sup> Kravet er at prislista skal vise minimums- og maksimumsprisar.

### 3.5.7 Vurdering: Det er lov å snakke om kva det kostar

Døden er endeleg og vekker ofte store kjensler. Spørsmål om pengar kan kjennast framand, og ein kan ønskje å sleppe å tenkje på pengar i den fasen.

Utvalet har fått i oppgave å sjå på brukarbetalinga ved gravferd. Vår oppgave var å tenkje på kva det skal koste når ein avliden skal gravleggast. Er det feil å tenkje på effektivitet når det gjeld gravferd? Er det feil å samanlikne den samfunnsøkonomiske lønsemda til dei ulike gravferdsformene? Utvalet meiner at dette er heilt legitime spørsmål. Effektiv ressursbruk og kunnskap om samfunnsøkonomisk lønsemd er avgjerande for at vi også i framtida skal ha verdige gravferder for innbyggjarane i landet vårt. Ingen offentlege tenester er gratis, sjølv om brukarbetaling kan vere låg.

Også dei som har ansvar for drift av gravplassar, må tenkje på kva det skal koste når ein avliden skal gravleggast. Fellesrådet må tenkje på det når dei fastset vedtektene for gravplassane og legg rammene for drifta. Kommunestyret må tenkje på det når dei fastset avgifta for gravkapell, kremasjon og gravleige (gravferdslova § 21) og løyvinga til fellesrådet (kyrkjelova § 15). Omsynet til kostnadseffektivitet blir til ein viss grad sikra gjennom demokratisk styring. Det vil seie at eit folkevald organ som har ansvar og høve til å styre, vil søkje kostnadseffektive løysingar for å få mest mogleg ut av ressursane. Demokratisk styring er òg sjølv sagt ein verdi i seg sjølv, til dømes ved at innbyggjarane direkte eller indirekte har høve til å påverke korleis gravplassane lokalt skal sjå ut, og kva tenestene skal koste.

Utvalet legg til grunn at det er legitimt og naudsynt å tenkje på kostnadene ved gravferda når nokon døyr. Tomrommet etter den avlidne blir ikkje mindre eller større av å tenkje gjennom kva det vil koste med seremoni, minnesamvær, gravminne og leige av grava. Det kan vere ein måte å førebu seg sjølv og andre dersom vaksne menneske snakkar med yngre slektningar eller andre utvalde personar som står dei nær, om tankar og ønske for eiga gravferd. Og då er det heilt på sin

<sup>43</sup> Tal frå Virke gravferd, notat til utvalet 090413. Talet på tilsette er frå 2010.

<sup>44</sup> Notat frå Virke gravferd til utvalet 090413

<sup>45</sup> Tal frå Virke gravferd, notat til utvalet 090413. Omfattar både mva-pliktig og -fri omsetjing.

<sup>46</sup> Dersom ein deler omsetninga på 1,3 milliardar kroner på dei 41 992 avlidne i 2012, får ein om lag 31 000 kroner i omsetning per avliden. Dette talet inkluderer båretransport betalt av NAV.

<sup>47</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har fastsett forskrift av 11. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger for varer og tjenester. Forskrifta er generell og erstattar mellom anna forskrift av 12. desember 1997 nr. 1393 om prisopplysning for gravferdstjenester. Som tidlegare pålegg forskrifta gravferdsbyråa å gje opplysning om prisane sine. Føremålet med forskrifta er å fremje god prisinformasjon for å betre konkurransen mellom næringsdrivande og gjere det enklare for forbrukaren å samanlikne prisar.

plass å snakke om kva ting kostar, og kjenne på om tinga som kostar, kjennest viktige.

Utvalet ser det ikkje som eit fornuftig mål at gravferda skal vere kostnadsfri for dei etterlatne. Det vil kunne føre til overforbruk av gratis tenester som tek ressursar frå andre føremål. Eller det kan føre til ei standardisering som kjennest framand. At dei etterlatne vel sjølve og tek kostnaden sjølve, sikrar både valfridom og kostnadseffektivitet.

#### 3.5.7.1 Sideblikk: Kva betaler dei etterlatne?

Ut frå nokre raske søk på nettstadene til gravferdsbyråa ser prisane ut til å varierer slik:<sup>48</sup>

- Minimumspris frå kr 17 711 til 31 902.
- Maksimumspris frå kr 41 982 til 82 218.
- Maksimumspris med billigaste kiste frå kr 26 982 til 46 323.
- Båretransport frå kr 16 til 30 per kilometer, men her ligg ei rekkje ulike kalkylemodellar til grunn.
- Gravminne kostar ein stad mellom kr 15 000 og 20 000 ferdig sett opp på grava, det vil seie inkludert skrift/gravering, frakt, sokkel, boltar og montering.<sup>49</sup>

Wang begravelsesbyrå gjev døme på prisen på fire ulike gravferder (inkl. kremasjonsavgift for Oslo-innbyggjar, kr 3300):<sup>50</sup>

- Berre kremasjon, ikkje seremoni: kr 16 659
- Enkel seremoni frå sjukeheim, inntil 50 deltakarar: kr 32 058
- Vanleg seremoni frå gravkapell, inntil 75 deltakarar: kr 43 426
- Stor seremoni frå kyrkje, inntil 300 deltakarar: kr 57 528

For utanbygds gravleggingar kjem avgifter og betaling til fellestrådet i tillegg. Her er eit døme som viser at gravlegging med kremasjon av utanbygds i Trondheim kommune kan koste kr 15 586 utanom fakturaen frå gravferdsbyrået.<sup>51</sup>

- Leige av kyrkje/kapell, kr 4386
- Meditasjonsspill, kr 750
- Kremasjon, kr 5150
- Nedsetjing av urne, kr 2100
- Gravleige, urneplass (20 år), kr 3200

<sup>48</sup> Lasta ned 15. april 2013.

<sup>49</sup> Personleg informasjon frå Arild Settem i Settem Steindustri.

<sup>50</sup> <http://www.wangbegravelse.no/images/dokumenter/prisoverslag/15-01-13-priseksempler-4-stk.pdf>.

<sup>51</sup> <http://www.kirken.trondheim.no/article.php?id=1009>.

## 3.6 Miljøkonsekvensar av kremasjon og kistegravlegging

### 3.6.1 Utslepp i samband med gravferd

All menneskeleg verksemd påverkar miljøet. Når ein skal samanlikne verknadene på miljøet av kremasjon og kistegravlegging, ser ein bort frå faktorar som er like for dei to gravferdsformene. Eit døme er transporten til urnenedsetjinga. Utvalet legg til grunn at oppmøtet ved urnenedsetjinga motsvarer andre besøk ved kistegraver og såleis ikkje aukar den samla transporten.<sup>52</sup>

Ein kan skilje mellom miljøverknader knytte til sjølve gravferda og nedbrytinga av liket og miljøverknader knytte til førebuinga. Tilpassa til norske forhold kan ein dele prosessane inn slik:<sup>53</sup>

#### Førebuing:

- Oppstart: vaske, kle og kjøle liket. Kiste. Brev om dødsfallet. Trykking og distribusjon av dødsannonse. Blomar. Seremoni (oppvarming og lys)
- Minnesamvær: Varme og lys, mat og drikke, takkekort etterpå
- Transport av kista til og frå seremonilokalet
- Transport av gjestane til og frå seremonien og minnesamværet

#### Kistegravlegging:

- Opne og lukke grava. Tilrettelegging på gravkanten. Tining på vinteren
- Senke kista. Energibruk og livssyklus for utstyr og elektriske innretningar for å senke kista
- Gravminnet: fundament, steinen, utforming, gravering, transport
- Nedbryting av kista og liket
- Arealbruk
- Drift og vedlikehald av gravplassen. Livssyklus for utstyret

<sup>52</sup> Sjå nærare vedlegg 4. Keijzer 2011 samanliknar miljøverknaden av gravferdsformene i Nederland. I Nederland er det vanleg at oske blir spreidd, ikkje gravlagd i urne. Dermed er arealbruken mindre ved kremasjon enn i Noreg. Vidare tek ein i denne studien berre med miljøverknaden av å produsere og transportere gravminnet når ein vurderer verknadene av kistegravlegging, ikkje urnegravlegging. Dette gjer samanlikninga av gravferdsformene i studien til Keijzer mindre relevant for Noreg. Studien til Keijzer viser at produksjon eller bruk av sink, bomull og naturstein slepper ut kvikksølv, faktisk om lag halvparten av det samla utsleppet av kvikksølv frå kremasjon, sjå Keijzer 2011 side 39.

<sup>53</sup> Inndelinga byggjer på Keijzer 2011 side 17, 19 og 20.

- Oppsamling og nedgraving av beinrestar ved gjenbruk av grava
- Fjerning og destruksjon av gravminne

#### *Kremasjon og urnegravlegging:*

- Operere ut pacemaker
- Olje og straum til omnen. Livssyklus for omnen. Gjenbruk av varmen frå omnen
- Straum til anlegget som reinsar røyken. Karbon og kjemikaliar. Livssyklus for reinseanlegget. Deponering av spesialavfall
- Elektrisk straum til kremulatorene (beinknuser). Livssyklus for utstyret
- Gravlegging eller resirkulering av metall som blir att
- Urna
- Urnenedsetjinga
- Gravminnet: fundament, steinen, utforming, graving, transport
- Arealbruk for urnegrav og krematorium med bårerom
- Drift og vedlikehald av gravplassen. Livssyklus for utstyret
- Fjerning og destruksjon av gravminne

I studien til Keijzer 2011 blir det nytta ulike metodar for å sjå på miljøverknadene av ulike gravferdsformer. Hovudtendensen etter alle tre metodane er at førebuingssfasen har større miljøverknader enn sjølve gravferda og nedbrytinga av liket.

### **3.6.2 Forureining ved kistegravlegging**

#### *3.6.2.1 Nedbrytinga*

Gravplassar har blitt omtala som eit slags deponi.<sup>54</sup> Liket blir brote ned i jorda gjennom ei rekkje prosessar med mange drivkrefter, særleg mikroorganismar.<sup>55</sup> Substansane i liket blir brotne ned til enklare og enklare substansar. Nedbrytinga skjer gjennom reaksjon med oksygen (aerobt) og utan oksygen (anaerobt).<sup>56</sup> Det er ein miljøføremon at kister i Noreg skal vere av materiale som blir brote ned, slik at liket ikkje blir lig-

gjande utan kontakt med jorda lenge, sjå gravferdsforskrifta § 29.

Gravplassar forureinar generelt lite dersom dei har tenleg plassering og god drift.<sup>57</sup> Nedbrytinga av liket heng saman med temperaturen (klima) og jorda og med kor mykje luft og vatn som kjem til.<sup>58</sup> Nedbrytinga blir òg påverka av materialet i kista og kleda på liket. Med andre ord er vurderinga av forureininga frå ein gravplass ei konkret vurdering. Generelt er det svært lite materiale som kjem frå nedbrytinga av lik i jorda som forlèt gravplassen.<sup>59</sup> Ein ser då vekk frå konsekvensane av sjeldne hendingar som jordras og flaum.

Det har vore gjort ei rekkje studiar for å undersøkje forureining frå gravplassar, mellom anna Dent 2002. Dent går i avhandlinga gjennom forskning frå ei rekkje land og dokumenterer eigne undersøkingar.<sup>60</sup> Dent konkluderer med at «earth burial is an ecologically sustainable activity».

Sjølv om konklusjonen i studien er klar, rår Dent til at det blir forska meir på forureining frå kistegravplassar.<sup>61</sup> Keijzer finn at kistegravlegging berre fører til små utslepp av forureining i jorda, men hovudkonklusjonen hennar er likevel at dette er usikkert.<sup>62</sup>

Ved nedbryting i jorda blir kvikksølv i tennene ikkje utsette for høg temperatur, men held seg i fast form. På grunn av fråværet av forbrenning blir dioksin ikkje danna. Når liket ikkje blir brent, blir det mindre av desse alvorlege typane forureining.

Jorda reinsar vatn.<sup>63</sup> Ein gjennomgang av forskinga avdekte ikkje resultat som gav grunn til ikkje å bruke overvatn eller drensvatn frå grav-

<sup>54</sup> På engelsk «Landfill». Formuleringa er nytta i tittelen på eit arbeid av Boyd B. Dent og M.J. Knight frå 1998: *Cemeteries: a special kind of landfill. The context of their sustainable management.*

<sup>55</sup> Dent m.fl. 2004. Denne litteraturen krev sterk mage, sjå døme i Dent m.fl. 2004 side 583: «Discoloured natural liquids and liquefying tissues are made frothy by the gases forming within the decomposing remains.»

<sup>56</sup> Dent m.fl. 2004 side 578.

<sup>57</sup> Dent 2002 side 392, 399 og 400. Dent gjev råd om planlegging og drift av kistegravplassar på side 404.

<sup>58</sup> På nokre gravplassar i Noreg blir gravene vatna ned etter gravlegginga, det vil seie at jorda blir metta med vatn, slik at ho søkk saman. Grava kan då såast til med ein gong utan at ein treng å vente på at jorda søkk saman. Nokre gonger kollapsar kista under vekten av vatnet. Ifølgje Dent m.fl. side 578 fører ikkje nedvatning til mindre tilgang på oksygen enn samanlikna med jorda omkring.

<sup>59</sup> Personleg informasjon frå Prof. Dr. med. Dirk Shoenen, Bonn. Ein svensk rapport viser generelt tilfredsstillande avrenning, sjå Rapport rörande dagvatten från kyrkogårdar och begravningsplatser. Kyrkogårdsförvaltningen Stockholms stad 2006, Börje Olsson.

<sup>60</sup> Dent 2002 side 393-397. Han skriv på side 407: «Whilst arguments may rage about the efficacy of cremation, the reverence and dignity of cremation for peoples with certain religious affiliations, economic or other matters, there is some comfort in now knowing that interment practices can continue geoscientific parameters are taken into account.»

<sup>61</sup> Dent 2002 side 405.

<sup>62</sup> Keijzer 2011 side 40 og side 9 med tilvisingar.

<sup>63</sup> Ifølgje Blomster 2012 side 9 med tilvisingar gjev jorda betre reinsing enn eit reiningsverk bygd av menneske.



plass til å vatne vekstane på gravplassen.<sup>64</sup> Ein svensk studie viser at sigevatn frå gravplass er lite forureina av metall.<sup>65</sup>

### 3.6.2.2 Alternativ bruk av areal

Krava til utforming av gravplassar og utnyttingsgraden er omtalt ovanfor.

Det er ein realitet at gravplassar tek areal frå andre føremål.<sup>66</sup> I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 fekk gravplassforvaltningane spørsmål om kva type areal som blei nytta ved den seinaste utvidinga eller nyetableringa av gravplass i kommunen. 142 gravplassforvaltningar svarte og gav svar for arealet på 188 gravplassar. Fordelinga var slik:

- Område tidlegare sette av og regulerte til gravplass: 39 prosent
- Dyrkbar mark/landbruksareal: 29 prosent
- Skog og utmark: 22 prosent
- Turterreng og friluftsområde: 3 prosent
- Bustadtomter: 3 prosent
- Tomter for næring: 2 prosent
- Anna: 2 prosent (mellom anna parkeringsareal og jorddeponi)
- Park, leikeplassar og idrettsplassar: null

I 2012 blei 11 210 000 kvadratmeter dyrka og dyrkbar jord omdisponerte til anna enn landbruksføremål etter avgjerder med heimel i plan- og bygningslova og jordlova.<sup>67</sup> Omdisponeringa i 2009 var litt høgare, 12 998 000 kvadratmeter. For samanlikninga si skuld kan ein føresetje at all utviding av gravplassar skjer på jordbruksareal. Det

samla talet for utvidingar av gravplassar som blei godkjent i 2009, var 205 365 kvadratmeter, med andre ord om lag 1,6 prosent av den samla omdisponeringa av dyrka og dyrkbar jord. Etter kvart vil ein lokalt gå tom for areal tidlegare sett av til gravplassar. Då vil dyrka mark/landbruksareal og skog/utmark truleg vere dei arealtypene som vil bli nytta til å etablere gravplassar. Utvalet finn at avgangen dyrka og dyrkbar jord til gravplass er svært avgrensa og gjev eit avgrensa inngrep i den grøne profilen på området samanlikna med vegar og utbygging til bustad eller næring.

### 3.6.3 Forureining frå krematorium

#### 3.6.3.1 Røyk

I Europa er det om lag 1000 krematorium som gjennomfører lag 1,5 millionar kremasjonar per år. Kremasjonsprosenten i Europa er om lag 37 prosent, dvs. som i Noreg.<sup>68</sup> Utsleppa frå krematorium er ikkje regulerte av felles reglar på EU-nivå, og utvalet har fått opplyst frå Miljødirektoratet at det ikkje går føre seg eit regelverksarbeid på EU-nivå som Noreg er involvert i.<sup>69</sup> EU har gjeve direktiv med krav til utslepp frå forbrenning av avfall, men desse gjeld ikkje krematorium. Grensene for utslepp og krava til utstyret i krematoria varierer derfor i Europa utan at variasjonane kan grunngjevast miljøfagleg. Lite gjennomtenkte reglar eller reglar som ikkje tek utgangspunkt i særtrekka til krematoria, kan føre til auka utslepp.<sup>70</sup> Dette er bakgrunnen for eit initiativ i 2008 frå European Crematoria Network for å setje miljøkrava på dagsordenen, sjå heftet Eurocrematoria 2008.

Den mest alvorlege forureininga frå krematorium kjem ikkje av den menneskelege kroppen i seg sjølv, men materiale vi får i oss gjennom livet, som amalgam i tennene og tungmetall som blir akkumulert i næringskjeda.<sup>71</sup> Forureininga frå krematorium påverkar miljøet generelt ved at til dømes dioksin blir teke opp i gras og kjem inn i næringskjeda, men forureininga kan òg bli teken opp i kroppen gjennom andedrettet.<sup>72</sup> Dioksinutsleppa frå europeiske krematorium er ikkje alvor-

<sup>64</sup> Blomster 2012 side 24 og tilvisingar på side 11.

<sup>65</sup> Lundstedt 2009 side 13.

<sup>66</sup> I London i 1896 blei det sagt slik: «But the question of paramount importance is how to stop the increase of cemeteries. Are we ever to allow England to be divided like a chess-board into towns and burial-places? What we have to consider is how to dispose of the dead without taking so much valuable land from the living. (...) If the cemeteries are not to extend indefinitely they must in time be built upon, or they must be used for burial over and over again, or the ground must revert to its original state as agricultural land, or we must turn parks and commons into cemeteries, and let our cemeteries be our only recreation ground – which Heaven forbid!» Sjå Mrs. Basil Holmes [Isabella M. Holmes]: The London Burial Grounds: notes on their history from the earliest times to the present day, Maximilian and Co, New York, 1896. Tilgjengeleg på archive.org: <http://archive.org/stream/londonburialgro00holmgoog#page/n272/mode/2up/search/without>.

<sup>67</sup> Areal til skogplanting er ikkje med i dette talet. Sjå notatet Rapportering på KOSTRA landbruk - en vurdering av tall for 2012 frå Statens Landbruksforvaltning/Seksjon arealbruksutvikling til Landbruks- og matdepartementet, 14.06.2013, sak 13/297.

<sup>68</sup> Eurocrematoria 2008. Same tal i Mari og Domingo 2010 side 131.

<sup>69</sup> Opplysning frå Heidis Frantzen. Sjå Eurocrematoria 2008 og Mari og Domingo side 135. I Eurocrematoria 2008 side 18 er det eit framlegg til felles reglar på EU-nivå.

<sup>70</sup> Eurocrematoria 2008 side 11.

<sup>71</sup> Mari og Domingo 2010 side 132.

<sup>72</sup> Mari og Domingo 2010 side 132. Dioksin er polyklorerte dibenzodioksiner, forkorta PCDD eller PCDD/F.

leg høge,<sup>73</sup> men kvikksølv blir flyktig i den høge temperaturen i omnen og blir då eit miljøproblem. Kvikksølv er svært miljø- og helseskadeleg. Kroppen inneheld naturleg noko kvikksølv som slepp ut ved kremasjon, men ei plombe med amalgam i ei tann kan innehalde nær 100 gonger meir kvikksølv enn kroppen.<sup>74</sup> Amalgam frå tenner er den produktgruppa som inneheld mest kvikksølv,<sup>75</sup> men stod ikkje for meir enn 14 prosent av dei norske kvikksølvutsleppa i 2003.<sup>76</sup> Ein bør derfor ikkje miste blikket for heilskapen og berre sjå på amalgam og krematoria når det blir snakk om kvikksølvutslepp.

Noreg har som mål å eliminere bruk og utslepp av kvikksølv innan 2020.<sup>77</sup> Utsleppa i Noreg gjekk ned frå 2,5 tonn i 1995 til 0,8 tonn i 2009.<sup>78</sup> Når det gjeld kvikksølv, er dei nasjonale utsleppa vesentleg mindre enn mengda landet tek imot med vinden frå andre land. Når det gjeld dioksin, mottek vi om lag like mykje som vi slepper ut sjølve.<sup>79</sup> Krematoria stod saman med avfallsforbrenning for utsleppet av 120 kilo kvikksølv i 1995. Utsleppa er no redusert til 75 kilo per år av dei 800 kilo som blir sleppt ut i Noreg. Til samanlikning slepper industrien ut 263 kilo, kommunale avløp 122 kilo og båtar 69 kilo. Auken i utsleppa av kvikksølv frå vegtrafikk, dekkslitasje og vegstøv frå 1995 til 2009 tilsvarear nesten på kiloet reduksjonen i utsleppa frå krematorium og avfallsforbrenning i same periode.<sup>80</sup> 88 prosent av kremasjonane skjer per i dag i krematorium med reinsing.

Amalgam i eksisterande plomber i Noreg i dag representerer ca. 10 tonn kvikksølv. Etter kvart vil plombane bli bytte ut med andre materialar – eller folk vil døy og tennene hamne i jorda eller omnen. I minst 30 år framover vil kvikksølv sleppe ut frå plombar i tennene.<sup>81</sup> Etter kvart som mengda amalgam i tennene går ned, vil den potensielle for-

Tabell 3.4 Dei norske krava til utslepp frå krematorium.

Stoff	Kategori I (mg/Nm <sup>3</sup> ) > 200 per år	Kategori II (mg/Nm <sup>3</sup> ) < 200 per år
Totalt støv	20	150
Kvikksølv totalt (Hg tot.)	0,05	–
Karbonmonoksid (CO)	100	100

ureininga frå krematoria også gå ned. Utvalet meiner at omsynet til kostnad/nytte tilseier at etter kvart som det blir mindre kvikksølv igjen i tennene til folk, bør reinsekrava evaluerast og tilpassast den forureininga som faktisk finst i røyken.

Krava i forureiningsforskrifta kapittel 10 er ulike for krematorium som kremerer færre enn 200 per år, og større krematorium.<sup>82</sup> Reinsekrava i forskrifta omfattar støv, kvikksølv (Hg) og karbonmonoksid (CO). Når det gjeld dioksin, må en merke seg at dioksin bind seg til støv, slik at reinsing av støv kan redusere utsleppet av dioksin.<sup>83</sup>

Samanlikna med den europeiske oversikta over reinsekrava til Eurokrematoria 2008 er det norske reinsekravet for kvikksølv strengt, sjå tabell 3.5. Til dømes er kravet i Nederland og Sveits 0,2 mg/Nm<sup>3</sup>, med andre ord fire gonger så romsleg som i Noreg.<sup>84</sup> På den andre sida blir det i andre land stilt krav om reinsing av fleire stoff:

Miljødirektoratet har ingen planar om å endre dei norske krava til utslepp frå krematorium.<sup>85</sup> Utvalet legg derfor til grunn at krematorieeigarane kan planleggje for vidare drift med gjeldande reinsekrav.

Reglane i forureiningsforskrifta kapittel 10 tok til å gjelde for alle krematorium i 2007. Bakgrunnen for reglane var målet om å redusere utsleppa av kvikksølv til luft. Det blei ikkje gjort vurderingar av andre typar forureining frå krematorium eller nokon vurdering av om kremasjon er meir miljøvenleg enn kistegravlegging.

<sup>73</sup> Mari og Domingo 2010 side 133.

<sup>74</sup> Mari og Domingo 2010 side 132 hevdar at kroppen naturleg inneheld 6 mg kvikksølv, medan ein plombe kan innehalde 0,5 g kvikksølv, altså 500 mg. I rapporten OSPAR 2004 blir det rekna ut frå ein føresetnad om 3 g kvikksølv per lik, truleg inkludert plombar.

<sup>75</sup> Skjelvik 2012 side 9f.

<sup>76</sup> Klif: Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv, 2010 side 11.

<sup>77</sup> Klif: Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv, 2010.

<sup>78</sup> Prioriterte miljøgifter: Nasjonale utslipp – status 2009, KLIF, 2012 side 3.

<sup>79</sup> Prioriterte miljøgifter: Nasjonale utslipp – status 2009, KLIF, 2012 side 4.

<sup>80</sup> Prioriterte miljøgifter: Nasjonale utslipp – status 2009, KLIF, 2012 side 73.

<sup>81</sup> Skjelvik 2012 side 11 og KLIF: Handlingsplan for å redusere utslipp av kvikksølv, 2010 side 11.

<sup>82</sup> I høyringa kom det synspunkt om å setje grensa ved 100 kremasjonar, men dette blei avvist, sjå KLIF 2002 side 2-3.

<sup>83</sup> Klif 2002 side 4.

<sup>84</sup> Eurokrematoria 208 side 9.

<sup>85</sup> Opplysning frå Heidis Frantzen i Miljødirektoratet.

Tabell 3.5 Samanlikning av krava til utslepp frå krematorium i Europa.

Stoff	Reinsekrav	Land
Dioksin	0,1; 500/1–5 minutt	Storbritannia, Tyskland, Sverige, Belgia, Austerrike
Hydrokarbonar (CxHy)	20, 75, 150	Storbritannia, Tyskland, Italia, Frankrike, Belgia, Nederland, Austerrike, Sveits, Tsjekkia
NOx	250, 400 700, 875, 900 gr/cr	Italia, Sverige, Frankrike, Belgia, Sveits, Tsjekkia
Hydrogenklorid (HCl)	30, 75, 200	Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Belgia, Austerrike, Sveits, Tsjekkia
SOx	200, 300	Frankrike og Belgia

### 3.6.3.2 Godkjenning og tilsyn

Det er departementet med ansvar for gravferdslova som godkjenner krematorium og endringar i krematorium, sjå gravferdslova § 4 andre ledd. Godkjenninga er ikkje delegert til Fylkesmannen.

Eit krematorium skal halde seg innanfor utsleppskrava og andre krav i forureiningsforskrifta kapittel 10. Forureiningsstyresmaktene regulerer og følgjer opp utsleppa frå krematoria. Eit krematorium skal måle utsleppa regelmessig og rapportere resultat og avvik. Fylkesmannen fører tilsyn.

Godkjenninga av krematorium frå departementet tek utgangspunkt i reguleringa i gravferdslova, medan utsleppa er regulerte i forureiningsforskrifta. Ny krematoriekapasitet i Noreg kan kome som små krematorium avgrensa til 200 kremasjonar (kategori II) og store krematorium utan avgrensing av talet på kremasjonar (kategori I).

### 3.6.3.3 Ein tank er nok

Utvalet har kartlagt ressursbruken i krematoria i Noreg. Det går med over 690 000 liter olje per år i dei 21 krematoria som nyttar olje. I tillegg kjem dei tre krematoria som nyttar gass. Forbruket per kremasjon varierer frå 27 liter til 102 liter.<sup>86</sup> Gjennomsnittet for dei ulike krematoria er 54 liter. I tillegg kjem elektrisk straum på over 3,5 millionar kilowattimar. For å få eit bilde av ressursbruken kan ein tenkje seg at det går med ein biltank per kremasjon. Sett i eit livsløpsperspektiv er ein tank

<sup>86</sup> Også tala frå utgreiinga før bygginga av krematoriet på Ringsted utanfor København viste at forbruket per kremasjon varierte i stor grad mellom dei fem opphavlege krematoria, sjå Uddrag af «Notat vedrørende konsekvenser for CO<sub>2</sub>-regnskab ved alternative filterudbygninger. 22. juni 2009».

til ikkje mykje. 630 000 liter olje utgjer om lag 2 promille av det årlege salet av lette fyringsoljar.<sup>87</sup> Årleg blir det omsett i underkant av 10 milliardar liter petroleumsprodukt i Noreg, av dette over 3,5 milliardar liter diesel til bilar. Utvalet konstaterer at forbruket av olje til kremasjon er ein svært liten del av forbruket som går med i løpet av eit menneskeliv, og ein svært liten del av det samla forbruket i Noreg.

### 3.6.3.4 Forureining ved transport til og frå krematorium

I spørjeundersøkinga sommaren 2013 fekk utvalet svar på kor mange avlidne i kvar gravplassforvaltning som blei kremerte i 2012, og kor langt det er til krematoriet. Dersom tala er representative for landet, utløyser båretransport i samband med kremasjon over 700 000 kilometer køyring med bil.<sup>88</sup> Føresetnaden her er at det berre er ei kiste i kvar bil, og at bilen køyrer tom attende. Dersom ein reknar eit gjennomsnittleg forbruk på ein halv liter diesel per mil, krev køyringa til og frå krematoria om lag 35 500 liter diesel kvart år, det vil seie om lag ein tjuedel av oljeforbruket i krematoria.

### 3.6.4 Forureining ved spreieing av oske

I Noreg er det vanlegare å spreie oske over vatn enn over land, sjå Asp 2013. Utvalet kjenner ikkje til studiar av miljøkonsekvensane av å spreie oske over vatn, men legg til grunn at den avgrensa mengda med oske raskt blir tynna ut i vassmassane og ikkje er kjelde til lokal forureining.

Ved spreieing av oske over land held oska seg på eit lite område. Miljøkonsekvensane av oske

<sup>87</sup> <http://www.ssb.no/emner/10/10/10/petroleumsalg/tab-2012-12-17-01.html>.

<sup>88</sup> Andre former for transport er ikkje tekne med her, til dømes ferje, Hurtigruta osv.

spreiing over land er vurdert i Sverige, sjå Lundstedt 2009.<sup>89</sup> Denne studien gjeld Skogskyrkogården i Stockholm der oska etter om lag 1500 kremasjonar blir spreidd kvart år. Sidan 1961 er oska etter over 60 000 kremasjonar spreidd eller graven ned. Studien viser, ikkje overraskande, at oske er oske. Oske påverkar jorda, vegetasjonen og konkurransevilkåra mellom planteartane, men jorda finn raskt fram til ny balanse. Konklusjonane er:

Trots denna stora mängd aska som tillförts minneslundan är påverkan på mark och vegetation marginell. (...) Våra mätningar visar att askspridning inte ger någon höjning av halterna av kvicksilver i mark och vegetation.

---

<sup>89</sup> Av etiske grunnar gjer ein ikkje analyse av sjølve oska, sjå Lundstedt 2009 side 8. Rapporten er grundig og gjev nyanterte vurderingar, til dømes når det gjeld kva djupne målingane blir gjorde på, og verknadene over lang tid, sjå Lundstedt 2009 side 8 og 27.

Utvalet legg til grunn at oskespreiing over vatn og land ikkje er ei kjelde til forureining.

### **3.6.5 Vurdering: Kremasjon er ikkje meir miljøvenleg enn kistegravlegging**

Utvalet legg til grunn at kistegravlegging, kremasjon og oskespreiing skaper svært avgrensa forureining. Dei gjeldande reinsekrava handterer utsleppa som kremasjonsprosessen skaper. Fråværet av varme er den største miljøfordelen ved kistegravlegging fordi kvikksølv ikkje blir sleppt laus og dioksin ikkje danna.

Energibruken ved kremasjon og arealbruken ved kiste- og urnegravlegging er svært avgrensa. Det kan vere ein konkurranse om areala lokalt, men gravferdsverksemda kan gå føre seg som i dag langt inn i framtida. Kremasjon er ikkje meir miljøvenleg enn kistegravlegging, og omsynet til miljøet talar ikkje for omlegging av noverande praksis.

## Kapittel 4 Norden

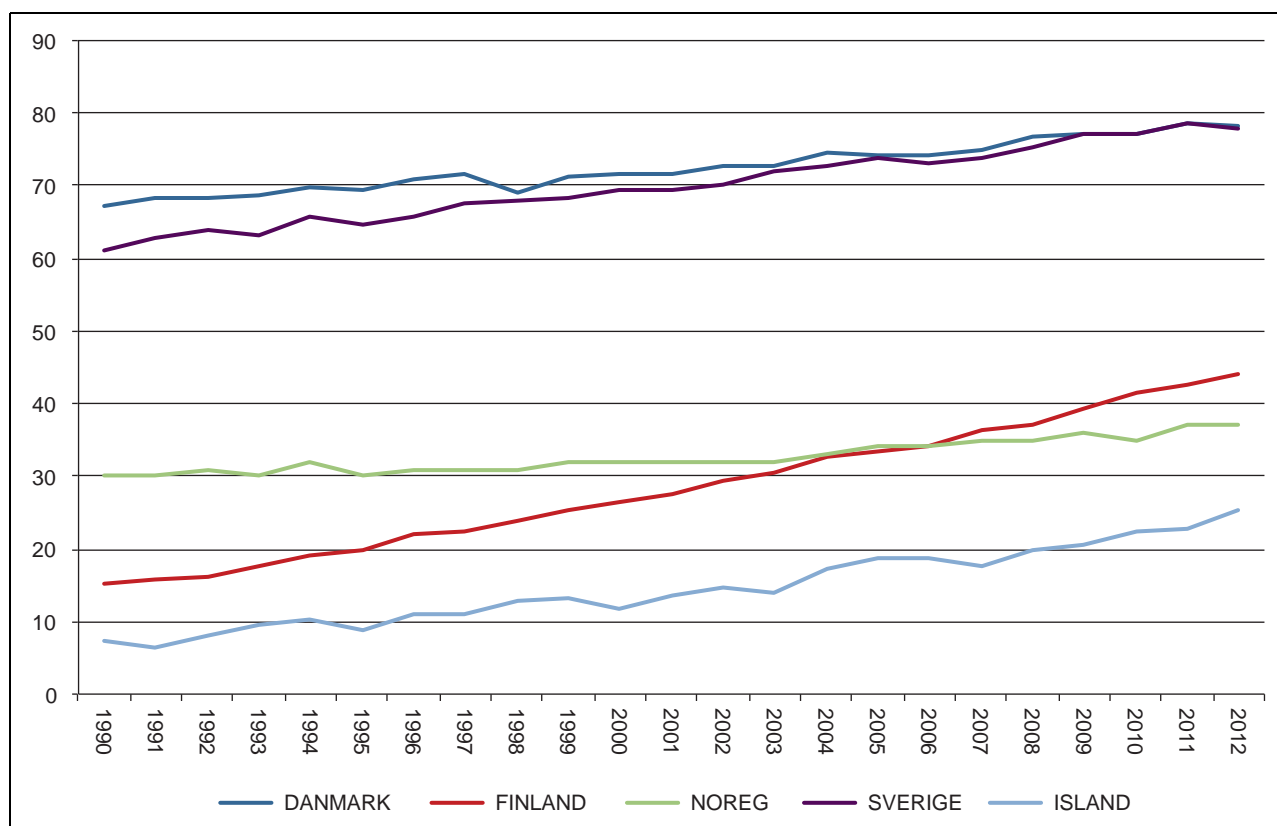
### 4.1 Oversyn

#### 4.1.1 Innleiing

Utvalet er bede om å samanlikne reguleringa i dei nordiske landa av spørsmåla i mandatet. I NOU 2006. 2 *Staten og Den norske kirke* punkt 7.6 blei det gjort greie for organiseringa av gravplassforvaltninga i dei nordiske landa. Etter 2006 har det skjedd viktige endringar i dei nordiske landa, og utvalet har hatt behov for meir detaljert informasjon om økonomien og den rettslege reguleringa av gravplassforvaltninga. Samanlikninga på konkrete område ligg i hovudkapitla i rapporten. I

dette kapittelet samanliknar utvalet landa på nokre utvalde område. Seinare i kapittelet gjer utvalet greie for nokre hovudtrekk frå kvart land så langt våre kjelder rekk. Utvalet gjer greie for dei spørsmåla som særmerkjer eller er konkrete utfordringar i kvart land. Det vil seie at utvalet ikkje gjer greie for same spørsmål i alle landa.

Eit fellestrekk ved dei nordiske landa er at oppgåva som gravplassforvaltning lokalt ligg til det lokale nivået i dei nasjonale evangelisk-lutherske kyrkjene. Trass i likskapane finn ein store skilnader mellom dei nordiske landa. Danmark og Sverige blir oppfatta som meir innovative, medan Finland og Noreg blir oppfatta som meir tradisjo-



Figur 4.1 Utviklinga i kremasjonsprosenten i dei nordiske landa frå 1990 til 2012.

Kjelder: SKKF 2012 har tal for alle dei nordiske landa. Encyclopedia 2005 side 453–456. I tillegg har utvalet nytta kremasjonsstatistikken til Norsk forening for kirkegårdskultur og statistikk motteken frå Harri Palo, markanvändningschef i Kyrkostyrelsen, Finland.

nelle.<sup>1</sup> Som vi skal sjå, er detaljane meir interessante enn ei slik generalisering.

#### 4.1.2 Utviklinga i kremasjonsprosenten i Norden

##### 4.1.2.1 Kremasjonsprosenten i dei nordiske landa 1990–2012

Utviklinga har gått same veg i alle landa, men i ulik takt og frå ulike utgangspunkt. I 1979 passerte ein i Sverige 50 prosent kremerte.<sup>2</sup> Etter 1990 har delen kremasjon auka med nærare 29 prosentpoeng i Finland, 18 i Island, 17 i Sverige, 11 i Danmark og 7 i Noreg. Noreg har den svaste auken i kremasjonsprosent i Norden.

I Finland blei 44 prosent av dei avlidne i 2012 kremerte på landsbasis, medan talet i Helsinki var 76 prosent. I Sverige er ulikskapen mellom stader med og utan krematorium redusert. I 1990 låg stadene utan krematorium om lag 30 prosentpoeng under stader med krematorium, no er ulikskapen redusert til om lag 10 prosentpoeng, sjå SKKF 2012 side 7.

Utvalet kan ikkje forklare kvifor kremasjonsprosenten er så ulik i dei nordiske landa, og kvifor utviklinga går i ulik takt. Utvalet meiner at ein likevel kan ta stilling til spørsmåla i mandatet.

##### 4.1.2.2 Haldninga til styresmaktene

Frå slutten av 1800-talet blei tanken om kremasjon som gravferdsform løfta fram av leiande personar i samfunns- og kulturlivet i Norden.<sup>3</sup> Frå å vere eit elitefenomen har kremasjon blitt ei vanleg gravferdsform. Dei nordiske evangelisk-lutherske kyrkjene er ikkje i dag negative til kremasjon. Utvalet går derfor ikkje inn på den historiske utviklinga av dei kyrkjelege haldningane til kremasjon og kulturkampen kring dette.

I Noreg har det ikkje vore noko mål i statleg politikk at fleire skulle velje kremasjon. Utbygginga av krematorium har skjedd etter lokale initiativ og med lokale økonomiske midlar. I 1927 gav den svenske regjeringa ei tildeling til bygging av eit krematorium, og eit statleg tilskott til informasjonsarbeidet til Svenska Eldbegängelseföreningen kom til i 1930.<sup>4</sup> Dette inneber likevel ikkje at

den svenske staten har finansiert eller stimulert utbygginga av krematorium.<sup>5</sup> Med andre ord har det ikkje vore eit statleg politisk mål i Sverige at fleire skulle velje kremasjon.

I Finland blir kulturelle endringar trekte fram som hovudårsaka til auken i delen som vel kremasjon, ikkje politiske mål.<sup>6</sup> Utbygginga av krematorium blir òg trekt fram som ein sjølvstendig faktor, og ein ser det same i Noreg: Stader med krematorium har høgare kremasjonsprosent enn andre. Eit siste moment som blir trekt fram i Finland, er at kremasjon gjer det mogleg å nytte gamle familiegraver vidare. At gravlegging av urne kostar dei etterlatne mindre, trur ein ikkje har hatt stor verknad i Finland.

I Danmark blei kremasjon innført på slutten av 1800-tallet som ei offentleg oppgåve knytt til drifta av gravplassar. Krematoria er etablerte i større byar på grunnlag av lokale initiativ og behov. Det har aldri vore tale om ei samla organisering av krematorieverksemda på landsplan, og det lokale ansvaret for krematoriedrifta og -strukturen blei stadfesta av Kirkeministeriet i 2010, sjå Lovforslag nr. L 116 dagsett 28. januar 2010 om samarbeid om krematoriedrift.

Utvalet legg til grunn at staten i dei nordiske landa ikkje har hatt noko politisk mål om å auke kremasjonsprosenten. Lokale einingar i kyrkja og kommunane – og før det: kremasjonsforeiningar – har stått for bygging og drift av krematorium.

#### 4.1.3 Betaling for gravferd i Noreg, Danmark, Finland og Sverige

##### 4.1.3.1 Offentlege kostnader og privat betaling

I figur 4.2 er det markert kven som betaler for ulike tenester i dei nordiske landa. Figuren får ikkje fram subsidiering der kyrkjeleg, kommunalt eller statleg organ tek lågare pris av dei etterlatne enn kostpris eller lågare pris enn dei har høve til etter regelverket.

##### 4.1.3.2 Nøkkeltal for økonomi, organisering osv.

For å lette samanlikninga mellom dei nordiske landa har utvalet rekna om prisar osv. til norske kroner. Utvalet har rekna ut frå desse prisane:

<sup>1</sup> Høeg og Pajari 2012 side 110–111.

<sup>2</sup> Ekström 2007 side 15.

<sup>3</sup> Sjå nærare kapittel 3.3.3.2, Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.1.1, Ekström 2007 side og Knut Alfvåg: Avvisning eller aksept? Halvårsskrift for praktisk teologi, vol. 23, hefte 2, 2006.

<sup>4</sup> Ekström 2007 side 33.

<sup>5</sup> Personlig opplysning frå Jan Olov Andersson i Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

<sup>6</sup> Personleg opplysning frå Harri Palo, markanvändningschef i Kyrkostyrelsen. Lahtinen 1989 side 120–125 peikar på praktiske tilhøve og på talet på krematorium som ein sjølvstendig faktor for å forklare kremasjonsprosenten.

Tabell 4.1 Fristar ved gravlegging og kremasjon i dei nordiske landa.

Land	Kremasjon/gravlegging	Urna i jorda
Danmark	8 dagar inkludert dødsdagen <sup>1</sup>	Ikkje regulert
Finland	«Stoftet efter en avliden skall gravsättas eller kremeras utan onödigt dröjsmål.» <sup>2</sup>	1 år <sup>3</sup>
Island	Ikkje regulert	Ikkje regulert
Noreg	10 vyrkedagar	6 månader
Sverige	1 månad	1 år

<sup>1</sup> Sjå § 14 i bekendtgørelse nr. 593 af 1. december 1975 om begravelse og ligbrænding.

<sup>2</sup> Begravningslagen 1 kap 1 §.

<sup>3</sup> Begravningslagen 7 kap 19 §.

Tabell 4.2 Den minimale fredingstida ved kistegravlegging og urnegravlegging i dei nordiske landa.

Land	Kistegraver (år)	Urnegraver (år)
Danmark	20	10
Finland	15 <sup>1</sup>	15 <sup>2</sup>
Island	75	75
Noreg	20	20
Sverige	25	25

<sup>1</sup> Ifølgje § 40 i Hälsoskyddsförordningen (16.12.1994/1280) er fredingstida minimum 15 år ved kistegravlegging. Det vanlege er likevel 20–25 års fredingstid.

<sup>2</sup> Begravningsväsendets avgifter side 10. Denne fristen er ikkje fastsett i lova.

1 Euro = 8 NOK, 100 DKK = 110 NOK, 100 SEK = 92 NOK

Tabell 4.3 gjev nøkkeltal frå alle dei fem nordiske landa. Statistikken om gravplassforvaltninga i dei nordiske landa er ikkje så god at ein utan atterhald kan rekne seg fram til gjennomsnittlege kostnader eller prosenten brukarbetaling. Tala nedanfor er henta frå dei beste kjeldene utvalet har funne per i dag, men ein skal ikkje bruke tala utan å undersøkje om det har kome nye eller betre data. Ein skal òg vere merksam på at tala for kostnader omfattar ulike tenester, til dømes er mykje gratis for dei etterlatne i Sverige som ein betaler for i andre land, og danske gravplassar er vakre fordi dei etterlatne betaler for stell av gravbed, hekkar osb.

## 4.2 Danmark

### 4.2.1 Organisering

Sokna har ansvaret for gravplassane. I Danmark har dei ikkje noko organ for kyrkja på kommunenivå (slik som kyrkjeleg fellestråd i Noreg). Sokneråda tek ifølgje ministeriet oppgåva svært alvorleg. Den danske Folkekirken utøver meir offent-

leg mynde enn Den norske kyrkja, som folkeregistrering av fødde og avlidne og namneendingar, sjå Kirkeministeriet 2009 side 45.

Det er lokalt sett av mykje areal til gravplassane, og ein har dermed ein stor gravreserve.<sup>7</sup> Av dei 2100 gravplassane i Danmark er 40 kommunale (drivne av kommunen for kyrkja). Desse 40 gravplassane blir drivne av elleve (store) kommunar og har om lag 30 prosent av alle gravferdene i landet, sjå Kirkeministeriet 2009 side 52. Litt over halvparten av kremasjonane skjer i krematorium drivne av Folkekirken.<sup>8</sup>

Prostiet eller prostiutvalet har oppgåver knytte til gravferd, først og fremst å fordele skatteinntektene frå dei ulike likningsområda som er grunnlaget for økonomien i sokna og på gravplassane.<sup>9</sup> I

<sup>7</sup> Det har blitt sagt at ein har plass til å gravleggje heile befolkninga nesten fem gonger. Sjå tidsskriftet Kirkegården 2/2013 side 17.

<sup>8</sup> Sjå Kirkeministeriet 2009 side 52. Den gongen var det 31 krematorium i Danmark. 21 krematorium blei drivne av Folkekirken (54 prosent av kremasjonane), og ti var kommunale (46 prosent av kremasjonane).

<sup>9</sup> Medlemmene i Folkekirken i ein kommune skal betale same prosent kyrkjeskatt. Ikkje alle prostia følgjer kommunegrensene, så fordelinga ut og dei ulike skattesatsane kan bli eit komplisert system.

Teneste	Danmark	Finland	Island	Noreg	Sverige
Kista					
Båretransport til/i heimkommunen				1	
Båretransport til gravplass utanfor kommunen					
Kremasjon				2	
Gravlegginga	3				
Leige av grava i fredingstida				4	
Gravferdsbyrået					

Figur 4.2 Tenester i samband med gravlegging i dei nordiske landa som dei etterlatne betaler for (utan farge) og tenester som blir dekte av det offentlege (blå farge).

- NAV gjev stønad til båretransport ved om lag kvar tredje gravferd. Båretransporten blir betalt av dei etterlatne opp til 20 kilometer. Det offentlege betaler også lengre båretransport til og frå krematoriet.
- Ei rekkje gravplassforvaltningar subsidierer kremasjon heilt eller delvis sjølv om dei har heimel til å krevje full betaling frå dei etterlatne. Prinsipielt er kremasjonsavgifta ei brukarfinansiert teneste, sjå nærare kapittel 6.
- Lov om folkekirkebygningar og kirkegårde seier i § 16: «Der skal alltid være adgang for ubemidlede til at få et gravsted udlagt uden vederlag. Sådanne gravsteder må ikke henlægges til en særlig afdeling på kirkegården.» Kven som er «ubemidlede» er opp til kommunane som gjev tilskot til gravlegginga.
- Ved gravlegging utanfor kommunen der avlidne var folkeregistrert, må ofte dei etterlatne betale gravleige frå dag ein. Det same gjeld når ein reserverer ei grav ved sida av avlidne, gjerne med tanke på lengstlevande ektemake.

tillegg fører prostiet tilsyn kvart fjerde år,<sup>10</sup> men det daglege ansvaret og tilsynet ligg til soknerådet.

## 4.2.2 Betaling for gravferd

### 4.2.2.1 Hovudreglar

Dei etterlatne betaler for arbeidet med gravlegginga og for kremasjonen. Dermed spelar det mindre rolle om folk blir gravlagde i eigen eller ein annan kommune.

Det er fleire anonyme gravleggingar i Danmark enn i Noreg. Kostnadene for dei etterlatne for graver med gravminne som skulle stellast, har vore bakgrunnen for at mange har vald anonym grav, men prissetjinga har blitt endra dei siste åra. No kostar visstnok ei grav med liggjande stein (som ein kan køyre over med grasklippar) ikkje meir enn anonym gravlegging. Ein har ikkje nasjonale tal, men ein reknar med at delen anonyme gravleggingar har gått ned til om lag 45 prosent av dei avlidne i storbyane, frå truleg om lag 55 prosent. Delen kremasjon og anonym gravlegging er lågare i mindre byar og på landet.<sup>11</sup>

Som i Noreg har ein i Danmark relativt lite statistikk om gravferd og ikkje tal for kremasjonsavgifta nasjonalt eller lokalt. Ein har ikkje nasjonal dansk statistikk om brukarbetalinga på gravplassane.

Den såkalla gravstedsavgiften dekkjer gravlegginga og første fredingsperiode. Ein betaler med andre ord gravleige frå og med dagen grava blir teken i bruk.

Lokalt kan sokna setje ned gravleiga i fredingstida eller la heilt vere å krevje inn gravleige for medlemmer i Folkekirken, sjå nærare nedanfor. Satsane skal følgje av ei vedtekt som skal stadfestast av prostirådet. Ministeriet har fastsett prosessreglar for korleis sokna skal fastsetje takstane.<sup>12</sup>

Ein må betale for vedlikehaldet av grava, men kostnaden avheng av kva for grav ein har vald. Nokre graver krev ikkje stell, medan andre krev mykje stell. Det er mogleg å vedlikehalde sjølve grava sjølv, men ein kan bli beden om å betale for sin del av gras- og hekkklippinga.

Danske gravplassar er gjerne særskilt vakre og krev dermed mykje vedlikehald og stell. Sokneråda i Danmark ønskjer vakre gravplassar. Utfor-



Tabell 4.3 Diverse statistiske data om gravplassforvaltninga i dei nordiske landa.

	Danmark	Finland	Island	Sverige	Noreg
Kremerte i prosent av avlidne i 2011 <sup>1</sup>	77,9	44	25,2	78,6	37,2
Krematorium i 2013 <sup>2</sup>	26	23	1	65 <sup>3</sup>	24
Kostar gravlegginga osb. meir for avlidne utanfrå enn for avlidne frå soknet/kommunen?	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Ansvarleg forvaltningsorgan lokalt	Om lag 2 123 sokn <sup>4</sup>	430 församlingar	242 församlingar	646 pastorat	428 fellestråd/kommunar
Prosent medlemmer i den nasjonale evangelisk-lutherske kyrkja	79,8 <sup>5</sup>	76,4 <sup>6</sup>	78 <sup>7</sup>	67,5 <sup>8</sup>	76
Prosent kyrkjeleg gravferd (den nasjonale evangelisk-lutherske kyrkja)	88 <sup>9</sup>	96	99 <sup>10</sup>	78,8 <sup>11</sup>	90 <sup>12</sup>
Kostnader til kremasjon, gravlegging og drift av gravplassar (NOK)	1,9 milliardar kroner <sup>13</sup>	1,05 milliardar kroner	51 millionar kroner	3,4 milliardar kroner <sup>14</sup>	1 milliard kroner
Avlidne i 2012	52 325	51 710	1 955	91 938	41 992
Kostnader per gravlagd (NOK)	36 075	21 400 <sup>15</sup>	26 100	36 885	24 918

<sup>1</sup> Kremationsstatistik 2012.

<sup>2</sup> Kremationsstatistik 2012.

<sup>3</sup> Personleg informasjon frå Torbjörn Samuelsson i SKKF. To krematorium blei lagt ned ved årsskiftet 2013/2014.

<sup>4</sup> <http://miliki.dk/kirke/folkekirken/>

<sup>5</sup> <http://miliki.dk/kirke/folkekirken/>

<sup>6</sup> <http://evl.fi/EVLSv.nsf/Documents/278336EAD7F90B16C2257308002972CC?OpenDocument&lang=SV>.

<sup>7</sup> Høeg og Pajari 2012 side 111. Tal for 2011. Ifølgje CIA factbook er talet 80,7. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ic.html>.

<sup>8</sup> <http://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=645562>.

<sup>9</sup> Bladet Kirkegården 2/2013 side 17.

<sup>10</sup> Høeg og Pajari 2012 side 111. Tal for 2011.

<sup>11</sup> <http://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=645562>.

<sup>12</sup> 37 673 kyrkjelege gravferder og 41 781 avlidne i 2012. Sjå KIFO 2013 side 29.

<sup>13</sup> 1,716 milliardar DKK, sjå <http://miliki.dk/kirke/folkekirken/oekonomi/lokaloekonomi/>

<sup>14</sup> 3,686 milliardar SEK. Begravningsavgiften i 2012. [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_305542.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___305542.aspx).

<sup>15</sup> Statistisk årsbok för kyrkan 2012 side 209. 2680 Euro er utgifter per gravlagde (49177 gravlagde), ikkje per avliden.

dringa for sokna er kor mykje av inntektene frå kyrkjeskatt som skal gå med til vedlikehald av gravplassane. Kyrkjeministeriet oppmodar sokneråda om å gjere ei medviten prioritering, med andre ord eit medvite skilje mellom kva som er

kyrkjeøkonomi, og kva som er gravplassøkonomi. Reguleringa av betalinga og kravet om utrekning som grunnlag for å fastsetje satsar, kan tolkast som eit forsøk på å leggje til rette for ein slik prioriteringsdiskusjon lokalt.

<sup>10</sup> Det blir ikkje samla rapportar frå desse tilsyna som grunnlag for ei nasjonal vurdering av stoda.

<sup>11</sup> Personleg opplysning frå Klaus Fredriksen, kirkegårdsleder ved Garnisons Kirkegård og formann i Foreningen af Danske Kirkegårdsledere.

<sup>12</sup> Cirkulære om beregning af kirkegårdstakster og Vejledning om beregning af kirkegårdstakster.

#### 4.2.2.2 Når må gravplassforvaltninga ta full pris, og når kan dei subsidiere?

Det gjeld eit prinsipp om sjølvkost, kalla «et offentligretligt gebyrprinsipp», sjå Kirkeministeriet 2009 side 55.<sup>13</sup> Prisen for leige av grav kan

vere lågare for medlemmer av Folkekirken (som betaler kyrkjeskatt) enn for avlidne som ikkje var medlemmer. Med andre ord kan gravplassforvaltninga subsidiere medlemmene. Likeeins kan medlemmer av Folkekirken som høyrer til i soknet, ha lågare satsar enn medlemmer frå andre sokn (som ikkje har betalt kyrkjeskatt til soknet der dei blir gravlagde). For dei som ikkje er medlem i Folkekirken, skal prisen dekkje alle kostnader, sjå *Cirkulære om beregning af kirkegårdstakster*. Med andre ord kan gravplassforvaltninga ikkje subsidiere ikkje-medlemmene. For medlemmer av Folkekirken kan kremasjonsavgifta vere låg i eit krematorium som kyrkja driv, mens prisen for kremasjonen av avlidne som ikkje var medlemmer, må dekkje kostnadene fullt ut. Prisskilnadene for medlemmer og ikkje-medlemmer gjev seg utslag i at brukarbetalinga er høgare på gravplassar kommunane driv, enn på gravplassar Folkekirken driv.<sup>14</sup>

Prisen for gravstell må dekkje kostnadene, dvs. full brukarbetaling, sjå EU-reglane om forbod mot offentleg støtte. Kostnader til parkanlegg og stiar på gravplassen kan ikkje reknast inn i prisen brukarane betaler for gravstell, men må dekkjast inn gjennom skattemiddel eller inntekter frå gravleige.

#### 4.2.2.3 Prisar

Ministeriet har ikkje tal for heile landet, men mange sokn har dei seinare åra auka brukarbetalinga, særleg for medlemmer av Folkekirken.<sup>15</sup> Ein finn prislistar på nettstadene til sokna, men utvalet har ikkje systematisk undersøkt dei. Utvalet har funne fram prisane frå eit tilfeldig sokn. For å lese desse tala må ein ta følgjande atterhald:

- Dette er tal frå eitt tilfeldig utvald sokn.

<sup>13</sup> Prinsippet inneber at «en takst aldrig må være højere end de udgifter, som kirkegården har i forbindelse med den ydelse, som taksten vedrører». Ein ser at sjølvkost gjeld for kvar teneste, ikkje for verksemda som heilskap.

<sup>14</sup> Kirkeministeriet 2009 side 54–55.

<sup>15</sup> Kirkeministeriet 2009 side 56.

- Fredingstida er 10 år for urner og 20 år for kister. Gravleige og stell i fredingstida dekkjer dermed ein dobbelt så lang periode for ei kiste-grav som for ei urnegrav.
- Prisane er utan subsidiering av medlemmer av Folkekirken.
- Prisane omfattar gravlegging, gravleige i fredingstida og gravstell i fredingstida.

#### 4.2.2.4 Pålagt avtale- og faktureringsystem (GIAS)

Det er etablert eit elektronisk system kalla GravstedsIndberetnings- og AdministrationsSystemet (GIAS).<sup>16</sup> I GIAS skal gravplassforvaltninga registrere alle avtalar om forskottsbetalt gravstell og leige av grav. Systemet sender faktura til dei etterlatne eller gravleigaren. Inntektene blir betalte til stifta (bispedøma) og blir betalte ut til sokna i takt med arbeidet på grava og på gravplassen. Avkastninga av midlane blir betalt ut til sokna etter at administrasjonskostnader er trekte frå. Systemet er dermed finansiert av avkastninga av midlane og av Folkekirken. Det vil med tida bli mogleg å ta ut statistikk i GIAS. GIAS blei til over tid i eit samspel mellom aktørar på lokalt og sentralt nivå.

## 4.3 Finland

### 4.3.1 Organisering

Oppgåve som gravplassforvaltning er lagd til den evangelisk-lutherske kyrkja. Lokalt er det «församlingar» og «kyrkliga samfälligheter» innan den evangelisk-lutherske kyrkja som forvaltar allmenne gravplassar.<sup>17</sup> Også sokn i den ortodokse kyrkja, staten og kommunane kan forvalte gravplassar, men det finst få slike. Også registrerte trussamfunn og stiftingar kan forvalte eigne gravplassar etter løyve frå regional statleg styresmakt.

<sup>16</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145297>. Sjå nærare det danske tidsskriftet Kirkegården juni 2012 side 4–5.

<sup>17</sup> <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/2003045>.

Tabell 4.4 Gjennomsnittlege prisar omrekna i norske kroner i samband med gravlegging i Danmark basert på eit tilfeldig utval gravplassforvaltningar.

Gravtype	Pris (NOK)
Anonym urnegrav	2 747
Urnegrav med liggjande gravminne	4 864
Urnegrav med ståande gravminne og bed (urnegrav med fire plassar)	7 700
Kistegrav med ståande gravminne og bed	24 822

Det finst om lag 60 slike eigne gravplassar, dei fleste er små.

Regionförvaltningsverket (regional statleg styresmakt) tek avgjerder på overordna nivå, til dømes gjev løyve til andre enn den evangelisk-lutherske kyrkja å etablere gravplass.<sup>18</sup> Regionförvaltningsverket fører tilsyn med gravferdsforvaltninga lokalt.

Det finst i dag 23 krematorium i Finland, men fram til 1959 var det berre eitt.<sup>19</sup> 22 krematorium blir forvalta av sokn i den evangelisk-lutherske kyrkja, medan eitt blir forvalta av den såkalla Krematoriestiftelsen.

#### 4.3.1.1 Gjenbruk av graver

Finnane har god statistikk om gravferdspraksis.<sup>20</sup> Ingen i Norden har så detaljerte tal over mellom anna gjenbruk. Finnane har tal for kistegravlegging i nye kistegraver (9582) og i gjenbrukte kistegraver (19 678). Dermed finn ein ut at gjenbruket av kistegraver var på 67 prosent i 2011. Tilsvarende var gjenbruket av urnegraver på 76 prosent i 2011.

### 4.3.2 Brukarbetaling og andre inntekter

#### 4.3.2.1 Hovudtal

Gravplassforvaltninga blir finansiert med skatteinntekter og brukarbetaling.<sup>21</sup> Ifølgje Kyrkostyrelsen bør brukarbetaling dekkje om lag 20–25 prosent av kostnadene, sjå Begravningsväsändets avgifter side 1. I 2011 låg brukarbetalinga på om lag 14 prosent.<sup>22</sup>

Brukarbetalinga skal ikkje bryte med omsynet til likebehandling og ikkje-diskriminering. Avgiftene for gravplass, opning av grav, lukking av grav, istandsetjing og gravstell skal vere like for alle.<sup>23</sup>

#### 4.3.2.2 Sjølvkost

Sjølvkosten er taket på avgiftene sokna kan ta, og skal reknast ut for kvar teneste, ikkje samla for fleire tenester eller for heile verksemda.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Begravningslag 6.6.2003/457 og Kyrkolag 26.11.1993/1054.

<sup>19</sup> <http://krematorio.com/sv/>. Lahtinen 1989 side 114.

<sup>20</sup> Statistisk årsbok för kyrkan 2012. Om utviklinga av kremasjon i Finland fram til 1980-talet, sjå Lahtinen 1989.

<sup>21</sup> Når det gjeld fordelinga av «samfundsskatteinntektene» mellom sokna, sjå Begravningsväsändets avgifter side 5–6.

<sup>22</sup> Personleg opplysning frå Harri Palo, markanvändningschef, Kyrkostyrelsen.

<sup>23</sup> Sjølvkost og Begravningsväsändets avgifter mellom anna side 5, 6 og 8.

Sjølv den kyrkjelege handlinga knytt til gravlegginga kan det ikkje takast avgift for. Kyrkostyrelsen rår til at ein ikkje tek leige for seremonilokale av medlemmer av den evangelisk-lutherske kyrkja, sjølv om dei ikkje er folkeregistrerte i soknet, men det kan takast leige for lokale av dei som ikkje er medlemmer.<sup>25</sup>

Etter lova har sokna heimel til å la visse grupper sleppe å betale avgiftene knytte til gravferda, nemleg frontveteranar og deira ektemakar. Prinsippet om likebehandling i forvaltningsretten gjeld for avgiftene. Sokna kan ta høgare avgift ved gravlegging av avlidne som ikkje var folkeregistrerte med rett til grav i soknet, men ikkje høgare pris enn sjølvkost. Det er likevel eit mål at skilnaden mellom avgift for innanbygds og utanbygds blir redusert, sjå Kyrkostyrelsens sirkulär nr. 22/2012.

#### 4.3.2.3 Lovendring for å unngå at kyrkjelege pengar blir nytta til offentlege oppgåver

I desember 2012 blei kyrkolagen endra. Målet var at pengane til kyrkja ikkje lenger skulle gå med til å dekkje kostnadene ein lokalt hadde som gravplassforvaltning.<sup>26</sup> Gjennom standardisert rekneskapsføring lokalt skal den økonomiske statistikken gje informasjon om kva sjølvkosten er i kvart sokn, sjå nærare proposisjonen RP 127/2012.

<sup>24</sup> Sjølv Begravningsväsändets avgifter side 1. Begravningslagen 6 § lyder: «Avgifter som tas ut inom begravningsverksamheten / En församling eller kyrklig samfällighet inom evangelisk-lutherska kyrkan kan ta ut avgifter för upplåtelsen av en gravplats, tjänster i anknytning till gravsättningen och skötseln av graven. Avgifterna får vara högst så stora som produktionskostnaderna för tjänsten i fråga. / Grunderna för de avgifter som avses i denna paragraf skall vara desamma för alla dem som har rätt att bli gravsatta på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens begravningsplats. / En församling eller kyrklig samfällighet kan utan hinder av 2 mom. helt eller delvis bevilja befrielse från de avgifter som avses i 1 mom. på den grund att den avlidne var frontveteran eller av något därmed jämförbart skäl. Befrielsen från avgifter kan också gälla en sådan persons make.»

<sup>25</sup> Sjølv Begravningsväsändets avgifter side 2.

<sup>26</sup> Etter endringa frå 19. desember 2012 lyder no kyrkolagen 17 kap. 9 § slik: «Församlingarna ska ta ut avgift för upplåtelse av gravplats och för tjänster som tillhandahålls i samband med gravsättningen. När avgifterna bestäms ska församlingens kostnader för tillhandahållandet av tjänsterna beaktas. På de avgifter som tas ut inom begravningsväsendet ska dessutom 6 § i begravningslagen tillämpas. / Kyrkofullmäktige beslutar om de avgifter som ska tas ut för en grav.»

Tabell 4.5 Utvalde satsar for brukarbetalinga for gravlegging og gravstell i Finland omrekna i norske kroner. Gjennomsnitt for alle stift.

Oppgåve	Pris kistegrav innanbygds	Pris kistegrav utanbygds	Pris urnegrav innanbygds	Pris urnegrav utanbygds
Kremasjon	-	-	832	1 792
Opne grav	840	1 224	312	416
Lukke grav	512	696	208	264
Setje i stand	480	608	256	368
Gravkapell	416	1 408 <sup>1</sup>	416	1 408 <sup>2</sup>
Sum for gravlegginga	2 248	3 936	2 024	4 248
Sommarstell	496	Same pris	360	Same pris
Stell i 5 år	2 656	Same pris	2 096	Same pris
Gravleige for 25 år	792	2 464	440	1 344

<sup>1</sup> Verken innbyggjar i kommunen eller medlem i kyrkja.

<sup>2</sup> Verken innbyggjar i kommunen eller medlem i kyrkja.

Kjelde: Statistisk årsbok för kyrkan 2012 side 214–216 og 220.

#### 4.3.2.4 Leige av grav

Leige av grav blir kalla gravrätt. Den såkalla gravrättsinnehavaren tek avgjerdene om gravlegging. Det er vanleg å gravleggje i dobbel djupne, dvs. ei grav på 2,10 meters djupne og ei på 1,50 meters djupne.<sup>27</sup> På landet gjev mange sokn to graver inn- til kvarandre, det vil seie opp til fire graver.

Avgifta som gravrättsinnhaveren må betale, byggjer på talet på overflatearealet på grava, ikkje på kor mange avlidne som ligg der. Avgifta dekkjer vanlegvis leige i 25 eller 50 år. Ved forlenging må ein betale ny avgift.

#### 4.3.2.5 Betaling for gravferd

Delt på kvar avliden blir den gjennomsnittlege kostnaden kr 21 400 per gravlagde og brukarbetalinga (anlegg, gravlegging og stell) kr 2464.<sup>28</sup> Brukarbetalinga er såleis på om lag 11 prosent av dei samla kostnadene. Avgiftene for dei enkelte handlingane og tenestene går fram av tabell 4.5.

## 4.4 Island

Oppgåva som gravplassforvaltning er lagd til kyrkja.<sup>29</sup> Det lokale ansvaret for gravplassane ligg til «kyrkogårdsforvaltningar» som blir utpekt av sok-

<sup>27</sup> Personleg informasjon frå Harri Palo, markanvænderingschef i Kyrkostyrelsen.

<sup>28</sup> Statistisk årsbok för kyrkan 2012 side 209.

nerådet («församlingsråden»). Krematoriet på Island er det gravplassforvaltninga i Reykjavik som har ansvaret for. Nasjonalt ligg ansvaret til eit råd som biskopen leier.

Finansieringa av gravplassforvaltninga er delt mellom brukarbetaling og skatt. Dei etterlatne betaler for kvart element i gravferdsremonien og for kremasjon, men ikkje for sjølve grava, gravlegginga eller generelt vedlikehald av gravplassen. Gravplassavgifta som alle skatteytarar betaler, dekkjer leige av grava i fredingstida.

Det ser ikkje ut til å vere eit skilje mellom betalinga for dei som er folkeregistrerte i kommunen, og dei som ikkje er det. Dei etterlatne har stor fri-dom til å velje gravplass. Det ser heller ikkje ut til å vere eit skilje mellom betalinga for dei som er medlemmer av kyrkja, og dei som ikkje er det. Det er ikkje etablert egne gravplassar for livssynsamfunn utanom den evangelisk-lutherske kyrkja.

## 4.5 Sverige

### 4.5.1 Organisering

Staten har gjeve dei lokale einingane (församling) i Svenska kyrkan oppgåva å vere gravplassforvaltning, sjå begravningslag 2 kap 1 §. Til liks med Danmark og Finland har ein heller ikkje i Sverige fellesråd som fell saman med kommunegrensa.

<sup>29</sup> Utvalet har ikkje fått til å lese islandsk regelverk. Omtalen blir derfor dessverre kortare enn for dei andre nordiske landa.

Svenska kyrkan har ikkje ein lovgjeven funksjon om kyrkjevevje (kyrkogårds- og fastighetschef), slik som i Noreg. Dermed fell ansvaret på soknepresten som leiar av verksemda i soknet.<sup>30</sup> Lokalt er kyrkja heller ikkje pålagt å ha ei nemnd eller komité med ansvar for gravplassane, ei «kyrkogårdsnämnd». Svenska kyrkan har sjølv utgreidd spørsmålet om pålagt samarbeid om gravplassforvaltninga, sjå Svenska kyrkan 2013. Konklusjonen var å etablere ei samarbeidseining som liknar eit norsk fellelråd, som berre skulle forvalte gravplassane.<sup>31</sup>

Fram til 2014 var det sokna som var ansvarlege (huvudman) for gravplassforvaltninga, men no er ansvaret overført til soknepresten (kyrkoherden). Overføringa inneber både ei endring av ansvarsplasseringa og ein nedgang i talet på ansvarlege einingar frå 753 til 646. Nedgangen kjem av at ei rekkje sokn har same sokneprest.<sup>32</sup>

Regjeringa kan ta avgjerd om at ein kommune tek over oppgåva som gravplassforvaltning, sjå begravningslag 2 kap 1 § andre ledd. I dag gjeld dette to kommunar. Tranås og Stockholm kommunar tok over oppgåva som gravplassforvaltning i 1885 og 1886, sjå SOU 2013. 82 side 73–74.

Länsstyrelsen kan samanliknast med fylkesmannsembeta i Noreg og fører tilsyn med gravplassforvaltninga. Oppgåvene til länsstyrelsen går fram av SOU 2013. 82 side 57–59.

#### 4.5.1.1 Er oppgåveplasseringa mellombels?

Stålsett-utvalet skriv i NOU 2013: 1 side 218 at «Svenska kyrkans ansvar for gravferdsforvaltning [er] ofte ansett som noe som etter hvert skal opphøre». Til dette vil utvalet seie at vår kontakt med styresmakter og organisasjonar i Sverige i samband med utvalsarbeidet, ikkje peika i retning av at oppgåveplasseringa er mellombels.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> For ein diskusjon om rolla til soknepresten (kyrkoherden) som leiar for gravplassforvaltninga, sjå notat av Johan Blix som blei lagt fram på SKKF's rikskonferanse i mai 2013 [http://www.skkf.se/sites/default/files/editorial/Johan\\_Blix.pdf](http://www.skkf.se/sites/default/files/editorial/Johan_Blix.pdf).

<sup>31</sup> SKKF meiner at det berre bør vere eit ansvarleg organ per kommune: «Huvudmannskapet bör organiseras kommunvis.» Utgreiinga frå Svenska Kyrkan gjer dette mogleg. [http://www.skkf.se/sites/default/files/pagefiles/YTTRANDE\\_over\\_PM\\_Ny\\_hantering\\_av\\_begravnings\\_och\\_kyrkoavgifterna.pdf](http://www.skkf.se/sites/default/files/pagefiles/YTTRANDE_over_PM_Ny_hantering_av_begravnings_och_kyrkoavgifterna.pdf).

<sup>32</sup> Pastorat er nemninga på det geografiske ansvarsområdet til soknepresten (kyrkoherden), sjå kyrkoordningen 2 kap 7 §. Pastoratet er å samanlikne med prestegjeld i Noreg.

#### 4.5.1.2 «Kyrkoantikvarisk ersättning»

Svenska kyrkan får kompensasjon frå staten for ansvaret som forvaltar av kyrkjer, bygningar, gravplassar osv. av kulturhistorisk verdi. Også den grønne kulturarven og verdifulle gravminne kan utløyse tilskot, men her må ein halde seg utanfor grensa for det som blir dekt av begravningsavgiften. I åra 2002–2012 blei det utbetalt 163 millionar kroner i kyrkoantikvarisk ersättning knytt til gravplassar, sjå *Svenska kyrkans redovisning för år 2012 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, reviderad 2013-05-23* side 29. Kyrkokanselliet opplyser at tilskot gjerne går til reparasjon av murar og portar kring gravplassar og planar for stell, vedlikehald og trepleie.

#### 4.5.1.3 Anonym gravlegging

På dei stadene som har krematorium, blir 39 prosent av dei avlidne gravlagde i anonym minnelund (minneslund).<sup>34</sup> Utvalet veit ikkje om talet er representativt for heile landet.

### 4.5.2 Religionsfridom. Omsynet til dei som ikkje er medlemmer i Svenska kyrkan

Spørsmålet om demokratisk styring har vore sentralt i Sverige.<sup>35</sup> Dei såkalla begravningsombuden skulle vere ombod for dei som ikkje var medlemmer i Svenska kyrkan. Det skulle vere eitt ombod for

<sup>33</sup> At oppgåveplasseringa har vore drøfta, kan ein sjå i mellom anna SOU 1981. 36. – På nettstaden sin tek Svenska Kyrkans Arbetsgivarorganisation opp spørsmålet om det er ei løysing på lang sikt at eit trossamfunn er hovudmann/ansvarleg for gravplassforvaltninga (som er ei offentleg oppgåve) under overskrifta «Begravningsverksamheten efter relationsändringen»: «I ett alltmer mångkulturellt samhälle kommer det kanske att ifrågasättas om en samhällelig uppgift skall fullgöras av ett av trossamfundnen. Det är därför möjligt att frågan om vem som skall vara huvudman för begravningsverksamheten kommer upp till förnyad diskussion. Av det skälet måste ambitionen hos förtroendevalda och all personal inom begravningsverksamheten i församlingar och kyrkliga samfundigheter vara att utveckla verksamheten på olika sätt. Det kan ske genom exempelvis ökade kunskaper och regelsystemet, förbättrade rutiner, ökad effektivitet och kunskaper i hur man möter människor i sorg och kris. Det gäller också att få samarbetet med begravningsombuden – som kommer att utvärderas – att fungera. Klarar vi det kommer även en eventuell framtida utredning att konstatera att verksamheten fungerar så bra att församlingar och kyrkliga samfundigheter får svara för den även fortsättningsvis.» (lasta ned 18. november 2013).

<sup>34</sup> Sjø SKKF 2012 side 1, 7 og 8. Av 71575 kremerte kom 33196 frå stader med krematorium. På desse stadene blir over 83 prosent av dei avlidne kremerte. 15 630 blei gravlagde i anonym minnelund i 2012.

kvar forsamling utpeika av länsstyrelsen.<sup>36</sup> For- samlingane skulle gjere særskilt greie for utgif- tene til gravplassane for å skape tryggleik for at begravningsavgiften ikkje blei brukt til å finansi- ere den kyrkjelege verksemda. Riksrevisionen gjorde i 2006 ei vurdering av omboda og länssty- relsene, og konklusjonen var at interessene til dei som ikkje er medlemmer i Svenska kyrkan, ikkje blir tekne vare på.<sup>37</sup>

Rapporten frå Riksrevisionen blei følgd opp frå regjeringa ved at det statlege tilsynet i 2012 blei samla i sju länsstyrelser, ikkje spreidd på 24 som tidlegare. Gjennom lovendingar blei rolla til det statlege tilsynet og til begravningsombuden styrkt. Kammarkollegiet fekk i oppgåve å fastsetje begravningsavgiften for alle innbyggjarar i Sve- rige.

### 4.5.3 Betaling for gravstell

Dei etterlatne betaler for stell av grava. Grunnleg- gande stell kostar i gjennomsnitt om lag kr 184 per år og omfattar grasklipping og luking av ugras. Eit fleirtal av dei ansvarlege for graver beta- ler for grunnleggjande stell. Den ansvarlege for grava betaler òg for sikring av stein. Gravstell med sesongplanting osb. kostar frå om lag kr 270 til om lag kr 1840 per år. Stell av urnegraver blir betalt ved gravlegginga. For 25 års stell kostar frå om lag kr 5500 og oppover.

### 4.5.4 «Begravningsavgiften»

#### 4.5.4.1 Kva dekkjer begravningsavgiften?

Innbyggjarar i Sverige skal betale såkalla begravningsavgift. Avgifta er ein øymerkt skatt på inn- tekt.<sup>38</sup> Avgifta går til den eininga som er ansvarleg for gravplassforvaltninga lokalt, det vil normalt seie församlinga i Svenska kyrkan. Avgifta er skild ut frå kyrkoavgiften, dvs. skatten som alle betalte før skiljet mellom stat og kyrkje i 2000. Det skal

<sup>35</sup> Sjø Prop. 1998/99:38 side 105 og 125, SOU 2009. 79 side 72 og RiR 2006:7. Nokre plassar talar ein om eit demokratisk underskot i gravplassforvaltninga, sjå SKKF 2004 side 4, 11 og 24.

<sup>36</sup> Riksrevisionen 2006 side 8 skriv: «Att Svenska kyrkan fick behålla huvudmannskapet var dock förenat med två problem av principiell art. Det ena problemet gällde religionsfriheten, som garanteras i både regeringsformen och Europakonventionen. Det andra problemet gällde den demokratiska styrningen av en verksamhet som alla folkbokförda måste bidra till. Hur skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan kunna utöva inflytande och kontroll över begravningsverksamheten?». Sjø og SKKF i sin rapport «Den framtida begravningsverksamheten» frå 2004.

<sup>37</sup> Riksrevisionen 2006 side 28-29, 39.

vere eit skilje mellom økonomien på gravplassane og økonomien i Svenska kyrkan.

Begravningslagen 9 kap. regulerer dei tenes- tene som blir dekte av begravningsavgiften:

6 § För den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde skall huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet, samt
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

I Sverige dekkjer det offentlege kremasjonen og transporten av avlidne. Ved gravlegging utanfor kommunen der avlidne var folkeregistrert, må dei etterlatne betale transporten sjølve.<sup>39</sup>

Hovudutfordringa med begravningsavgiften var at avgifta varierte mykje mellom ulike gravplassforvaltningar. For eit hushald med to gjenomsnittlege inntekter kunne differansen mellom lågaste og høgaste avgift bli så mykje som SEK 167 000 gjennom eit arbeidsliv på 40 år.<sup>40</sup>

#### 4.5.4.2 Nytt regime for begravningsavgift

I SOU 2009. 79 var framlegget at det skulle vere éin sats per kommune, ikkje som i dag med éin sats per sokn («huvudman»). Mellom anna fordi

<sup>38</sup> Ei slik øymerking er ikkje vanleg. På eit vis utfordrar ordninga skiljet mellom skatt og brukarbetaling slik vi kjenner det: Det er ikkje brukarbetaling fordi det ikkje blir betalt i samband med at tenesta blir levert, men det er ingen ordi- nær skatt heller fordi det ikkje blir prioritert mellom ulike føremål.

<sup>39</sup> Dei etterlatne betaler ikkje for sjølve gravlegginga ved utanbygds gravlegging, men gravplassforvaltninga gjer opp seg imellom etter standardiserte satsar, sjå vedlegg 6.

<sup>40</sup> Riksrevisionen 2006 side 20. Om årsaker til ulikskapen, sjå SOU 2009. 79 side 147 som baserer seg på undersøkingar gjorde av SKKF og det dåverande Församlingsförbundet. Sjø og Rådet för begravningsfrågor 2008 side 11.

grensene for sokna ikkje følger kommunegrensene, blei dette administrativt krevjande. Etter ei høyring gjorde regjeringa framlegg om at begravningsavgiften skal vere lik i alle gravplassforvaltningar frå 2016. Målet er utjamning for innbyggjarane utan at staten skal påverke organiseringa av Svenska kyrkan. Grunnlaget for begravningsavgiften vil som i dag vere økonomiske data frå sokna, men satsen på begravningsavgiften blir lik for alle innbyggjarar. Avgiftsinntektene bli fordelte ut til sokna/pastorata på bakgrunn av dei innrapporterte økonomiske dataa.

SKKF gjekk imot framlegget fordi gravplassforvaltningane lokalt vil mangle insitament til å halde kostnadene nede. Når kostnadene blir delte på alle innbyggjarar i Sverige, vil gravplassforvaltningane ikkje ha insitament til effektivisering.<sup>41</sup> Dette blir dermed stikk motsett av det eksiste-

rande systemet der ulike satsar legg opp til at ein kunne samanlikne kostnad og kvalitet – slik også dei lokalt fastsette inntektsskattesatsane i Sverige gjer mogleg.

I proposisjonen svarer Finansministeriet i liten grad på innvendingane frå SKKF.<sup>42</sup> Riksdagen vedtok framlegget om einskapleg begravningsavgift. Regjeringa har seinare avgjort at Tranås och Stockholm kommunar, skal ha den same, einskaplege avgifta. Korleis dette kan gjerast, er greidd ut i SOU 2013. 82.

Framlegget frå regjeringa til endring av begravningsavgiften inneber inga endring når det gjeld kontroll, mellom anna med tanke på tryggleik for at dei som ikkje er medlemmer i Svenska kyrkan, ikkje subsidierer kyrkjeleg verksemd. Ein vil også i framtida vere avhengig av det rekneskapsmessige skiljet til Svenska kyrkan lokalt.

<sup>41</sup> [http://www.skkf.se/sites/default/files/pagefiles/YTTRANDE\\_over\\_PM\\_Ny\\_hantering\\_av\\_begravnings\\_och\\_kyrkoavgifterna.pdf](http://www.skkf.se/sites/default/files/pagefiles/YTTRANDE_over_PM_Ny_hantering_av_begravnings_och_kyrkoavgifterna.pdf).

<sup>42</sup> Lagrådsremiss: Folkbokföringen i framtiden. Stockholm den 21 februari 2013.

## Kapittel 5

# Prinsipielle utgangspunkt

Tidlegare utgreiingar har lagt til grunn nokre prinsipp for gravferdslovgjevinga og forvaltninga lokalt og sentralt, sjå Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.3.2 som viser til NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*:

- at gravlegging fortsatt bør være et offentlig ansvar
- at dette ansvaret bør forvaltes på en slik måte at ordningene i hovedsak er felles for alle
- og samtidig være slik utformet at de så langt som mulig legger til rette for at gravlegging kan skje med respekt for personlige trosopfatninger og i overensstemmelse med de regler den enkelte religion eller det enkelte livssyn krever

Utvalet har gått nærare inn på desse prinsippa og gjer greie for kva utvalet meiner at dei inneber i dag. Utvalet legg òg til tre prinsipp som utvalet meiner er viktige for utviklinga vidare.

### 5.1 Prinsipp 1: Kremasjon og gravlegging er eit offentleg ansvar og skal vere utan kostnad for dei etterlatne

Når gravlegging er eit offentleg ansvar, kan alle innbyggjarar vite at fellesskapet vil ta ansvar for ei verdig gravlegging. Prinsippet stiller krav til organisering: At det finst eit forvaltningsorgan som har ansvaret for å yte tenesta. Prinsippet stiller òg krav til finansiering: At dei etterlatne ikkje skal betale for gravlegginga. Eit prinsipp om at gravlegginga skal vere gratis, støttar opp under grunnleggjande likskapsverdiar i samfunnet og stemmer med erkjeninga av at innfor døden er alle menneske like.

At det offentlege tek ansvar for ei verdig gravlegging, stiller krav til tenesta. Nokre av desse krava kan ein lese ut av gravferdslova og andre reguleringar, men forvaltninga av gravlegging og gravplassane kviler på kompetansen og integrite-

ten til dei som gjer det daglege og praktiske arbeidet. Det er i kvardagen til tilsette og leiarar at det blir skapt ei teneste som gjev innbyggjarane tryggleik for ei verdig gravlegging – for deira nære og for dei sjølve.

Det er gravlegginga som er eit offentleg ansvar, ikkje gravferda. Gravferda rommar òg seremonien og andre hendingar mellom dødsfallet og gravlegginga. Det offentlege ansvaret er over når liket er brote ned, det vil seie når fredingstida er over. Seremonien er eit privat ansvar som dei etterlatne tek seg av, eventuelt med hjelp frå personar frå eit livssynssamfunn og/eller eit gravferdsbyrå. Dersom avlidne ikkje hadde etterlatne, har det offentlege ansvar for ei verdig gravferd.

At gravlegging er eit offentleg ansvar, inneber at økonomien til avlidne eller dei etterlatne ikkje skal vere avgjerande for val av gravferdsform. Gravlegginga skal følgje gravferdslova, gravferdsforskrifta og lokale vedtekter. Kroppen til ein avlidne skal bli behandla med vørndnad og få ei endeleg plassering blant dei alternativa lova gjev.

### 5.2 Prinsipp 2: Gravplassane er allmenne og bør bli forvalta slik at ordningane i hovudsak er felles for alle

Gravplassar som er godkjende etter gravferdslova, er for alle. Avlidne innbyggjarar i Noreg kan ha grav ved sida av kvarandre utan omsyn til fødestad, hudfarge og livssyn osv. Avlidne som var medlemmer i Den norske kyrkja, og avlidne som ikkje var medlemmer, skal behandlast likt, også når det gjeld betaling knytt til gravferda.

Gravplassane er allmenne sjølv om eitt livssynssamfunn, Den norske kyrkja, skal ta seg av gravplassane. Årsaka til dette er at Den norske kyrkja har hatt oppgåva frå gammalt av, at ho lenge har stått for nesten alle gravferdsseremoniar, og at ho har forvalta oppgåva på ein god måte. Prinsippet om allmenne gravplassar inneber



i vår tid likevel at ein ikkje utan vidare kan vidareføre kristne tradisjonar eller symbolspråk. Ein ny gravplass bør til dømes vere livssynsnøytralt utforma.

Gravferd aktualiserer kanskje meir enn andre livshendingar livssynet til menneske, om det er førestillingar som er knytte til ein spesifikk religion eller konfesjon, eit livssyn eller meir folke-religiøse førestillingar. Det vil og bør vere eit mangfald av trudomsførestillingar side om side på ein gravplass. Alle som oppsøker ein gravplass, vil måtte rekne med å møte uttrykk for livssynet til andre menneske. Gravplassforvaltninga skal derfor leggje til grunn Ståsett-utvalets prinsipp 8 for ein heilskapleg livssynspolitik: «Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlege rom», sjå NOU 2013: 1 punkt 9.8. Gravplassen er eit offentleg rom, og ei grav med eit kristent symbol kan stå ved sida av ei grav med eit humanistisk symbol. Nokre stader har gravplassforvaltninga av tradisjon eller god vilje lagt til rette for at avlidne av ein religion blir lagde på same gravfelt,<sup>1</sup> men gravplassforvaltninga har ikkje plikt til å reservere delar av gravplassen til medlemmer av visse livssynssamfunn.

### **5.3 Prinsipp 3: Forvaltninga skal så langt som mogleg leggje til rette for at gravlegging kan skje med respekt for personleg livssyn og i tråd med føringane til vedkomande livssynssamfunn**

Det er dei etterlatne som tek avgjerdene etter døden, men gravferda skal skje med respekt for avlidne. Det eventuelle livssynet til avlidne kan gje føringar for korleis gravlegginga skal skje. Gravplassforvaltninga skal strekkje seg langt for å leggje til rette for at gravlegginga kan skje i tråd med slike føringar. Dei årlege dialogmøta er eit høve til å gjere behova synlege og leggje grunnlag for planlegging av nye graver, gravfelt eller gravplassar.

Livssynsmangfaldet stiller krav om kunnskap og fleksibilitet hos gravplassforvaltninga. Spørsmålet om kva eit livssyn har å seie for tenkinga kring gravferd, gravlegging og kremasjon, rommar minst to plan. Det første planet er kva dei etterlatne lokalt ønskjer for den konkrete grav-

ferda. Det andre planet er kva læresetningane til livssynssamfunnet seier, det vil seie autoritative tekstar og leiande personar. Utvalet har inntrykk av at spelerommet på det første planet ofte er større enn på det andre. Det vil seie at dei etterlatne kan ha andre ønske eller større fleksibilitet når ei gravferd skal gjennomførast enn bøkene om livssynet deira gjev inntrykk av. For gravplassforvaltninga vil det sjølv sagt vere ønska til dei etterlatne – det første planet – som veg tyngst.

Verdiar og behov knytte til livssyn har blitt løfta fram i gravferdslova, men det finst sjølv sagt også andre verdiar og behov som skal ha vekt. Eit ønske som blir grunngeve i eit livssyn, bør respekterast, men det bør også ønske som ikkje er grunngeve slik. Dersom nokon ønskjer rask gravlegging, bør dei kunne få det sjølv om dei ikkje er jødar eller muslimar.

Lovgjevinga bør så langt som råd ikkje setje rammer som hindrar gravlegging i tråd med oppfatningane til dei ulike livssynssamfunna. Dette er eit ansvar for sentrale styresmakter, medan gravplassforvaltninga lokalt må opptre innanfor rammene lova til kvar tid set. Kvar den praktiske eller økonomiske grensa for tilrettelegginga går, må ein finne ut i praksis. Det ligg ei grense i at det er gravlegginga og grava som skal tilretteleggjast. Til dømes blir ansvaret for å leggje til rette avslutta etter fredingstida. Dersom etterlatne ønskjer at grava aldri skal gjenbrukast, må dei betale gravleige som alle andre. Dette gjeld sjølv om forbod mot gjenbruk kan vere ei føring som livssynssamfunnet set.

### **5.4 Prinsipp 4: Lovgjevinga skal likestille gravferdsformene**

Lovgjevinga skal leggje til rette for ulike gravferdsformer, men ikkje stimulere dei etterlatne til å velje den eine gravferdsforma framfor den andre. Lovgjevinga skal til dømes ikkje favorisere etterlatne som vel ei gravferdsform som krev mindre offentlege ressursar, som til dømes oskespreiing eller anonym urnegrav.

### **5.5 Prinsipp 5: Eitt menneske får éi grav**

Utvalet har lagt til grunn at ein vidarefører gjeldande rett om at gravlegginga er éi endeleg handling. Leivningane etter avlidne skal haldast samla. Anten skal kista eller urna gravleggjast, eller så skal oska spreia på éin stad.

<sup>1</sup> I Oslo kommune er det fastsett følgjande i vedtektene § 12 sjetto ledd: «Gravferdsetaten kan på anmodning anlegge egne gravfelt for de ulike religioner. Det legges ikke til rette for nye egne felt for ulike trossamfunn innenfor de ulike religioner.»

## **5.6 Prinsipp 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 avlidne. Det er eit lokalt ansvar å vurdere behovet for å leggje til rette for gjenbruk og eventuelt sørge for at dei som leiger grav, betaler for det.

Gravplassforvaltninga har ansvar for å ta vare på det kollektive minnet ved å verne graver etter

gravferdsforskrifta § 27. Forskrifta nemner følgjande grunnar til vern: «alder, at det representerer en stilhistorie, har et lokalt særpreg i form eller materialbruk, gir uttrykk for en interessant personalhistorie eller er unikt». Også teksten på eit gravminne kan vere grunn til å verne det.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sjø Klingberg 2013 side 93–99.

## Kapittel 6

# Likestilling av kremasjon og kistegravlegging

Kremasjon er ikkje likestilt med kistegravlegging, verken økonomisk eller juridisk. Årsaka til den økonomiske ulikskapen er heimelen til å krevje kremasjonsavgift. 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. Grunngevinga for å velje kremasjon kan vere religiøs eller ikkje. For dei som føretrekkjer kremasjon ut frå livssynet, er kremasjonsavgifta ein meirkostnad som dei som trur eller tenkjer annleis slepp.

Utvalet har gjort ei samfunnsøkonomisk kostnadsberekning som viser at avstanden til krematorium og gjenbruk av graver er avgjerande for den samfunnsøkonomiske lønsemda av kremasjon samanlikna med kistegravlegging, medan tomtekostnaden spelar ei mindre rolle. Utvalet gjer i dette kapittelet framlegg om å oppheve heimelen til å krevje kremasjonsavgift, likestille gravferdsformene juridisk og gje gravplassforvaltninga lokalt ansvaret for båretransport til krematorium.

## 6.1 Kremasjon

### 6.1.1 Mandatet

Utvalet er bede om å greie ut økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging, sjå kapittel 2. Utvalet tolkar mandatet slik at økonomisk likestilling skal vurderast med tanke på innbyggjarane, det vil seie at det ikkje skal koste meir for dei etterlatne om avlidne blir kremert, enn om avlidne blir gravlagd i kiste. Som grunnlag for vurderingane har utvalsmedlemmen Anne Line Bretteville-Jensen gjort ei samfunnsøkonomisk kostnadsberekning av gravferdsformene, sjå vedlegg 3. Kostnadsberekninga er oppsummert i kapittel 6.3 nedanfor, men utvalet vil oppmode om at ein les vedlegg 3 for å få oversikt over føresetnadene og samanhengane.

### 6.1.2 Kven vel kremasjon, og kven vel kistegravlegging?

#### 6.1.2.1 Haldninga til kremasjon i ulike livssynssamfunn

Livssynssamfunna har ulike haldingar til kremasjon.<sup>1</sup> Innanfor Den norske kyrkja spelar det ikkje ei rolle om liket blir kremert eller gravlagt i kiste. Den romersk-katolske kyrkja aksepterte kremasjon på det andre Vatikan-konsilet i 1963.<sup>2</sup> For hinduar har kremasjon religiøs mening – å reinse sjela og frigjere henne frå kroppen og leggje til rette for gjenfødning.<sup>3</sup> Med andre ord: Eit element i gravferda kan dreie seg om pragmatikk for eit livssyn, men for eit anna livssyn kan det ha æva som ramme. Ein skal likevel vere merksam på at haldingane og ønskemåla for gravferda kan variere innanfor dei ulike livssynssamfunna, mellom anna ut frå tradisjon i heimlandet.

Samarbeidsrådet for trudoms- og livssynssamfunn gav i 2009 ut rapporten *Livsfaseriter* som skildrar tenkinga om mellom anna døden innanfor dei ulike trudoms- og livssynssamfunna, sjå Plesner og Døving 2009.<sup>4</sup> Samarbeidsrådet for trudoms-

<sup>1</sup> Sjø Plesner og Døving 2009, Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 124–127 og Prop. 81 L (2010–2011) side 12.

<sup>2</sup> Lahtinen 1989 side 38, Encyclopedia 2005 side xx og Ruud 2008 side 62.

<sup>3</sup> Hadders 2012 side 203–205. Hadders gjer i artikkelen greie for tenkinga bak kremasjon i hinduismen og held dette opp mot reguleringa av kremasjon i Noreg. – På spørsmål frå utvalet svarar 18 av 24 krematorium at dei etterlatne kan vere til stades eller sjå når kista blir ført inn i omnen. 11 har eit vindauge dei kan følgje med gjennom. Dette er ei tilpassing til hinduisk gravferdstradisjon, men i røynda har fleirtalet av dei som ønskjer å nytte vindauget, ikkje ei livssynsmessig grunngeving, sjå fråsegn 29. september 2012 frå Vestfold krematorium i høyringa om endringar i gravferdsforskifta.

<sup>4</sup> Ruud 2008 gjer greie for gravskikkjar osb. i jødedomen (side 17–32), islam (side 33–46), hinduisme (side 47–54), buddhisme (side 55–60) og kristendomen (side 61–85). Innanfor dei store livssyna finst det ulike retningar og tradisjonar. Til dømes finn ein jødiske tradisjonar som ikkje aviser kremasjon, sjå Ruud 2008 side 24–25.

og livssynssamfunn har òg gjeve ut heftet *Døving og Kartzow Huuse 2010* der det heiter:

Kremasjon er avvist innen flere tradisjoner som ortodoks jødedom, ortodoks kristendom, bahai-samfunnet og islam. Muslimer og bahaier har avgrensede områder på offentlige gravlunder mens jødiske trossamfunn eier egne og religiøst innvierte gravområder. De muslimske feltene har graver staket ut mot Mekka og tilgang på rennende vann (til renselse før bønn). Ideelt sett skal muslimer gravlegges uten kiste og i en spesielt formet grav, men dette gjennomføres ikke i Norge grunnet lovverk. (...) Protestanter, en del katolikker, buddhister fra Thailand, hinduer og sikher anvender kremasjon.

For dei som ønskjer kremasjon, er avgifta på kremasjon 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. Til dømes gjer kremasjonsavgifta gravferda dyrare for hinduar fordi trua deira krev kremasjon.

Den nye føresegna i gravferdslova § 6 andre ledd slår fast at kommunen der avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, skal sørge for eller betale for grav «som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov». Ëi form for tilrettelegging ut frå «religiøse og livssynsmessige minoriteters behov» er det likevel heimel til å krevje at dei etterlatne betaler for, og det er kremasjon.

#### 6.1.2.2 *Haldninga til kremasjon blant innbyggjarane. Intervjuundersøking utført av SSB*

SSB tok på oppdrag frå utvalet med spørsmål om gravferd i ei intervjuundersøking sommaren 2013, sjå kapittel 2. Rapporten frå SSB er trykt som vedlegg 4 og gjev opplysningar om målgruppe, utval, signifikans osv.

Over 80 prosent av respondentane gav eit svar på kva gravferdsform dei ønskte for si eiga gravferd. Blant dei som gav eit svar, fordeler ønska seg slik:

- Kistegrav: 50 prosent
- Urnegrav: 37 prosent
- Oskespreiing: 13 prosent

Om lag halvparten av dei som svarte på undersøkinga, er 44 år eller yngre og har truleg ikkje

følgd egne foreldre til grava. Personleg røynsle kan endre haldningar. Dette atterhaldet bør ein ha med seg.

Om ein slår saman dei som ønskte seg urnegrav og dei som ville ha oska si spreidd, blir kremasjonsprosenten 50 prosent. Tala tyder på at det ikkje vil bli fleire vanlege urnegraver, men at det vil bli fleire kremasjonar og fleire oskespreiingar.

Blant dei som ønskjer kremasjon, har mange delteke i ei gravferd med kremasjon tidlegare. Blant dei som ønskjer kistegravlegging, er det mange som ikkje har delteke i ei gravferd med kremasjon.

### 6.1.3 **Synspunkt på kremasjonsavgifta i 2010 og 2011**

#### 6.1.3.1 *Høyringa i 2010*

I høringsnotatet frå juni 2010 som låg til grunn for Prop. 81 L (2010–2011), tok departementet opp spørsmålet om økonomisk likestilling: «Departementet har vurdert om de to gravferdsformer burde likestilles i økonomisk forstand, slik at retten til fri grav ble utvidet til også å omfatte rett til kremasjon uten avgift.» Tanken var såleis at økonomisk likestilling ville seie å oppheve heimele til å krevje kremasjonsavgift. I høyringa uttalte noko under halvparten av fellestråda seg om behovet for å likestille kremasjon og kistegravlegging som gravferdsform. Dei fleste gjekk inn for økonomisk likestilling og meinte at det bør skje så snart som mogleg, sjå Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.13.1. Utvalet legg til grunn at gravplassforvaltningane er positive til at kremasjonsavgifta fell bort, men strekar under at dei ikkje har fått høve til å ta stilling til finansieringsmodell eller kompensasjon for bortfallet av avgifta.

#### 6.1.3.2 *Kyrkjemøtet 2010*

Kyrkjemøtet uttalte seg i sak KM 09/10 om framlegga som seinare blei fremja i Prop. 81 L (2010–2011). Sitatet nedanfor er ikkje frå sjølve vedtaket, men frå saksframlegget. Utvalet legg til grunn at teksten reflekterer haldninga til Kyrkjemøtet.

Komiteen mener tiden er mer enn moden for å gi pålegg om økonomisk likestilling.

Det er behov for snarest mulig å gjennomgå systemet med avgifter og annen brukerbetalning ved gravferd, og også utgifter ved transport av kister og overføring av kister mellom kommuner. Svært mange av høringsinstansene understreker behovet for en slik gjen-

nomgang. Undersøkelser viser også at det er store variasjoner mht kremasjonsavgiften.

Komiteen mener det er grunn til å se på hva som kan gjøres for å øke antall krematorier, bl.a. der avstanden mellom krematoriene er stor.

### 6.1.3.3 Komiteen på Stortinget i juni 2011

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen på Stortinget uttalte seg om kremasjon i Innst. 393 L (2010–2011):

Komiteen ser at det kan virke urimelig at dersom en velger kremering må det betales privat for dette, selv om kremasjon gjennomføres langt rimeligere enn kostnadene som er forbundet med opparbeidelse og bruk av kiste-graver. Kostnaden har også veldig store variasjoner.

Komiteen støtter at det settes i gang en utredning for å likestille kremasjon og kiste-begravelse økonomisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til og støtter de fleste som har uttalt seg om å likestille kremasjon og kistegravlegging som gravferdsform, og mener at dette bør skje så snart som mulig. Med bakgrunn i at kremasjon gjennomføres langt rimeligere enn kostnadene som er forbundet med opparbeidelse og bruk av kistegraver, så vil dette på sikt redusere kommunenes kostnader.

Disse medlemmer går inn for å fjerne lovfestingen i § 10 av at det kan kreves avgift for kremasjon (gjeldende lovs åttende ledd og nytt sjette ledd i lovforslaget). Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 10 åttende ledd oppheves.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener kommunene må sørge for at de to gravferdsformene likestilles i økonomisk forstand, slik at retten til fri grav blir utvidet til også å omfatte rett til kremasjon uten avgift. Disse medlemmer vil derfor fjerne henvisningen til avgift for kremasjon i § 21 og fremmer følgende forslag:

«§ 21 annet ledd skal lyde:

Avgifter for bruk av seremonirom og feste av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra fellesrådet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre går inn for å likestille ulike former for begravelse, men mener det må være opp til den enkelte kom-

mune om det skal kreves avgift. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 21 annet ledd skal lyde:

Avgifter for bruk av seremonirom, kiste- eller urnegrav og feste av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra fellesrådet.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil foreslå at gravferdsloven blir endret slik at kommunen avgjør om det skal kreves avgift for kistegravlegging eller kremasjon ut fra lokale forhold.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak for Stortinget hvor kommunene selv gis mulighet til å fastsette de ulike avgiftene for ulike gravferdsformer.»

### 6.1.4 Utviklinga i kremasjonsprosenten. Talet på krematorium

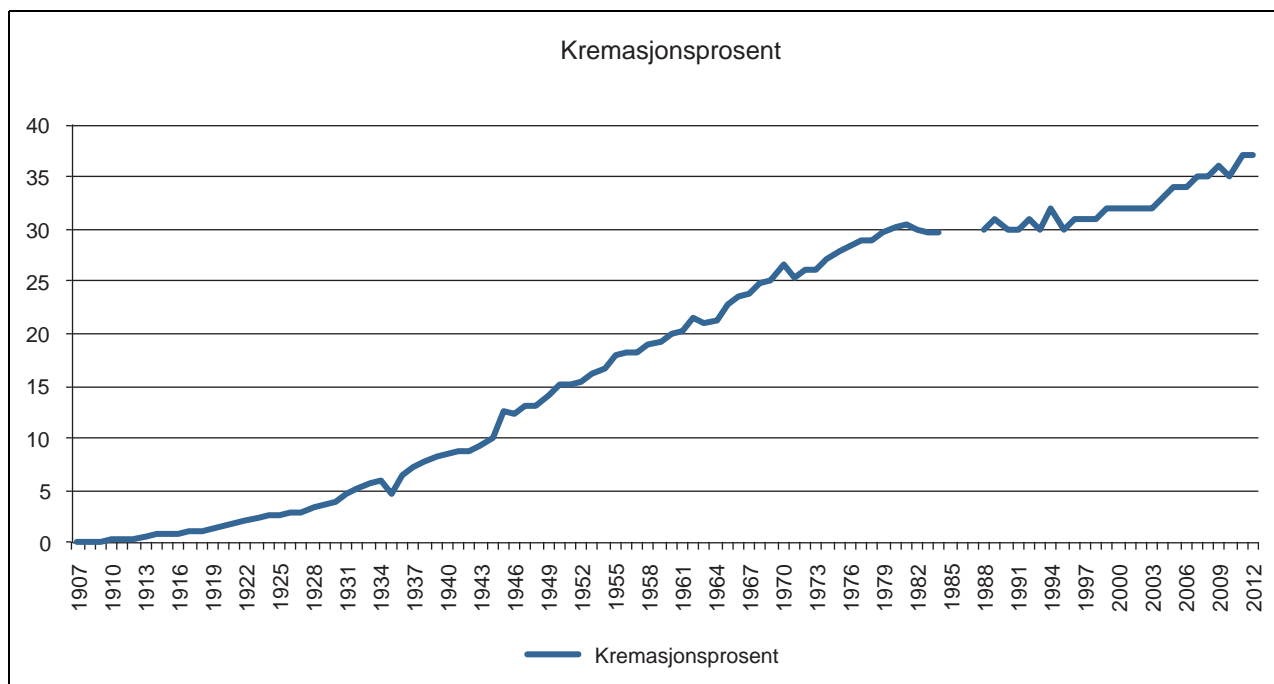
Kremasjonsprosenten i Noreg har utvikla seg jamt og sakte, sjå figur 6.1. Den første kremasjonen fann stad i Noreg i 1907. Frå 1917 blei meir enn éin prosent av dei avlidne kremerte, og frå 1928 blei meir enn 1000 avlidne kremerte kvart år.

Det har vore krematorium på 41 stader i Noreg. No er det 24. Tidlegare har det vore krematorium på desse 17 stadene:<sup>5</sup>

- Asker (1961–2009)
- Askim (1965–2006)
- Borge (no del av Fredrikstad) (1963–1992)
- Borre/Horten (1940–2010)
- Fredrikstad (1965–2006)
- Hamar (1938–2008)
- Haugesund (1967–2007)
- Kongsberg (1973–2006)
- Larvik (1956–2003)
- Moss (1938–2001)
- Orkdal (–1998)
- Røros (1980–2009)
- Tønsberg (1939–2010)
- Ullensaker (1972–1982)
- Verdal (1969–2006)
- Vestvågøy (1939–2002)
- Tromsø (1957–1999)

Delen som vel kremasjon, har auka med om lag 0,3 prosentpoeng kvart år sidan 1990. I Norden

<sup>5</sup> I parentes står etableringsåret, og det siste året kremasjonsstatistikken viser at det blei gjennomført kremasjonar der. Kjelder: Kremasjonsstatistikken, gravplassrådgjevarer og tidsskriftet Kirkegården nr. 1/1995 side 14, personlig informasjon frå Dene Støe i Ullensaker kyrkjelege fellesråd.



Figur 6.1 Utviklinga i kremasjonsprosenten i Noreg frå 1907 til 2012. X= årstal Y = kremasjonsprosent.

Kjelde: Kremasjonsstatistikken til gravplassrådgjevaren og Encyclopedia 2005 side 433–456. Det manglar dessverre tal for nokre år på 1980-talet.

har kremasjonsprosenten i Noreg auka saktast, sjå kapittel 4. Prosenten har halde seg trass i nedlegging av krematorium i samband med dei nye utsleppskrava som tok til å gjelde i 2007. Når eit krematorium blir lagt ned, må kista køyrast lenger for å bli kremert. Ein skulle tru at større avstand til krematoriet ville føre til færre kremasjonar. Emosjonelt kan det vere stor skilnad for dei etterlatne at kista må køyrast fleire mil «åleine» til krematoriet samanlikna med at dei etterlatne tidlegare følgde bårebilen frå seremonistaden til krematoriet. Likevel viser utviklinga i Noreg at kremasjonsprosenten ikkje har gått ned som følgje av nedleggingane.

### 6.1.5 Kapasiteten i krematoria i dag

I 2012 blei 15 455 avlidne kremerte i Noreg i 24 krematorium med til saman 30 omnar. Utsleppsløyvet set eit tak på 200 kremasjonar per år for 11 av desse omnane. Krematoria i Noreg har til saman kapasitet til om lag 24 000 kremasjonar per år innanfor den ordinære arbeidstida til dei tilsette, det vil seie utan at dei tilsette må arbeide på kvelden eller skrive overtid. Omnane har teknisk sett høgare kapasitet. Her ligg ein reservekapasitet. I dei tilfella i tabell 6.1 der den ledige kapasiteten er negativ, har krematoriet truleg dispensasjon for å kremere fleire enn 200 per år.

Den ledige kapasiteten på 8344 kremasjonar utgjer 35 prosent av full kapasitet. Kapasiteten fordelar seg svært ujamt. Ti krematorium har ikkje kapasitet til å takle vesentleg auke i talet på kremasjonar, det vil seie at dei har 15 prosent eller lågare ledig kapasitet. Dette gjeld: Arendal, Bærum, Drammen, Gjøvik, Harstad, Kongsvinger, Narvik, Odda, Ringerike og Steinkjer. Åtte av desse krematoria har omnar avgrensa til 200 kremasjonar per år.

Den ledige kapasiteten inneber at talet på kremasjonar kan auke med 50 prosent utan at det trengst nye krematorium, men ein har då ikkje teke omsyn til at den ledige kapasiteten ikkje alltid finst der kista er. Ein har heller ikkje teke omsyn til at det er naudsynt med ledig kapasitet innanfor ein region for at krematoria kan avlaste kvarandre ved planlagd og akutt stans i drifta.<sup>6</sup>

Dersom ein legg til grunn befolkningsframskrivinga til SSB, vil ein nå den gjeldande kapasitetsgrensa på 23 799 kremasjonar per år:

- i 2054 dersom kremasjonsprosenten framleis er 37 prosent

<sup>6</sup> Kommunestyret i Tromsø har vedteke å byggje krematorium ved Sandnessund gravlund. Dette vil i så fall bli det nordlegaste krematoriet i Noreg. Sidan det vil gå nokre år før dette krematoriet vil kunne stå ferdig, har utvalet ikkje teke mogleg komande kapasitet i Tromsø med i sine vurderingar. Det same gjeld for krematoriet som er vurdert på Røros.

Tabell 6.1 Kapasitet og faktiske kremasjonar i alle krematorium i Noreg.

Krematorium	Kremasjonar i 2012	Kapasitet i 2013	Ledig kapasitet	Ledig kapasitet i prosent
Halden	113	200	87	44 %
Sarpsborg	1 050	1 250	200	16 %
Bærum	1 071	1 250	179	14 %
Skedsmo	719	1 100	381	35 %
Oslo	3 553	4 500	947	21 %
Kongsvinger	171	200	29	15 %
Gjøvik	1 100	1 200	100	8 %
Drammen	1 011	1 100	89	8 %
Ringerike	233	200	-33	-17 %
Vestfold	1 024	2 400	1 376	57 %
Skien	318	1 000	682	68 %
Tinn	97	200	103	52 %
Arendal	192	199	7	4 %
Kristiansand	245	200	-45	-23 %
Stavanger	501	1 150	649	56 %
Bergen	1 681	2 000	319	16 %
Odda	208	200	-8	-4 %
Kristiansund	189	1 250	1 061	85 %
Ålesund	323	1 000	677	68 %
Trondheim	1 031	2 400	1 369	57 %
Steinkjer	187	200	13	7 %
Bodø	81	200	119	60 %
Narvik	184	200	16	8 %
Harstad	173	200	27	14 %
<i>Sum</i>	<i>15 455</i>	<i>23 799</i>	<i>8 344</i>	<i>35 %</i>

- i 2032 dersom kremasjonsprosenten aukar med eit halvt prosentpoeng kvart år framover og
- i 2029 dersom kremasjonsprosenten har auka til 50 prosent.

Landsgjennomsnittet dekkjer over dei regionale ulikskapane i krematoriekapasitet og at nokre regionar dessutan vil oppleve større auke i talet på avlidne enn andre.

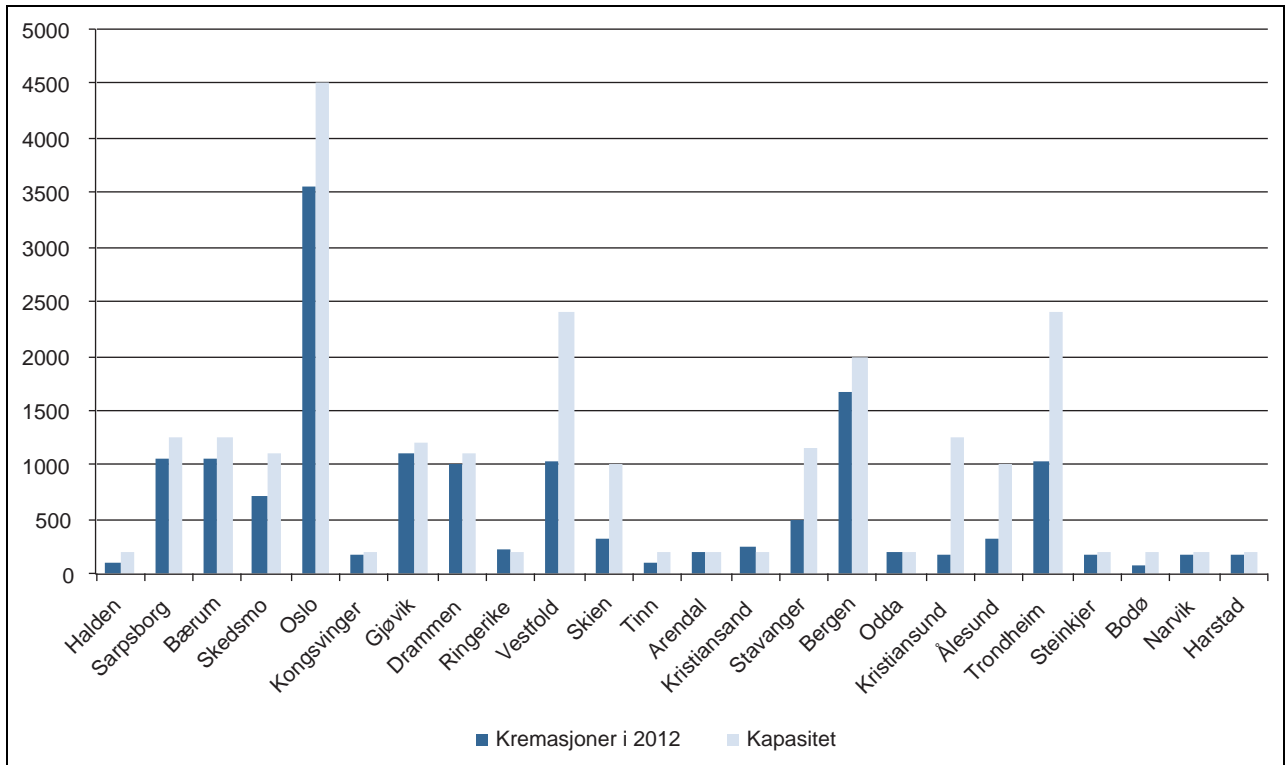
### 6.1.6 Ligg krematoria der folk bur?

Kartet i figur 6.3 viser at dei fleste krematoria ligg der det bur mykje folk. Dei store krematoria ligg

stort sett der det bur mest folk. Nord for Harstad finst det i dag ikkje krematorium. I Agder og i Nord-Noreg er krematoria små.

For utvalet har SSB rekna ut kor stor del av befolkninga som bur med ulik avstand til næraste krematorium (i luftlinje):

- 35 prosent av befolkninga har under 10 kilometer til næraste krematorium
- 22 prosent av befolkninga har mellom 10 og 25 kilometer til næraste krematorium
- 18 prosent av befolkninga har mellom 25 og 50 kilometer til næraste krematorium
- 11 prosent av befolkninga har mellom 50 og 100 kilometer til næraste krematorium
- 15 prosent av befolkninga har over 100 kilometer til næraste krematorium



Figur 6.2 Talet på kremasjoner i 2012 og på kapasitet innanfor ordinær arbeidstid ved krematoria i Noreg.

Kjelde: Tala i tabell 6.1

SSB har rekna ut kor mange innbyggjarar som bur med ulik avstand til kvart einaste krematorium i Noreg. Tala i tabell 6.2 viser at det er ulikt befolkningsgrunnlag for dei etablerte krematoria.

### 6.1.7 Vurdering: Har ein for få krematorium i Noreg?

Per i dag har over halvparten av alle innbyggjarar mindre enn 25 kilometer i luftlinje til næraste krematorium. Om lag kvar fjerde innbyggjar har meir enn 50 kilometer til næraste krematorium, og om lag kvar sjuande innbyggjar har meir enn 100 kilometer til næraste krematorium.

Innbyggjarane skal ha eit reelt val mellom kremasjon og kistegravlegging, sjå kapittel 5 og prinsipp 4. Derfor må krematoriekapasiteten i Noreg tilpassast auken i talet på avlidne og med ønska til dei etterlatne. Utvalet legg til grunn at etablering og drift av krematorium er eit lokalt ansvar. Det er gravplassforvaltningane sjølve som må avgjere om, når og kvar dei vil investere i ny krematoriekapasitet.

Gjennom framlegga i dette kapittelet legg utvalet opp til å føre vidare og styrkje det lokale ansvaret for kremasjon i Noreg. Framlegga legg til rette for insentiv for gravplassforvaltninga lokalt til å

etablere ein meir tenleg krematoriestruktur og eventuelt til etablering av nye krematorium. Utvalet vil peike på at kommunane og gravplassforvaltningane kan samarbeide om krematorium, til dømes gjennom felles planlegging, samarbeidsavtarar eller felles eigarskap.

Sjølv om ansvaret ligg lokalt, meiner utvalet at det vil vere eit viktig signal frå staten dersom investeringar i ny krematoriekapasitet blei omfatta av ei rentekompensasjonsordning der staten tek renteutgiftene.

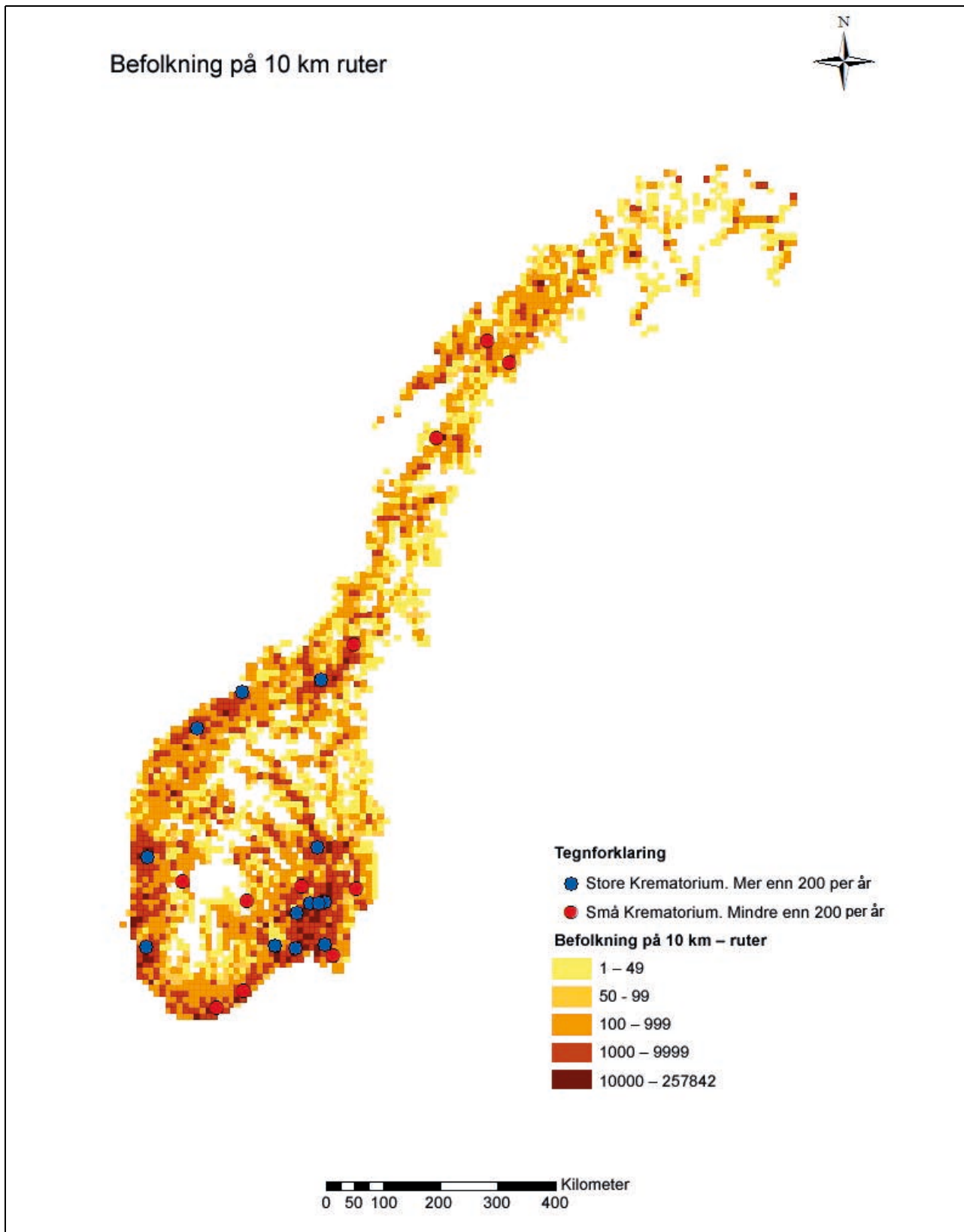
## 6.2 Kremasjonsavgifta skapar økonomisk ulikskap mellom gravferdsformene

### 6.2.1 Nærare om kremasjonsavgifta

Gravferdslova § 10 sjuande ledd gjev heimel til å krevje avgift for kremasjon. Avgifta blir fastsett av kommunen etter framlegg frå fellestrådet, sjå gravferdslova § 21.

Avgifta går attende til då kremasjon blei lovleg i Noreg med den første lova om kremasjon i 1898. I NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* gjekk utvalet inn for at det ikkje skulle vere høve til å krevje avgift ved kremasjon av innanbygds, sjå





Figur 6.3 Kart over Noreg delt i ruter à 10 kilometer der mørk farge signaliserer tett befolkning og lys farge mindre tett.

Krematoria er markerte med blå sirkel for store krematorium (med meir enn 200 kremasjonar per år) og raud for små krematorium (med mindre enn 200 per år).

Kjelde: SSB

Tabell 6.2 Talet på innbyggjarar som bur med ulik avstand til krematoria i Noreg. Avstanden er luftlinje.

Krematorium (årleg kapasitet)	Talet på inn- byggjarar som bur mindre enn 10 km frå krematoriet	Talet på inn- byggjarar som bur mindre enn 25 km frå krematoriet	Talet på inn- byggjarar som bur mindre enn 50 km frå krematoriet	Talet på inn- byggjarar som bur mindre enn 100 km frå krematoriet
Halden (200)	27 179	41 858	174 547	409 759
Sarpsborg (1250)	55 695	133 782	273 998	1 407 506
Bærum (1250)	200 510	804 039	1 239 588	1 753 534
Skedsmo (1100)	162 566	755 467	1 155 534	1 701 256
Oslo (4500)	490 553	894 082	1 218 301	1 794 402
Kongsvinger (200)	13 244	22 912	60 052	996 908
Gjøvik (1200)	25 543	56 248	157 554	377 178
Drammen (1100)	84 966	206 219	932 935	1 874 879
Ringerike (200)	22 955	41 029	239 773	1 538 132
Vestfold (2400)	30 297	158 576	264 612	901 259
Skien (1000)	55 944	95 923	169 781	554 668
Tinn (200)	3486	4375	7361	66 281
Arendal (199)	33 673	69 757	97 454	255 001
Kristiansand (200)	73 893	114 238	163 099	259 464
Stavanger (1150)	139 435	234 572	299 318	351 250
Bergen (2000)	157 056	309 122	377 427	422 973
Odda (200)	5919	7429	12 126	49 270
Kristiansund (1250)	20 820	27 083	37 304	89 006
Ålesund (1000)	33 555	63 523	91 942	166 365
Trondheim (2400)	161 553	208 049	254 054	326 859
Steinkjer (200)	14 136	26 162	61 167	122 266
Bodø (200)	40 109	46 241	49 170	65 909
Narvik (200)	14 227	16 364	20 506	34 679
Harstad (200)	21 066	25 638	30 283	49 042

Kjelder: SSB og spørjeundersøkinga til krematoria (kapasitet)

NOU 1989: 7 side 234, men dette kom ikkje med då gravferdslova blei vedteken i 1996.

Det blir ikkje gjeve statlege tilskot til bygging, drift eller miljøtilpassing av krematorium. Det er kommunane som finansierer krematoria gjennom fellesråda med ein del brukarbetaling. Då framlegget til strengare krav til utsleppa frå krematoria var på høyring i 2002, konstaterte Kommunal- og regionaldepartementet at kostnadene knytte til investering i reinsing kunne bli dekte gjennom kremasjonsavgifta.<sup>7</sup> Det er med andre ord bua til dei avlidne som saman med kommunane der krematoria ligg, som har finansiert dei nye anlegga som blei bygde for å møte reinsekrava.

Avgiftene varierer mellom kommunane. Det er vanleg å skilje mellom kva innbyggjarar i eigarkommunen må betale, og kva andre må betale. Det varierer kor mange avlidne som kjem frå eigarkommunen eller eigarkommunane. Svara på spørjeundersøkinga til krematoria sommaren 2013, viser at krematoria gjennomsnittleg har 44 prosent utanbygds kremasjonar, men dette varierer frå 6 prosent i Halden til 90 prosent på Gjøvik.

<sup>7</sup> Brev frå KRD til SFT 7. juni 2002. Ut frå prinsippet om at forureinaren skal betale, var det ikkje aktuelt for SFT å kompensere kommunane for meirutgiftene med statlege overføringar, sjå Klif 2002 side 11.

### 6.2.2 Kor mykje kremasjonsavgift blir teke inn?

Utvalet sendte sommaren 2013 ut eit spørjeskjema til alle krematoria med spørsmål om mellom anna økonomiske data. Alle krematoria svarte på spørjeskjemaet. Det blei kravd inn om lag 40 millionar kroner i kremasjonsavgift i 2012.<sup>8</sup>

Krematoria gav opplysning om kremasjonsavgifta innanbygds og utanbygds. Gjennomsnittleg avgift per kremasjon var kr 2344, men dette varierte frå kr 648 (Halden) til kr 5680 (Vestfold). For innanbygds kremasjonar på stader med krematorium var gjennomsnittet kr 772 i kremasjonsavgift. Tolv krematorium opplyser at dei ikkje tek kremasjonsavgift dersom avlidne var folkeregistrert i kommunen ved dødsfallet (innanbygds). Høgaste kremasjonsavgift innanbygds der gravplassforvaltninga har eige krematorium, var kr 3300 (Oslo). For utanbygds kremasjonar var gjennomsnittet kr 4512 i kremasjonsavgift. Lågaste kremasjonsavgift for utanbygds var kr 3100 (Kongsvinger) og høgaste kr 6314 (Kristiansand). Dette inneber ikkje at dei etterlatne betalte heile beløpet. Ein del plassar sender krematoriet fakturaen til gravplassforvaltninga der avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet. Kva gravplassforvaltninga krev av dei etterlatne, kom fram i den nettbaserte spørjeundersøkinga til kyrkjeverjene sommaren 2013: Gjennomsnittleg kremasjonsavgift var kr 3002. Om lag 12 prosent av gravplassforvaltningane svarte at dei ikkje tek betalt for kremasjon av innanbygds. Gjennomsnittleg kremasjonsavgift var kr 3815 om ein ser bort frå dei stadene kremasjon er gratis.

20 krematorium gav opplysning om driftskostnadene for krematoriet; dei andre sakna separate rekneskap. I desse tala ligg ikkje finanskostnadene. Ein må òg vere merksam på at tala ikkje baserer seg på ein gjennomgang av rekneskapa og heller ikkje på eit standardisert oppsett over kva for kostnader som skal med og ikkje med. For desse 20 krematoria var dei samla gjennomsnittlege driftskostnadene fordelte per kremasjon på kr 2590, men dei store krematoria trekkjer gjennomsnittet ned. Dersom ein reknar gjennomsnittet av dei 20 ulike gjennomsnittlege driftskostnadene

per kremasjon, er kostnaden kr 3945 per kremasjon.

20 krematorium svarte på spørsmålet om investeringar dei siste 15 åra. Desse krematoria rapporterte om investeringar på over ein halv milliard kroner.<sup>9</sup> Ein vesentleg del av desse investeringane har samanheng med dei nye reinsekrava frå 2007 i form av nybygg eller oppgradering av eksisterande krematorium. Desse same krematoria rapporterte om investeringar på rekneskapan for 2012 på over kr 17 millionar, dvs. over kr 1170 per kremasjon i 2012.

Utvalet legg til grunn at avgiftsnivået i dag ikkje dekkjer både drifts- og finanskostnadene.

### 6.2.3 Lokal subsidiering reduserer ulikskapen

Allereie i 1912 var kremasjon gratis for avlidne som var folkeregistrerte i Bergen ved dødsfallet, sjå Ot.prp. nr. 19 (1912) side 4. Det er det framleis. I den nettbaserte spørjeundersøkinga til kyrkjeverjene sommaren 2013 svarte 24 prosent at gravplassforvaltninga eller kommunen subsidierte kremasjonsavgifta.

Eit lokalpolitisk vedtak om å arbeide for auka kremasjonsprosent er eit sterkt signal til lokalsamfunnet som spelar saman med dei økonomiske insentiva. 20 prosent av kyrkjeverjene svarte at det lokalpolitisk var eit ønske å auke kremasjonsprosenten. Hos desse var gjennomsnittleg kremasjonsavgift for innanbygds kr 2274, medan gjennomsnittet for heile landet var om lag kr 3000. Av desse tok 28 prosent ikkje kremasjonsavgift. Dei stadene der kyrkjeverjene svarte at ein ikkje hadde lokalpolitisk ønske om å auke kremasjonsprosenten, eller der kyrkjeverja ikkje visste, låg innanbygds kremasjonsavgift gjennomsnittleg på kr 3283, det vil seie over kr 1000 høgare.

#### 6.2.3.1 Sideblikk: Andre lokale tiltak for å stimulere til val av kremasjon

Gravplassforvaltninga kan stimulere dei etterlatne til å velje kremasjon på fleire måtar enn å redusere kremasjonsavgifta. I Sandnes har dei ei rekkje aktuelle tiltak, sjå Sandnes kommune 2011 side 27–29:

- Informere om kremasjon og oskespreiing
- Etablere vakre urnefelt og minnelundar
- Reservere eldre, attraktive gravfelt for urnegraver

<sup>8</sup> På Skedsmo tek dei eit administrasjonsgebyr på kr 600 for alle kremasjonar. Dette saknar sjølvstendig heimel og må sjåast på som ei kremasjonsavgift. I Trondheim tek dei kr 420 for urna, men null for kremasjonen. Kremasjonsavgifta dekkjer dei fleste plassar både kremasjonen og urna. Utvalet meiner det er rett å rekne betalinga for urna som kremasjonsavgift.

<sup>9</sup> Investeringane som skjedde for fleire år sidan, skjedde med høgare kroneverdi.

- Informere om at ei urnegrav kan vere ei økonomisk føremon ved at ho kan romme fire urner (innanfor same fredingstid) utan at ein må betale meir i gravleige
- Redusere gravleiga på urnegraver
- Leggje til rette for urnegravlegging same dag som gravferdsseremonien eller dagen etter
- Leggje til rette for ei verdig ramme kring urnegravlegginga

#### 6.2.4 Stønaden frå NAV til båretransport reduserer den økonomiske ulikskapen mellom gravferdsformene

##### 6.2.4.1 Stønad til båretransport til krematorium

Folketrygdlova kapittel 7 gjev rett til stønad ved gravferd, mellom anna til båretransport i samband med kremasjon. Stønaden frå NAV dekkjer kostnader dei etterlatne elles ville hatt ved å velje kremasjonen.

Ifølgje folketrygdlova § 7-3 er det eit vilkår at båretransporten overstig 20 kilometer. Grensa på 20 kilometer for å få stønad til båretransport blei innført i 1991, sjå Ot.prp. nr. 41 (1990–91). Bakgrunnen var at ein ville avgrense auken i utgiftene etter at ein frå 1986 kunne få dekt utgifter til båretransport innanfor kommunen.

Stønaden dekkjer transporten av kista til krematoriet og køyringa attende med tom bil. NAV gjev ikkje stønad til transport av urna attende til gravplassen fordi transport av urna ikkje blir rekna som «nødvendige utgifter». NAV si tolking av regelverket inneber at dei etterlatne betaler for transport av urna frå krematoriet. Dersom dei etterlatne eller andre hentar ut urna, skal gravplassforvaltninga stille krav som sikrar at urna ikkje kjem på avvegar, sjå gravferdsforskrifta § 36 andre ledd.

80 prosent av mottakarane av gravferdsstønad søkte gjennom eit gravferdsbyrå, opplyser NAV. Sjølv om byråa kanskje ikkje tek spørsmålet opp direkte, kan ein leggje til grunn at byråa kjenner reglane og vurderer om klienten har grunnlag for å krevje gravferdsstønad. Inntrykket til NAV er at innbyggjarane får god informasjon frå byråa. Ein kan derfor truleg leggje til grunn at det ikkje er noko stort underforbruk av stønad til båretransport.

##### 6.2.4.2 Vurdering: Uheldige insentiv

Stønaden til båretransport medverkar til økonomisk likestilling mellom kremasjon og kistegravlegging på to måtar: For det første reduserer stø-

naden til båretransport frå NAV kostnadene for dei etterlatne ved kremasjon. For det andre inneber stønaden at geografi spelar mindre rolle: Det kostar ikkje meir med kremasjon om avlidne budde langt frå eit krematorium.

På den andre sida svekkjer stønaden til båretransport ved kremasjon insentiva for gravplassforvaltninga til å etablere eit krematorium eller til å utvide kapasiteten ved å reinse utsleppa. Utgiftene til stønad til båretransport ved kremasjon har truleg auka som følgje av at krematorium ble lagde ned då dei nye reinsekrava i forureiningsforskrifta tok til å gjelde. Dersom gravplassforvaltninga legg ned eit krematorium, vil dei etterlatne dekkje kostnadene ved kremasjonen og NAV dekkje det meste av transporten til næraste krematorium. I tillegg kan insentiva for gravferdsbyråa òg bli uheldige samfunnsøkonomisk sett. Ein kremasjon fører gjerne med seg inntekter frå båretransport til krematoriet som ei kistegravlegging ikkje gjev. Ordninga med stønad til båretransport inviterer i seg sjølv til lengre køyring.

Utvalet meiner stønaden til båretransport ved kremasjon gjev samfunnsøkonomisk sett uheldige insentiv. Økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging er mogleg å oppnå utan å vidareføre desse uheldige insentiva. Det kan vere samfunnsøkonomisk lønsamt.

Utvalet har ikkje oversikt over kor mange kjølerom eller bårerom det er rundt om i landet. Etablering av kjølerom vil vere ein kostnad for gravplassforvaltninga, kommunen eller helseforetaket, medan transporten av avlidne til eller frå kjølerommet vil bli dekt av NAV dersom køyrelengda samla sett er over 20 kilometer. Denne fordelinga av kostnadene svekkjer insentiva for gravplassforvaltninga til å investere i etablering av kjølerom som kan redusere båretransporten. Utvalet meiner at det med tida kan vere tenleg å vurdere å regulere det offentlege ansvaret for kjølerom og syningsrom, mellom anna for å sikre gode tenester og for å gje insentiv til kostnadseffektive løysingar.<sup>10</sup>

#### 6.2.5 Påverkar kremasjonsavgifta vala dei etterlatne tek?

##### 6.2.5.1 Norden

I Sverige betaler dei etterlatne ikkje for gravlegginga, sjå kapittel 4. I Danmark betaler dei etterlatne for kremasjonen, men dei sparar pengar på å

<sup>10</sup> NOU 1989: 7 side 308 (vedlegg 2) var framlegget å stille krav om bårerom i kvart sokn.

velje urnegrav eller anonym grav framfor å betale pålagt gravstell for ei kistegrav. Utvalet legg til grunn at prisen spelar ei rolle i Danmark, og at det har ført til meir kremasjon og meir anonym gravlegging. I Finland må dei etterlatne betale for kvart steg i gravferda. Kremasjon har låg pris i Finland, men kistegravlegging blir dyrare fordi betalinga for å opne, lukke og setje i stand ei kistegrav er høgare enn for urnegrav, til liks med i Danmark.

#### 6.2.5.2 Kva prisen har å seie

Ovanfor såg vi at den gjennomsnittlege kremasjonsavgifta var om lag kr 3000. Eit raskt søk på Internett viser at billegaste kiste kostar mellom kr 3070 og 8000 i Oslo.<sup>11</sup> Med andre ord: Kremasjonen kostar dei etterlatne stort sett mindre enn kista dei uansett må ha.

Før døden kan vedkomande ha reflektert for seg sjølv om ho eller han ønskte kremasjon eller kistegravlegging. Prisen kan ha spela ei rolle då. Kremasjonsavgifta kan bli oppfatta som ein kostnad ein vil spare dei etterlatne for. Spørsmålet dreier seg truleg oftast om meir enn pengar. For nokon kan valet mellom kremasjon og kistegravlegging vere avgjort av religiøse eller ideologiske grunnar. Dei fleste menneske vil ha ei kjensle av om kremasjon gjev gode eller vonde kjensler – og om nedbryting i jorda kjennest betre eller verre. Dersom tanken på kremasjon utløyser negative kjensler, vil truleg prisen dei etterlatne må betale, ha lita vekt.

Har den avlidne sagt klart ifrå at ho eller han ønskte å bli kremert, legg utvalet til grunn at saka stort sett er avgjort. Avlidne kan til dømes ha ønskt å bli lagt på ei familiegrav for urner, å få oska spreidd for vinden eller å bli lagt på ein gravplass som ikkje tek imot kister. Det kan òg vere tradisjonar i familien eller på staden som peikar ut kva avlidne kan ha ønskt seg. Utvalet legg til grunn at respekten for avlidne fører til at den som tek seg av gravferda, stort sett ikkje tenkjer på om det er pengar å spare på å ikkje velje kremasjon.

Dersom den avlidne ikkje har gjeve uttrykk for sine ønske når det gjeld gravferdsform, må den som tek seg av gravferda, ta ei avgjerd. Det er vanleg å tenkje at pris påverkar vala folk tek. Det vil seie at dersom det eine alternativet kostar pengar og det andre er gratis, vil mange velje det siste. Utvalet legg til grunn at prisen på kremasjon kan spele ein rolle i desse situasjonane.

Det er svært vanskeleg å finne ut empirisk kor sterk preferansen for rimelegaste alternativ er når etterlatne vel gravferdsform for den avlidne, med andre ord i kor stor grad kremasjonsavgifta vippar avgjerda frå kremasjon til kistegravlegging. Utvalet konkluderer med at vi ikkje veit om eller i kor stor grad kremasjonsavgifta verkar til å halde kremasjonsprosenten låg i Noreg.

### 6.3 Samfunnsøkonomisk lønsemd ved kremasjon med urnegravlegging samanlikna med kistegravlegging

#### 6.3.1 Den vanlege oppfatninga

Det er vanleg å tenkje seg at kremasjon er meir samfunnsmessig lønsamt enn kistegravlegging, sjå til dømes:

- Mandatet til utvalet: «Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det rimelig å anta at kremasjon og gravlegging av askeurne er å foretrekke fremfor kistegravlegging.»
- I Innst. 393 L (2010–2011) legg stortingskomiteen til grunn at «kremasjon gjennomføres langt rimeligere enn kostnadene som er forbundet med opparbeidelse og bruk av kistegraver».
- «Kremeringens jordnesparande aspekter – alltså de nationalekonomiska argumenten – kan faktisk inte överbetonas,» som det heiter i Lahtinen 1989 side 8.

Som vist i kapittel 3.6 er forureininga frå kistegravlegging og kremasjon svært lita og gjev ikkje grunnlag for å seie at den eine gravferdsforma er meir miljøvenleg enn den andre. Utvalsmedleimen Anne Line Bretteville-Jensen har gjort ei samfunnsøkonomisk kostnadsberekning, sjå vedlegg 3. I dette avsnittet summerer utvalet opp konklusjonane som nyanserer den vanlege oppfatninga.

I ei samfunnsøkonomisk kostnadsberekning ser ein berre på forskjellar i ressursbruk for dei ulike alternativa og ser bort frå kostnadselement som er felles for kistegravlegging og kremasjon (som til dømes utgifter til seremonien og transport til seremonilokalet). I vedlegg 3 er det gjort følgjande berekningar:

- Gjennomsnittskostnadene er rekna ut for kvar av gravferdsformene, dvs. kostnadene for éi ny gravlegging av kvar type. Ein skil mellom gravleggingar på gravplassar der investeringskostnadene er nedskrivne, og gravleggingar der det må etablerast nytt gravareal (med og utan gjenbruk). Ein bruker gjennomsnittlege kost-

<sup>11</sup> Prisen omfattar etter prisopplysningsforskrifta: «kiste, inkludert alt tilhørende utstyr og svøp/skjorte».

nader for arbeidskraft, kapital, transport, kremasjon og for etablering av gravplassar.

- For kremasjon med urnenedsetjing er det rekna ut kva avstanden til næraste krematorium har å seie for dei totale kostnadene.
- Til sist blir det reflektert over tilhøve som kan verke inn på kostnadene i gravplassforvaltninga i framtida.

Dei verdsetjingane som ikkje er forklarte i denne oppsummeringa, er forklarte i vedlegg 3.

### **6.3.2 Samanlikning av gjennomsnittskostnader ved kistegravlegging og kremasjon med urnenedsetjing**

#### *6.3.2.1 Kostnader ved kistegravlegging*

Ressursbruken ved kistegravlegginga omfattar arbeidsinnsatsen til gravplassarbeidarar, bruken av maskinar til gravinga, moglege miljøkostnader ved nedbryting av lik og kiste og arealverdien av gravplassen. Tidsbruken er rekna til 12 timar og kr 4560 per kistegravlegging, og kapitalkostnadene til kr 440. Ein ser bort frå miljøkostnader ved kistegravlegging, sjå kapittel 3.6, og legg til grunn at det ikkje kjem til ekstra transportkostnader ved denne gravferdsforma.

Ressursbruken som går med til gravplassarealet, kan grovt sett delast i to: kostnadene for sjølve tomte og kostnadene ved etableringa av gravplassen, sjå kapittel 3.5.4. Utvalet har lagt til grunn ein utnyttingsgrad på 32 prosent, og tomtepris på gravplassarealet er justert ut frå det. Tomteprisen er rekna til kr 500 per kistegrav ut frå ein dekarpris på kr 35 000.

Utvalet har lagt til grunn kr 15 000 som gjennomsnittleg etableringskostnad. Dersom ei grav ikkje blir nytta meir enn éin gong, skal i prinsippet heile etableringsutgifta reknast inn i kva ei enkelt kistegravlegging kostar. Ved gjenbruk vil etableringskostnadene kunne delast på fleire kistegravleggingar. Kostnadene vil bli rekna ut både for tilfelle der ein reknar med gjenbruk (i snitt tre gravleggingar per grav, kr 5165) og utan gjenbruk (heile investeringskostnaden blir rekna med til den eine gravlegginga, kr 15 500). I tillegg tek ein med prisen per kistegravlegging på ein gravplass der både tomte- og etableringskostnadene er fullt ut nedskrivne.

#### *6.3.2.2 Kostnader ved kremasjon med urnenedsetjing*

Samfunnskostnadene ved kremasjon med urnegravlegging omfattar ressursbruken ved sjølve kremasjonen, transport til og frå krematoriet, moglege miljøkostnader ved gravferdsforma, arbeidsinnsatsen til gravplassarbeidarar, bruken av maskinar/bor til gravinga og tomte- og etableringskostnadene av gravplassen. Tidsbruken er rekna til 2,5 timar og kr 950 per urnegravlegging, og kapitalkostnadene til kr 150. Ein ser bort frå miljøkostnader ved urnegravlegging, sjå kapittel 3.6.

Det er ekstra transportkostnader ved denne gravferdsforma. I mange tilfelle vil seremonien gå føre seg langt frå krematoriet, sjå figur 6.3 og tabell 6.2. I samfunnsøkonomiske analysar blir som oftast marknadspris nytta ved verdsetjing av varer og tenester (der dette finst). I Noreg er det stort sett gravferdsbyråa som står for transporten til og frå krematorium. Utvalet har henta inn prisar på transporttenester frå ein del gravferdsbyrå og rekna seg fram til ein kostnad for båretransport for ulike avstandar, som er forklart i vedlegg 3 og sett inn i tabell 6.3.

Tal frå krematoria viser at kremasjonsavgifta varierer, sjå kapittel 6.2.2. Ulikskapen kan kome av ulikskap i drifts- og investeringskostnader, men også at krematoria ikkje har rekna ut avgifta på same måte. Det er derfor også uklart om kremasjonsavgifta for utanbygds faktisk dekkjer dei reelle utgiftene ved kremasjon, særleg knytt til investeringane. Gjennomsnittleg kremasjonsavgift for utanbygds er kr 4512. For ikkje å underverdare dei faktiske kostnadene (inkludert investeringane) er kostnaden for gravplassforvaltninga rekna til kr 4800 per kremasjon.

Som vist i kapittel 3.5.4 krev ei urnegrav 60 prosent av arealet til ei kistegrav. Ein legg til grunn at det normalt kjem to urner i ei urnegrav, og då krev éi urnegrav i gjennomsnitt 30 prosent av kostnadene til ei kistegrav, dvs. kr 4650 for graver utan gjenbruk, kr 1550 med gjenbruk og null for gravplassar der tomte- og etableringskostnadene fullt ut er nedskrivne.

#### *6.3.2.3 Samla gjennomsnittskostnader for urnegrav ved ulik avstand til krematoriet og ulike arealkostnader samanlikna med kistegrav*

Tabell 6.3 viser at med gjennomsnittlege tomte- og etableringskostnader på kr 4650 og gjenbruk, varierer totale kostnader per kremasjon mellom

Tabell 6.3 Samla gjennomsnittskostnader for urnegrav ved ulik avstand til krematoriet og ulike areal-  
utgifter samanlikna med kistegravlegging.

	Inntil 20 km	50 km	100 km	200 km	Kostnader ved kiste- gravlegging
Kremasjon	4 800	4 800	4 800	4 800	-
Transport	2 350	3 000	5 050	7 700	-
Miljø	0	0	0	0	0
Arbeid	950	950	950	950	4 560
Kapital	150	150	150	150	440
<i>Samla delkostnader</i>	<i>8 250</i>	<i>8 900</i>	<i>10 950</i>	<i>13 600</i>	<i>5 000</i>
Arealkostnader utan gjenbruk	4 650	4 650	4 650	4 650	15 500
<i>Totale kostnader utan gjenbruk</i>	<i>12 900</i>	<i>13 550</i>	<i>15 600</i>	<i>18 250</i>	<i>20 500</i>
Arealkostnader ved gjenbruk	1 550	1 550	1 550	1 550	5 165
<i>Totale kostnader ved gjenbruk</i>	<i>9 800</i>	<i>10 450</i>	<i>12 500</i>	<i>15 150</i>	<i>10 165</i>
Arealkostnader når utgiftene er fullt nedskrivne	0	0	0	0	0
<i>Totale kostnader</i>	<i>8 250</i>	<i>8 900</i>	<i>10 950</i>	<i>13 600</i>	<i>5 000</i>

kr 9800 og 15 150 ut frå avstanden til næraste krematorium. Til samanlikning er dei tilsvarende gjennomsnittlege kostnadene ved kistegravlegging kr 10 165. Det betyr at når kostnadene blir haldne nede ved gjenbruk av graver og avstanden til krematoriet er meir enn 10 kilometer (20 kilometer tur/retur), vil kremasjon med urnenedsetjing vere samfunnsøkonomisk meir ressurskrevjande enn kistegravlegging.

Med nedskrivne tomte- og etableringskostnader varierer totale kostnader per kremasjon med urnenedsetjing mellom kr 8250 og 13 600. Dei tilsvarende kostnadene til kistegravlegging er kr 5000. Utan arealkostnader å ta omsyn til vil altså kistegravlegging vere klart mindre ressurskrevjande enn kremasjon med urnenedsetjing. Med fulle arealkostnader derimot (utan gjenbruk) kjem kremasjon best ut samfunnsøkonomisk.

Kostnadsberekninga i vedlegg 3 viser kva som hender når føresetnadene om transportkostnadene setjast lågare. Dersom kostnadene ved båretransporten til og frå krematoriet blir sett til kr 9 per kilometer (som er kostnaden til fellesråda i Asker og Haugesund, sjå 6.5.3 nedanfor), vil kremasjon med urnenedsetjing vere samfunnsøkonomisk minst ressurskrevjande i alle tilfeller utanom når arealkostnadene er fullt nedskrivne, sjølv ved lang avstand til næraste krematorium.

Vedlegg 3 viser vidare at arealkostnadene må stige veldig mykje før forholdet mellom alternativa endrar seg vesentleg (dersom transportkostnader og andre kostnader ligg fast). Sjølv om det til dømes skulle koste kr 2500 meir for tomte til ei kistegrav (ein tomtepris tilsvarende kr 210 000 per dekar), vil forholdet mellom ressursbruken i kvar av gravferdsformene vere det same som går fram av tabell 6.3. Utan gjenbruk vil det til dømes framleis vere minst ressurskrevjande totalt sett med kremasjon og urnegravlegging. Ved gjenbruk kjem kistegravlegging best ut ressursmessig når krematoriet ligg meir enn 25 kilometer unna (50 kilometer tur/retur), medan når arealkostnadene er fullt nedskrivne, vil kistegravlegging alltid komme betre ut samanlikna med kremasjon med urnegravlegging.

### 6.3.3 Tilhøve som kan kome til å ha mykje å seie for framtidige samfunnsutgifter til gravlegging

Fleire av faktorane som er vesentlege for den samfunnsøkonomiske kostnadsberekninga, vil kunne endre seg i åra som kjem. Som vist ovanfor, endrar den samfunnsøkonomiske lønsemda seg då. Det offentlege kan vere med og påverke talet på krematorium og dermed transportkostnadene,

omfanget av gjenbruk av graver, reguleringa av leigetider, maksimale satsar på avgifter osv.

Som vist i figur 3.1 tyder befolkningsframskrivinga til Statistisk sentralbyrå på at det vil vere ein stor *auke i talet på avlidne* i Noreg i åra fram til 2040. Auken i talet på dødsfall vil uansett leggje større press på offentlege ressursar, og politiske vegval framover vil vise korleis lokale og sentrale styresmakter vil møte denne utfordringa.

*Kremasjonsprosenten* kan fortsetje å stige. Der- som ein vidarefører trenden dei seinare åra med ein auke i kremasjon på om lag eit halv prosentpo- eng i året, vil det i 2040 bli utført kremasjon ved om lag 50 prosent av gravferdene i Noreg. Inter- vjuundersøkinga SSB har gjort for utvalet, peikar i retning av at fleire enn tidlegare ønskjer å bli kre- merte. At dei delane av landet som har høgast kre- masjonsprosent, også har størst tilflytting og vekst i folketalet, kan forsterke ein slik auke. I motsett retning trekkjer auken i talet på muslimar i Noreg, som ikkje har tradisjon for kremasjon.

Tabell 3.2 i kapittel 3 viser til at praksis når det gjeld sletting av graver, varierer geografisk. Det er minst tre faktorar som kan føre til *auka gjenbruk av graver*. Fleire gravplassforvaltningar kan prak- tisere gjenbruk, ein større del av befolkninga kan bu på eller flytte til stader der ein praktiserer gjen- bruk, og omløpstida for gravene kan endrast ved at faktisk leigetid går ned (til dømes ved at felles- råda reduserer maksimal leigetid, eller ved at dei etterlatne ønskjer å leige grava kortare enn i dag).

Den gjeldande *krematoriestructuren* fører til at kista mange stader har lang veg til næraste kre- matorium. Om det bør byggjast fleire kremato- rium, heng saman med storleiken på investerin- gane, storleiken på moglege reduksjonar i trans- portutgiftene, talet på dødsfall lokalt og den lokale kremasjonsprosenten. Kommunane vil ha insita- ment til å finansiere bygging av nye krematorium dersom utgiftene til å kjøpe kremasjonstenester hos andre overstig kostnadene ved å byggje og drive sjølv. Dersom gravplassforvaltninga får ansvaret for å dekkje transportutgiftene ved kre- masjon, kan fleire kommunar sjå seg tent med å ha eit krematorium i nærleiken og ta seg av bære- transporten sjølv. Berekinga i vedlegg 3 viser at når transportutgiftene går ned, blir kremasjon med urnenedsetjing det minst ressurskrevjande alternativet i dei fleste tilfella. Berre når arealkost- nadene er fullt nedskrivne, er då kistegravlegging det samfunnsøkonomisk beste alternativet.

*Utnyttingsgraden på gravplassane* kan auke i framtida dersom det blir fleire graver med dobbel djupne, det blir meir vanleg med namna og ano- nyme minnelundar (eller kolumbarium) eller

oskespreiing på gravplassen blir eit alternativ til urnenedsetjing. Lågare utnyttingsgrad kan bli resultatet dersom innbyggjarane ønskjer vakrare og meir parkmessige gravplassar. Folk har gene- relt betre råd enn før og bruker pengane på å gjere det fint rundt seg (noko ein ser på ressur- sane som går med til oppussing og møblering av bustader og til fritidseigedomar). Korleis dette vil verke inn på gravplassane og gravplassvedtek- tene, vil framtida vise.

## 6.4 Økonomisk likestilling

### 6.4.1 Vurdering: Oppheve heimelen til å krevje kremasjonsavgift

Utvalet viser til drøftinga ovanfor og den prinsi- pielle drøftinga i kapittel 5.

Utvalet meiner at kremasjonsavgifta er prinsi- pielt feil fordi ho skaper økonomisk skilnad mel- lom kva dei etterlatne må betale ut frå deira val av gravferdsform. Valet av gravferdsform heng for ein del menneske saman med livssynet. Utvalet meiner det ikkje er rett at gravplassforvaltninga skal tilpasse ei kistegrav til visse livssyn utan kost- nad for dei etterlatne, men krevje betaling for kre- masjon av etterlatne som vel det ut frå livssyn. Utvalet meiner at gravplassforvaltninga skal sør- gje for gravlegging utan kostnad også for dei etter- latne som vel kremasjon utan at det har saman- heng med livssyn, men med tradisjon eller, til dømes, med at gravplassen dei har vald, berre tek imot urner.

Kremasjonsavgifta er ein arv frå slutten av 1800-talet då kremasjon var eit marginalt feno- men, motarbeidd av kyrkja og kjempa fram av ein ressurssterk elite. Utvalet går inn for ei nøytral gravferdslovgjeving som ikkje stimulerer til val av ei av gravferdsformene, verken økonomisk eller juridisk.

Utvalet gjer framlegg om å oppheve heimlane til å krevje kremasjonsavgift i gravferdslova §§ 10 og 21.

### 6.4.2 Økonomiske og administrative konsekvensar

#### 6.4.2.1 Kompensasjon til kommunane

Utan heimel til å krevje kremasjonsavgift forsvinn brukarbetalinga, og kremasjon blir ei fullt ut offentlig finansiert teneste.

Dersom Stortinget opphevar heimelen til å krevje inn kremasjonsavgift, må staten kompen- sere kommunane for tapet. Kremasjonsavgifta er



ein del av finansieringa av ei teneste som staten har regulert i lov og forskrift og såleis gjort til ei offentleg teneste innbyggjarar over heile landet forventar at det er tilbod om.

Kompensasjonen vil ta utgangspunkt i gjeldande nivå på kremasjonsavgifta som utgjorde om lag 40 millionar kroner i 2012. Det inneber at gravplassforvaltningane ikkje får kompensert det dei kunne ha kravd, men det dei faktisk krev. Når kompensasjonen blir lagt inn i rammetilskotet til kommunane, vil tilskotet bli fordelt etter objektive storleikar og ikkje reflektere kremasjonsavgifta som blei kravd inn i den enkelte kommune.

#### 6.4.2.2 *Naudsynt at kremasjon blir ei lovpålagd teneste*

Etter gjeldande rett er det heimel til å krevje at dei etterlatne betaler heile kremasjonskostnaden, medan NAV gjev støtte til båretransporten til krematoriet. Kommunen eller fellesrådet har etter lova berre hatt ei rolle som formidlar mellom krematoriet og dei etterlatne. Dersom avgiftsheimelen fell bort, må gravferdslova endrast, slik at gravplassforvaltninga får plikt til å sørge for kremasjon for avlidne som var innbyggjarar i kommunen når gravferdsansvarlege ber om det, sjå kapittel 6.6.2.

#### 6.4.2.3 *Reduserte insentiv til å bygge krematorium?*

Det blir ikkje gjeve statlege tilskot til bygging, drift eller reinsing av krematorium. Det er kommunen som finansierer krematoria gjennom fellesrådet utover det som blir teke inn i kremasjonsavgift. Krematoria har rapportert om investeringar på over ein halv milliard kroner dei siste 15 åra. Desse investeringane er finansierte med lån og løyvingar frå kommunane og fellesråda, men ein òg har visst at det ville kome inntekter frå kremasjonsavgifta.

Dersom ein opphevar heimelen for å krevje kremasjonsavgift, fell brukarbetalinga bort. Dersom ein kommune eller eit kyrkjeleg fellesråd skal rekne ut kostnaden ved å bygge eller utvide eit krematorium, kan dei ikkje gjere rekning med brukarbetaling. Kommunane og fellesråda må finansiere drift og investering sjølve, og nye statlege krav til krematoria vil måtte bli finansierte gjennom friske pengar til kommunane.

Dersom kommunen har fått kompensert tapet ved at heimelen til å krevje kremasjonsavgift blei oppheva, vil det ikkje kome inn fleire pengar frå innbyggjarane i kommunen dersom fleire blir kre-

mertert ved eit eksisterande eller eit nytt krematorium. For ein kommune som har eit krematorium utan stor restkapasitet, vil det ikkje vere insentiv til å vere pådrivar for meir kremasjon, dersom ein ser snevert på krematorieøkonomien. For ein kommune som allereie må kjøpe kremasjonstenerer frå andre krematorium, vil det isolert sett kunne vere lønsamt om kremasjonsprosenten går ned i kommunen (særleg dersom ein har mykje nedbetalt gravareal). For kommunar med eit krematorium med stor uutnytta kapasitet, vil det vere eit insentiv til å vere pådrivar for meir kremasjon. Kommunane kan likevel ha andre grunnar enn økonomien i krematoriet til å ønskje å halde kremasjonsprosenten oppe. Til dømes vil ein høg kremasjonsprosent føre til lågare arealbehov på gravplassane og dermed utsetje behovet for å utvide gravplassane i kommunen.

Generelt er det gjerne lønsamt å vente til kapasitetsgrensa er nådd ved eige krematorium før ein investerer i utviding. Dersom fleire krematorieeigarar i ein region nærmar seg kapasitetsgrensa og ikkje kan avlaste kvarandre, vil det kunne bli kapasitetsutfordringar. Her som på andre tenestområde er det viktig at kommunane og dei kyrkjelege fellesråda har ein god dialog og finn samarbeidsløysingar.

Investeringar i ny krematoriekapasitet vil delvis kunne finansierast med inntekter frå kremasjonar frå andre kommunar. Investeringa vil òg kunne bli meir lønsam dersom eigarkommunen etter investeringa kan gjennomføre kremasjonar til ein lågare pris enn ein tidlegare betalte til eit anna krematorium.

Dersom heimelen til å krevje kremasjonsavgift blir oppheva, vil prosjektbudsjettet for investering i krematorium mangle inntekter frå brukarane. Utvalet ser at dette kan svekkje insentiva til å investere i ny krematoriekapasitet. Det er derfor naudsynt at kremasjon blir regulert som ei offentleg teneste i lovverket.

## 6.5 **Plikt til å sørge for transport til og frå krematorium**

### 6.5.1 **Kva veit vi om ressursane som går med til båretransport?**

I Norden er det berre i Noreg og Sverige at det offentlege betaler for delar av båretransporten, sjå kapittel 4. I Noreg er det sett vilkår for å få stønad til båretransport, medan i Sverige blir all båretransport innanfor kommunen dekt gjennom begravningsavgiften. Transport til gravplass utan-

for kommunen må dei etterlatne betale sjølve, slik som i Noreg.<sup>12</sup>

Stønaden til båretransport blir i dag behandla av NAV Forvaltning i dei ulike fylka.<sup>13</sup> Det blir ikkje ført detaljert statistikk for stønaden til båretransport.<sup>14</sup> Statistikken til NAV byggjer på kvar den som søkte om gravferdsstønad, bur, og det er ikkje informasjon om kva kommune den avlidne var folkeregistrert i. NAV legg til grunn at avlidne og søkjaren som oftast var frå same fylke.

Kostnadene til stønaden til båretransport aukar jamt, og ytingane er større enn til den behovsprøvde gravferdsstønaden. Om lag ein tredel av søknadene om stønad til båretransport gjeld gravferder med kremasjon, men dette varierer mellom fylka frå 10 til 60 prosent. Talet på saker om båretransport i samband med kremasjon har auka det siste året. I 2012 blei det brukt 88,3 millionar kroner på båretransport fordelt på 14 137 mottakarar, sjå Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet side 200–201. Budsjettframlegget for 2014 byggjer på at ein reknar med 14 710 mottakarar av stønad til båretransport i 2014 og eit gjennomsnittleg beløp på kr 7210.

Gjennomsnittleg tilskot til båretransport per søkjar i Noreg er kr 6248. For utvalet har NAV undersøkt eit utval saker om båretransport. Kilometeratsen i desse sakene låg mellom kr 10 og 21,90 per kilometer. Dersom ein tek med pris for oppstart, mannskap og eventuell overtid, ligg kostnaden på mellom kr 18,32 og 144,20 per kilometer.

### 6.5.2 Den geografiske fordelinga av utbetalingane av stønaden til båretransport

Utgiftene til båretransport til gravplass i Noreg blir dekte av NAV etter dei same retningslinene uansett kvar i verda dødsfallet skjedde.<sup>15</sup> Det varierer mellom fylka kor stor del av dødsfalla som fører til ein søknad om stønad til båretransport, sjå figur 6.4.

Det varierer òg mellom fylka kor mykje stønad som gjennomsnittleg blir betalt ut i kvar sak, sjå figur 6.5.

Gjennomsnittleg tilskot til båretransport i 2012 var kr 6248 per søkjar. Berre ein tredel av sakene gjaldt båretransport i samband med kremasjon, medan resten av sakene gjaldt køyring i samband med gravferder utan kremasjon, til dømes frå dødsstad til bærerom, vidare til seremonistad og deretter til gravplassen.

### 6.5.3 Nærare om båretransport i regi av fellestråda

Gravferdsbyråa køyrer av prinsipp berre éi kiste i bilen. Dei kyrkjelege fellestråda i Asker og Hauge-sund har eigne bilar til båretransport. Bakgrunnen er at krematoriet i Bærum tek imot kister frå Asker, og at krematoriet i Odda tek imot kister frå Haugesund. Dei kyrkjelege fellestråda i Asker og Haugesund køyrer fleire kister i same bil.

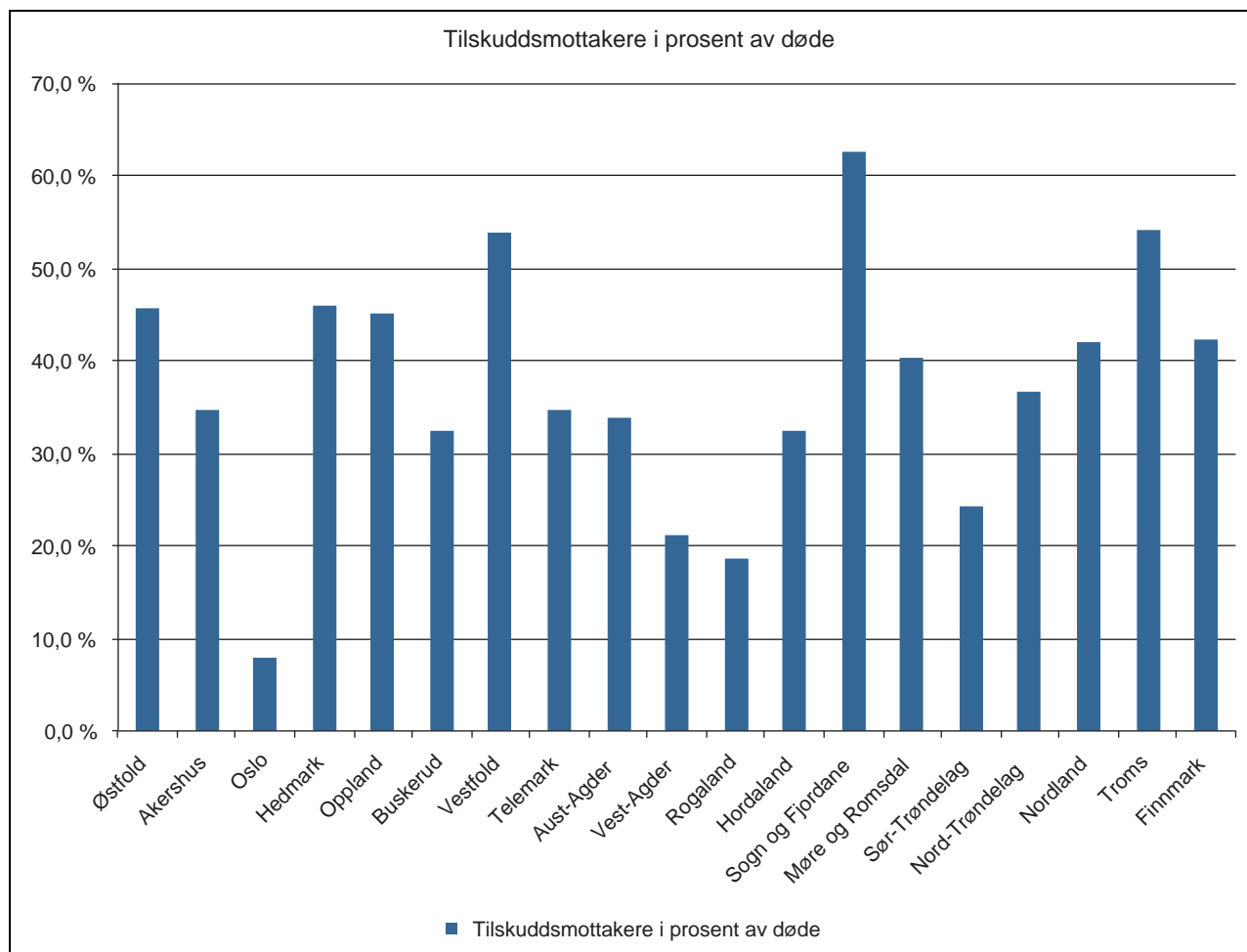
Bilen som blir nytta i Haugesund, kosta om lag 320 000 kroner. Grunnlaget for søknaden om stønad til båretransport er fakturaen frå fellestrådet

<sup>12</sup> I folketrygdlova § 7-3 er stønaden til båretransport avgrensa til «nærmeste naturlige gravplass ved den avdøde bosted». NAV har gjeve eit rundskriv som presiserer lovregelen på desse punkta, sjå Rundskriv § 7-3 Stønad til båretransport, utarbeidd av Rikstrygdeverket, Pensjonsavdelinga, sist endra 27.09.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I rundskrivet heiter det: «Dersom avdøde var muslim, er det nærmeste passende muslimske gravsted i Norge som anses som «nærmeste naturlige gravsted».» Rundskrivet synleggjer ikkje at det finst andre livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja med (behov for) særskilt tilrettelagde graver. Utvalet er i tvil om det er sakleg grunn for NAV til å avgrense stønaden til båretransport i samband med gravlegging i særskilt tilrettelagde graver til muslimar.

<sup>13</sup> NAV er i ferd med å samle forvaltninga av gravferdsstønaden til eitt kontor for heile landet. – Bårebilar er unnatekte nokre statlege avgifter. For å få fritaket trengst stadfesting frå kyrkjevevjerje, prest eller lensmann. Ikkje alle kyrkjevevjerjer meiner at dei har god nok kunnskap til å kunne stadfeste at firmaet driv gravferdsverksemd. Sidan truleg alle gravferdsbyrå søkjer om refusjon frå NAV, og NAV no har sentralisert forvaltninga av ytingane etter folketrygdlova kapittel 7, kan det truleg vere like nærliggjande at det er NAV som stadfestar overfor avgiftsstyresmaktene at firmaet driv gravferdsverksemd.

<sup>14</sup> Utvalet har vore i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV har vore så venleg å sende ein førespurnad til forvaltningseiningane for å finne fram meir informasjon om gravferdsstønadsordningane. Opplysingane byggjer på svar frå NAV Forvaltning i Akershus, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Oppland og Østfold.

<sup>15</sup> Føresetnaden er at den avlidne var medlem av folketrygda. Ved dødsfall innanfor Noreg dekkjer NAV transport av båra utover 20 kilometer dersom utgifta overstig 10 prosent av gravferdsstønaden (sjå utvidingar i forskrift om dekning av utgifter til båretransport i Norge). Ved dødsfall ved mellom-bels opphald innanfor Norden blir heimtransporten av båra dekt av NAV dersom utgifta overstig 10 prosent av gravferdsstønaden (Sjå § 3 i forskrift av 12.12.2002 nr. 1493 om gravferdsstønad og stønad til båretransport for person som er pliktig medlem etter § 2-5 i lov om folketrygd og som dør utanfor Norge og om stønad til båretransport når et medlem dør i et av de nordiske land). Ved dødsfall og gravferd utanfor Norden dekkjer NAV naudsynte gravferdsutgifter, mellom anna båretransport, dersom utgifta overstig 10 prosent av gravferdsstønaden (Sjå § 2 forskrifta). Ved dødsfall utanfor Norden og gravferd i Noreg dekkjer NAV naudsynte utgifter i utlandet og transporten til staden i Noreg der gravferda skal skje, dersom utgifta overstig 10 prosent av gravferdsstønaden (Sjå § 2 andre ledd i forskrifta).



Figur 6.4 Tilskotsmottakarar i prosent av avlidne per fylke i 2012. Tala byggjer på sakene om båretransport som blir registrerte og behandla i fylket der den som søker om stønad bur. X = fylke Y = saker om båretransport i prosent av dei avlidne i fylket.

Kjelde: NAV

på 5 kroner per kilometer for bilen og 450 kroner per time for sjåføren. I 2012 blei 120 bærer transporterte dei 265 kilometrane til krematoriet i Odda og attende med tom bil. Dersom ein legg til grunn at det er fire kister i bilen og turen tek sju timar att og fram, tilsvarer dette om lag 4,30 kroner per kilometer per kremasjon. Avskrivning på bilen på 10 prosent per år er teke med, om lag 100 kroner per kremasjon. Det mest vanlege er at det er to kister i bilen. Då blir kostnaden om lag 8,60 kroner per kilometer per kremasjon eller om lag 2280 kroner per kremasjon.

Bilen som blir nytta i Asker, kosta 175 000 kroner og blei bygd om for 5000 kroner. I 2012 transporterte bilen 267 kister. Kostnaden for transport er i hovudsak arbeidstida til sjåføren. Timeløna er 190 kroner. For utrekninga tek vi med sosiale kostnader osv. og reknar 380 kroner per time. Køyring og av- og pålesing av fire kister tek om lag to timar. Lønnskostnaden per kremasjon blir då

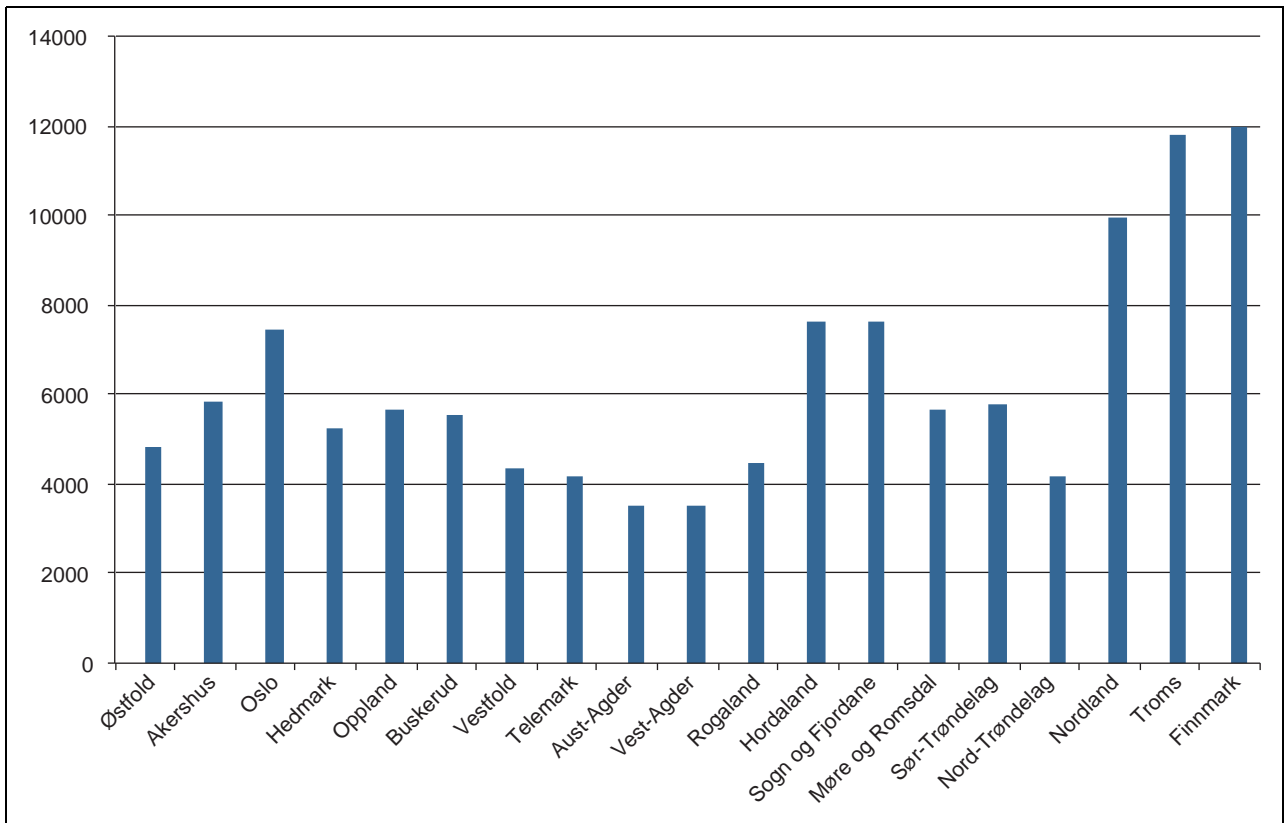
om lag 190 kroner. I tillegg til løn kjem avskrivning av bilen på 10 prosent per år, dvs. om lag 67 kroner per kremasjon. I tillegg kjem drivstoff som ein her kan rekne til om lag 80 øre per kilometer.<sup>16</sup> Køyreavstanden til og frå krematoriet i Bærum er 30,5 kilometer. Samla tilsvarer dette litt over 9 kroner per kilometer per kremasjon eller 281 kroner per kremasjon.

Asker kyrkjelege fellesråd søker ikkje om stønad til båretransport frå NAV fordi kostnadene er lågare enn eigendelen NAV har sett.<sup>17</sup> Haugesund kyrkjelege fellesråd fekk i 2012 utbetalt 530 000 kroner i stønad til båretransport frå NAV.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Forsikring, vegavgift og vedlikehald er ikkje rekna inn.

<sup>17</sup> Fordi det er meir enn 20 kilometer, ville NAV dekkje transporten utover eigendelen dersom dei etterlatne hadde vald eit gravferdsbyrå med prisar som var høge nok til å kome over eigendelen.

<sup>18</sup> Tilskotet ser ut til å byggje på talet på kister, ikkje på talet på bilturar.



Figur 6.5 Tilskot per søknad om båretransport, gjennomsnitt i ulike fylke. Gjennomsnittleg tilskot til båretransport i 2012 var kr 6248 per søkjar.  $X = \text{fylke}$   $Y = \text{gjennomsnittleg tilskot per sak om båretransport}$ .  
Kjelde: NAV

#### 6.5.4 Vurdering: Kan ein unngå dei uheldige insentiva stønaden til båretransport fører til?

##### 6.5.4.1 Alternativ

Økonomisk likestilling av gravferdsformene inneber at dei etterlatne ikkje skal betale for transporten i samband med kremasjon. Samstundes meiner utvalet at stønaden til båretransport ved kremasjon gjev samfunnsøkonomisk sett uheldige insentiv ved at gravplassforvaltninga ikkje får insentiv til å investere i krematoriekapasitet. Stønaden til båretransport svekkjer òg insentiva for gravplassforvaltninga til å investere i etablering av kjølerom og syningsrom i kommunen. I dette avsnittet vil utvalet gjere greie for alternativ for båretransporten som kan gje større samfunnsøkonomisk lønsemd.

Båretransporten er i dag prinsipielt eit ansvar for dei etterlatne, medan NAV gjev tilskot for å redusere utgiftene. Førermonen ved stønaden til båretransport ved kremasjon er at det reduserer kostnader som dei etterlatne elles ville hatt. Om næraste krematorium ligg langt unna, kostar det

ikkje meir for dei etterlatne å velje kremasjon enn om krematoriet ligg i same kommune.

Utvalet meiner at prinsipp nr. 1 i kapittel 5 taler for at båretransport som dei etterlatne ikkje har valt sjølve, skal vere ein offentleg kostnad. Ein bør derfor vurdere ei offentleg overtaking av ansvaret for båretransporten. Dersom ein la ansvaret for båretransport til og frå krematoria til eit forvaltningsnivå som også var ansvarleg for drift av krematorium og kjølerom, vil det vere nærliggjande at ein kan få ei samla effektivisering (alternativ 1 nedanfor). Effektiviseringa kunne kome som følge av til dømes nybygging av krematorium, nedlegging av krematorium, nye kjølerom, enklare bilar eller fleire kister i bilen. Truleg vil det vere grunn til å vurdere å gå enda lenger, slik at det blir eit lokalt, offentleg ansvar å sørge for all båretransport innanfor kommunen og til og frå krematorium, slik som i Sverige (alternativ 2). Denne modellen inneber at transport til og frå krematorium kan skje med same bilpark som tek seg av båretransporten elles innanfor kommunen. Det er òg mogleg å ta stønaden til båretransport heilt ut av folketrygdlova og la det vere eit ansvar for gravplassforvaltninga (alternativ 3).

Tabell 6.4 Tre alternative måtar å fordele kostnadene til båretransport mellom NAV, gravplassforvaltninga og dei etterlatne på.

Transportetappe	Kven betaler?		
	Alt. 1: Gravplassforvaltninga betaler for transport til krematorium	Alt. 2: Gravplassforvaltninga betaler for transport innanfor kommunen og til krematorium	Alt. 3: Gravplassforvaltninga betaler for all båretransport
Frå dødsstad i utlandet til kommunen der avlidne var folkeregistrert	NAV	NAV	Gravplassforvaltninga
Frå dødsstad ein annan plass i Noreg til kommunen der avlidne var folkeregistrert	NAV	NAV	Gravplassforvaltninga
Frå heim/ sjukeheim/ sjukehus i kommunen til kjølerom	NAV	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga
Frå kjølerom til lokale for syning av avlidne (i kommunen)	NAV	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga
Båretransport i samband med seremonien (i kommunen)	NAV	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga
Frå seremonilokale i kommunen til krematorium (inkl. tom bil som returnerer)	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga
Til gravplassen i kommunen	NAV	Gravplassforvaltninga	Gravplassforvaltninga
Til gravplass i ein annan kommune	Dei etterlatne	Dei etterlatne	Dei etterlatne

NAV betaler utover dei første 20 kilometerane, som dei etterlatne betaler for.

#### 6.5.4.2 Vurdering av alternativa

Utvalet meiner at eit lokalt ansvar for å sørge for transporten til og frå krematorium (alternativ 1) kan skape insentiv for gravplassforvaltningane til å ta ansvar for etablering og vedlikehald av ein effektiv krematoriestruktur. Sidan det er gravplassforvaltninga som etter framlegget vil få ansvaret for kremasjon, bør ansvaret for båretransport til og frå krematoriet også liggje der. Dei etterlatne bør framleis som hovudregel betale båretransporten til ein gravplass eller eit seremonilokale utanfor kommunen der avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, sjå kapittel 8 om utanbygds gravlegging.<sup>19</sup> Eit framlegg til lovendring i

tråd med alternativ 1 er innarbeidd i kapittel 6.6 nedanfor.

Utvalet meiner det kan vere tenleg å gje gravplassforvaltninga ansvaret også for båretransport innanfor kommunen (alternativ 2). Kjølerom og syningsrom blir ikkje drivne av gravplassforvaltninga alle stader. Sidan kommunen har finansieringsansvaret for ein del av dei og i dette alternativet får kostnaden med transport til og frå dei, kan kommunen vere tent med å ta grep når det gjeld kvar kjøleromma og syningsromma ligg.

Utvalet meiner at alternativ 3 går for langt. Sjølv om NAV i 2012 berre utbetalte i underkant av kr 300 000 i stønad til båretransport i eller frå utlandet, kan utgiftene bli svært store for éi gravplassforvaltning. NAV kan ikkje opplyse om kor mykje av stønaden til båretransport som gjaldt transport frå dødsstad ein annan stad i Noreg, men her gjeld det òg at utgiftene kan bli svært store for éi gravplassforvaltning. Dette er ein type kostnader som gravplassforvaltninga ikkje kan

<sup>19</sup> Dersom det ikkje finst eit livssynsøytralt seremonilokale i kommunen, kan ein vanskeleg seie at den ekstra køyringa til seremonilokalet fullt ut er utslag av val dei etterlatne tek. Det kan tale for at dei etterlatne får stønad til slik køyring. Sjø elles kapittel 7.3.4 om livssynsøytrale seremonilokale.

planleggje for eller unngå ved tenleg drift. Då er det meir tenleg at staten ved NAV reduserer kostnadene for dei etterlatne ved stønad til båretransport i eller frå utlandet og frå dødsstad ein annan stad i Noreg.

Alle tre alternativa krev endring i gravferdslova og folketrygdlova. Utvalet har avgrensa oversikt over folketrygdlova og nøyer seg med å kome med framlegg til endring i gravferdslova. Dessutan har utvalet ikkje grunnlag for å rekne ut dei økonomiske konsekvensane av alternativ 2. Det vil truleg vere naudsynt å gå gjennom enkelt-søknader om båretransport og analysere køyremønsteret. Eit konkret framlegg til lovendring i tråd med alternativ 1 er innarbeidd i framlegga til endring i ansvarsområdet til gravplassforvaltninga nedanfor.

#### 6.5.4.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Utrekninga her byggjar på alternativ 1. Til grunn for framlegget ligg ein tanke om at det mange plassar vil vere meir effektivt om krematoria eller gravplassforvaltningane tek seg av båretransporten enn at gravferdsbyråa gjer det. Ei oppbygging av kapasitet til båretransport i gravplassforvaltningane kan òg vere ein føremon for andre offentlege einingar, til dømes politiet som treng båretransport i samband med obduksjon.

Ein del stader vil det vere tenleg at gravplassforvaltninga inngår rammeavtalar med gravferdsbyråa om køyring til krematorium, til dømes frå seremonistaden. Andre stader vil det vere tenleg om kista blir sett på eit kjølerom i kommunen og krematoriet kjem og hentar kista eller kistene. Eit tredje alternativ er at gravplassforvaltninga kjøper inn ein båretbil og køyrer frå seremonistaden til krematoriet sjølv. Det vil vere opp til gravplassforvaltninga å finne fram til den beste ordninga.

NAV har ikkje nøyaktige tal for kor mykje av stønaden til båretransport som går til transport til og frå krematorium. Ei gravferd med kremasjon kan krevje annan båretransport i tillegg til den som går til og frå krematoriet. NAV opplyser at om lag ein tredel av søknadene om stønad til båretransport gjeld gravferder med kremasjon, men dette varierer mellom fylka frå 10 til 60 prosent. Ein tredel av utgiftene til båretransport innanlands utgjorde 29,4 millionar kroner i 2012. Dersom ein tek utgangspunkt i at båretransporten til og frå krematorium utgjorde to tredelar av køyrelengda i desse sakene, får ein 19,6 millionar kroner.

Dersom ein deler dette på dei 15 455 kremasjonane som fann stad i Noreg i 2012, får ein kr 1270 per kremasjon. Om ein samanliknar med døma får Haugesund og Asker, ser ein at ein i Haugesund får grunn til å sjå nærare på om det gamle krematoriet der bør rehabiliterast (sidan transportkostnaden var kr 2279 per kremasjon), medan ein i Asker ikkje får grunn til å endre på avtalen sin med Bærum (sidan transportkostnaden var kr 281 per kremasjon). Denne samanlikninga kan tyde på at gjennomsnittet på kr 1270 per kremasjon ligg på nokolunde rett nivå og vil påverke insentivstrukturen lokalt.

I den nettbaserte spørjeundersøkinga til kyrkjeverjene sommaren 2013 spurte utvalet om køyrelengda med bil til næraste krematorium. Gongga med talet på kremasjonar tyder svara på at båretransport med bil til krematorium utgjorde over 700 000 kilometer i 2012. Dersom ein trekkjer frå dei første 20 kilometrane, tyder svara på at NAV dekte om lag 400 000 kilometer med båretransport i samband med kremasjon. Delt på dei 19,6 millionar kronene i båretransport ein fann ovanfor, blir den gjennomsnittlege kilometersatsen kr 49. Ut frå satsane som er gjevne att ovanfor, kan dette synast som eit rett tal, særleg fordi startavgifta for kortare turar kan vere høg.

Utvalet legg til grunn, ut frå dei tala ein har i dag, at ei overføring av ansvaret for båretransporten i samband med kremasjon vil innebere ei overføring av 19,6 millionar kroner frå stønadsbudsjettet til NAV til kommuneramma. Dette omfattar berre det tenesta kostar. I tillegg kjem administrasjon av køyringa, rammeavtalar, tilsette osv. Utvalet legg til grunn ein administrativ kostnad på 15 prosent som òg blir trekt frå NAV og lagd til kommuneramma. Dei samla økonomiske konsekvensane er då 22,5 millionar kroner.

Det er uråd å fordele midlane etter talet på kremasjonar i den enkelte kommune fordi ein ikkje har offisiell statistikk for dette. Midlane må derfor trekkjast ut av NAV og innlemmast i inntektssystemet til kommunane. Før uttrekk og innlemming er det naudsynt å gå nærare inn i talgrunnlaget.

Tanken med å overføre pengar frå NAV til kommuneramma og gje gravplassforvaltninga ansvaret for transporten til og frå krematorium er å leggje til rette for samfunnsøkonomisk lønsemd over tid. Etablering av krematoriekapasitet og effektive transportordningar krev investeringar som gravplassforvaltninga må gjere. Det vil ikkje vere rimeleg om staten tek ut forventade effektivisering før midlane blir innlemma i kommuneramme. For staten vil det i seg sjølv vere ein vesentleg føremon at rekkjevidda av ansvaret etter folke-

Tabell 6.5 Lovreguleringa av kremasjon i Noreg, Danmark, Finland og Sverige.

Land	Lovformulering	Referanse	Kommentar
Noreg	«Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.»	Gravferdslova § 10 første ledd	Det er sett vilkår for kremasjon. Kistegravlegging er det primære alternativet.
Danmark	«Lig skal enten begraves eller brændes.»	Lov om begravelse og ligbrænding kapittel 1 § 1	To likestilte alternativ
Finland	«Stoftet efter en avliden skall gravsättas eller kremeras utan onödigt dröjsmål.»	Begravningslagen 2 §	To likestilte alternativ
Sverige	«När någon har avlidit, bör hans önskan om kremering och om gravsättningen såvitt möjligt följas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller annars ordnar med gravsättningen.»	Begravningslagen 5 kap 1 §	To likestilte alternativ

trygdlova kapittel 7 blir snevra inn og ein dermed unngår utgiftsvekst i den delen av bæretransporten som går til og frå krematorium – og for så vidt også mogleg utgiftsvekst ved auka kremasjonsprosent.

#### 6.5.4.4 Sideblikk: Behov for evaluering av gravferdsstønaden frå NAV

Sjølv om det ligg utanfor mandatet, vil utvalet på bakgrunn av det ein har dokumentert her, peike på at ein treng meir kunnskap om effekten av stønadsordningane etter folketrygdlova kapittel 7. Det kan vere tenleg med ei heilskapleg evaluering av kapittelet i folketrygdlova, og utvalet vil peike på nokre aktuelle spørsmål:

- a. Grensa på 20 kilometer for å få stønad til bæretransport blei innført i 1991 for å få kontroll på utgiftsveksten. Terskelen fører til at dei etterlatne må betale for dei kortare bæretransportane. Ein får dermed ned talet på saker. Det er likevel slik at lengda på bæretransporten i liten grad er resultat av val dei etterlatne tek, og at dei samla utgiftene for korte turar like mykje kan kjem av takst for oppstart enn talet på kilometer. Ein kan spørje om ein høgare økonomisk terskel enn «10 prosent av full gravferdsstønad» ville vere meir treffande enn grensa på 20 kilometer. Effekten av ordninga bør evaluert, og ein bør ta stilling til om terskelen framleis er den rette.
- b. Gravferdsstønaden er i 2013 på maksimalt kr 21 336. Når ein ser på utgiftene til annonse,

seremoni, kiste, gravminne, minnesamvær osv., dekkjer gravferdsstønaden truleg ikkje heile gravferda. Av omsyn til å sikre ei verdig gravferd for dei innbyggjarane med minst pengar, bør nivået på gravferdsstønaden evaluert.

- c. I 2011 blei det betalt ut behovsprøvd gravferdsstønad i 4459 tilfelle, det vil seie at over 10 prosent av alle avlidne hadde formue (inkludert formuen til lengstlevande ektemake) som er lågare enn tersklane i lova. 10 prosent er nokså mange i denne samanhengen, og det kan tyde på at terskelen for den behovsprøvde gravferdsstønaden og effektane av den bør evaluert og samanliknast med liknande ordningar i andre land.

## 6.6 Juridisk likestilling

### 6.6.1 Fjerne den siste presumpsjonen for kistegravlegging

Dersom det er ulike reglar eller vilkår for kremasjon og for kistegravlegging, kan dette verke inn på kva gravferdsform som blir vald. Mandatet til utvalet nemner spørsmålet om økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging. Spørsmålet om juridisk likestilling ligg så nær opp til mandatet at utvalet har vald å greie det ut.

I Danmark, Finland og Sverige er kremasjon og kistegravlegging lovregulert som likestilte alternativ, sjå tabell 6.5. I Noreg er kremasjon særskilt regulert ved at den moglege situasjonen at

avlidne kan ha ønskt å ikkje bli kremert, blir løfta fram i lova. Lova løftar ikkje fram at avlidne kan ha ønskt å ikkje bli gravlagd i kiste. Lova seier derimot at kistegravlegging alltid kan skje, medan kremasjon kan skje på føresetnad av at avlidne ikkje ønskte kistegravlegging. Gravferdsformene er ikkje likestilte juridisk.

I førearbeid til eldre lover om kremasjon la ein til grunn at kremasjon ikkje «i den almindelige opfatning er sidestillet med begravelse», sjå Ot.prp. nr. 19 (1912) side 11. Utvalet legg til grunn at haldninga til kremasjon har utvikla seg på 100 år i retning av at ein i dag bør likestille kremasjon og kistegravlegging også juridisk.

Etter gjeldande rett skal kremasjon ikkje skje dersom det var i strid med ønska til avlidne. Det er opp til den som tek seg av gravferda etter gravferdslova § 9, å sørje for at viljen til avlidne blir følgd.<sup>20</sup> Tidlegare gjaldt det eit krav om «kremasjonserklæring», sjå dågjeldande gravferdslov § 10 første og andre ledd. Kravet om skriftleg erklæring blei oppheva frå og med 2012. I Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.13.2 heiter det:

Etter § 10 første ledd framstår det som om det normale er at kremasjon skjer på grunnlag av en skriftlig erklæring fra avdøde. Praksis i dag er at de fleste kremasjoner skjer på det grunnlaget som er beskrevet i paragrafens andre ledd, dvs. at de som sørger for gravferden ber om det. Departementet foreslår at denne praksisutviklingen følges opp i lovgivningen. Forslaget innebærer at den særskilte bestemmelsen om kremasjonserklæring oppheves, og at det fastsettes som normalordning at kremasjon kan skje, med mindre det er kjent at dette var i strid med avdødes ønske.

Fortsatt vil en person kunne treffe bindende beslutning om at han eller hun etter sin død skal kremes, men da i medhold av den ordning som er regulert i gravferdsloven § 9 første ledd.

Når departementet omtaler erklæring etter § 9 som bindande i spørsmålet om kremasjon, er det utan grunnlag i lovteksten. Føresegna i § 9 seier ikkje at den avlidne kan binde den som tek seg av gravferda juridisk. Bindinga saknar dessutan sanksjonsmiddel. Føresetnaden i førearbeida viderefører tidlegare rett under ny ordlyd.

<sup>20</sup> Sjå NOU 1989: 7 side 272. Teknologisk bør det med tida vere mogleg å registrere på ein offentleg nettstad om ein vil kremes, om ein vil donere organa sine til transplantasjon, eller om ein vil donere lekamen til forskning.

Slik utvalet tolkar lova, ligg avgjerda om kremasjon eller kistegravlegging etter gjeldande rett hos den som etter gravferdslova § 9 tek seg av gravferda. Utvalet kan ikkje sjå at det berre er ønska knytte til kremasjon som skal bli respekterte. Det kan òg gjelde til dømes ønske kvar urna eller kista skal gravleggjast, utforming av gravminne osv.

Utvalet meiner vidare at omsynet til religion og livssyn har fått ein for stor plass i lova, slik § 1 er formulert etter endringa frå 1. juli 2012. Ønske og tankar om gravlegginga dreier seg om mykje meir enn religion eller livssyn. Utvalet gjer derfor framlegg om endringar i både §§ 1 og 10. Føremålet med endringa er ikkje å svekkje vernet lova gjev, men å unngå å avgrense vernet til ønske som gjeld eller kan grunngjevast med religion eller livssyn.

Utvalet gjer framlegg om desse lovendingane:

#### § 1. Grunnleggende bestemmelser

Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn.

*Lik skal enten gravlegges i kistegrav eller kremes.*

Gravlegging skal skje (...)

#### § 10. Kremasjon

~~Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.~~

Kremasjon skal skje i godkjent krematorium og senest 10 virkedager etter dødsfallet.

Begjæring om kremasjon (...)

#### Merknader:

- Opphevinga av referansen til avlidnes «religion eller livssyn» inneber inga svekking i vernet lova skal gje, men utvidar det saklege omfanget til respekt-føresetnaden i føresegna: Også andre element i personlegdomen og tenkjesettet til den avlidne skal respekterast. Føresegna vidarefører føringa om at dersom den avlidne hadde eit livssyn som dei etterlatne ikkje deler, bør gravferda likevel så langt som råd gjennomførast i tråd med føringane til livssynet til den avlidne.
- § 1 første ledd tek opp i seg føresetnaden om at avdøde sine ønske skal bli respekterte også når det gjeld kremasjon.
- Hovudregelen er at lik som ikkje blir kremerte, blir gravlagde i ei kiste. Lovformuleringa seier derfor «gravlegges i kistegrav». Gravlegging utan kiste føreset særskilt løyve frå fellelsrådet, sjå gravferdsforskrifta § 28 andre ledd.



- At den avlidne skal respekterast, inneber ikkje at den som tek seg av gravferda, er bunden av ønska til avlidne. Den som tek seg av gravferda, kan ta dei avgjerdene som etter lova ligg til denne rolla. Det er ein sjølvsgd føresetnad at dei etterlatne og andre aktørar i gravferda opptrer med respekt for den avlidne, men dette eignar seg lite for rettsleg prøving i den enkelte saka.
- Lovframlegget regulerer ikkje uttrykkjeleg relasjonen mellom ønska til avlidne og pliktene til den som tek seg av gravferda, slik lova gjer i Sverige, sjå «såvitt möjligt följas». Same vurderingstema låg i lovframlegget i NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* side 286: «Den som sørger for gravferden, bør i den grad det er rimelig, iaktta avdødes ønsker for gravferden.» Utvalet legg til grunn at dette er gjeldande rett i Noreg, men ser ikkje at ei uttrykkjeleg regulering vil vere tenleg fordi eventuelle motstridande vurderingar, til dømes innanfor ei slekt, i liten grad er eigna for rettsleg konfliktløsning.
- Opphevinga av § 10 første ledd inneber at ein ikkje kan vente at krematoriet eller den som behandlar kravet om kremasjon, skal gjere noka prøving av om kremasjon er i tråd med ønska eller livssynet til den avlidne.

### 6.6.2 Plikt for gravplassforvaltninga til å sørge for kremasjon og for transport til og frå krematorium

I dag gjeld det ingen rett til kremasjon.<sup>21</sup> I Prop. 81 L (2010–2011) drøftar departementet kort spørsmålet om å innføre «en rett til fri kremasjon», men kjem til at det er behov for meir utgreiing.

Utvalet meiner at juridisk likestilling ikkje føreset innføring av individuell rett til kremasjon.<sup>22</sup> Dersom føremålet er å sørge for at krema-

sjon og kistegravlegging er like tilgjengelege alternativ, kan ein påleggje gravplassforvaltninga eit såkalla sørge for-ansvar for kremasjon.

Når det gjeld båretransport til og frå krematorium, kan dette ansvaret leggjast på anten gravplassforvaltninga eller på krematoriet. Rekninga går uansett til gravplassforvaltninga i kommunen der den avlidne var folkeregistrert. Gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert kan sjå moglege løysingar eller effektiviseringar. Generelt er det eit godt prinsipp at den som får rekninga, også skal ha ansvaret.

Utvalet gjer på denne bakgrunn framlegg eit nytt siste ledd i gravferdslova § 6:

*Gravplassforvaltningen skal sørge for kremasjon av avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen, dersom den som sørger for gravferden ber om det. Gravplassforvaltningen skal sørge for båretransport til krematorium.*

Merknader:

- Den nye leddet i § 6 slår fast at kremasjon er ei offentlig teneste.
- Dette nye sørge for-ansvaret for kremasjon kan løysast ved at gravplassforvaltninga byggjer eit krematorium, har ein avtale med eit krematorium om kremasjon eller at det frå gong til gong sørger for at kremasjon innan dei fristar som lova set.
- Føresegna seier ikkje noko om betaling for kremasjonen. Dermed er betaling regulert av føresegna om avgifter sidan det er tale om ei offentlig, lovpålagd teneste. Sidan det ikkje er heimel til å krevje betaling for kremasjon der, er kremasjon gratis for dei etterlatne. På same vis: I og med at det ikkje finst heimel for å krevje betaling for båretransport til krematorium, er denne tenesta gratis for dei etterlatne.
- § 6 seier ikkje kvar kista skal transporterast frå. Utgangspunktet må vere at kista blir henta av gravplassforvaltninga ein stad i kommunen, eller dersom dei etterlatne ønskjer det, på ein stad nærare krematoriet. Gravplassforvaltninga har ikkje plikt til å hente kista på seremonistaden, og dei etterlatne har plikt til å levere kista på eigna kjølerom eller annan stad. Kvar dei etterlatne skal levere kista til gravplassforvaltninga, bør gå fram av vedtektene. Dersom gravplassforvaltninga disponerer fleire kjøle- eller bærerom, bør dei etterlatne kunne levere kista på det som ligg nærast seremonistaden.

<sup>21</sup> Sjå saka 2012-11-12. RG 2012 1569. Eidsivating lagmannsrett – dom: «Lagmannsrettens bemerkninger:

Det første spørsmål lagmannsretten må ta standpunkt til er om en avdød med hjemmel i gravferdsloven med tilhørende forskrift har rettskrav på kremasjon i den betydningen at alle kan kreve å bli kremert.

Lagmannsretten kan ikke se at det eksisterer en slik rett. Det følger verken av noen uttrykkelig bestemmelse i gravferdsloven eller gravferdsforskriften, eller kan utledes av en tolkning av de samme bestemmelsene.»

<sup>22</sup> Det er innført individuell rett til ei lang rekkje offentleg tenester og ytingar. Tanken om rettar for individ overfor det offentlege har vore eit hovudtrekk ved den seinare rettsutviklinga på mellom anna skule- og helsesektoren, men folketrygdlova er sjølvsgd det beste dømet. Utfordringa på gravferdsfeltet er kven som eventuelt skal ha retten. Den avlidne er død og kan ikkje ha rettar.

For å gje krematoria ansvaret for transport av urna til gravplassforvaltninga der gravlegginga eller oskespreiinga skal skje, gjer utvalet framlegg om følgjande endring i gravferdslova § 10 sjette ledd:

Når kremasjonen har funnet sted, skal asken samles i en urne som deretter forsegles og merkes. Urnen skal oppbevares på en betryggende måte fram til gravleggingen. Urnen oppbevares av krematoriet eller *sendes til* gravplassmyndigheten i den kommunen hvor gravleggingen skal finne sted.

Lovfestinga av det lokale sørgje for-ansvaret bør følgjast av ei lovfesting av det kommunale finansieringsansvaret for kremasjon. Utvalet gjer framlegg om følgjande endring i kyrkjelova:

§ 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av gravplasser og utgifter til kremasjon,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,
- d) driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Dessutan gjer utvalet framlegg om ei tilsvarande endring i gravferdslova § 3 siste ledd:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser og utgifter til kremasjon utredes av kommunen etter budsjettforslag fra fellesrådet.

**Merknader:**

- Plikta for kommunen til å finansiere utgiftene gravplassforvaltninga har til kremasjon i framlegget til endring i § 3, omfattar òg båretransport i samband med kremasjon. Kista eller båra

blir transportert til krematoriet, men gravplassforvaltninga må betale for køyringa attende med tom bil.

### 6.6.3 Økonomiske og administrative konsekvensar av juridisk likestilling

Kremasjonsprosenten har auka jamt og sakte. Utvalet legg til grunn at ei juridisk likestilling i liten grad vil auke delen som vel kremasjon.

Kremasjon er i praksis eit kommunalt finansieringsansvar i dag utover det brukarane betaler i kremasjonsavgift. Framlegget til endring i gravferdslova § 3 og kyrkjelova § 15 er likevel meir enn ei kodifisering av gjeldande rett. Føresegnene er nye og slår fast prinsipp som ikkje har gjeldt før. Økonomisk inneber ikkje lovendingane mykje. Det vesentlege er opphevinga av heimelen til å krevje kremasjonsavgift, som er drøfta ovanfor. Staten kompenserer ikkje kommunane ved lovfesting av oppgåver dei allereie tek ansvar for. Ein eventuell kompensasjon må ta utgangspunkt i om lovendinga fører til endringar i gjeldande ressursbruk, og det er ikkje tilfelle her.

Endringa i gravferdslova § 10 gjev krematoriet ansvaret for transport av urna frå krematoriet til gravplassforvaltninga der gravlegginga eller spreinga skal skje. Utvalet legg til grunn at denne kostnaden i dag blir dekt av gravplassforvaltninga sjølv eller rekna inn i kremasjonsavgifta. Lovendinga krev ikkje kompensasjon i form av friske midlar frå staten. Det vil vere ei avgrensa administrativ forenkling at lova slår fast kven som har ansvar for å organisere og betale for denne transporten.

Utvalet legg til grunn at det i dag er få konfliktsaker der dei etterlatne ikkje er samde om kremasjon var i strid med ønsket til avlidne, jf. gravferdslova § 10 første ledd. Framlegget til endring inneber at ønsket til avlidne om kremasjon ikkje blir løfta fram i lovgjevinga. Derimot blir ønska generelt løfta fram i § 1. Tanken om at ein skal respektere ønska til avlidne, er ikkje prinsipielt nytt, og utvalet legg til grunn at framlegget om å synleggjere dette i § 1 ikkje i seg sjølv vil føre til fleire konfliktsaker enn dei gravplassforvaltninga i dag handterer.

## Kapittel 7

# Betaling for gravkapell, gravleige og gravstell

Dette kapittelet gjeld betaling for gravkapell, gravleige og gravstell. Desse betalingane er ein viktig del av inntektene til gravplassforvaltningane og ei stor utgift for mange etterlatne.

Sal av gravstell er forretningsverksemd og ikkje ein del av oppgåva som forvaltningsorgan. Som forvaltningsorgan kan gravplassforvaltninga krevje betaling for leige av gravkapell og leige av grav. Utvalet gjer framlegg om at også betalinga for minnelund skal vere regulert i regelverket. Utvalet gjer framlegg om at ei grav skal vere fri for gravleige dei første 20 åra etter kvar gravlegging.

### 7.1 Innleiande vurderingar

#### 7.1.1 Eit innbyggjarperspektiv på betaling

I mandatet til utvalet heiter det:

I henhold til gravferdsloven § 21 kan det kreves avgift for kremasjon, feste av grav og for bruk av gravkapell. Avgiften fastsettes av kommunen etter forslag fra kirkelig fellesråd. Avgiftene utgjør i mange kommuner en vesentlig del av det finansielle grunnlaget for gravferdsforvaltningen. Avgiftssatsen varierer betydelig mellom kommunene. I tillegg tas det i ulik grad betalt for gravferdstjenester som ikke er lovfestet. Avgiftssystemet kan oppleves uforutsigbart for brukerne av gravferdstjenestene.

En økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging og en utvidelse av retten til fri grav til også å omfatte andre steder enn bostedskommunen vil ha konsekvenser for finansieringssystemet på gravferdssektoren. Utvalgets arbeid skal belyse ulike problemstillinger med det formål å oppnå størst mulig grad av likestilling, samt et mer rettferdig, hensiktsmessig og forutsigbart finansieringssystem.

I mandatet set departementet opp fire kjenneteikn ved finansieringssystemet utvalet skal gje tilråding om: likestilling, rettferd, tenleg og føreseie-

leg. Utvalet vil leggje til at det er ønskjeleg med eit enklast mogleg finansieringssystem.

Reguleringa skal sameine litt ulike verdiar: Det er ikkje alltid at reglar som er føreseielege eller gjev likskap for innbyggjarane, er tenlege for gravplassforvaltninga. Den gjeldande reguleringa av avgifter og betaling knytt til gravferd har vore fleksibel for gravplassforvaltningane. Det har gjeve rom for innovasjon, til dømes namna minnelundar. Fleksibiliteten bør vidareførast, og reglane bør ikkje ta bort høvet til å krevje betaling for nye tenester som det kan vise seg å vere behov og betalingsvilje for. For å få eit betalingssystem som er føreseieleg for innbyggjarane, meiner utvalet likevel at avgiftene og dei mest vanlege betalingane i dag bør regulerast i lov eller forskrift.

I dag er reglane om brukarbetalinga spreidde fleire stader i gravferdslova og gjevne i nokså kortfatta form. Utvalet meiner at ei meir utførelg regulering kan gje likare praksis og større rettstryggleik. Gravplassforvaltninga er ei innbyggjarretta teneste. Regelverket bør derfor vere lett å forstå. Det bør vidare vere eit mål at lovgjevinga gjev løysingar som det er lett for gravplassforvaltninga å forklare og lett for folk å slutte seg til.

#### 7.1.2 Er variasjon i nivået på avgiftene eit problem?

Variasjon i prisane kan reflektere ulik kvalitet eller ulike prioriteringar i kommunestyret eller fellesrådet, sjå kapittel 3.5.3.3 om brukarbetalinga i prosent av driftskostnadene. Ein viss variasjon er normalt og ønskjeleg. På ein del område har ein sett stor variasjon i pris. Sjølv om variasjonane har grunnlag i lokal fridom, er store variasjonar uheldig fordi dei skaper ulikskap mellom innbyggjarar i ulike kommunar og kan bli opplevd som tilfeldige. Framlegget i kapittel 6 om å oppheve heimelen til å krevje kremasjonsavgift er ein konkret måte å unngå variasjon i prisen innbyggjarane må betale, sjå òg kapittel 8 om betaling for utanbygds gravlegging.<sup>1</sup>

### 7.1.3 Eit krav om å halde seg innanfor sjølvkost?

Sjølvkost som prinsipp for offentlege avgifter osb. inneber at kommunen eller det kyrkjelege fellesrådet ikkje kan krevje meir i betaling enn det kostar å produsere tenesta. Det blir gjerne stilt krav om at ein kan dokumentere at forvaltninga ikkje krev for mykje.<sup>2</sup> Sjølvkost kan bli rekna ut for tenestesektoren under eitt, men ein kan òg rekne ut sjølvkost for dei enkelte deltenestene eller for den enkelte saka. Når gravplassforvaltninga er verksam i marknaden, stiller EØS-retten òg krav til prissetjinga osb., sjå kapittel 7.6 nedanfor.

Utvalet viser til at det er krevjande å følgje dei gjeldande krava til sjølvkost i kommunal sektor. Den samla brukarfinansieringa på gravplasssektoren er så låg at utvalet meiner det ikkje er behov for å setje eit krav om at gravplassforvaltninga ikkje kan gå over sjølvkost, verken for den enkelte tenesta eller for verksemda som heilskap.

## 7.2 Kva kan gravplassforvaltninga krevje avgift for?

### 7.2.1 Kort blikk på historia

Heimlane i gravferdslova til å krevje avgift har lang historie. I *lov om Kirker og Kirkegaarde* av 1897 var det to heimlar, sjå vedlegg 1 til NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning*:

- § 37 andre punktum: «For fæste av særskilt Gravsted eller naar Grav ønskes bevaret udover 20 Aar paa saadan Kirkegaard, kan der kræves Betaling efter fastsat Vedtægt.»
- § 38 tredje ledd: «For Gravning, Ringning, Benyttelse af Gravkapel og lignende paa Kirkegaard, som er i Menighedens Eie, kan kræves Betaling efter Vedtægt.»

Lov av 3. mars 1913 om likbrænding heimla implisitt krav om betaling for kremasjon i § 3.

Desse tre heimlane for betaling for leige av grav, bruk av gravkapell og kremasjon blei ført vidare i gjeldande gravferdslov, truleg for å sikre

gravplassforvaltninga inntekter når heimelen til å krevje avgift ved gravlegging blei oppheva.<sup>3</sup>

### 7.2.2 Krav om heimel for å krevje avgifter

Styresmaktene kan ikkje krevje at innbyggjarane betaler skattar eller avgifter utan at kravet har heimel i lov, sjå Grunnlova § 75 bokstav a og det såkalla legalitetsprinsippet i forvaltningsretten. Eit einseitig krav frå det offentlege om at innbyggjaren skal betale, krev altså heimel i lov. Dersom kravet spring ut av ein avtale mellom det offentlege og innbyggjaren, er avtalen heimel nok for kravet om betaling. Dette skiljet er viktig når det gjeld gravferd og gravplassar.

I gravferdslova § 21 andre ledd står det: «Avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra fellesrådet.» Føresegna heimlar tre typar avgifter.<sup>4</sup> I tillegg seier føresegna korleis ein fastset gyldige avgiftssatsar.

### 7.2.3 Når er ei betaling avgift, og når er det betaling for ei teneste?

Å fastsetje og krevje inn ei avgift er utøving av offentlig mynde.<sup>5</sup> Å utføre oppgåva det blir kravd avgift for, treng ikkje vere utøving av offentlig mynde. Å inngå ein kontrakt om leige av grav er utøving av offentlig mynde fordi kontrakten er regulert i regelverk og mynde lagt til fellesrådet. Klipping av graset på dei leigde gravene er ikkje utøving av offentlig mynde.

Sidan lova heimlar visse avgifter, må ein leggje til grunn at gravplassforvaltninga ikkje kan ta betalt for dei andre oppgåvene gravplassforvaltninga er pålagt å gjere som gravplassforvaltning. Det vil seie at gravplassforvaltninga må gjere alt som følgjer av gravferdslova utan å krevje betaling (avgift) for anna enn bruk av gravkapell, kremasjon og leige av grav. Sjø oversynet over oppgåvene etter gravferdslova i vedlegg 2.

Dersom gravplassforvaltninga løyser oppgåver som gravleigaren eller andre har ansvaret for, kan gravplassforvaltninga krevje betaling. Dette

<sup>1</sup> I NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* meinte utvalet at det var uheldig at gravleige og andre avgifter varierte «fra sted til sted» og gjekk inn for at sentrale styresmakter skulle fastsetje rettleiande satsar som ein lokalt berre kunne gå over ved «særlige tilfeller», sjå NOU 1989: 7 side 234.

<sup>2</sup> Sjø rundskriv H-2140 frå KRD (2003): Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

<sup>3</sup> I NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* gjekk utvalet inn for at det ikkje skulle vere høve til å krevje avgift ved kremasjon av innanbygds, sjå NOU 1989: 7 side 234.

<sup>4</sup> To av avgiftene er òg heimla andre stader i lova: gravferdslova § 10 sjuande ledd som gjev ein sjølvstendig heimel til å krevje avgift for kremasjon og § 14 første ledd heimlar avgift for leige av grav.

<sup>5</sup> Verksemda i forvaltninga kan delast inn i tre hovudtypar: utøving av offentlig mynde (som styresmakt), yting av tenester og næringsverksemd, sjå nærare Eckhoff og Smith 2010 side 470.

er ikkje ei avgift fordi det ikkje er omfatta av oppgåvene etter gravferdslova, og fordi det byggjer på ein avtale (innbyggjaren kunne gjort jobben sjølv eller bede ein tredjeperson utføre han).

Avgift kan definerast slik: Betaling til gravplassforvaltninga når gravferdslova gjev heimel for krav om betaling for løysing av gravplassforvaltninga sine oppgåver etter gravferdslova.

Betaling for varer og tenester kan definerast slik: Betaling for varer og tenester som innbyggjaren sjølv kan velje om ho eller han ønskjer, og som ikkje ligg innanfor gravplassforvaltninga sine oppgåver etter gravferdslova.

### 7.2.3.1 Heimel til å krevje at dei etterlatne dekkjer utgifter

Gravferdslova heimlar også krav om at dei etterlatne betaler kostnadene ved gravlegginga av avlidne som ikkje var folkeregistrert i kommunen då dei døydde, sjå gravferdslova § 6 andre ledd.<sup>6</sup>

## 7.2.4 Kva fell inn under oppgåvene etter gravferdslova, og kva kan ein krevje at gravleigaren betaler for?

### 7.2.4.1 Gravplassforvaltninga sine oppgåver som gravplassforvaltning<sup>7</sup>

Gravplassforvaltninga kan ikkje krevje betaling for å:

- Informere og rettleie innbyggjarane om regelverk, betaling osv., sjå mellom anna forvaltningslova § 11.
- Opne grava, gravleggje, lukke grava og så til etter gravlegginga.
- Klippe plenar, klippe hekkar, brøyte snø og strøstiar. Ein relativ del av desse kostnadene kan gravplassforvaltninga krevje betaling for som del av gravleiga.
- Halde gravplassen parkmessig tiltalende – til dømes stelle tre, hekkar, bed, portar, søppeldunkar, vasspostar osv. Ein relativ del av desse kostnadene kan gravplassforvaltninga krevje betaling for som del av gravleiga.

<sup>6</sup> Lova heimlar òg krav om dekning av utgifter ved gravlegging i særskilt tilrettelagd grav, men då er det kommunen der avlidne var folkeregistrert, som må betale, sjå gravferdslova § 6 andre ledd tredje punktum.

<sup>7</sup> Lista gjer greie for oppgåver dei etterlatne ikkje skal betale for. Lista tek ikkje bort høvet til å krevje betaling dersom ei gravplassforvaltning løyser desse oppgåvene for ei anna gravplassforvaltning, det vil seie betaling mellom gravplassforvaltningane.

- Vedlikehalde og stelle graver som ikkje lenger blir leigde, men blir ståande som verna eller som kulturminne.
- Flytte gravminne fordi gravfeltet er kartlagt på nytt.<sup>8</sup>

### 7.2.4.2 Utanfor gravplassforvaltninga sine oppgåver som gravplassforvaltning

Gravplassforvaltninga kan mellom anna krevje betaling for:

- Stell av gravbed.
- Rydding av graver som det ikkje er stellavtale for.
- Gravplassforvaltninga kan ta betalt for minnesmerke, stell osv. på minnelund. Gravplassforvaltninga kan ta betalt for grav på eit gravfelt med sams uttrykk (gravminne, planter og komande stell).
- Ved gjenbruk av gravminne som har falle attende til gravplassen, kan gravplassforvaltninga ta betaling for fjerning av gravminnet, lagring av gravminnet, syning av dei lagra gravminna for etterlatne som vurderer gjenbruk, administrasjon knytt til at steinindustrien hentar gravminnet og forpliktar seg til å slette namn og data på steinen.
- Gravplassforvaltninga kan ta betalt for praktisk bistand, til dømes å hjelpe den ansvarlege for grava med å setje opp og sikre gravminne og halde grava i hevd (som ho eller han har plikt til etter gravferdslova § 15 første ledd). Gravplassforvaltninga kan krevje betaling for å fjerne gravminne som ikkje blir fjerna etter at gravleiga er avslutta (gravferdslova § 18 andre ledd) så lenge det framleis tilhøyrer den ansvarlege for grava. Gravplassforvaltninga kan krevje betaling frå gravleigaren for arbeidet som er gjort for å førebyggje skade på gravplassen, sjå gravferdslova § 17 første ledd og gravferdsforskrifta § 26. Gravplassforvaltninga kan ta betalt for flytting av gravminne etter at ho har innvilga søknad om å flytte gravminne.

### 7.2.4.3 Tenester få gravplassforvaltningar krev betaling for

Éi av dei 94 gravplassforvaltningane utvalet har kartlagt, tek betalt (kr 395) for mellombels flytting av gravminne i samband med ny gravlegging, til

<sup>8</sup> Det er ikkje ei offentleg oppgåve å flytte gravminnet når det skjer på initiativ frå den ansvarlege for grava. – Fellesrådet gjer vedtak om flytting av lekam eller oske (gravferdslova § 7 andre ledd), men kven som betaler for sjølve flyttinga, heng saman med årsaka til flyttinga.

dømes når lengstlevande ektefelle døyr (same leigar). Utvalet meiner at dette arbeidet fell innanfor gravlegginga som offentlig teneste.<sup>9</sup> Det inneber at gravplassforvaltninga ikkje kan ta betalt for å gjere dette.

Ei anna gravplassforvaltning tek betalt for fjerning av visne blomar og anna frå grava (kr 300). Rydding i gravbed er ei teneste. Utvalet meiner at gravplassforvaltninga berre kan ta betalt for fjerning av visne blomar og anna frå grava dersom det er avtalt med den ansvarlege for grava.

### 7.2.5 Vurdering: Avgifter bør framleis fastsetjast av kommunen

Utvalet meiner at avgiftene framleis bør bli fastsette av kommunen. Det inneber at gravplassforvaltninga sjølv set prisen på tenester. Utvalet gjer framlegg om at også betaling for anonym og namna minnelund skal bli rekna som avgift, sjå kapittel 7.4. Utvalet gjer òg framlegg om å ta bort høvet til å krevje nokre former for betaling. Til saman inneber dette at det meste av det dei etterlatne normalt betaler for, vil vere regulert i gravferdslova og gravferdsforskrifta.

Gravferdslova § 21 regulerer eigentleg to ulike tema. Utvalet gjer framlegg om å dele føresegna i to, slik at det blir éi føresegn om vedtekter og éi om avgifter. Utvalet gjer òg framlegg om ein heimel til å gje utfyllande føresegner om betaling i forskrift. Utvalet gjer framlegg om å samle dei nye føresegnene om betaling i eit nytt kapittel VI i gravferdsforskrifta (noverande kapittel VI blir kapittel VII).

Utvalet gjer framlegg til ny § 21a i gravferdslova som tek opp andre ledd i noverande § 21, med eit tillegg om kolumbarium som er drøfta i kapittel 11.4:

#### § 21a Avgifter

Avgifter for bruk av gravkapell, for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium og leie av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra kirkelig fellesråd. Departementet kan gi forskrift om hvilke tjenester gravplassforvaltningen kan kreve betalt for, om prisfastsettingen og om informasjon.

<sup>9</sup> I brev til Oslo kommune 17.11.05 slo departementet fast at «Bortkjøring av blomster og nødvendig flytting av monument i forbindelse med gravlegging er etter departementets vurdering tiltak som faller innenfor det ordinære driftsansvaret og skal følgelig ikke være gjenstand for krav om særskilt betaling.» – I Sverige blir det å setje opp att gravminne etter gravlegging dekt av begravningsavgiften, sjå Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 134.

Merknader:

- Gravplassforvaltninga leverer tenester lokalt og driv under ulike vilkår. Det lokale ansvaret fører til forskjellar, og fridomen til å fastsetje prisane lokalt bør vare ved.
- Ordet «prisfastsettingen» er valt for å få fram at forskrifta kan regulere korleis gravplassforvaltninga skal gå fram når ein fastset prisen. Forskrifta kan ikkje fastsetje prisen direkte.
- Orda «hvilke tjenester» er valde for å vise at det er arten av tenester som kan bli regulert, ikkje kor høge avgiftssatsane kan vere.

### 7.2.6 Informasjon om prisane

For innbyggjarane er det vesentleg at det er føreseieleg kva dei må betale. Dette stiller krav om at prisar må vere fastsette på førehand og gjort kjende i eit regulativ eller ei prisliste. Ein del fellesråd har vedtekter og betalingssatsar lett tilgjengelege på nettstaden sin, men i arbeidet med å samle inn vedtektene og betalingssatsane frå gravplassforvaltningane i fem fylke erfarte utvalet at vedtektene eller betalingssatsane mange stader ikkje låg på nettstaden til det kyrkjelege fellesrådet eller kommunen. På desse stadene får brukarane dårlegare informasjon og lågare tryggleik for at alle betaler same sats. Omsynet til at gravplassforvaltninga skal vere open, talar òg for at prisane til gravplassforvaltninga bør vere lette å finne fram til. Slik vil til dømes dei folkevalde og media kunne samanlikne og vurdere prisane.

Utvalet gjer framlegg om ny § 39 i gravferdsforskrifta:

#### § 39 Prisopplysning

Gravplassforvaltningen skal gi opplysning om avgifter og prisene på sine tjenester og produkter. Alle priser skal inkludere eventuell merverdiavgift og andre offentlige avgifter. Prisoversikten skal fremgå av gravplassforvaltningens hjemmeside på Internett. Gravplassforvaltningen skal ha skriftlige prisopplysninger til utdeling. Prisopplysningene skal tilbys gravferdsansvarlige uoppfordret ved første gangs henvendelse eller konsultasjon.

Merknader:

- Ei prisliste skal omfatte både avgifter og satsar for betaling for tenester.
- Gravplassforvaltninga er ikkje forplikta til å gje opplysning om alle blomar og planter dei tilbyr,

men må gje opplysning om dei ulike nivåa på gravstell og kva dei inneheld.

- Føresegna er ikkje eit påbod om at gravplassforvaltninga skal ha nettstad. Sjå kapittel 9.7.1 om informasjonsverksemd.

## 7.3 Gravkapell

### 7.3.1 Gjeldande rett

Eit gravkapell er noko anna enn ei kyrkje. Skilnaden på eit gravkapell og ei kyrkje er at gravkapellet blir drive av det offentlege (gravplassforvaltninga) og kyrkja av Den norske kyrkja. Omgrepet gravkapell omfattar òg kapella ved krematoria. Gravferdslova omtalar gravkapell i § 21 og gjev der heimel til å ta avgift for bruken. I § 22 slår lova fast ein tilsett kan arbeide på gravkapellet utan å vere medlem i Den norske kyrkja.

Gravplassforvaltninga er ikkje pålagd å ha gravkapell, og dei fleste forvaltningane har ikkje gravkapell. Det følgjer av kyrkjelova at Den norske kyrkja skal halde seremonilokale, og plikta til å gjennomføre kyrkjelege handlingar for medlemmene følgjer mellom anna av tenesteordninga for prestar. Ved gravferd for ein medlem av Den norske kyrkja har det kyrkjelege fellestrådet heimel i kyrkjelova § 20 til å krevje leige for kyrkja, men praksis i dag er at ein sjeldan krev leige, i alle fall ved innanbygds gravferder.<sup>10</sup>

Gravplassforvaltninga har heimel i gravferdslova til å krevje avgift dersom gravferdsseremonien går føre seg i eit gravkapell. Avgifta er den same for dei som er medlemmer i Den norske kyrkja, og for dei som ikkje er medlemmer. Dette står ikkje eksplisitt nokon stad, men følgjer av at grav-

plassforvaltninga ikkje har grunnlag for å skilje (diskriminere) mellom medlemmer i Den norske kyrkja og andre. Det er likevel slik at ved gravferda til ein medlem av Den norske kyrkja som var busett i soknet, kan ein krevje at gravferda skjer frå kyrkja, ikkje frå gravkapellet. Dermed kan ein medlem sleppe ein kostnad andre må betale.

Ved gravferdsseremonien for avlidne som ikkje er medlemmer i Den norske kyrkja, kan ein krevje leige for kyrkja og for gravkapellet. Her opptre Den norske kyrkja i ulike roller: Som livssynssamfunn leiger soknet ut kyrkja, som gravplassforvaltning krev det kyrkjelege fellestrådet avgift for bruk av gravkapell. Dersom avlidne er medlem i eit anna livssynssamfunn, kan det vere at dette livssynssamfunnet tilbyr eit seremonilokale.

### 7.3.2 Avgiftspraksis

I ei undersøking frå 2004 kom det fram at 58 prosent av gravferdsseremoniane fann stad i ei kyrkje, medan 38 prosent fann stad i gravkapell, sjå Brukarundersøking 2004. Svара varierte sterkt med geografien: I Oslo og Akershus fann 57 prosent av seremoniane stad i gravkapell, medan tilsvarende tal for Trøndelag og Nord-Noreg var 13 prosent.

Avgifta for bruk av gravkapell var stort sett lågare for innanbygds enn for utanbygds i dei 94 gravplassforvaltningane utvalet har kartlagt.

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 blei det spurt om nivået på avgifta for bruk av gravkapell for innanbygds og utanbygds gravlegging, sjå tabell 7.1. Svара viser at 60 prosent av gravplassforvaltningane ikkje har gravkapell, men mange av dei same opplyser at dei krev avgift for bruk av gravkapell ved utanbygds gravlegging. Svара tyder på eit operativt fokus der ein svarer på kva dei etterlatne må betale. Formelt føl-

<sup>10</sup> Sjå Innst.O. nr. 46 (1995-1996) punkt 2.2.5. der fleirtalet i stortingskomiteen «meiner at alle medlemmer i soknet skal kunne nytte kyrkja til kyrkjelege handlingar utan at dei treng å betale for det». Dei lokale reglane for betaling for leige av kyrkja osv. skal godkjennast av bispedømerådet.

Tabell 7.1 Svара om pris på leige av gravkapell i spørjeundersøkinga sommaren 2013.

Spørsmål til kyrkjevevjerene	Svar
<i>Dersom dere har et gravkapell, hva koster det å leie gravkapell ved innenbygds gravferd (uten organist osv.)?</i>	Av dei som har gravkapell, krev 17 prosent avgift ved innanbygds gravferd. Gjennomsnittleg avgift er kr 1180, median kr 1000. Lågaste kr 400 (Haugesund). Høgste kr 2250 (Stange)
<i>Hva koster det å leie gravkapell for avdød som ikke var folkeregistrert i kommunen (uten organist osv.)?</i>	Av dei 212 som svarte på dette spørsmålet, krev 28 prosent ikkje avgift ved utanbygds bruk av gravkapell. 72 prosent krev avgift. Gjennomsnittleg avgift blant dei forvaltningane som krev avgift, er kr 1814, median kr 1500. Lågaste kr 400 (Marnardal). Høgaste kr 5000 (Sel og Fet)

gjer leige for bruk av kyrkje og avgift for bruk av gravkapell ulike reglar og spring ut av ulike roller.

Undersøkinga seier ikkje kor mange av gravferdene som finn stad i gravkapell som utløyser krav om avgift. Dermed veit ein ikkje nøyaktig kor mykje som må kompensera dersom ein skulle oppheve denne heimelen.

### 7.3.3 Norden

I Danmark har alle rett til å nytte eit gravkapell til ein gravferdsseremoni, men sjølve handlinga ved såkalla «borgerlig begravelse» blir fastsett «etter forhandling med kirkegårdsbestyrelsen», sjå § 12 i lov om begravelse og ligbrænding. Det finn med andre ord stad ein mild kontroll med seremonien.

Sjølve gravferdsseremonien er ein del av verksemda til Svenska Kyrkan og er regulert i Kyrkoordningen av 2013. Ifølgje 42 kap. 9 og 10 §§ i Kyrkoordningen treng dei etterlatne ikkje betale avgift for gravferdsseremonien. Dersom dei etterlatne vel å ha seremonien i ei anna kyrkje enn der den avlidne var folkeregistrert, gjer sokna opp mellom seg etter ei kyrkjeleg oppgjersordning.

I Finland betaler alle for leige av gravkapell. For medlemmer i den evangelisk-lutherske kyrkja er betalinga om lag kr 400 i gjennomsnitt, medan betalinga er gjennomsnittleg om lag kr 1400 for utanbygds som ikkje var medlemmer, sjå kapittel 4.3.

### 7.3.4 Vurdering

#### 7.3.4.1 Skal gravferdslova seie noko om seremonien?

Gravferd er eit større ord enn gravlegging. I gravferdslova er heimelen til å krevje avgift for bruk av gravkapell den einaste føresegna som har samband med seremonien. Ein kan dermed seie at gravferdslova stort sett er ei lov om gravlegging og ikkje ei lov om gravferdsseremonien, sjå òg NOU 2006: 2 side 132. I og med at Den norske kyrkja lokalt både er gravplassforvaltning gjennom det kyrkjelege fellesrådet og står for gravferdsseremonien gjennom soknet, er det lett at ein ikkje skil mellom det som ligg til gravferdslova, og det som følgjer av kyrkjelova og kyrkjeordninga. I møte med eit større livssynsmangfald meiner utvalet at det vil vere tenleg om gravferdslova ikkje har reglar om seremonien.

Avgifta for bruk av gravkapell er problematisk i og med at val av stad for seremonien ved innbygds gravferder har økonomiske konsekvensar for dei etterlatne. Dei store gravferdene går

gjerne føre seg i ei kyrkje, og då sparer dei etterlatne pengar. Dette er ikkje ein relevant måte å skilje mellom kven som må betale, og kven som ikkje må betale.

#### 7.3.4.2 Er nemninga gravkapell livssynsnøytral?

Ordet kapell kan tyde lite orkester eller overbygg på lastebil, men når det gjeld gravferd, er tydinga lite kyrkjehus. Orda sportskapell og dåpskapell gjev kyrkjelege assosiasjonar. Gravferdslova er ei allmenn lov om gravferd og gravlegging og bør nytte ord som er livssynsnøytrale. Utvalet meiner at dersom ein ved seinare revisjon av lova vel å vidareføre reglane om gravkapell (i ei eller anna form), bør ein vurdere å endre ordet i lova til «seremonilokale».

#### 7.3.4.3 Gravferder som er annleis

Nokre gravferder er annleis. Vi kan her skilje mellom to typar.

For det første kan sær mange ha eit ønske om å ta farvel med den avlidne. Dersom den avlidne døydde tidleg i livet, kan ho eller han ha fleire kjente som framleis lever, enn ein som døyr i alderdomen. Dersom den avlidne hadde vore aktiv i lokalsamfunnet eller hatt ein jobb der mange møtte henne eller han, kan fleire enn vanleg ønskje å ta farvel. Og endeleg: Gravferdene er gjerne store når den avlidne var kjent regionalt eller nasjonalt gjennom kunst, næringsliv, politikk, media osv. Det er likevel ikkje slik at dei store gravferdene er berre for dei rike eller berømte. Dei store gravferdene handlar om at sær mange vil ta farvel.

For det andre kan dødsfallet kome av ein tragedie. 22. juli er eit døme – ulykker eit anna. Sjøkket kan få fleire til å ønskje å ta farvel enn det som er vanleg. Lokalsamfunnet kan mobilisere i eit ønske om å støtte dei etterlatne og markere ved fysisk nærvær at det som hende, gjorde vondt.

Ein må planleggje for dei store gravferdene og for gravferdene som er annleis. Dei årlege møta med livssynssamfunna kan vere ein ressurs i denne planlegginga, sjå gravferdslova § 23 tredje ledd.

#### 7.3.4.4 Kyrkjebygg

Den norske kyrkja er eit livssynssamfunn som rår over sine egne bygg, og som sjølv tek avgjerd om kva som kan finne stad i dei, til dømes ein seremoni med eit anna innhald enn liturgien til Den norske kyrkja. Kyrkjene er sokna sin eigedom,



men biskopane og kyrkjeordninga er med å setje rammer for korleis dei blir nytta. Folkekyrkjetradisjonen inneber at mange i eit lokalsamfunn er sterkare knytte til kyrkja enn til andre seremonilokale, sjølv om dei kanskje ikkje lenger er medlemmer. At mor og far gifta seg i kyrkja, eller at far-mor blei gravlagd derfrå, set kyrkjehuset i ei særstilling. På dei stadene i landet der det ikkje finst alternative seremonilokale, blir kyrkjebygget særleg viktig. Det kan her vere ei spenning mellom Den norske kyrkja som sjølvstendig livssynssamfunn på den eine sida og folkekyrkjetradisjonen og den allmenne tilknytninga til kyrkjebygget på den andre.

Det har utløyst merksemd når dei etterlatne ikkje har fått leige ei kyrkje eigd av Den norske kyrkja for å gjennomføre ein seremoni med ein anna innhald enn liturgien til Den norske kyrkja. Den norske kyrkja har sagt nei av prinsipielle grunnar, og det er ho i si fulle rett til. Dei gongene dei etterlatne har fått ja til å leige eit kyrkjehus for å gjennomføre ein seremoni med eit anna innhald enn liturgien til Den norske kyrkja, har det utløyst mindre merksemd. Dersom til dømes eit lokalsamfunn opplever eit drap der offer og gjerningsperson er frå den same plassen, kan det vere svært viktig at gravferdsseremonien finn stad lokalt. Då vil det kunne vere uheldig om dei etterlatne må leige eit livssynsnøytralt seremonirom, til dømes på eit krematorium, eit stykke unna. Det er ikkje sikkert at gymsalen på skulen gjev ei verdig ramme som svarer til behova ved denne gravferda. Utvalet viser til at dette er eit argument for fleire livssynsnøytrale seremonilokale.

#### 7.3.4.5 Sideblikk: Kva er eit livssynsnøytralt seremonilokale?

I ei undersøking frå 2009 kom det fram at 27 prosent av kommunane hadde seremonilokale som eigna seg for livssynsopne eller ikkje-kristne gravferdsseremoniar, sjå KA 2009. I 49 prosent av kommunane hadde ein berre kyrkja. Spørsmålet om behovet for eit livssynsnøytralt seremonilokale er eit tema som gravplassforvaltninga kan ta opp i dei årlege møta med livssynssamfunna som er verksame på staden, sjå gravferdslova § 23 tredje ledd. På spørsmål frå utvalet svarer 20 av krematoria at deira seremonilokale er livssynsnøytralt utforma. Lokala har gjennomsnittleg 178 sitjeplassar.

Det kan vere ulike meiningar om kva som er kjenneteiknet på eit livssynsnøytralt seremonilokale.<sup>11</sup> Er det kjenneteikna av noko som er der? Eller av symbol som ikkje er der? Prinsipp 8 hos

Stålsett-utvalet lyder: «Alle bør akseptere å bli eksponert for andres tros- og livssynspraksis i det offentlige rom.» Dette prinsippet vil kunne innebære at deltakarane i ein gravferdsseremoni til dømes vil passere graver, gjerde, portar og hus med religiøse symbol på veg til seremonilokalet – og at det er greitt. Inne i seremonilokalet er det annleis. Der er ikkje andres trus- og livssynspraksis velkomen. Seremonien er eit farvel til den avlidne og skal ikkje få sine rammer definert av kven som er majoritet eller minoritet i samfunnet. Symbol bør dei etterlatne kunne flytte inn eller ut etter behov. Klokkene på gravplassen kan nyttast ved seremoniar der ein ønskjer det.

Det kan bli usemje om når det som historisk har vore eit kristent gravkapell, er ombygd nok til å kunne kallast eit livssynsnøytralt seremonilokale. Ein modell kan vere at livssynsnøytrale seremonilokale bør gå fram av vedtektene for gravplassane. I arbeidet med vedtektene kan ein få ein dialog med fleire aktørar og fagmiljø enn dei som er til stades på dei årlege møta lokalt.

#### 7.3.4.6 Vidareføre gjeldande rett i påvente av ei heilskapleg regulering av livssynsnøytrale seremonilokale

Dei aller fleste blir gravlagde etter seremonien til Den norske kyrkja, sjølv om delen har gått ned over tid og meir i Oslo enn andre stader. I intervjuundersøkinga til SSB svarer 72 prosent at dei ønskjer ein gravferdsseremoni for seg sjølve arrangert av Den norske kyrkja. Når 26 prosent svarer at dei ønskjer ein seremoni utan religiøst innhald, tyder det på at ein bør planleggje med tanke på ulike typar gravferdsseremoniar.

Kyrkjeforliket i 2008 var opptakten til eit initiativ frå Kulturdepartementet om livssynsnøytrale seremonilokale og livssynsopne seremoniar. I Innst. 393 L (2010–2011) uttaler komiteen:

Komiteen vil i denne forbindelse understreke viktigheten av at det så langt som mulig også legges til rette for livssynsnøytrale seremonirom i forbindelse med gravferd, i tråd med verdighetsmålet slik det uttrykkes i den nye faneparagrafen.

Utvalet viser til at gravferdslova ikkje pålegg gravplassforvaltninga eller kommunane å halde livssynsnøytrale seremonilokale. Eit lovpålegg kan ikkje lesast ut av heimelen til å krevje avgift for

<sup>11</sup> Sjå NOU 2013: 1 side 164-165. Om omgrepa livssynsopne og livssynsnøytral, sjå NOU 2013: 1 side 159.

bruk av gravkapell eller av faneføresegna i gravferdslova § 1 – og heller ikkje av anna lovverk utvalet kjenner til. Dette inneber at kostnadene (til dømes for kommunane) ved å innføre ei plikt til å sørgje for livssynsnøytralt seremonilokale må kompensierast med friske pengar frå staten.

I NOU 2006: 2 side 136 *Staten og Den norske kirke* heiter det at livssynsnøytrale seremonilokale bør vere eit offentleg ansvar: «Det offentlige må ta ansvar for å skaffe til veie verdige livssynsflexible seremonilokaler for innbyggere som ikke benytter kirkelige bygg.» Utvalet meiner at det ikkje er sjølvstøtt at seremonilokale for gravferd skal vere eit offentleg ansvar. Dette er eit spørsmål om grensa mellom livssynssamfunna og det offentlege og har samband med innhaldet i ein heilskapleg livssynspolitik som er sett på dagsordenen med NOU 2013: 1 *Det livssynsopne samfunn*. Dei økonomiske og administrative konsekvensane må greiast ut før ei eventuell lovfesting av livssynsnøytralt seremonilokale som til dømes ei kommunal plikt. Det vil vere behov for å hente inn tilstrekkelege opplysningar til å vurdere dei økonomiske konsekvensane for kommunesektoren nærare. Ei evaluering av den gjeldande tilskotsordninga som skal «legge til rette for flere livssynsnøytrale seremonirom», kan gje slike data.<sup>12</sup>

Utvalet rår til å vidareføre gjeldande rett om avgift for bruk av gravkapell, inntil det blir sett på heilskapen i behova for og finansieringa av livssynsnøytrale seremonilokale.

## 7.4 Minnelund

### 7.4.1 Prisnivået i dag

Prissetjinga av grav i minnelund er i dag ikkje regulert. Av dei 295 som svarte på den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 var det 85 (29 prosent) som hadde anonym minnelund og 38 (13 prosent) som hadde namna minnelund. Dette inneber ein auke på tre og to prosentpoeng samanlikna med undersøkinga til KA frå 2009. Anonym minnelund var gratis 80 stader og kosta i gjennomsnitt kr 1726 der gravplassforvaltninga tek betalt (minimum kr 300, maksimum kr 5330). Namna minnelund var gratis 13 stader og kosta i gjennomsnitt kr 6095 der gravplassforvaltninga tek betalt (minimum kr 1000, maksimum kr 24000).

### 7.4.2 Vurdering: Eit tak på avgifta

Utvalet meiner at betaling for anonym og namna minnelund bør regulerast som ei avgift. Gravlegginga skal som elles vere gratis, og dei etterlatne skal ikkje betale for etablering av gravarealet på minnelunden. Avgifta kan dermed dekkje minnesmerket, blomar, rydding, vedlikehald og stell. Som i dag bør det ikkje vere høve til å krevje gravleige før etter 20 år i minnelund.

Utvalet meiner at det bør vere avgift både for anonym og namna minnelund. Til grunn for dette ligg eit ønske om at økonomiske ordningar ikkje skal stimulere til ein auke i anonyme gravleggingar, sjå til samanlikning til Danmark. Utvalet meiner at det generelt er ein føremøn for dei etterlatne å ha ei grav eller eit minnesmerke å gå til. Det er òg eit omsyn å likestille desse to gravferdsformene økonomisk. Det er likevel slik at dersom gravplassforvaltninga ikkje set opp noko minnesmerke ved den anonyme minnelunden, kan dei ikkje krevje betaling.

I kapittel 11 gjer utvalet framlegg om at kolumbarium igjen skal bli tillaten gravferdsform i Noreg. Betaling for kolumbarium bør regulerast på same måte som for minnelund. Utvalet gjer framlegg om at ny § 37 i gravferdsforskrifta skal lyde:

*§ 37 Avgift for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium*

*Ved gravleggingen kan gravplassforvaltningen kreve avgift for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium. Avgiften skal ikke være høyere enn gravens andel av kostnadene til minnesmerket eller kolumbariet og kostnadene ved vedlikehold og stell i 20 år.*

Merknader:

- Sjølv gravlegginga er utan kostnad for dei etterlatne. Avgifta skal ikkje dekkje etableringa av grava.
- Eit minnesmerke kan utformast på ulike vis. Der den parkmessige eller grøne utforminga er vesentleg, kan desse kostnadene inngå i grunnlaget for avgifta.
- Føresegna set ei øvre grense for kva dei etterlatne må betale. Grensa går ved sjølvkost for gravplassforvaltninga knytt til dei nemnde kostnadene.
- Som i dag kan det krevjast gravleige etter 20 år etter gravlegging på namna minnelund, sjå gravferdsforskrifta § 15 fjerde ledd.
- Sjø nærare kapittel 11.4 om kolumbarium.

<sup>12</sup> Løyvinga for 2014 er på over 10 millionar kroner, sjå Prop. 1 S (2013-2014) for Kulturdepartementet side 42.

### 7.4.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Reguleringa utvalet gjer framlegg om, tek bort høvet for gravplassforvaltninga til å ta ut overskot ved gravlegging i minnelund. Brukarbetalinga kan med andre ord ikkje vere høgare enn kostnaden knytt til å levere tenesta (sjølvkost). Sidan gravplassforvaltninga vil få dekt kostnadene ved minnesmerke osv. på nye minnelundar, kan det ikkje vere tale om kompensasjon frå staten for redusert inntektpotensial. Det kan heller ikkje vere tale om kompensasjon for at prisen i etablerte minnelundar må setjast ned.

I og med at gravlegging i minnelund har blitt betalt som ein eingongssum ved gravlegginga, kan regelendringa ikkje få verknader for graver i namna minnelund som er tekne i bruk. Det inneber at dei etterlatne som før regelendringa betalte meir enn gravplassforvaltninga kan krevje etter regelendringa, ikkje har krav på å få pengar attende.

Utvalet gjer framlegg om å ta bort høvet til å ta betaling for gravlegging i anonym minnelund utan minnesmerke. Sidan det er svært få gravplassforvaltningar som i dag krev betaling for gravlegging i anonym minnelund, ser utvalet ikkje behov for å rekne ut nokon kompensasjon frå staten for redusert inntektpotensial.

## 7.5 Leige av grav

### 7.5.1 Innleiing

#### 7.5.1.1 Gravleigaren

Leige av grav oppstår på to måtar. Når fredingstida og dermed den betalingsfrie perioden er over, kan grava leigast og dessutan nyttast til ny gravlegging dersom leigaren vil det. Når ei kistegrav blir teken i bruk, er det normalt høve til å leige ein eller fleire graver ved sida av.

Berre ein fysisk person kan oppførast som leigar av grav. Kommunar, foreiningar, stiftingar, ein syskenflokk osv. kan ikkje stå som leigar av grav.<sup>13</sup>

Gravleigaren har både rettar og plikter. Ho eller han har rett til å avgjere om grava skal brukast, og kva for avliden som eventuelt skal gravleggjast der. Når gravleigaren døyr, er det den

som tek seg av gravferda, som tek avgjerd om bruken dersom det er aktuelt å gravleggje gravleigaren der, sjå gravferdslova § 15 andre ledd.

Gravleigaren har også rett til å setje opp gravminne og pynte grava innanfor dei rammene som vedtektene for gravplassen set. Å setje opp gravminne fører med seg plikt til å halde gravminnet i hevd. Det vil seie at gravminnet ikkje er til fare eller sjenanse for dei som ferdast på staden, og at gravbedet blir halde i orden. Dersom gravleigaren ikkje oppfyller pliktene sine, kan kyrkjeleg fellestråd nekte fornying av avtalen om gravleige, sjå gravferdslova § 14 tredje ledd.

Den som tek seg av gravferda, skal ha høve til å vere leigar, dersom ikkje andre etterlatne krev at spørsmålet blir avgjort av kommunen, sjå gravferdslova § 9 fjerde ledd. Dersom gravleigaren døyr, skal dødsbuet avgjere kven som skal bli ny leigar. Dersom lotteigarane ikkje blir samde, tek kyrkjeleg fellestråd avgjerda, sjå gravferdslova § 16 andre ledd og kapittel 11 om behovet for endringar i denne føresegna.

Dersom gravleigaren ønskjer å overføre leigretten til ein annan person, kan det skje med samtykke frå kyrkjeleg fellestråd. Det er ikkje høve til å krevje vederlag for ei slik overføring, sjå gravferdslova § 16 første ledd.

#### 7.5.1.2 Ordet gravleige

Utvalet har vurdert orda feste av grav, festar og festeavgift som står i lova i dag. Realiteten er at ein leiger ei grav for ein avgrensa periode med svært avgrensa høve til å ta avgjerd om grava. Ordet leige har ein klang av noko meir mellombels enn ordet feste som i alle fall etter § 7 i lov om tomtefeste varer i 80 år. Utvalet har på denne bakgrunn vald å nytte orda gravleige og gravleigar (bokmål: gravleie og gravleier).

#### 7.5.1.3 Fri grav

Innbyggjarane har etter gravferdslova § 6 første ledd rett til fri grav i kommunen. Dødfødde born har den same retten i den kommunen der mora eller faren er folkeregistrert.<sup>14</sup> Her korresponderer plikta til gravplassforvaltninga med ein rett for innbyggjarane. Gravferda til ein person i heimkommunen skal ikkje koste noko dersom ein ikkje bruker gravkapellet, ikkje vel kremasjon og ikkje leiger grava. Gravplassforvaltninga har ikkje

<sup>13</sup> Dersom ei grav blir verna, kan det vere naudsynt å registrere ein ansvarleg i fagsystemet for å unngå sletting. Om gravplassforvaltninga av slike omsyn blir registrert som eigar eller leigar av ei verna grav, er det likevel ikkje tale om gravleige.

<sup>14</sup> Sjø Lise Christoffersen og Janne Teigen: «Når livet slutter før det begynner», 2013.

etter lova ansvar for kiste eller gravminne, så dette må dei etterlatne betale for.<sup>15</sup>

Omgrepet «fri grav» kom inn i lovgjevinga i 1997. Før den tid hadde ein nytta omgrepa «fri-grav» og «frigravfelt» utan at det stod i lovgjevinga som nemninga for ei enkelt grav som ikkje blei leigd. Såkalla fri grav og tilvist grav er eigentleg det same: Ei tilvist grav er den grava gravplassforvaltninga har peika ut til ein avliden.<sup>16</sup> Ei «fri grav» betaler ein ikkje gravleige for, men etter fredingstida blir ho anten leigd eller fell attende til gravplassforvaltninga og kan nyttast til ny gravlegging. Så langt utvalet kjenner til, gjer ikkje omgrepet «fri grav» det vanskeleg for folk å forstå kva dei skal og ikkje skal betale for.

#### 7.5.1.4 Varig gravfred eller leige for alltid

På gravplassar godkjende etter gravferdslova gjeld i utgangspunktet ikkje varig gravfred eller uavgrensa avtale om gravleige.<sup>17</sup> Dette gjeld også ved gravlegging i særskilt tilrettelagte graver etter gravferdslova § 6 andre ledd tredje punktum, sjå prinsipp 6 i kapittel 5. Det er opp til gravplassforvaltninga lokalt om ei grav skal ha varig gravfred (til dømes etter forskrifta § 30 andre ledd), og kva dei etterlatne skal betale for det. Ifølgje gravferdslova § 8 tredje ledd kan ein gravplass nedleggjast 40 år etter siste gravlegging.<sup>18</sup>

#### 7.5.1.5 Innkrevjing av gravleige

Når gravleigeperioden nærmar seg slutten, får gravleigaren eit varsel og normalt tilbod om fornying av leigeavtalen.

<sup>15</sup> Pinnar eller liknande enkle merke som gravplassforvaltninga set opp for å markere grava, er ikkje eit gravminne. Dersom gravferdsbyrået til dømes set opp ein enkel, kvitmåla kross på grava, tek dei gjerne betalt for det.

<sup>16</sup> Sjølv om det som hovudregel blir tilvist ei kistegrav eller ei urnegrav ut frå kva ein treng, kan ein likevel få tildelt ei kistegrav sjølv om det skal gravleggjast ei oskeurne. Ein tek då sikte på å gravleggje ei kiste i same grav ved eit seinare høve. Å gravleggje urna først er ei praktisk utfordring. Urna blir sett ned først, opp mot utkanten av grava, for å gje plass til seinare gravlegging av kiste, men dette fører til at ein kan kome borti urna under gravlegginga av kista og dermed forstyrre gravfreden. – Det kan vere ulike motiv for val av grav. Ein kan ha større gravstein på ei kistegrav og dermed meir plass til namn og minneord. I tillegg er det meir plass på ei kistegrav og dermed ein fordel ved at ein kan ha større gravbed og lengre avstand til omliggjande gravminne.

<sup>17</sup> I første halvdel av 1900-talet var det praksis nokre stader å gje folk høve til å leige grav for alltid.

<sup>18</sup> I Sverige seier begavningslagen 7 kap, 5 § at evig eller varig rett til ei grav berre gjeld så lenge gravplassen er gravplass. Med andre ord: Blir gravplassen lagd ned, forsvinn alle rettar.

Sjølv om grava har vore nytta til ny gravlegging i den inneverande gravleigeperioden, får det normalt ikkje verknad for betalingsrutinane. Det inneber at fredingstida for grava vil strekkje seg lenger inn i framtida enn leigeperioden.<sup>19</sup> Det inneber at dersom gravleiga ikkje blir fornya, kan gravplassforvaltninga, formelt sett, fjerne gravminnet før fredingstida er ute, sjå gravferdslova §§ 18 og 19.

### 7.5.2 Ei viktig inntekt for gravplassane

#### 7.5.2.1 Kor mange gravplassforvaltningar krev gravleige?

Gravleige er ei avgift som blir fastsett av kommunen etter framlegg frå det kyrkjelege fellelrådet. Det finst ikkje rammer for kor stor gravleiga kan vere. Undersøkinga til KA frå 2009 viste at 92 prosent av gravplassforvaltningane krev gravleige. Den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 viste at 94 prosent av gravplassforvaltningane tek gravleige for kistegraver, og 87 prosent tek gravleige for urnegraver.

Svara på den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 tyder på at det i Noreg er 2,4 millionar graver som er tekne i bruk og 1,3 millionar gravleigeavtalar. Tala frå kundedatabasen til Ecclesia tyder på at noko fleire graver er registrert i fagsystema (altså eit litt anna spørsmål enn det som blei stilt i den nettbaserte undersøkinga) og like mange gravleigeavtalar.<sup>20</sup>

#### 7.5.2.2 Kor mange blir gravleggingarskjer i leigde graver?

Tal frå kundedatabasen til Ecclesia tyder på at 64 prosent av dei gravlagde blei lagde i graver som allereie var leigde, eller som hadde ein ansvarleg. Dette omfattar gravlegging i ei urnegrav i løpet av fredingstida for tidlegare urne og gravlegging i ei kistegrav ved sida (typisk reservert ved sida av grava til førstavlidne). Det tilsvarande talet i Bergen er 53 prosent.<sup>21</sup> Desse tala omfattar meir enn gravlegging i graver det blir betalt gravleige for.

<sup>19</sup> Nokre gravplassforvaltningar ber leigaren om å forlengje leigeperioden for grava så langt inn i framtida at den samsvarer med utløpet av fredingstida. Det er eit krav som leigaren ikkje har plikt til å følgje.

<sup>20</sup> Talet omfattar òg registrering av gravplassforvaltninga som ansvarleg for ei grav. Det kan til dømes vere ei verna grav eller kommunal gravferd.

<sup>21</sup> Personleg informasjon frå gravplassjef Inghild Hareide Hansen. I NOU 1989: 7 side 307 finst eit døme på ei utrekning av gravbehov som legg til grunn 45 prosent.

Utvalet legg til grunn ut frå den informasjon som ligg føre, at om lag halvparten av alle gravleggingar skjer i graver dei etterlatne allereie betaler gravleige for.

### 7.5.2.3 Nivået på gravleiga

Undersøkinga av gravplassvedtektene i fem fylke viste at fire kommunar set gravleiga for urnegraver lågare enn for kistegraver (Moss, Rygge, Oslo og Trondheim), medan det ei rekkje plassar ikkje var nokon sats for urnegraver. I desse fem fylka er den gjennomsnittlege gravleiga for kistegraver kr 68 per år og kr 61 for urnegraver, men desse prisane blir trekte ned av gravplassforvaltningane som ikkje krev gravleige. Dersom ein ser bort frå gravplassforvaltningane som ikkje krev gravleige, er gjennomsnittleg gravleige på kr 131 per kistegrav per år og kr 114 per urnegrav per år.

Kartlegginga av gravplassvedtektene viste at fire av 94 gravplassforvaltningar i dei fem fylka har progressive satsar for leige av grav, slik at avgifta aukar dess lengre det er sidan siste gravlegging. Fem gravplassforvaltningar hadde leigeperiodar som blir kortare, dvs. at leiga må fornyast oftare dess lenger det er sidan siste gravlegging.

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 var gravleiga lik for urne- og kistegraver i 85 prosent av dei gravplassforvaltningane som tek gravleige. I Danmark og Finland er det lågare gravleige for urnegraver enn for kistegraver, sjå nærare kapittel 4. Tal frå kundedatabasen til Ecclesia viser at det er liten skilnad på gravleiga for kiste- og urnegraver i gjennomsnitt. Det er derimot større skilnader om ein ser på innbyggjar-

Tabell 7.2 Gjennomsnittleg sats for gravleige for ei kistegrav i kommunar med ulikt innbyggjartal.

Innbyggjarar	Gjennomsnittleg sats for leige av kistegrav
0–1999	kr 61
2000–4999	kr 90
5000–9999	kr 105
10 000–19 999	kr 140
20 000–29 999	kr 158
30 000–49 999	kr 168
50 000–99 999	kr 209
100 000 eller fleire	kr 245

Kjelde: Kundedatabasen til Ecclesia

talet i kommunen (tabell 7.2) og på dei ulike fylka (tabell 7.3).

Dei samla inntektene frå gravleige i 2013 var om lag 210 millionar kroner dersom ein reknar seg fram til eit nasjonalt tal. Gjennomsnittet av dei gjennomsnittlege satsane i dei ulike fylka er kr 123 per år, men her tel små kommunar likt som store. Dersom ein vektar satsane slik at innbyggjarane tel likt, var den gjennomsnittlege gravleiga i 2013 kr 177 per år for ei kistegrav.<sup>22</sup> Ut frå informasjonen utvalet har, er kr 177 per år det beste talet for gjennomsnittleg gravleige for ei kistegrav i 2013.

Det er høve til å krevje betaling for leige av grav. I røynda er det nesten umogleg å administrere eit system for gravleige utan å ha fastsett ei avgift og ha faste rutinar for innkrevjing av avgifta.

Tabell 7.3 Gjennomsnittleg gravleige for ei kistegrav i dei ulike fylka.

Fylke	Gjennomsnittleg sats for leige av kistegrav
Østfold	kr 121
Akershus	kr 184
Oslo	kr 300
Hedmark	kr 156
Oppland	kr 158
Buskerud	kr 137
Vestfold	kr 138
Telemark	kr 163
Aust-Agder	kr 106
Vest-Agder	kr 125
Rogaland	kr 109
Hordaland	kr 77
Sogn og Fjordane	kr 98
Møre og Romsdal	kr 86
Sør-Trøndelag	kr 102
Nord-Trøndelag	kr 93
Nordland	kr 75
Troms	kr 77
Finnmark	kr 33

Tala frå Aust-Agder, Hordaland, Møre og Romsdal og Vestfold omfattar under halvparten av innbyggjarane i fylket.

Kjelde: Kundedatabasen til Ecclesia

<sup>22</sup> Desse tala byggjar på registreringane i ein kundedatabase. Leverandøren fastset systemet, men brukarane registrerer. Det inneber at ein ikkje veit om alle kundane nyttar felte på same vis. Tala må derfor nyttast med dette atterhaldet.

Utan ei eller anna form for betaling vil ein ikkje kunne halde orden på kven som leiger, og kven som vil avslutte leigeavtalen, men utvalet meiner det ikkje er ei oppgåve for staten å bruke lov eller forskrift for å fortelje gravplassforvaltningane at det er lurt og lønsamt å ta gravleige.

Gravleiga er ei kjelde til finansiering av drifta av gravplassen, men prisdanninga er i dag fri. Det vil seie at lova ikkje seier noko om kva gravleiga skal dekkje. Ein kan dermed ikkje seie at den eine gravplassforvaltninga tek for høg gravleige og den andre for låg.

I 2012 rapporterte 18 fellestråd at dei planla auke i gravleigene, medan 30 svarte at dei justerte satsane etter ein indeks eller med faste mellomrom, sjå Russnes og Kjeldsen 2012. Utvalet har ikkje grunnlag for å seie om gravleiga aukar.

Kyrkjeleva seier at kommunen skal betale for «utgifter til anlegg og drift av gravplasser» gjennom å gje tilskot til det kyrkjelege fellestrådet. I og med at gravferdslova heimlar brukarbetaling, er kommunen ikkje forplikta til å betale bruttoutgiftene, men nettoutgiftene. Dette er òg ei side ved spillsituasjonen som lova skaper i samarbeidet mellom kommunen og kyrkjeleg fellestråd. Dess høgare brukarbetaling, dess lågare tilskot frå kommunen. Og motsett: Dess lågare tilskot frå kommunen, dess høgare brukarbetaling må gravplassforvaltninga ta.

#### 7.5.2.4 Eit døme: Utrekning av gravleiga i Bergen

I Bergen har dei lagt til grunn at gravleiga skal dekkje ein stor del av kostnadene i gravplassforvaltninga: etablering av grava, vedlikehald av gravplassane og administrasjon. Til saman vil gravleiga for ei kistegrav over 20 år vere på litt over kr 10 000 ut frå satsane i 2013.

Kostnadene ved etablering av dei nyaste gravplassane eller -felta blir delte på talet på etablerte graver. Prisen blir omrekna etter ein indeks for å fange opp kva det kostar å etablere ei grav i dag.<sup>23</sup> Ein legg til grunn 60 års avskrivningstid på gravplassar. Fordi kiste- og urnegraver har ulik storleik, blir etableringskostnaden fordelt på kvadratmeter.

Gravleiga skal dekkje vedlikehaldet av dei leigde gravene, ikkje av dei som er fri for betaling. Dette omfattar utgifter til grasklipping, snøbrøyting, kosting, søppeltømming, vatn o.a. Det omfattar òg vedlikehald av vegar, kantstein, vasspostar, bed, hekkar, bygg o.a. For å kome fram til ein ved-

likehaldskostnad per grav tek ein utgangspunkt i driftstilskotet frå Bergen kommune til vedlikehald av dei betalingsfrie gravene (og dei verna gravene) på gravplassane etter at ein trekkjer frå for krematorium- og kapelldrift, administrasjon og graving av graver.

Administrasjon blir sett til eit tillegg på om lag 15 prosent av leiga per år. Administrative utgifter omfattar:

- utsending av spørsmål til den ansvarlege for grava om kven som skal vere gravleigar, og sende ut vedtak
- vedtak om oppsetjing av nytt gravminne og vedtak om påføring av namn
- kontakte gravleigar ved kvar fornying med spørsmål om dei ønskjer å leige grava vidare
- fakturering for gravleige osv.

#### 7.5.2.5 Vurdering

For gravplassforvaltninga er det ein føremon å ha ei inntektskjelde som kan tilpassast ut frå behova. Gravleiga er ei slik inntektskjelde fordi gravplassforvaltninga er fri til å fastsetje prisen på gravleiga dersom kommunen er samd. Denne fridomen inneber at det ikkje er sett rettslege grenser for kva gravleiga skal dekkje, og det gjeld ikkje noko krav om til dømes å halde seg innanfor sjølvkost. Fridomen gjer det mogleg for kommunen å ta lokalpolitiske omsyn i fastsetjinga av gravleiga.

Økonomisk kan ein sjå på gravleiga som betaling for leige av jord og dermed betaling for at gravplassforvaltninga ikkje kan nytte gravarealet til gravlegging sjølv om fredingstida er ute. Dei fleste stader er satsen for gravleige så låg at 20 års gravleige ikkje på langt nær dekkjer kostnadene ved å etablere nye kistegraver sjølv med 60 års avskrivningstid. Å ta gravleige synleggjer kostnadene ved å la grava stå og kan stimulere til gjenbruk. Mange stader bør det vere rom for auka gravleige, men gravplassforvaltninga bør kunne vise kva dei legg til grunn for auken.

Gravleiga kan fastsetjast på i alle fall tre ulike vis:

- a. Gravleiga skal dekkje etablering, drift og administrasjon av dei leigde gravplassane. Gravleiga kompenserer ikkje for tapet av avgift i den første perioden når det ikkje blir betalt gravleige. (Fredingstida er eitt av elementa i at gravlegging er ei offentleg teneste finansiert over skattesetelen.) Dette er modellen ein har vald i Bergen, og utvalet meiner at dette bør vere det maksimale ein kan tenkje seg å ta i gravleige.
- b. Gravleiga skal dekkje drift, vedlikehald og administrasjon av dei leigde gravplassane, men

<sup>23</sup> Sjå Byggekostnadsindeks for bustadblokk som blir rekna ut av Statistisk sentralbyrå.

ikkje etableringa. Dette omfattar mellom anna alt det grøne arbeidet på dei leigde gravplassane: grasklipping, gartnararbeid på tre og hekkar, vasspostar og bed, men ikkje gravstell (i gravbedet) som gravansvarleg har ansvaret for.

- c. Gravleiga skal dekkje drift og vedlikehald av dei leigde gravplassane, men ikkje administrasjon.

Utvalet meiner at prisdanninga på gravleige bør vere fri også i framtida. Der gravleiga er høg, bør gravplassforvaltninga kunne vise korleis dei har rekna ut prisen.

### 7.5.3 Den betalingsfri perioden

#### 7.5.3.1 Gjeldande rett

Gravferdsforskrifta § 16 seier at ved ny gravlegging i urnegrav i løpet av den betalingsfrie perioden startar det ein ny betalingsfri periode. Det same gjeld ved ny gravlegging i ei kistegrav med dobbel djupne, sjå gravferdsforskrifta § 18 andre ledd, det vil seie at øvre nivå blir teke i bruk i løpet av den betalingsfrie perioden etter gravlegginga i nedre nivå. Dette gjeld òg der ei urne blir gravlagd i ei kistegrav i fredingstida. Prinsippet er at den betalingsfrie perioden kan forlengjast, men dersom fredingstida først har gått ut, blir det ingen ny betalingsfri periode.

#### 7.5.3.2 Norden

I Danmark og Finland må dei etterlatne betale gravleige frå dag éin, sjå nærare kapittel 4. I Sverige har dei ikkje same skilje mellom leigd og tilvist grav som i Noreg. Ei grav er fri for gravleige i 25 år etter siste gravlegging. Dermed kan ei grav vere fri for gravleige så lenge grava blir nytta til ny gravlegging seinast kvart 25. år.<sup>24</sup> Den såkalla gravrätten må fornyast, og det er stilt vilkår.

#### 7.5.3.3 Økonomiske insentiv i dag

For den som tek seg av ei gravferd, er det fleire alternativ. Dersom det finst ei leigd grav som blir stilt til disposisjon, kan ein nytte denne grava. Uansett om det finst ei leigd grav eller ikkje, må ein velje mellom kistegravlegging og urnegravlegging. Alle alternativa utløyser kostnader for dei etterlatne og for gravplassforvaltninga. Føresetnaden i tabell 7.4 er at fredingstida er ute og at gravplassforvaltninga betaler kremasjonen, sjå nærare kapittel 6.

Den som vel ei tilvist kistegrav, utløyser størst offentleg ressursbruk, men får også dei største kostnadene sjølv, sjå tabell 7.4. Gravleiga gjev inntekter som fører til at gjenbruk av kistegrav kostar gravplassforvaltninga minst (netto). For innbyggjarane kostar gjenbruk av graver minst fordi ein berre legg til nytt namn og nye data på gravminnet, ikkje skaffar eit nytt.

<sup>24</sup> Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 140–141. Avgiftsnivået i Sverige ligg på om lag 55–110 kroner per år.

Tabell 7.4 Samanlikning av kostnadene ved gravlegging i tilvist grav og leigd grav for dei etterlatne og for gravplassforvaltninga.

Gravlegging	Kostnader for dei etterlatne			Kostnader for gravplassforvaltninga				
	Gravleige dei første 20 åra	Gravminne / gravering	Sum	Etablere grava	Grave grava	Kremasjon	Gravleige	Sum
Tilvist kistegrav (fri grav)	0	15 000	15 000	15 000	5 000	-	-	20 000
Gjenbruk av leigd kistegrav (etter fredingstida)	3 540 <sup>1</sup>	4 000 <sup>2</sup>	7 540	0	5 000	-	-3 540	1 460
Tilvist urnegrav (fri grav)	0	15 000	15 000	4 650	1 100	4 800	-	10 550
Gravlegging av leigd urnegrav (etter fredingstida)	3 540	4 000	7 540	0	1 100	4 800	-3 540	2 360

<sup>1</sup> Gjennomsnittleg gravleige på kr 177 per år x 20 år = kr 3540.

<sup>2</sup> Inngravering av nye namn på eit gravminne og køyring av steinen. Personleg informasjon frå Arild Settem i Settem Steindustri. Kjelde: Tala for gjennomsnittlege kostnader er henta frå den samfunnsøkonomiske kostnadsberekninga i vedlegg 3.

#### 7.5.3.4 *Vurdering: Ny betalingsfri periode ved påfølgjande gravleggingar?*

Det er vanskeleg å forklare innbyggjarane kvifor den eine avlidne skal få ei grav utan kostnad i 20 år (tilvist grav), medan den andre som blir gravlagt i ei leigd grav, ikkje skal få det. Det er òg vanskeleg å forklare kvifor til dømes ektemakar som døyr med kort tids mellomrom og skal leggjast i ei kistegrav med dobbel djupne, skal utløyse ein økonomisk fordel som ikkje blir utløyst dersom lengstlevande døyr meir enn 20 år etter ektemaken. At ei avgift er vanskeleg å forklare for dei som skal betale, reduserer legitimiteten til avgifta. Utvalet meiner at det er behov for å vurdere regelendingar som gjev større likskap.

Dagens ordning inneber at gravleiga som hovudregel blir kravd inn sjølv om grava blir nytta til nye gravleggingar. Utvalet meiner at dette gjev uheldige insentiv ved at den betalingsfrie perioden blir tildelt gravansvarlege som vil ha tilvist grav, og som dermed utløyser størst offentlege kostnader.

Eit alternativ kunne vere å innføre betaling av gravleige frå dag éin for alle graver. Då ville tilvist grav bli mindre økonomisk lønsamt for dei etterlatne enn leigd grav.<sup>25</sup> Utvalet meiner at betaling av gravleige i dei første 20 åra ville bryte med prinsipp 1 om at gravlegging er eit offentleg ansvar og skal vere utan kostnad for dei etterlatne, sjå kapittel 5. Det ville òg bryte med prinsipp 4 om likestilling av gravferdsformene ved at oskespreiing ville bli endå meir økonomisk fordelaktig for dei etterlatne.

Alternativt kunne det gjelde ein betalingsfri periode etter alle gravleggingar. Det kostar om lag kr 15 000 å etablere ei kistegrav. Det offentlege kan dermed spare ressursar på at den som tek seg av gravferda, vel å gjenbruke ei leigd kistegrav eller nytte alle fire plassane i ei leigd urnegrav. Dette kan tale for at dei som vel å gravlegge i ei leigd kistegrav, skal sleppe gravleige i dei første 20 åra etter siste gravlegging. Fordi dei etterlatne ikkje treng nytt gravminne, berre graving, ville gravlegging i leigd grav bli meir økonomisk fordelaktig for dei etterlatne enn tilvist grav.

Utvalet meiner at valet mellom tilvist eller leigd grav i liten grad er lada med kjensler eller livssynsmessige omsyn. Dette taler for at regel-

verket gjerne kan stimulere dei etterlatne til å velje den typen grav som utløyser minst kostnader for gravplassforvaltninga. Utvalet gjer derfor framlegg om at dei etterlatne ikkje betaler gravleige i dei første 20 åra etter kvar gravlegging i både leigde og tilviste graver.

#### 7.5.3.5 *Økonomiske og administrative konsekvensar*

Framlegget inneber at den betalingsfrie perioden anten blir forlengd med 20 år, eller at ei ny betalingsfri periode på 20 år tek til.

Dersom ein gjev rett til ny betalingsfri periode ved kvar gravlegging, vil gravplassforvaltningane miste inntekter. Utvalet legg til grunn at når staten gjennom regelendingar fjernar ei inntektskjelde for dei kyrkjelege fellesråda og kommunane, må staten kompensere tapet gjennom auka overføringar i inntektssystemet. Tapet vil i alle fall vere knytt til framtidige gravleggingar. Spørsmålet er kva som skal gjelde for dei som ved regelendinga betaler gravleige for graver der det er mindre enn 20 år sidan siste gravlegging. Med andre ord må det vurderast om eit bortfall av heimel til å krevje gravleige uavbrote av seinare gravlegging òg vil få verknader for løpande gravleigeavtalar. Utvalet viser til fråsegna frå Lovavdelinga i Justisdepartementet 22. april 2010 (sak 201005735) som gjaldt føresegna i gravferdsforskrifta om at den grava som først blei teken i bruk av to graver som var leigde saman, skulle vere fri for leige. Denne føresegna braut med tidlegare rett som gav gravplassforvaltninga høve til å krevje gravleige for begge gravene frå dag éin. Spørsmålet Lovavdelinga skulle ta stilling til, var verknadene den nye føresegna skulle ha for etablerte gravleigeavtalar, det vil seie for dei gravleigarane som før regelendinga hadde teke i bruk den eine av to graver som var leigde saman, og som betalte gravleige for begge graver. Lovavdelinga tok utgangspunkt i at «dagens regelverk kommer til anvendelse også på festeforhold fra før 1997», og seier vidare:

Endringen av regelverket i 1997 medførte at den fremtidige, økonomiske verdien av allerede inngåtte festeavtaler ble redusert. Denne typen justeringer i fremtidige inntektsmuligheter ser vi ikke at kirkens organer eller kommunene er beskyttet mot.

Lovavdelinga konkluderte med at dei nye reglane også måtte gjelde avtalar frå før den nye regelen tok til å gjelde. Gravplassforvaltninga kunne dermed ikkje fortsetje å krevje gravleige for begge

<sup>25</sup> Dersom ein ikkje vidareførte fridomen for gravleige ved gravlegging av ei urne til i løpet av fredingstida eller ved gravlegging i øvste nivå av ei kistegrav med dobbel djupne, ville gravleige frå dag éin redusere den økonomiske fordelten for dei etterlatne ved å velje å gjenbruke ei leigd grav. Samfunnsøkonomisk vil det ikkje vere lønsamt.



gravene og måtte betale attende om dei hadde kravd for mykje. Utvalet meiner at det same må gjelde ved regelendringa ein no gjer framlegg om. Utvalet legg derfor til grunn at regelendringa vil ha verknader for gravleigeavtalar inngått før regelendringa, og at gravplassforvaltninga dermed vil tape også desse inntektene.

Regelendringa vil innebere ulikt inntektsbortfall for ulike typar graver:

- For kistegraver med enkel djupne må ein i dag betale gravleige uavbrote av seinare gravleggingar. Dette gjeld til dømes der ei grav er leigd ved sida. Den betalingsfrie perioden vil alltid vere over når det er aktuelt med nye gravlegging. Gravplassforvaltningane vil dermed tape gravleigeinntekter ved all gravlegging i leigde kistegraver med enkel djupne.
- For kistegraver med dobbel djupne blir den betalingsfrie perioden forlengd dersom den andre gravlegginga finn stad før dei første 20 åra er over. Gravplassforvaltninga vil dermed tape gravleigeinntekter ved gravlegging i kistegraver med dobbel djupne 20 år etter siste gravlegging.
- For urnegraver blir den betalingsfrie perioden forlengd dersom den andre, tredje eller fjerde gravlegging finn stad før dei første 20 åra er over. Gravplassforvaltninga vil dermed tape gravleigeinntekter ved gravlegging i urnegraver 20 år etter siste gravlegging.

Det største inntektstapet vil vere knytt til gravlegging i leigde kistegraver. Det er relativt få graver med dobbel djupne, og utvalet veit ikkje kor ofte den øvste grava blir teken i bruk meir enn 20 år etter første gravlegging. Det er mange urnegraver, men utvalet veit ikkje kor ofte andre, tredje eller fjerde gravlegging finn stad etter meir enn 20 år etter første gravlegging. Ved utrekninga av dei økonomiske konsekvensane tek utvalet derfor utgangspunkt i talet på kistegravleggingar i leigde graver. Talet på urnegraver der regelendringa fører til ein ny frigravsperiode (som ikkje blir teke med i talet på kistegravleggingar) blir truleg i nokon grad vege opp av talet på gravleggingar i kistegraver med dobbel djupne (som blir teke med i talet på kistegravleggingar).

Utvalet la ovanfor til grunn at om lag halvparten av alle gravleggingar skjer i graver dei etterlatne allereie betaler gravleige for, sjå kapittel 7.5.2.2. Dette talet er avgjerande når ein reknar ut dei økonomiske konsekvensane av framlegget her.

Element i utrekninga:

- 63 prosent av dei 41 992 avlidne i 2012 blei gravlagde i kiste (26 455 gravleggingar).
- 50 prosent av desse blei lagde i ei leigd grav (13 227 gravleggingar), sjå kapittel 7.5.2.2.
- Gjennomsnittleg gravleige er kr 177 per år, sjå kapittel 7.5.2.3.
- Dette gjev om lag 2,34 millionar kroner i tapte inntekter frå gravleige i det første året (13 227 x 177)
- Same år ville 19 tidlegare årgangar med gravleggingar òg betale gravleige. Dette gjev om lag 47 millionar kroner i tapte inntekter (20 x 2,34).

Utvalet legg til grunn at kommunesektoren måtte bli kompensert med kr 47 millionar kroner i auka årlege overføringar som følgje av at reglane blir endra slik at alle gravleggingar utløyser ein periode på 20 år med fridom for gravleige.

Når eventuell kompensasjon blir lagd inn i rammetilskotet til kommunane, vil tilskotet bli fordelt etter objektive storleikar og ikkje reflektere gravleiga i den enkelte kommunen. Framtida er uvisss både med tanke på val av gravferdsformer og talet på avlidne. Kompensasjonen bør derfor bli rekna ut frå talet på avlidne i dag og gravleiga i dag.

Lovendringa fører til at å gravleggje i leigd grav ikkje utløyser meir i gravleige enn gravlegging i tilvist grav. Denne insentivverknaden kan føre til at fleire vel gravlegging i leigd grav, men utvalet meiner at innsparinga for gravplassforvaltninga er for usikker til at det vil vere riktig å trekke noko frå i kompensasjonen frå staten.

#### **7.5.4 Oppheve koplinga mellom den betalingsfrie perioden og fredingstida?**

##### *7.5.4.1 Lengda på fredingstida*

Den kortaste fredingstida er etter lova like lang for både kiste- og urnegraver i Noreg. Fredingstida varierer mellom dei nordiske landa, sjå kapittel 4. Oske blir ikkje broten ned slik som eit lik, men oska endrar seg og blir blanda med jorda. I Danmark og Finland er det kortare fredingstid for urner. Av omsyn til tradisjon, tid for sorgarbeid og til likestilling av dei to gravferdsformene meiner utvalet at fredingstida framleis bør vere den same for både kiste- og urnegraver. Fredingstida bør framleis vere minimum 20 år.

#### 7.5.4.2 Økonomisk likestilling på tvers av landsdelar

Ei tilvist grav er fri for betaling av gravleige i fredingstida. Det vil seie at fredingstida og den betalingsfrie perioden er like lange, sjå gravferdslova §§ 8 første ledd og 19 andre ledd. Klimaet eller tilhøva i jorda kan føre til at liket ikkje vil bli brote ned på 20 år. Då må gravplassforvaltninga fastsetje ei lengre fredingstid i vedtektene. Koplinga mellom den betalingsfrie perioden og fredingstida inneber at gravplassforvaltninga ber kostnadene ved å halde på grava heilt fram til ho kan nyttast til ny gravlegging. Dagens ordning fører til at det varierer kor lang den betalingsfrie perioden er, eller med andre ord: det varierer kor snart dei etterlatne må betale gravleige.

Dersom den betalingsfrie perioden ikkje var knytt til fredingstida, ville dei etterlatne betale gravleige etter like mange år etter gravlegginga over heile landet. Dette inneber større likskap i brukarbetalinga på tvers av landsdelar og vil gjere betalinga meir føreseieleg. Dersom ein går inn for at det også skal gjelde ein betalingsfri periode ved gravlegging i leigde kistegraver, vil det vere meir føreseieleg for dei etterlatne om den betalingsfrie perioden er fast og ikkje varierer med fredingstida.

Utvalet gjer framlegg om at den betalingsfrie perioden skal vere 20 år over heile landet og for alle typar graver. Framlegget inneber endringar i gravferdslova §§ 14 og 19 og gravferdsforskrifta §§ 15a og 16.

#### 7.5.4.3 Kva skjer med innbetalt gravleige når grav ved sida blir teken i bruk?

Etter gjeldande rett skal gravansvarleg betale gravleige for grav ved sida frå dag éin. Utvalet gjer ovanfor framlegg om at det ikkje skal betalast gravleige dei første 20 åra når grava blir teken i bruk. Ingen veit når dødsfall skjer. Det kan gå eitt, sju eller tjue år før ei leigd grav ved sida blir teken i bruk til gravlegging. Dermed kan gravansvarleg ha betalt gravleige for fem år, sjølv om grava blir teken i bruk etter to år. Spørsmålet er kva som skal skje med innbetalt gravleige for dei tre siste åra av perioden.

Administrative omsyn taler imot at innbetalt gravleige skal betalast attende. Det vil fort koste meir å gjennomføre transaksjonen enn beløpet det er tale om. Administrative omsyn taler også imot at gravleigeperioden blir frosen. Slik frysing vil krevje funksjonar i fagsystema og vil uansett skape utfordringar når betalinga skal takast opp

att. Gravleiga kan ha gått opp i mellomtida, og omrekninga kan bli vanskeleg. Utvalet legg vekt på at gravplassforvaltninga har eit visst preg av masseadministrasjon med behov for enkle reglar. Utvalet tilrår at innbetalt gravleige tilfall gravplassforvaltninga, og at ein ny gravleigeperiode tek til etter at dei 20 betalingsfrie åra er over, sjå framlegg til gravferdslova § 14 første ledd.

#### 7.5.4.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Dei økonomiske konsekvensane for gravplassforvaltninga vil vere avgrensa, men endringa vil innebære auka inntekter ved at ein kan krevje gravleige ein del plassar tidlegare enn den lengre fredingstida gjev høve til. Utvalet har ikkje data for fredingstida lokalt eller kor stor gravleiga er på stader der ein etter lovendringa kan krevje inn gravleige tidlegare, men utvalet legg til grunn at meirinntektene er avgrensa. Utvalet legg til grunn at kvaliteten på jorda på nye gravplassar framleis vil vere så god som mogleg, og at fredingstidene ikkje vil bli lengre som følgje av regelendringa. Utvalet reknar ikkje med administrative innsparingar for gravplassforvaltninga ved at den betalingsfrie perioden ikkje varierer.

Dersom den betalingsfrie perioden ikkje er knytt til fredingstida, blir gravleige meir ein rett til å bevare grava enn ein rett til å gravleggje på nytt. Dette inneber at gravleiga – i alle fall i første del av leigeperioden på stader med fredingstid over 20 år – ikkje kan reknast som ein kompensasjon for at gravplassforvaltninga ikkje kan nytte grava til ny gravlegging.

For dei etterlatne vil endringa innebære noko auka kostnader der fredingstida i dag er lengre enn 20 år. Dersom dei etterlatne ikkje vil leige grava etter 20 år, gjeld sjølv sagt fredingstida. Dersom dei etterlatne ikkje betaler gravleige, kan gravplassforvaltninga ta bort gravminnet i fredingstida, sjå gravferdslova §§ 18 og 19. For dei etterlatne fører opphevinga av koplinga mellom den betalingsfrie perioden og fredingstida til at dei betaler for ei grav som ikkje kan nyttast til ny gravlegging (fram til fredingstida er ute). Det kan bli oppfatta som urimeleg – særleg dersom fredingstida er lang. Fordi grava er i fredingstida, kunne dei etterlatne ikkje nytte ho til ny gravlegging uansett, men i motsetnad til i dag må dei altså betale gravleige også i fredingstida. Utvalet legg til grunn at meirkostnadene for dei etterlatne blir avgrensa. Utvalet legg vidare til grunn at det vil gå greitt å forklare forholdet mellom fredingstida og

den betalingsfrie perioden for dei etterlatne også i desse situasjonane.

### 7.5.5 Leige av ei kistegrav ved sida

Det er tradisjon for at ektemakar og slekt gjerne vil nytte same grava, ei såkalla slekts- eller familiegrav. Ein kan gravleggje inntil fire avlidne i éi urnegrav og enda fleire dersom dei døyr med meir enn 20 års mellomrom. Dersom ein vel kistegravlegging og det ikkje finst graver med dobbel djupne, kan gravferdsansvarleg leige ei kistegrav ved sida av.<sup>26</sup>

Ei grav som blir leigd ved sida av, blir ikkje reservert for ein særskild person. Det er opp til leigaren å ta stilling til om grava skal nyttast, og eventuelt kva for avliden som skal gravleggjast der.

At gravferdsansvarlege må betale gravleige frå dag éin for kistegrav ved sida, er vanskeleg å forklare for innbyggjarane.<sup>27</sup> Ved gravlegging i ei slik leigd kistegrav ved sida blir det ikkje rekna ein ny periode utan gravleige.<sup>28</sup> Folk ser gjerne føre seg at den betalingsfrie perioden gjeld for alle, og opplever det som inkonsekvant og urimeleg at gravlegging i ei leigd grav ved sida av ikkje utløyser ein ny betalingsfri periode, sjå kapittel 7.5.3 ovanfor.

Regelen er eigentleg ganske klar og enkel. Dei første 20 åra utan betaling av gravleige gjeld berre for graver som blir peika ut (tilvist) av gravplassforvaltninga.<sup>29</sup> Alle andre graver er leigde graver, og då må ein betale leige så lenge ein vil ha grava, uansett om ein eller fleire blir gravlagde i henne i leigeperioden.

Når ein reserverer ei grav for framtidig gravlegging, har dette ein kostnad. Og det gjev ulem-

per for drifta av gravplassane. Ein del plassar blir ikkje alle leigde graver ved sida nytta til gravlegging og blir ståande att som enkeltgraver. Desse kan ikkje like enkelt nyttast til gravlegging. Gravfelt blir fort fylte opp om berre annakvar grav blir nytta i dei første 10–20 åra. Derfor er det rimeleg at gravansvarleg betaler leige for kistegrav ved sida av.

Utvalet meiner at det bør leggjast til rette for at personar som kjenner at dei høyrer saman i livet, kan bli gravlagde ved sida av kvarandre eller i same grava. Gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekt § 3 første ledd legg til rette for gravlegging ved sida av: «Når kistegrav skal tas i bruk er det anledning til å feste en grav ved siden av og etter søknad til kirkelig fellestråd for en ekstra grav i tillegg når behovet tilsier det. Disse gravene utgjør da et gravsted.» Utvalet har ikkje kartlagt kva som gjeld lokalt, men meiner at dette spørsmålet er eigna for lokale løysingar og krev ikkje statlege reglar.

Grava til førstavlidne er fri for betaling av gravleige i 20 år. Den leigde grava er ikkje det. Gravferdsansvarlege eller den som blir gravleigar for gravstaden, betaler gravleige frå dag éin for den leigde grava eller dei leigde gravene ved sida av. Ved gravlegging i den leigde grava blir ho fri for betaling av gravleige i 20 år, sjå framlegget ovanfor. Utvalet meiner at dette er ein god balansering av omsyna til likskap for innbyggjarane og god arealøkonomi for gravplassforvaltninga.

### 7.5.6 Same gravleige for urne- og kistegraver

Urnegraver krev ikkje same jord som kistegraver, og dei er grunnare. Dei tek òg mindre plass enn kistegraver. Dette talar for at gravleiga for urnegraver bør vere lågare enn for kistegraver, sjå kapittel 7.5.2.3 om gravleiga for urne- og kistegraver. På den andre sida talar prinsippet om økonomisk likestilling av kremasjon og kistegravlegging for at gravleiga skal vere lik for urne- og kistegraver. Nokre livssyn føretrekkjer kremasjon, andre kistegravlegging. Ulik pris på gravleiga vil føre til at etterlatne etter ei gravferd i tråd med dei eine livssynet betaler meir enn etterlatne etter ei gravferd i tråd med eit anna. Utvalet meiner at kremasjon og kistegravlegging skal likestillast økonomisk, og at gravleiga derfor skal vere den same for urne- og kistegraver, sjå framlegg til ny § 21a i gravferdslova og kapittel 8.4.3.1 om utanbygds gravlegging. Gravplassforvaltninga kan fastsetje prisen på gravleige, slik at ein ikkje taper på lov-

<sup>26</sup> Det er opp til gravplassforvaltninga å ta stilling til kor mange graver som kan leigast ved sida av. Denne opplysninga skal gå fram av vedtektene for gravplassen. – I Danmark har lengstlevande ektemake eller partnar etter lova rett til ein gravstad med to plassar, sjå § 15 i lov om folkekirkeens kirkebygninger og kirkegårde. Ein bør hugse på at det er god plass på gravplassane i Danmark og relativt få gravleggingar i kiste.

<sup>27</sup> Dette er uttrykt slik i ein e-post til utvalet frå Borg bispedømmekontor: «Vårt kontor får henvendelser fra lengstlevende som finner det uforståelig og urimelig å måtte betale festeavgift for egen fremtidig grav når de ønsker å gravlegges ved siden av avdød ektefelle.»

<sup>28</sup> Regelen heng att frå gamle dagar då berre dei best økonomisk stilte hadde høve til leige ei eller fleire graver ved sida av den som var teken i bruk. Andre blei gravlagde i såkalla frigraver, og det førte til dømes til at ektefolk blei gravlagde ein her og ein der.

<sup>29</sup> Tilvist inneber ikkje at dei etterlatne ikkje har høve til å kome med ønske om kvar på gravplassen grava skal liggje, men gravplassforvaltninga avgjer.

endringa, og utvalet meiner derfor at det ikkje er behov for kompensasjon frå staten.

### 7.5.7 Leigeperioden

I Noreg kan leigeperioden ikkje vere lengre enn 20 år, men han kan vere kortare, sjå gravferdslova § 14 tredje ledd. Korte periodar inneber at gravplassforvaltninga oftare har kontakt med gravleigarane. Dette fører til at gravregisteret kan haldest betre à jour med namn og adresser. Administrativt er dette ein føremon sjølv om det krev meir arbeid. Arealmessig er det òg ein føremon dersom ein får avslutte leige av ei grav som dei etterlatne ikkje lenger er interesserte i. I kartlegginga utvalet gjorde av vedtekter og betalings-satsar i fem fylke, dominerte leigeperiodane på 10 og 20 år blant dei gravplassforvaltningane som svarte på dette spørsmålet: 39 prosent hadde 10 år og 44 prosent 20 år. Andre leigeperiodar blant dei som svarte, var 5 år (14 prosent) og 1, 4 eller 15 år (alle 1 prosent).

Utvalet meiner at leigeperiodar på 20 år er for lange. Så lange leigeperiodar krev at dei etterlatne må ta stilling til sine ønske for nesten ein generasjon fram i tid. Praktiske omsyn taler òg for kortare leigeperiodar. Utvalet gjer derfor framlegg om at leigeperioden ikkje skal vere lengre enn fem år av gongen, sjå framlegget til endring i gravferdslova § 14 tredje ledd.

Kortare leigeperiodar vil innebere at faktura må sendast oftare enn i dag. Det kan tale for at kostnadene til gravplassforvaltninga vil auke. Når ein tek omsyn til at over halvparten av gravplassforvaltningane allereie i dag har kortare leigeperiode enn lova krev, og at kortare leigeperiodar kan frigjere graver til ny gravlegging, meiner utvalet at det ikkje er behov for kompensasjon frå staten for denne regelendringa.

### 7.5.8 Maksimal leigetid

Gravferdslova tek ikkje stilling til kor mange gonger eit leigeforhold kan fornyast, men dette kan vere regulert i vedtektene for gravplassen. Nokre stader er det ikkje sett grenser, det vil seie at kvar gong ein gravleigeperiode blir avslutta, kan det gjerast avtale om ein ny. Andre stader er det sett avgrensingar, til dømes slik at når det har gått 60 år etter siste gravlegging, kan leigeavtalen ikkje fornyast utan særleg samtykke frå kyrkjeleg fellesråd.

Graver som fell attende til gravplassen, kan takast i bruk på nytt. Opphøyr av gravleige og slet-

ting av graver er god arealøkonomi. Sjølv om ein set ei slik maksimal leigetid, kan ei slekt halde på ei grav lenge likevel. Ei grav som blir nytta til gravlegging oftare enn den maksimale leigetida, kan ein halde på i lange tider.

Ei maksimal leigetid på 60 år var det vanlegaste i kartlegginga av vedtekter og betalings-satsar i fem fylke. Blant dei som hadde fastsett ei maksimal leigetid, hadde 70 prosent 60 år, 16 prosent 80 år og 3 prosent 90 år. Andre maksimale leigetider blant dei som svarte, var 35, 40 og 50 år (alle 1 prosent).

Maksimal leigetid på 60 år etter siste gravlegging er mest vanleg og er også det som ligg i gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekt, sjå vedlegg 5. Utvalet meiner at det bør vere opp til gravplassforvaltninga lokalt om ein vil fastsetje ei maksimal leigetid, men vil peike på at den maksimale leigetida av omsyn til dei etterlatne ikkje bør vere kortare enn 60 år. Utvalet meiner at gravleigaren i regelen bør få fornye gravleiga, i alle fall så lenge det finst etterlatne som er villige til å ta på seg ansvaret det inneber, sjå tilsvarande føring i Sverige i Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 141.

### 7.5.9 Avtale om gravleige

Gravferdslova seier at i § 14 fjerde ledd at «Kirkelig fellesråd skal utstede festebrev og anmerke dette i gravregisteret.» Lova set ikkje formkrav til utforming av avtalen eller «festebrev». Når ein fornyar avtalen om gravleige, sender gravplassforvaltninga ein faktura og leigaren betaler avgifta. I praksis ser ein det gjerne slik at kvitteringa på innbetalt gravleige kan erstatte eit særskilt «festebrev». Plikta til å registrere gravleiga i gravregisteret følgjer av gravferdsforskrifta § 19 første ledd.

Utvalet meiner at føresegna i gravferdslova § 14 fjerde ledd bør endrast slik at ein kjem bort frå ordet feste. Praktiske omsyn og omsynet til informasjon taler for at ein held fast ved kravet om skriftleg avtale som blir sendt til gravleigaren når gravleigeavtalen tek til å gjelde.

### 7.5.10 Oppsummering: Framlegg til endra lovføresegn om leige av grav

I drøftingane ovanfor har utvalet grunngjeve framlegget om at gravferdslova § 14 skal lyde:

*Gravplassforvaltningen kan inngå avtale om leie av grav etter nærmere regler og vilkår fastsatt i gravplassens vedtekter. For leie av grav kan det kreves avgift. Grav er fri for gravleie i 20 år*

etter hver gravlegging. Ny leieperiode tar til etter den betalingsfrie perioden.

Leieavtale for grav kan bare innehas av en person.

Leieperioden skal ikke være lengre enn 5 år. Leieforholdet kan fornyes dersom graven er holdt i hevd og fornyelse ikke vil vanskeliggjøre en forsvarlig drift av gravplassen.

Gravplassforvaltningen skal utstede et skriftlig avtaledokument og anmerke leieforholdet i gravregisteret.

### 7.5.11 Avslutning av gravleige. Betaling for fjerning av gravminne

Gravleigaren avgjer sjølv om ho eller han ikkje vil leige grava vidare, med mindre leigeforholdet har nådd ei maksimumsgrense og gravplassforvaltninga ikkje samtykkjer i forlenging.

Ved avslutninga av leigeforholdet eller dersom ansvarleg for fri grav vel å ikkje leige grava, skal leigaren eller den ansvarlege få høve til å fjerne gravminne frå grava. Dersom gravminnet ikkje er fjerna innan seks månader, blir det gravplassen sin eigedom, sjå gravferdslova §§ 18 andre ledd og 19. Utvalet forstår gjeldande rett slik at dersom gravleigaren eller den ansvarlege skriftleg seier frå seg gravminnet, har gravplassforvaltninga ansvaret for det.

Av 94 gravplassforvaltningar i dei fem fylka utvalet har kartlagt, har tolv fastsett ein sats for betalinga for fjerning av gravminnet. Prisane spenner frå kr 500 til kr 800. Det er ikkje heimel for å krevje dette som avgift, så dette er betaling for ei teneste. Ein pris på kr 500 er så høg at det for dei etterlatne mange stader vil kunne vere meir lønnsamt å leige vidare i staden for å betale gravplassforvaltninga for å fjerne gravminnet. Når nye graver i gjennomsnitt kostar kr 15 000 å etablere, er det nok at ein leigar avsluttar leigeforholdet for å dekkje dei tapte inntektene frå 30 gravleigarar som ikkje må betale kr 500 for å fjerne gravminnet.

Utvalet viser til at gravplassforvaltninga tek over gravminnet etter eit halvt år. Det inneber at dei som betaler for å få fjerna gravminnet, er gravleigarar som fjernar det i løpet av eit halvt år etter at leigeforholdet er avslutta. Blant desse kan det vere gravleigarar eller ansvarlege som ikkje forstod at dei kunne sleppe å betale ved å sitje stille. Derfor bør gravplassforvaltninga ikkje krevje betalt for å fjerne gravminnet frå ei grav som skal slettast. Dersom gravleigaren eller den ansvarlege vil ha gravminnet som privat eigedom, kan ho eller han be eit firma hjelpe seg med å flytte grav-

minnet bort. Utvalet gjer framlegg om ei ny føresegn i gravferdsforskrifta:

#### § 38 Fjerning av gravminne

*Gravplassforvaltningen kan ikke kreve betaling for å fjerne gravminne fra en grav som skal slettes, jf. gravferdsloven § 18.*

Det er i dag få gravplassforvaltningar som tek betalt for denne tenesta, og utvalet ser ikkje behov for kompensasjon frå staten for regelendringa.

## 7.6 Konkurransen på gravplassen

### 7.6.1 Sal av gravstell

#### 7.6.1.1 Fire av fem sel gravstell

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 blei gravplassforvaltningane spurde om sal av gravstell. Gjennomsnittsprisen for stell av grav er om lag kr 900 per år. Dersom ein føreset at dei som svarte på spørsmål om inntektene frå sal av gravstell, var representative for dei 80 prosentane av gravplassforvaltningane som sel gravstell, blir dei samla årlege inntektene frå sal av gravstell over 84 millionar kroner. Bergen og Oslo er haldne utanfor landsgjennomsnittet fordi deira inntekter er så mykje høgare enn i andre kommunar; Oslo står for 43 av desse millionane åleine.

Tal frå kundedatabasen til Ecclesia tyder på at gjennomsnittleg pris for stell av grav er kr 828 per år, altså ikkje så langt unna talet ovanfor. I kommunar med under 10 000 innbyggjarar er gjennomsnittsprisen lågare enn i større kommunar, sjå tabell 7.5. Variasjon i pris kan kome av lågare kostnader eller at produktet er eit anna, til dømes berre sommarstell.

Tala frå Ecclesia tyder på at dei samla inntektene gravplassforvaltningane har frå sal av gravstell, var over 176 millionar kroner i 2013, altså langt høgare enn tala ovanfor.<sup>30</sup> Tala frå Ecclesia tyder på at gravplassforvaltningane har over 213 000 avtalar om gravstell, såkalla legat osb.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Talet inkluderer all fakturering. Det inneber at inntekta er talt med sjølv om fakturaen ikkje blei betalt og stellet dermed ikkje levert. Dette forklarar likevel ikkje skilnaden mellom 84 og 176 millionar kroner.

<sup>31</sup> I Finland har dei nasjonal statistikk over talet på løpande og nyetablerte avtalar om gravstell. I 2012 var det nær ein halv million gravstellavtalar, og av desse var over 400 000 avtalar om stell for alltid. Av dei 167 973 avtalene inngått i 2012 gjaldt det store fleirtalet sommarstell. Sjå nærare Statistisk årsbok for kyrkan 2012 side 219.

Tabell 7.5 Gjennomsnittleg inntekt per avtale om gravstell i kommunar med ulike storleik.

Innbyggjarar i kommunen	Gjennomsnittleg fakturert beløp per avtale om gravstell i 2013
0–1999	523
2000–4999	529
5000–9999	580
10 000–19 999	727
20 000–29 999	1 067
30 000–49 999	872
50 000–99 999	1 074
Fleire enn 100 000	791

Kjelde: Kundedatabasen til Ecclesia

Gravstell blir gjort anten av tilsette i fellesrådet, tilsette i kommunen eller av næringsdrivande etter konkurranse. Blant dei som svarte på desse spørsmåla i den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013, blir gravstell utført av tilsette i fellesrådet hos 60 prosent av gravplassforvaltningane, ved kjøp frå næringsdrivande hos 34 prosent og av tilsette i kommunen hos 6 prosent.

Blant dei som svarte på desse spørsmåla i undersøkinga, er 54 prosent av gravplassforvaltningane åleine om å tilby gravstell. 35 prosent svarer at også andre aktørar tilbyr gravstell, det vil seie at det er konkurranse på gravplassen. Når 11 prosent svarer at dei ikkje veit, kan det kome av at det er opna for konkurranse, men at gravplassforvaltninga ikkje har oversikt over kven som tilbyr gravstell på gravplassane i kommunen.

#### 7.6.1.2 Ein avtale mellom private og ein leverandør

Ein avtale om gravstell inneber at ein leverandør gjer ein jobb for ein privatperson (den som er ansvarleg for grava, eller gravleigaren). Partane i kontrakten er leverandøren og privatpersonen. Leverandøren kan ha avtale med mange privatpersonar. Prisen blir partane same om.

Gravplassforvaltninga har kontraheringsplikt som leverandør av gravstell, det vil seie at gravplassforvaltninga ikkje kan selje til nokon og nekte å selje til ein annan. Gravplassforvaltninga vil heller ikkje kunne tvinge på kundane tilleggsyttingar, det vil seie krevje at innbyggjarane kjøper meir enn dei eigentleg treng eller vil ha, sjå nærare Eckhoff og Smith 2010 side 476–478.

#### 7.6.1.3 Økonomisk aktivitet

Gravplassforvaltningane er ikkje pålagde å tilby gravstell. Den som er ansvarleg for grava, og gravleigaren skal halde grava i hevd, sjå gravferdslova §§ 15 første ledd og 19 første ledd. Dersom gravplassforvaltninga tilbyr gravstell, løyser gravplassforvaltninga ei oppgåve for private. Det inneber ei rekkje konsekvensar.

For det første *kan* gravplassforvaltninga krevje betaling for gravstellet. Det er frivillig for den private parten om ho eller han vil inngå avtalen. Det er med andre ord ikkje tale om avgift.

For det andre *må* gravplassforvaltninga krevje betaling for gravstellet. Gravplassforvaltninga driv både økonomisk aktivitet (i daglegtale: forretningsverksemd) og ikkje-økonomisk aktivitet (i daglegtale: offentlege oppgåver). Som eit utgangspunkt kan ein seie at dersom private verksemdar kan tilby det same, er det økonomisk aktivitet. Grensene mellom økonomisk og ikkje-økonomisk aktivitet må vurderast konkret for kvar bransje og blir stadig utvikla i EU-retten. Dersom noko er økonomisk aktivitet, spelar det inga rolle om det faktisk finst slike private verksemdar lokalt. Ein kan ikkje drive økonomisk aktivitet med inntekter frå ikkje-økonomisk aktivitet. Det ville kunne vere krysssubsidiering og ulovleg offentlig støtte, sjå EØS-avtalen artikkel 61 og lov av 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte. Dette inneber at betalinga gravplassforvaltninga krev for gravstellet, må dekkje både dei faste og variable kostnadene ved denne delen av verksemda.<sup>32</sup> Det vil seie at salet av gravstell må gå i balanse eller i pluss. Gravplassforvaltninga kan ikkje subsidiere gravstellet med inntekter frå andre delar av verksemda til gravplassforvaltninga, fordi dette i realiteten då vil vere offentlig finansiering av forretningsverksemd.<sup>33</sup>

For det tredje må gravplassforvaltninga *skilje mellom dei kostnadene* som gjeld den lovpålagde verksemda (ikkje-økonomisk aktivitet), og dei som gjeld forretningsverksemda (økonomisk aktivitet) for å sikre at ein ikkje gjev offentlig støtte til forretningsverksemda.<sup>34</sup> Dette inneber at timeverka og bruken av utstyr må fordelast (alloke-

<sup>32</sup> Dette kan til dømes vere ein del av arbeidstida til gravaren og ein del av kostnadene til innkjøp og vedlikehald av utstyr til gravinga. – Dette er òg situasjonen i Sverige, jf. Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 153. Dersom stellavtalane ikkje går i balanse, må underskotet dekkjast av kyrkoavgiften (medlemmene i Svenska kyrkan), ikkje av begravningsavgiften.

<sup>33</sup> Det er vanleg å seie at verksemda bør gje eit rimeleg overskot som tilsvarar det ein ville vente av ei samanliknbar privat verksemd.

### Boks 7.1 Korleis finne fram til kostprisen. Døme på retningslinjer i eit kyrkjeleg fellesråd

For å ha ei ryddig rekneskapsføring må interne og eksterne aktivitetar først kvar for seg i rekneskapen. Dersom gravplassforvaltninga sel tenester i ein konkurranseutsett marknad, må inntektene og utgiftene knytte til tenestene ein sel, først på separate konti. Det er også vesentleg at prisen gravplassforvaltninga tek i ein konkurranseutsett marknad, dekkjer alle relevante kostnader.

Eit utgangspunkt for prissetjinga i ein konkurranseutsett marknad kan vere kostpris. Denne prisen dekkjer alle kostnadene ein har ved å ha ei avdeling operativ, dvs. alle direkte kostnader og ein rimeleg del av felleskostnadene. Etter at ein har lagt saman alle dei direkte og indirekte kostnadene, bryt ein summen ned på timar per år. Dermed vil ein ha ein kostpris per time. Ved sal av tenester i ein konkurranseutsett marknad må verksemda kjenne til kostprisen sin for å gjere ei rett prissetjing.

Nedanfor følgjer ei liste over løns- og driftsutgifter inkludert ein del av fellesutgiftene (det vil seie utgifter ein får uavhengig av om avdelinga er operativ eller ikkje) som kan vere relevante for å finne kostprisen per time:

- Utgifter til løn inkludert sosiale utgifter til den enkelte tilsette
- Utgifter til husleige (leige per kontor plass inkl. del av møterom, kantine og fellesareal)
- Avdelingsleiing
- Einingsleiing (del av arbeidstida leiaren nyttar på å følgje opp avdelinga)
- Utgifter til kursing og utdanning (kan fastsetjast ut frå røymsler frå tidlegare år)
- Utgifter til programvare og datautstyr (kan fastsetjast ut frå røymsler frå tidlegare år)
- Utgifter til bilar og utstyr (innkjøp, avskrivning, årsavgift, service og reparasjonar, drivstoff, forsikring osv.)
- Velferd (gåver, bedriftshelseteneste, kantine, andre velferdstiltak)
- Utgifter til toppleiiing (overordna styring og leiing)
- Utgifter til økonomitenester (lønskøyning, fakturering, rekneskapsføring)
- Utgifter til HR-tenester (rekruttering, oppfølging av sjukmelde m.m.)
- Utgifter til IKT-tenester (oppfølging og support)
- Utgifter til tillitsvalde (frikjøp av tilsette delt på talet på medlemmer)

- Utgifter til forsikring (yrkesskade, gruppeliv, ulykke, ansvar)
- Utgifter til marknadsføring, tapte anbod og andre tiltak for sal i marknaden

#### *Døme på utrekning av kostpris for ein gartnar*

Del av arbeidstida til einingsleiar som blir nytta på gartnaravdelinga, til dømes 15 prosent. Denne delen vil kunne variere frå stad til stad.

#### *Einingsleiing*

- løn inkludert sosiale kostnader (15 prosent)
- del husleige (15 prosent av leige for kontorplassen til leiar)
- del it-utstyr, telefoni, kurs o.l. (15 prosent av kostnadene, faktiske eller estimerte)

#### *Avdelingsleiing*

- løn inkl. sosiale kostnader
- husleige (leige til administrasjon skal delast på talet på tilsette, leige for ein kontorplass)
- utgifter til it-utstyr, telefoni, kurs o.l.

#### *Bilkostnader og anna utstyr*

- Del avskrivning, årsavgift, service og reparasjonar, drivstoff, forsikring
- Summen av desse postane skal fordelast på talet på stillingar og gjev eit tillegg per stilling.

#### *Kostnader knytte til den enkelte gartnaren*

- del velferd (gåver, kantine, velferdsføremål, bedriftshelseteneste)
- del forsikring (yrkesskade, personalulykke, gruppeliv)
- del kurs
- utgifter til arbeidsklede og utstyr
- del tillitsvaldordning
- del toppleiiing
- del økonomi-, IT- og HR-tenester

Ein får årleg totalsum per gartnar ved å leggje saman summane for del einingsleiing, avdelingsleiing, kostnader til bil og utstyr, individuelle kostnader og årsløn til gartnar inkludert sosiale kostnader.

Det er nødvendig å finne fram til eit årleg tal for kor mange timar kvar tilsett skal arbeide. Dette er fastsett til 1600 timar per år. Ved å dele totalsummen per gartnar på timetallet får ein kostprisen per time.

rast) på dei to typane aktivitet. Formelt er det ikkje krav om separate rekneskap, men det blir kravd at ein nyttar effektive verkemiddel for å hindre kryssubsidiering der det er fare for det. Prissetjinga til gravplassforvaltninga må ta omsyn til alle typar kostnader, til dømes timepris, tid, sosiale utgifter, innsatsvarer (blomar og jord), maskinar, reiskap, lager, garderober, administrasjon og felleskostnader.

Det offentlege konkurrerer med private på fleire område. På eitt område har det kome framlegg om at kommunane og kommunale selskap skal betale skatt på lik linje med konkurrentane, sjå høyringsnotat frå Finansdepartementet som blei sendt ut 24. april 2013 *Skatteplikt for kommuner som utfører avfallstjenester i et marked*. Det er med dette ikkje teke stilling til om skatteplikt bør gjelde generelt der det offentlege konkurrerer med private på like vilkår.

Dersom gravplassforvaltninga driv økonomisk aktivitet, bør denne delen av verksemda gå i balanse eller pluss, mellom anna for å unngå kryssubsidiering. Gravferdslova er ikkje til hinder for at gravplassforvaltninga nyttar eit eventuelt overskot frå sal av gravstell som dei sjølv vil. I dei lokale vedtektene for gravplassane for ein kommune kan ein fastsetje at overskot frå sal av gravstell skal nyttast til tiltak på gravplassane. Skiljet mellom kyrkjelege føremål og gravplassforvaltninga skal kome tydeleg fram i budsjettet og i rekneskapsrapporteringa.

#### 7.6.1.4 *Kva skal til for at gravplassforvaltninga nektar nokon å tilby gravstell?*

Forvaltningslova gjeld for gravplassforvaltninga også når ho konkurrerer i marknaden. Det inneber mellom anna visse krav til likebehandling. Av omsyn til likebehandling og konkurranselovgivning bør gravplassforvaltninga sjå til at alle aktuelle verksemder får same høve til å søkje om løyve til å drive verksemd på gravplassane.

I gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekter for gravplassane, sjå vedlegg 5, er det i § 10 ei regulering av næringsverksemd på gravplassen:

Næringsdrivende som ønsker å drive virksomhet på gravplassen skal innhente tillatelse fra kirkelig fellestråd. Tillatelsen kan tilbakekalles dersom vedkommende ikke retter seg etter de regler som gjelder. Slik virksomhet kan bare

omfatte montering og vedlikehold av gravminner og planting og stell av graver.

Denne føresegna finn ein att i vedtektene til 82 av dei 94 gravplassforvaltningane som utvalet har kartlagt. Føresegna gjev høve til å nekte næringsdrivande å utføre gravstell på gravplassane dersom dei ikkje har løyve frå gravplassforvaltninga. Det står ikkje noko i vedtekta om grunnar til at gravplassforvaltninga kan eller burde nekte nokon slikt løyve. Hovudpoenget med føresegna er truleg i praksis at ein kan trekkje attende løyvet frå leverandørar av gravstell som ikkje følgjer reglane for gravplassen.

Gravplassforvaltninga kan ikkje utan vidare nekte ei verksemd å tilby gravstell. Grunngevinga må vere sakleg, slik som i offentleg forvaltning elles. Dersom gravplassforvaltninga tilbyr gravstell sjølv og systematisk nektar andre å tilby gravstell i konkurranselovgivning, kan det vere tale om misbruk av forvaltningsmynde. Dersom gravplassforvaltninga set urimelege vilkår for løyvet som stiller konkurrentane svakare i konkurransen, kan det vere tale om utilbørleg utnytting av dominerande stilling, sjå konkurranselova § 11.

### 7.6.2 **Sal av gravminne**

#### 7.6.2.1 *Når gravplassforvaltninga sel gravminne*

Gravferdsforskrifta § 25 gjev kyrkjeleg fellestråd mynde til å godkjenne gravminne. Departementet har kommentert rolla som forvaltningsstyresmakt for godkjenning av gravminne når gravplassforvaltninga sel gravminne, sjå rundskriv P-12/2012:

Kirkelig fellestråd må være bevisst på sin rolle som forvaltningsorgan og godkjenningmyndighet for gravminner. Denne rollen lar seg ikke forene med å formidle salg av gravminner.

Med dette rundskrivet gav departementet beskjed om at dei ikkje likte rollekombinasjonen, men gjekk ikkje så langt at dei konstaterte inhabilitet. Berre 1 av dei 94 gravplassforvaltningane utvalet har kartlagt, sel gravminne. Dette kan tyde på at rundskrivet frå departementet har hatt gjennomslag.

#### 7.6.2.2 *Når tilsette i gravplassforvaltninga sel gravminne*

Rolleklarleik er eit heilt sentralt omsyn for offentlege tenestemenn, det vil seie også for tilsette i

<sup>34</sup> Framstillinga her tek ikkje opp unntaka i statsstøttereguleringa som tillèt offentleg støtte i avgrensa omfang og dei formelle krava som gjeld i den samanheng.



gravplassforvaltninga, anten dei arbeider ute på gravplassen eller på kontor. Rolla til dei tilsette i gravplassforvaltninga kan bli uklare dersom dei sel gravminne. Spørsmålet om kva dei tilsette kan gjere i og utanom arbeidstida, er primært eit arbeidsrettsleg spørsmål.<sup>35</sup> I Oslo er spørsmålet om dei tilsette kan selje gravminne regulert i arbeidskontraktane og i *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune*. Dette er òg regulert i gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekt § 10 andre ledd:

*Gravplassbetjeningen kan ikke mot godtgjørelse utføre tjenester for private eller næringsdrivende. De kan heller ikke engasjere seg i salg av varer eller tjenester som har med gravplassen å gjøre.*

Denne føresegna finn ein att i vedtektene til 57 av dei 94 gravplassforvaltningane i dei fem fylka utvalet har kartlagt. Utvalet har ikkje kartlagt om etiske reglar eller arbeidskontraktar inneber at det same gjeld i fleire gravplassforvaltningar. I vedtekta for gravplassane i til dømes Ibestad, Rissa og Tydal står det at dei tilsette kan søkje om løyve frå fellerådet til å formidle sal av gravminne og vedlikehaldsoppdrag av gravminne. På dette viset blir det skapt openheit om verksemda dei tilsette driv på gravplassane.

### 7.6.2.3 Vurdering

Spørsmålet om rolleklarleik i forvaltninga kjem opp på ei rekkje sektorar fordi det offentlege og private tilbyr tenester på dei same områda. Fordi dette er ei generell problemstilling, vil det vere lite tenleg med ei særskilt regulering i gravferdslova som til dømes tek bort høvet for gravplassforvaltninga til å selje gravminne og dei tilsette å tilby gravstell.

Rolleklarleik kan like gjerne og truleg meir effektivt regulerast i vedtekter og arbeidskontraktar. Som for anna offentleg forvaltninga er det ei oppgåve for gravplassforvaltninga lokalt å arbeide for openheit og tillit hos innbyggjarane.

<sup>35</sup> Det dåverande Kultur- og kyrkjedepartementet skreiv i eit brev til Steinindustriens Landssammenslutning 19. desember 2006: «Departementet er enig i at det kan medføre uheldig rolleblanding dersom ansatte under kirkelige fellesråd formidler salg av gravminner (...) Etter departementets syn må endringer i praksis skje ved at det på lokalt plan skapes oppmerksomhet om problemstillingen og gode holdninger, eventuelt ved at det enkelte kirkelige fellesråd regulerer forholdet i instruks overfor sine ansatte.»

## 7.7 Forskotsbetalt gravstell

### 7.7.1 Ei vanleg ordning

Gravstell er ikkje ei offentleg oppgåve. Dersom gravplassforvaltninga sel gravstell, skjer dette på forretningsmessig grunnlag, sjå kapittel 7.6.

Forskotsbetalt gravstell utfordrar gravplassforvaltninga til å skilje mellom forvaltning og forretningsverksemd. Forskotsbetalt gravstell blir forvalta av forvaltninga og utført som forretningsverksemd (eller sett ut på anbod).

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 svarte 80 prosent av gravplassforvaltningane at dei har ei ordning med forskotsbetalt gravstell. 73 prosent av dei som tilbyr gravstell, har tilbod om årleg fakturering. Resten fakturerer då sjeldnare, med andre ord for fleire år om gongen.

Det har vore vanleg å tale om «gravlegat».<sup>36</sup> Utvalet vel å tale om avtale om «forskotsbetalt gravstell». Ordet legat peikar i retning av ei sjølvstendig økonomisk eining, noko som reiser ei rekke vanskelege spørsmål.

I gravplassrådgjevaren sitt framlegg til vedtekt er det ei føresegn som regulerer avtalar om gravstell:

#### § 8. Gravstellsavtale

Ved innbetaling av et bestemt beløp fra ansvarlig for frigrav eller fester, vil kirkelig fellesråd overta ansvar for planting og stell av gravstedet for ett eller flere år. Det skal i hvert enkelt tilfelle signeres en gravstellsavtale. Midlene forvaltes av kirkelig fellesråd. Det innbetalte beløp med tillegg av renter skal dekke utgiftene til planting og stell av gravstedet etter den inngåtte avtalen og til administrasjon og revisjon for et fastsatt tidsrom. Beløpet skal også dekke eventuell merverdiavgift til staten, etter de bestemmelser som til enhver tid gjelder for kirkelige fellesråd.

Det kan ikke gjøres avtale for lengre tid enn den foranliggende festetid eller en tilsvarende periode. Dersom det i avtaleperioden oppstår slike økonomiske forhold at midlene ikke strekker til, skal kirkelig fellesråd gi melding om dette til den ansvarlige eller festeren. Da er det anledning til å øke kapitalen slik at den varer tiden ut. I motsatt fall vil vedlikeholdet opphøre når midlene er oppbrukt.

<sup>36</sup> Om ulike typer fond i Sverige, sjå Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 163.

### Boks 7.2 Rekneskapsføring av forskotsbetalt gravstell

Inntekter frå stell av grav bør rekneskapsmessig bli behandla likt, uavhengig av om gravstell blir utført ved avtale om årleg fakturering, eller om det skjer etter avtale om forskotsbetalt gravstell for ein nærare avtalt periode. Inntektsføringa i rekneskapen skal etter god kommunal rekneskapskikk (GKRS) vere samanfallande med når tenesta blir utført.

For ordning med årleg fakturering («årsavtaler») vil fakturering/betaling vere samanfallande med det året gravstellet blir utført, og denne praksis reiser ingen problemstillingar når det gjeld rekneskapsføring og eventuell mva-behandling.

Ved ordning med *forskotsbetalt gravstell*, oppstår det spørsmål om både tidspunkt for inntektsføringa og mva-behandling. Det eksisterer i dag ulike variantar av rekneskapsføring. Varierende praksis her er uheldig, og gravplassforvaltningane bør etablere einsarta rekneskapspraksis for gravstell.

Det eksisterer framleis ordningar der forskotsinnbetalte midlar ikkje er tekne inn i balansen til gravplassforvaltninga, men kjem fram som «gravfond» eller «gravlegat» utanfor rekneskapen. Denne praksisen er ikkje i samsvar med føresegnene i økonomiforskrifta om at all verksemd som fellesrådet har ansvar for, skal inngå i budsjettet og rekneskapen til fellesrådet. Etter klar tilråding frå KA og revisormiljøet har ein stor del av gravplassforvaltningane no teke inn forskotsbetalte midlar i balansen.

Ein vanleg rekneskapspraksis i mange gravplassforvaltningar er at forskotsinnbetaling for X år blir inntektsført det året innbetalinga skjer, og blir sett av til bunde fond. Vidare skjer overføring frå dette fondet suksessivt i dei åra avtalen gjeld for. Denne løysinga er rekneskapsmessig problematisk på fleire måtar. Inntektsposten i rekneskapen for utført gravstell kjem i sin heilskap i år 1 og er dermed ikkje samanfallande med utføringa av gravstellet. I staden kjem den årlege inntekta fram som «bruk av fond». Kravet i mva-lova er at avgiftspliktig omsetning skal kome fram på særskilte inntektskonti i rekneskapen. Det er også problematisk at forskotsbetalte midlar kjem fram som fond og rekneskapsmessig inngår som del av eigenkapitalen til gravplassforvaltninga.

Rekneskapsmessig behandling bør skjer ved at inntektsføringa i driftsrekneskapen skjer det året gravstellet blir utført. Denne inntektsføringa vil då også vere samanfallande med *avgifts-*

*pliktig omsetning*, og mva-behandling skjer etter denne forståinga.

Rekneskapsmessig blir løysingen slik:

- Forskotsbetalinga blir behandla som ein *betalingstransaksjon* og blir reskontrofert i rekneskapen på lik linje med vanlege betalingar for mellomverande med kundar/leverandørar. Det forskotsinnbetalte beløp kjem fram som *kortsiktig gjeld*.
- Forskotsinnbetalt beløp bør behandlast på særskild bankkonto, åtskilt frå dei ordinære driftskonti til gravplassforvaltninga. Det er ikkje noko lov-/forskriftskrav i rekneskapsregelverket som pålegg at midlane skal vere på særskilde bankkonti. Dette er likevel sterkt tilrådd for å sikre ei forsvarleg forvaltning av midlane.
- Avtalt pris for gravstellet (sjå prislister) «blir fakturert» det respektive år som stellet blir utført, og blir inntektsført i driftsrekneskapen på lik linje med stell som har «årsavtale». Årsprisen blir belasta mellomverande med kunde/avtalemotpart.
- Mva-behandling må skje i samsvar med gjeldande mva-reglar (plikt til mva-registrering dersom samla avgiftspliktig omsetning overstig kr 50 000 i ein 12-månads periode).
- Utgifter til gravstell blir rekneskapsførte på dei konti der desse etter sin art høyrer heime, og desse utgiftene har ikkje noko å seie for forholdet til kunden/avtalemotparten.
- Saldo på den særskilde bankkonto blir justert årleg i samsvar med samla restsaldo på stellavtalar. Renter på den særskilde bankkonto er i utgangspunktet ei fri inntekt for gravplassforvaltninga, med mindre ein gjennom avtalar har forplikta seg til å tilføre renter årleg til «legatet».
- Det er ein føresetnad at det blir utvikla rutinar og systemløysingar for effektiv og forsvarleg behandling i samråd med dei aktuelle systemleverandørane (som til dømes Ecclesia og Gravlund)

Kyrkjelege fellesråd som har ei annan rekneskapsløysing enn den som er teikna opp her, må endre rekneskapsføringa si. Dette vil bidra til ei enklare og meir oversiktleg rekneskapsføring, i samsvar med økonomiforskrift og god kommunal rekneskapskikk.

Dersom det gjenstår en rest av kapitalen når avtaletida er ute, blir disse å anvende til forskjønnelse av gravplassen.

Kapital fra de ulike avtalene forvaltes felles og inngår i fellestrådet regnskap, men det kreves bruk av undersystem/reskontro som til enhver tid holder rede på bevegelser og gjenstående beløp på de respektive avtaler.

Utvalet har ikkje kartlagt korleis gravstellavtalar er regulerte i vedtektene rundt om i landet.

Dette framlegget til standardvedtekt går attende til 1987.<sup>37</sup> Føresegna er avgrensa til gravstell. Det inneber at nyare avtalar berre gjeld gravstellet, ikkje andre utgifter som til dømes gravleige. Frå gammalt av kan det vere avtalar om at gravleige skulle betalast frå eit «fond». Etter gravferdslova av 1997 er det eit krav at gravleigar skal vere ein person, det er ikkje nok med eit «fond» som betaler gravleiga.

## 7.7.2 Vurdering

### 7.7.2.1 Ta bort høvet til å etablere nye «fond»

Å kunne setje av pengar til stell av eiga grav er ein tradisjon og eit svar på eit følt behov for å kunne avlaste dei etterlatne og å kunne ha eit skin av kontroll utover eiga levetid. Utvalet meiner at dette ikkje er gravplassforvaltninga sitt ansvar. Testator kan setje av pengar som eit familiemedlem eller ein advokat forvaltar til kjøp av gravstell. Utvalet meiner at gravplassforvaltninga ikkje bør forvalte andre sine pengar eller sjølvstendige «fond» eller «legat».

Utvalet meiner at dei rettslege rammene fort blir uklare dersom gravplassforvaltninga tek imot ein-sidede innbetalingar frå bustyrar eller andre med utgangpunkt i eit testament. Gravstell bør byggje på avtale. Det inneber at dersom nokon vil betale for gravstell på førehand, må det skje etter faktura frå gravplassforvaltninga. Utvalet gjer framlegg om å ta bort høvet til å ta imot ein-sidede innbetalingar til gravstell osv. Det gjev gravplassforvaltninga eit rettsleg grunnlag å vise til når dei returnerer ein-sidede innbetalingar.

Dei fonda eller legata som i dag finst, bør avviklast om mogleg.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ordlyden i framlegget til vedtekt var nokså lik i 1987 (sjå brev frå kyrkjegårdskonsulenten til stiftsdirksjonane av 16. september 1987), men det blei den gongen kravd separate rekneskap for kvart legat og at desse skulle bli reviderte av kommunerevisoren kvart år. Kravet om separat rekneskap blei teke ut i den versjonen av framlegget til vedtekt som er trykt i Den nye kirkegårdsboka frå 2005.

### 7.7.2.2 Forskotsbetaling for dei første 20 åra og deretter inntil 5 år

Rekneskapsmessig er den enklaste og klaraste modellen at gravstell blir fakturert kvart år. Av praktiske omsyn kan ein vere tent med å betale for fleire år under eitt, mellom anna fordi beløpet elles blir lite og faktureringskostnadene relativt store.

Utvalet meiner at gravleigeperiodane ikkje bør vere lengre enn 5 år, sjå ovanfor 7.5.7. Det vil fort bli krøll om nokon betalte gravstellet for fleire år enn dei hadde avtale om gravleige. Dette inneber at avtalar om gravstell ikkje bør gjelde meir enn 5 år. Det bør likevel vere høve til å betale på førehand for dei første 20 åra.

Utvalet meiner at det er behov for ein rettleiar om behandlinga av gamle og nye avtalar om gravstell og om avvikling av avtalar om «fond», sjå kapittel 9.7.2.

Utvalet gjer framlegg om følgjande endring der ny § 21b i gravferdslova skal lyde:

#### § 21b Salg av gravstell

*Gravplassforvaltninga kan ikke ta imot innbetalingar til fond eller liknende avsatt til gravstell eller liknende formål.*

*Gravplassforvaltninga kan bare selge gravstell til gravleiere og gravansvarlige etter nærmere regler og vilkår fastsatt i gravplassens vedtekter. Gravplassforvaltninga kan ta imot forhåndsbetaling for gravstell i de første 20 år etter gravlegging og for øvrig ikke lenger enn leietiden. Beløp som overstiger behovet eller gravleietiden, tilfaller gravplassforvaltninga.*

#### Merknader:

- Nye avtalar om gravstell kan berre gå ut på at dei etterlatne blir fakturerte på førehand for dei første 20 åra etter gravlegginga og deretter for inntil 5 år.
- Gravplassforvaltninga kan ikkje ta imot ein-sidede innbetalingar til gravstell, dvs. innbetalingar direkte frå til dømes advokat som er ansvarleg for å skifte eit bu. Innbetalingar som ikkje byggjer på faktura eller avtale, må returnerast.
- Bakgrunnsretten tilseier at det kyrkjelege fellesrådet og kommunen normalt har rettsleg kompetanse til å selje gravstell. Føresegna set vilkår for når gravplassforvaltninga kan selje

<sup>38</sup> Gravplassforvaltninga kan vurdere om eit «fond» eller «legat» er ei stifting, og om det dermed er aktuelt med omdanning etter stiftingslova kapittel 6.

gravstell. Dersom gravplassforvaltninga skal selje gravstell, må reglar og vilkår for salet av gravstell gå fram av vedtektene.

- Prisane på sal av gravstell treng ikkje gå fram av vedtektene, men vilkåra elles bør vere regulerte der. Prisen for gravstell bør gå fram av ei prisliste på nettstaden til gravplassforvaltninga, sjå 7.2.6 ovanfor.
- Siste punktum i andre ledd regulerer det same som framlegget til vedtekt: «Dersom det gjenstår en rest av kapitalen når avtaletida er ute, blir disse å anvende til forskjønnelse av gravplassen.» Det er ikkje sikkert at det er behov for investeringar eller særskild innsats på gravplassen der grava ligg eller låg. Framlegget til lovføresegn er opnare når det gjeld kva midlane kan nyttast til. Det er opp til gravplassforvaltninga å finne eit eigna føremål.
- Forvaltninga av forskotsbetalt gravstell vil vere nærliggjande for revisor å sjå på. I kommunane

vil òg kontrollutvalet og administrasjonssjefen kunne interessere seg for at forvaltninga går føre seg på ein god måte.

- Føresegna bør ikkje ta til å gjelde straks, men må vente i alle fall eitt kalenderår etter vedtaket i Stortinget, slik at vedtektene kan endrast.

#### 7.7.2.3 *Økonomiske og administrative konsekvensar*

Framlegget regulerer ein svært avgrensa del av forretningsverksemda i gravplassforvaltninga. At ein tek bort høvet til å etablere «fond», inneber at ein fastset for alle den rettslege modellen som mange gravplassforvaltningar allereie sjølve har funne fram til. Avgrensinga i høve til forskotsbetaling inneber noko meir administrativt arbeid, men heng saman med endringa i leigeperioden. Utvalet meiner at det ikkje er behov for å kompensere kommunane som følgje av desse nye reglane.

## Kapittel 8

# Fridom til å velje kommune for gravlegginga

Åtte prosent av gravleggingane finn stad i ein annan kommune enn der avlidne budde. Etter gjeldande rett er det opp til gravplassforvaltninga om dei 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. Utvalet går inn for likestilling mellom innanbygds og utanbygds gravlegging. Utvalet gjer framlegg om at gravplassforvaltningane gjer opp seg imellom etter tre ulike satsar som departementet fastset i forskrift.

### 8.1 Innleiing

#### 8.1.1 Mandatet

I dette kapitlet tek utvalet opp gravlegging i ein annan kommune enn der den avlidne var folkeregistrert. I mandatet er utvalet bede om å «utrede: (...) utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen». Spørsmålet dreier seg dels om ein rett til grav i ein annan kommune enn der den avlidne var folkeregistrert, og dels om kva det skal koste for dei etterlatne.

Formuleringa «utvidelse av retten til grav utenfor bostedskommunen» kan vere litt misvisande fordi det etter gjeldande rett ikkje finst nokon rett til grav utanfor kommunen ein er folkeregistrerte i. Føresegna om dekning av kostnadene ved særskilt tilrettelagd grav er ikkje regulert som ein rett til grav utanfor kommunen der den avlidne var folkeregistrert, sjå gravferdslova § 6. Ein kunne tolke formuleringa i mandatet som ei føring frå departementet om at utvalet skal gå inn for ein rett til grav utanfor heimkommunen, men utvalet legg til grunn at det skal greie ut alternativa og gje si tilråding på fritt grunnlag.

#### 8.1.2 Kort om ordvalet

Noreg har både bygder, tettstader, byar og litt større byar. Etter kommunelova 1992 har vi

nesten kome bort frå skiljet mellom by og land i lovgjevinga. Når ein skal skrive om gravlegging i ein annan kommune enn der den avlidne var folkeregistrert, kunne ein skilje mellom *utanbygds* gravlegging for dei mindre kommunane og *utanbys* for dei store. Når utvalet likevel vel å skrive om utanbygds gravlegging uansett kor stor kommunen er, kjem det dels av omsynet til å forenkle språket og dels at utanbygds er nokså innarbeidd.

#### 8.1.3 Kor mange blir gravlagde utanfor kommunen dei var folkeregistrerte i?

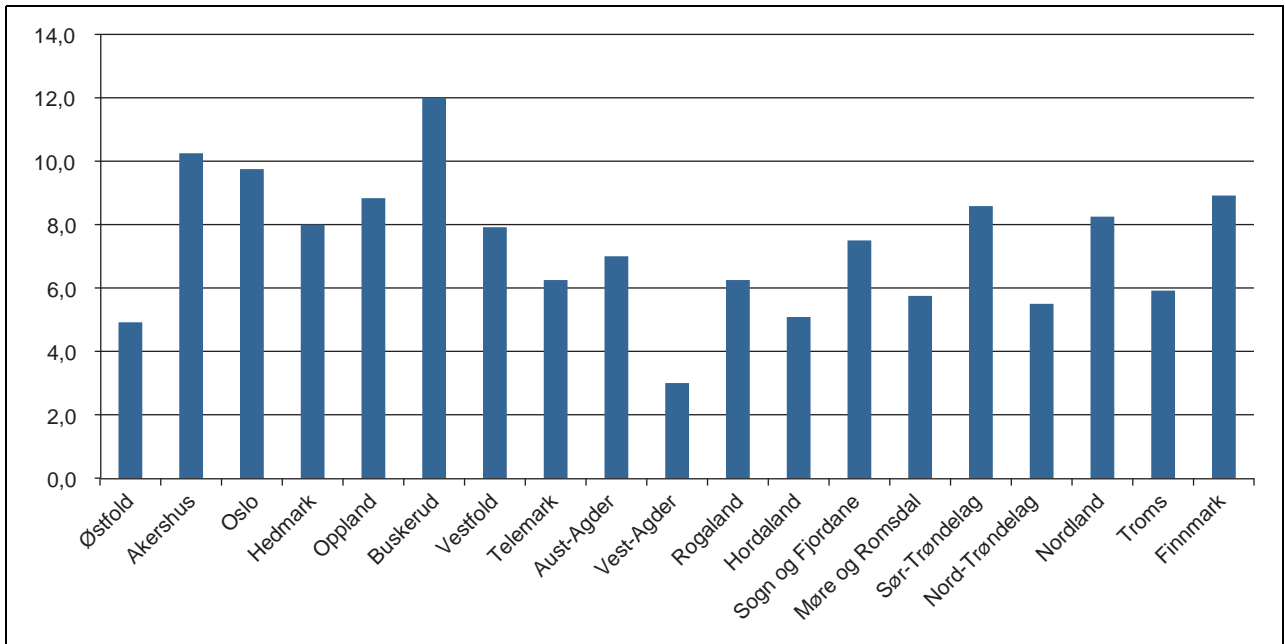
##### 8.1.3.1 Undersøkingane til utvalet

Utvalet spurte kyrkjeverjene i fem fylke om kor mange utanbygds som blir gravlagde kvart år. Oslo hadde flest utanbygds med 461 i 2011, medan Kvitsøy rapporterte om ingen utanbygds. Variasjonen i utanbygds gravleggingar samsvarer i store trekk med det som kom fram i den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013.

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte 294 gravplassforvaltningar på kor mange utanbygds gravleggingar dei hadde i 2012, og talet på urne- og kistegravleggingar. Desse gravplassforvaltningane gjennomførte 32 955 gravleggingar i 2012, og 2558 av dei var utanbygds.<sup>1</sup> Dette var 8 prosent av alle gravleggingar, og utvalet legg til grunn at 8 prosent av gravleggingane i Noreg i 2012 var utanbygds gravleggingar. Det var 3446 utanbygds gravleggingar i 2012 i Noreg dersom desse gravplassforvaltningane er representative.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tal frå kundedatabasen til Ecclesia viser færre utanbygds gravleggingar i 2012 enn kyrkjeverjene sjølve rapporterte om i den nettbaserte undersøkinga. Basert på tala til Ecclesia var det 6 prosent utanbygds gravleggingar i 2012. Dette kjem truleg av at utanbygds gravlegging ikkje blir registrert i systemet på stader der ein ikkje skil mellom utanbygds og innanbygds gravlegging. Dette er truleg også grunnen til at prosenten utanbygds i dei ulike fylka (basert på tala til Ecclesia) ikkje samsvarer med figur 8.1.

<sup>2</sup> Oslo er ikkje teke med i landsgjennomsnittet, men er lagt til utanom.

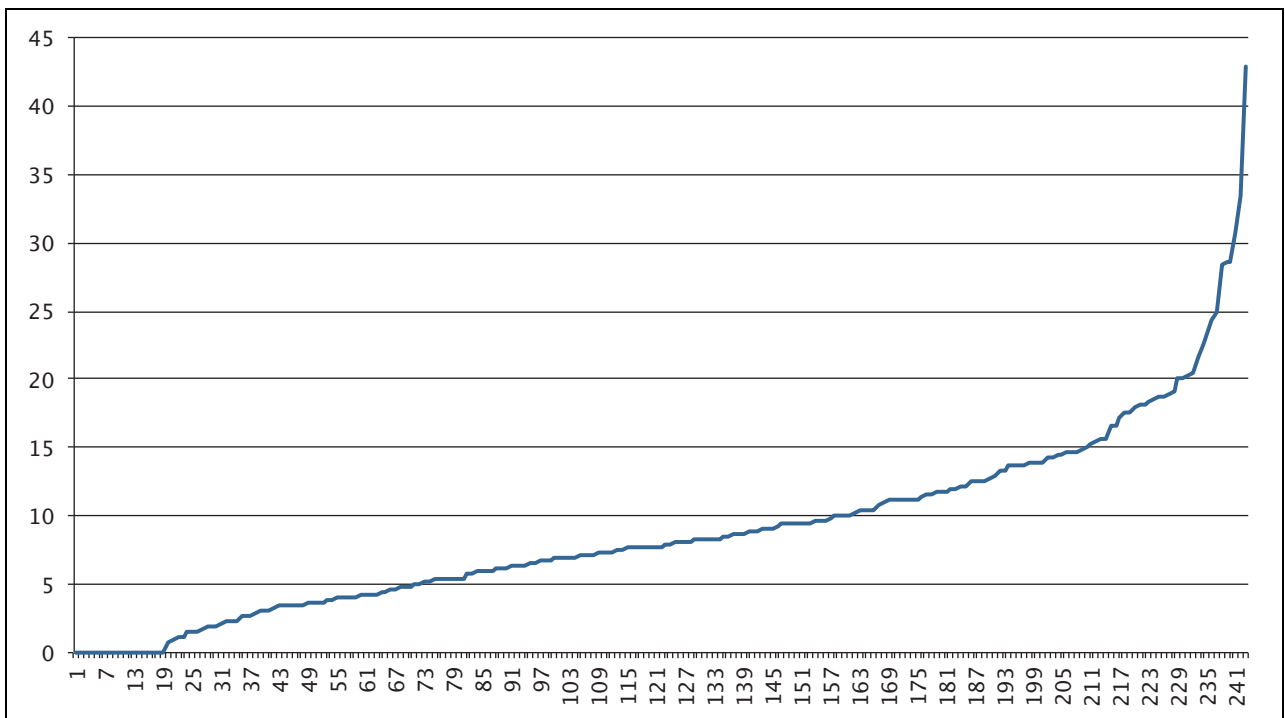


Figur 8.1 Gjennomsnittleg prosent utanbygds gravleggingar av talet på gravlagde per fylke.

Kjelde: Nettbasert spørjeundersøking til kyrkjevevjene sommaren 2013.

Dei tre gravplassforvaltningane med meir enn 30 prosent utanbygds i figur 8.2 hadde til saman 52 gravleggingar i 2012 (både innanbygds og utan-

bygds). Med andre ord slår små tal sterkare ut på grafen enn på landsgjennomsnittet.



Figur 8.2 Prosent utanbygds gravferder i dei 243 gravplassforvaltningane som svarte på denne delen av den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013. X = gravplassforvaltningar Y = prosent utanbygds.

Kjelde: Nettbasert spørjeundersøking til kyrkjevevjene sommaren 2013.

### 8.1.3.2 Sverige

Om lag 22 prosent av avlidne svenskar blir gravlagde utanfor *soknet* der dei budde.<sup>3</sup> I Noreg er det fellesrådet som er ansvarleg for gravplassane, og det er aldri tale om betaling frå dei etterlatne ved gravlegging i eit anna sokn innanfor kommunen. For norske forhold er det gravlegging utanfor *kommunen* der den avlidne var folkeregistrert, som er interessant. 7,4 prosent av dei som blei gravlagde etter ein seremoni i Svenska kyrkan, blei gravlagde i ein annan kommune.<sup>4</sup> Halvparten av gravleggingane skjedde under 38 kilometer unna, og berre 10 prosent skjedde meir enn 250 kilometer unna. Forskaren Roger Marjavaara konkluderer med at «post-mortal mobility» stort sett er «short-distance mobility».<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Marjavaara 2012 side 265. Artikkelen gjev eit oversyn over fagfeltet «post-mortal mobility».

<sup>4</sup> Marjavaara 2012 side 265. Svenska kyrkan står for over 80 prosent av gravferdene i Sverige, sjå Marjavaara 2012 side 264. Ein kan truleg leggje til grunn at delen utanbygds i Sverige er lik for dei som blir gravlagde av Svenska kyrkan, som for dei som blir gravlagde etter andre seremoniar.

<sup>5</sup> Marjavaara 2012 side 267–270.

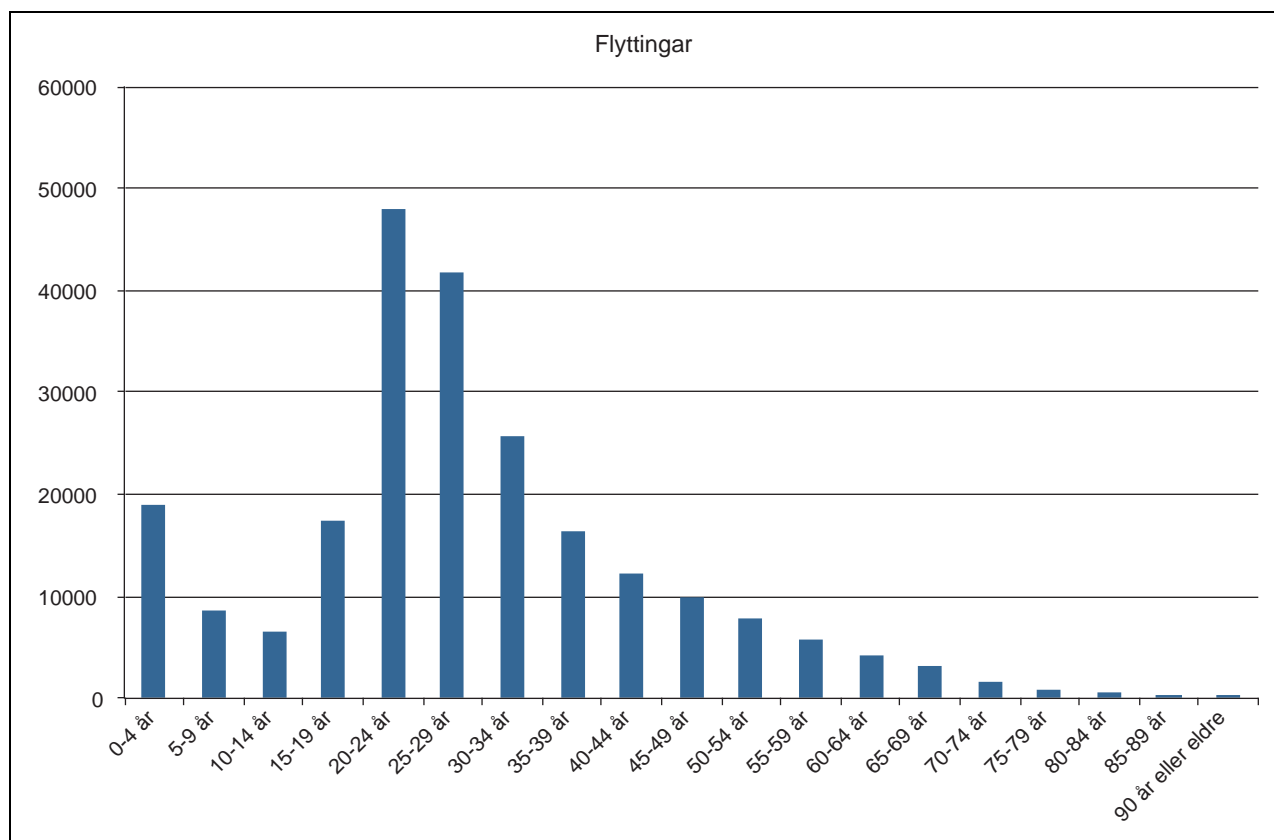
### 8.1.3.3 Utanbygds gravlegging samanlikna med flyttingar mellom kommunar

Tal frå SSB viser at 4,6 prosent av innbyggjarane i Noreg flytta til ein annan kommune i 2012. Prosenten er nokså stabil over åra. Av dei som flytta, stod aldersgruppa 20–29 år for 39 prosent av flyttingane mellom kommunar og aldersgruppa 30–39 år for 18 prosent, sjå figur 8.3. Deretter fell talet på flyttingar markert. I aldersgruppa 70 år og eldre flyttar gjennomsnittleg ein halv prosent til ein ny kommune kvart år.

Nokre flyttar meir enn andre. Nokre flyttar svært lite. Av årskulla fødte på 1950- og 1960-talet er mellom 34 og 42 prosent av mennene bufaste, det vil seie at dei aldri har flytta over ei kommunegrense. Av kvinnene fødte dei same tiåra er mellom 23 og 28 prosent bufaste.<sup>6</sup>

Vi såg ovanfor at 8 prosent av alle avlidne blir gravlagde i ein annan kommune enn dei var folkeregistrerte i. Dette inneber at avlidne flyttar nær dobbelt så mykje som gjennomsnittet av innbyggjarane.

<sup>6</sup> Personleg informasjon frå Kjetil Sørli ved NIBR.



Figur 8.3 Flytting mellom kommunar i 2012 fordelt på aldersgrupper. X= aldersgrupper Y= personar.

Kjelde: SSB

8.1.3.4 *Vurdering: Ein veit ikkje om kostnadene jamnar seg ut over tid*

Ein del innbyggjarar vil ha betalt skatt til den same kommunen gjennom heile livet, men dei fleste vil ha betalt skatt til ulike kommunar innan dei døyr. Utvalet meiner at variasjonen i bustad og i prosent utanbygds gravleggingar peikar i retninga av at kostnadene ved utanbygds gravlegging varierer mellom gravplassforvaltningane. Dersom det ikkje var brukarbetaling for utanbygds gravlegging, ville nokre gravplassforvaltningar få auka kostnader, og andre ville spare kostnader. Utvalet har ikkje data som følgjer strømmen av utanbygds gravleggingar over tid og kan derfor ikkje vurdere om kostnadene ved utanbygds gravlegging jamnar seg ut over tid.

8.1.4 **Kvifor blir avlidne gravlagde i ein annan kommune enn den dei var folkeregistrerte i?**

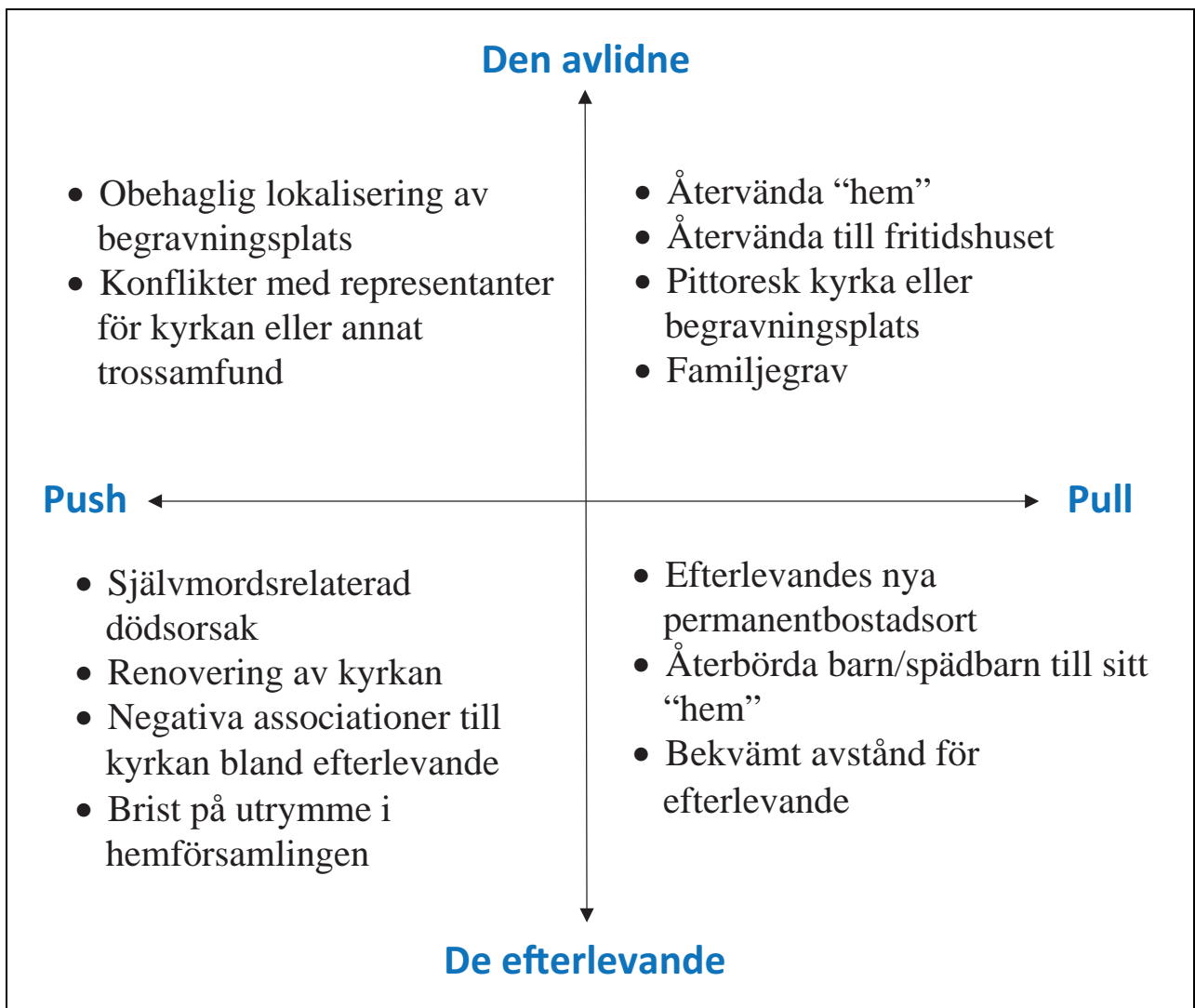
Forskinga til Roger Marjavaara tyder på at faktorane som «trekkjer» avlidne til ein gravplass ein annan plass enn der dei var folkeregistrerte, er sterkare enn faktorane som «skyver» avlidne vekk frå gravplassen der dei var folkeregistrerte.<sup>7</sup> Faktorane er sette opp i figur 8.4, men styrken i faktorane går ikkje fram.

Det går fleire straumar av avlidne på veg mot grava, og dei største er:<sup>8</sup>

1. Frå storbykommunar til områda rundt («suburban surroundings») (628 avlidne)

<sup>7</sup> Marjavaara 2012 side 263.

<sup>8</sup> Marjavaara 2016 side 267–268.



Figur 8.4 Faktorar som verkar inn på kvar avlidne blir gravlagde.

Kjelde: Lysarka Roger Marjavaara la fram på SKKF's konferanse i Stockholm 27–28. mai 2013. Modellen finst på engelsk i Marjavaara 2013 side 263.



2. Mellom kommunar med mindre enn 25 000 innbyggjarar (443 avlidne)
3. Frå større bykommunar til kommunar med mindre enn 25 000 innbyggjarar (426 avlidne)
4. Mellom kommunar («suburban surroundings») kring storbyar (407 avlidne)
5. Frå områda rundt («suburban surroundings») til storbykommunar (277 avlidne)

Berre ein av desse straumane går «heim» frå byen til landet, dvs. ein motsett flyttestraum av dei levande.<sup>9</sup> I analysen til Marjavaara er faktorane fødestad og hytte viktige for å forklare utanbygds gravleggingar, men desse faktorane forklarar under halvparten av variasjonen i flyttemønster etter døden.<sup>10</sup> Utvalet kjenner ikkje til data som viser dei tilsvarande straumane i Noreg.

### 8.1.5 Kvar ønskjer nordmenn å bli gravlagde?

På oppdrag frå utvalet stilte SSB to spørsmål som gjeld utanbygds gravlegging i intervjuundersøkinga si, sjå vedlegg 4. 74 prosent av dei spurde ville bli gravlagde i kommunen der dei bur i dag. 13 prosent svarte positivt at dei ville bli gravlagde ein annan stad, det vil seie fleire enn delen utanbygds i dag. Dersom ein berre reknar med dei som hadde teke ei avgjerd, og ser bort frå dei som svarte at dei ikkje veit, får ein 82 prosent som vil gravleggjast innanbygds og 18 prosent utanbygds. Delen som ønskjer å bli gravlagd i kommunen der dei bur i, er lågast blant dei yngre og blant respondentar frå Oslo og Akershus. Delen som ønskjer å bli gravlagd i kommunen der dei bur i, er høgast blant dei som er 45–66 år, og blant respondentar frå Vestlandet og Nord-Noreg.

Det var i undersøkinga tre alternativ til å bli gravlagd i kommunen der ein bur. Av dei som ønskte eitt av desse alternativa (av alle som svarte på spørsmålet), fordeler svara seg slik:

- 7 prosent ønskjer å bli gravlagde i kommunen der dei vaks opp
- 2 prosent ønskjer å bli gravlagde i kommunen der dei næraste pårørande bur
- 4 prosent ønskjer å bli gravlagde ein annan stad

Sidan det var relativt få respondentar som ønskte å bli gravlagde ein annan stad enn i kommunen der dei i dag er folkeregistrerte, skal ein vere varsam i tolkinga. Svara tyder på at heimstaden har størst trekk-kraft. Staden der dei næraste pårø-

ande bur, har lågare trekk-kraft. Det kan tale for at omsynet til at grava skal vere lett å kome til for dei etterlatne, har lita vekt.

## 8.2 Gjeldande rett

### 8.2.1 Gravplassforvaltninga kan seie nei

Retten til grav etter gravferdslova § 6 første ledd gjeld i kommunen der den avlidne var folkeregistrert. Gravplassforvaltninga kan gje løyve til at avlidne som var folkeregistrerte i andre kommunar, kan gravleggjast i kommunen. Lova heimlar at gravplassforvaltninga som gravlegg ein avliden som var folkeregistrert i ein annan kommune, kan krevje at dei etterlatne dekkjer kostnadene og betaler gravleige. Denne betalinga er ikkje ei avgift.

Dette inneber at gravplassforvaltninga kan seie nei til å gravleggje utanbygds avlidne. I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 svarte 98 prosent av gravplassforvaltningane at dei ikkje hadde sagt nei til nokon gravleggingar i 2012.<sup>11</sup> Det var folkerike kommunar på det sentrale Austlandet som hadde sagt nei til utanbygds gravlegging ein eller fleire gonger i 2012: Drammen, Lørenskog, Moss, Oppegård, Oslo og Skedsmo. Unntaket er Hvaler som er ein mindre kommune, men som hadde mange utanbygds gravleggingar.

### 8.2.2 ...men ikkje ved gravlegging i ei leigd grav

Gravleigaren rår over ei leigd grav, sjå gravferdslova § 15. Dersom den avlidne blir lagd i ei leigd grav, er det ikkje viktig kvar den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet.<sup>12</sup> Gravplassforvaltninga kan ikkje avvise gravlegginga, men kan krevje betalt for arbeidet med sjølve gravlegginga dersom den avlidne ikkje var folkeregistrert i kommunen.

### 8.2.3 Plikta til å melde flytting etter folkeregisterlova

Retten til grav er knytt til folkeregistreringa. Hovudregelen er at ein skal vere folkeregistrert

<sup>11</sup> Det blei ikkje stilt spørsmål i undersøkinga om årsaker til at gravplassforvaltninga sa nei, eller kor mange avlidne det gjaldt. Tala her svarer godt til situasjonen i Sverige der undersøkinga til Kammarkollegiet viste at 3 prosent av forvaltningane har sagt nei til utanbygds gravlegging, sjå «Sammanställning av enkät angående Kammarkollegiets föreskrifter om taxa vi begravningsclearing», 2013-05-30.

<sup>12</sup> Sjø NOU 1989: 7 side 314.

<sup>9</sup> Marjavaara 2012 side 268–270.

<sup>10</sup> Marjavaara 2012 side 271.

der ein «regelmessig tar sin døgnhvile», sjå forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering § 5-1. Det heiter vidare at mellombels opphald på inntil seks månader ikkje krev endring av folkeregistert adresse dersom innbyggjaren har ein annan bustad. Forskrifta har ein spesialregel om dei som bur på sjukeheim og liknande, sjå forskrifta § 5-8 tredje ledd tredje til femte punktum:

Personer som blir innlagt på alders- eller sykehjem i en annen kommune enn bostedskommunen, regnes fortsatt som bosatt i den kommunen de hadde sitt bosted på innleggelsestidspunktet, uavhengig av bestemmelsene i første og annet punktum. Forutsetningen er at kommunen som personen var bosatt i på innleggelsestidspunktet fortsatt skal ha det rettslige og økonomiske ansvaret for å tilby vedkommende alders- og sykehjemsplass. Har ikke personen bolig til disposisjon regnes vedkommende som bosatt etter regelen i § 5-11 nr. 1.

Dei som ikkje lenger har ein bustad i kommunen dei er folkeregistrerte i, og som er omfatta av regelen i § 5-8 tredje ledd femte punktum, treng heller ikkje melde flytting. Spørsmålet er kvar ho eller han har størst tilknytning, sjå forskrifta § 5-11:

Personer som er uten fast bosted i kommunen (u.f.b.), regnes likevel som bosatt der når de på grunn av oppholdets varighet og omstendighetene ellers må antas å ha større bostedsmessig tilknytning til denne kommunen enn til andre kommuner.

Oppsummert taler dette for at folk sjeldan opplever at dei mot slutten av livet blir folkeregistrerte i ein annan kommune og mister retten til grav i heimkommunen. Det er derfor ikkje behov for regelendringar for å sikre retten til grav for «eldre og funksjonshemmede som bor i institusjon og er registrert som heimehørende i en annen kommune enn den de har sterkest tilhørighet til», slik det er formulert mandatet.

#### **8.2.4 Kva seier vedtektene om gravlegging av avlidne som ikkje var folkeregistrerte i kommunen?**

Gravplassrådgjevaren sitt framlegg til lokale vedtekter, sjå vedlegg 5, har ei formulering som utvidar retten til grav:

Avdøde personer som på grunn av sykdom eller alderdom har bodd i en annen kommune

mot slutten av livet, betraktes på samme måte som kommunens egne innbyggere.

Denne formuleringa finn ein i om lag 63 prosent av dei 94 lokale vedtektene utvalet har kartlagt. Ut frå forståinga av regelverket om folkeregistrering ovanfor er det tvilsamt om ei vedtekt som dette har mykje å seie rettsleg sett. Formuleringa kan tryggje innbyggjarane, og føresegna kan ha hatt rettslege verknader før ei forskriftsendring i 2005. Før dette var regelen at personar som blei innlagde på sjukeheim i ein annan kommune, skulle vere folkeregistrerte der dersom opphaldet viste seg å vare i meir enn seks månader, eller dersom innbyggjaren ikkje hadde anna bustad. Gravplassvedtektene tryggja dermed bandet mellom innbyggjarane og lokalsamfunnet dei høyrde til.

#### **8.2.5 Kven blir rekna som utanbygds?**

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 svarte 255 gravplassforvaltningar på kva typar avlidne dei etterlatne måtte betale for som utanbygds.

Svara i tabell 8.1 tyder på at det gjennomgåande er ei nokså lik forståing av kven som er utanbygds, med eitt unntak: Gravplassforvaltningane er delte når det gjeld avlidne som har budd det meste av livet i kommunen, men som ikkje var folkeregistrerte i kommunen ved dødsfallet. Her vel om lag halvparten å leggje vekt på den formelle folkeregistreringa, medan resten legg vekt på butida. Denne persongruppa kan omfatte avlidne som var i privat pleie, dvs. som ikkje budde på institusjon, men hadde flytta til slekt i alderdomen.

#### **8.2.6 Korleis løyser ein dette i dei andre nordiske landa?**

##### *8.2.6.1 Danmark*

I Danmark er det ein svært vid krins av avlidne som har rett til å bli gravlagde i eit sogn. Dette er mogleg fordi kostnadene ved gravlegginga blir dekte ved brukarbetaling i Danmark og ikkje over skatten. Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 14 lyder:

§ 14. Sognets beboere har ret til at blive begravet på kirkegården i det sogn, hvor de bor.

Stk. 2. Udensogsboende, som har en særlig tilknytning til sognet, ligestilles med inden-sogsboende. Særlig tilknytning foreligger, hvis den udensogsboende

Tabell 8.1 Svar i den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 på spørsmål om kven som blir rekna som utanbygds.

Spørsmål: Kven blir rekna som innanbygds slik at ein ikkje må betale for sjølve gravlegginga (utanom gravkapell, organist osv.)?	Blir rekna som innanbygds (%)	Betaler som utanbygds (%)
Avliden som budde det meste av livet sitt i kommunen, men som av ulike grunnar ikkje var innbyggjar ved dødsfallet?	56	44
Avliden fødd i kommunen som ikkje var innbyggjar ved dødsfallet?	4	96
Avliden med slekt i kommunen, men som ikkje sjølv var innbyggjar ved dødsfallet?	4	96
Avliden som hadde ektefelle eller born som er gravlagde i kommunen, men som ikkje sjølv var innbyggjar ved dødsfallet?	17	83
Avliden som leigde ei grav i kommunen, men som ikkje sjølv var innbyggjar ved dødsfallet?	12	88
Avliden som hadde hytte eller annan eigedom i kommunen, men som ikkje sjølv var innbyggjar ved dødsfallet?	1	99
Avliden var ikkje sjølv innbyggjar ved dødsfallet, men den som tek seg av gravferda, er innbyggjar i kommunen?	4	96

- 1) tidligere har haft bopæl i sognet,
- 2) har nære pårørende, der bor i sognet, eller
- 3) har forældre, ægtefælle eller børn, der er begravet på en kirkegård i sognet.

Stk. 3. Andre udensogsboende end dem, der er nævnt i stk. 2, har ligeledes adgang til at blive begravet på kirkegården. Menighedsrådet kan dog afvise dette, hvis det er nødvendigt ud fra hensynet til den nuværende eller fremtidige betjening af sognets egne beboere.

Ministeriet har ikkje tal på kor mange som blir gravlagde utanfor soknet eller kommunen dei høyrde til ifølgje folkeregisteret.

#### 8.2.6.2 Finland

Etter lova har ein berre krav på grav i kommunen der den avlidne var folkeregistrert. I praksis grev forsamlingane også grav til dei som ikkje var folkeregistrerte, i det minste når det snakk om ei urnegrav eller ein minnelund. Som i Danmark betaler dei etterlatne for kvart trinn i gravferda, og gravplassforvaltninga som tek imot utanbygds, får dermed dekt kostnadene sine.

#### 8.2.6.3 Island

På Island har dei etterlatne stor fridom til å velje gravplass.

#### 8.2.6.4 Sverige

Retten til grav er i Sverige knytt til ansvarsområdet til huvudmannen, sjå begravningslagen 9 kap. 6 og 7 §§ og Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 178. Det vil normalt seie soknet, sjå nærare kapittel 4.5. Når ein ser på korleis ein i Sverige har regulert utanbygds gravlegging, må ein ha klart for seg at mykje er gratis i Sverige, som kostar dei etterlatne pengar i Noreg:

- a) Kremasjon er gratis i Sverige.
- b) Båretransport til og frå krematorium er gratis i Sverige. Ein betaler heller ikkje for transport av urna frå krematoriet til gravplassen.
- c) Båretransport innan kommunen der den avlidne var folkeregistrert, er gratis i Sverige også når avstanden er mindre enn 20 kilometer.
- d) Dei etterlatne betaler ikkje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging i Sverige.

Som i Noreg må dei etterlatne i Sverige betale båretransporten frå staden der den avlidne var folkeregistrert (der den avlidne hadde rett til grav), til staden der gravlegging skal skje.

Det gjeld ingen rett til grav kvar som helst i Sverige.<sup>13</sup> Etter lova har gravplassforvaltninga (huvudmannen) plikt til å yte gravferdstenester til utanbygds berre dersom «den avlidne kan bere-

<sup>13</sup> Kjelder for dette avsnittet: Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 87 og 178.

das gravplats där», sjå begravningslagen 9 kap 7 §. Dette inneber at dersom det ikkje finst plass på gravplassane innanfor ansvarsområdet til hovudmannen, kan gravplassforvaltninga avslå kravet om utanbygds gravlegging. Tiltrådinga frå Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation er at dette ikkje kan avgjerast i kvart enkelt tilfelle, men må vere ei generell avgjerd som bør stå i eit såkalla policy-dokument. Ein kan klage på avgjerdar om å avslå krav om utanbygds gravlegging. Høvet til å klage gjer det endå viktigare å regulere utanbygds gravlegging generelt.

I Sverige er det laga til eit system for oppgjeret mellom gravplassforvaltningane lokalt. Oppgjerordninga i Sverige blir kalla begravningsclearing. Satsane blir fastsette for kvart år av det statlege organet Kammarkollegiet, sjå vedlegg 6. Oppgjerordninga har så langt utvalet veit, ikkje blitt evaluert eller forska på. Kammarkollegiet spør gravplassforvaltningane lokalt om korleis dei ser på nivået på satsane.<sup>14</sup> Dei fleste har få oppgjer per år: 58 prosent betaler for under 30 gravleggingar utanbygds i året, og 59 prosent tek imot oppgjer for under 30 utanbygds i året. Talet på oppgjer aukar med talet på innbyggjarar.

Døme 1: Den avlidne blir gravlagd i kistegrav på staden der ho blei fødd, som er ein annan stad enn der ho var folkeregistrert ved dødsfallet. Slektar har inga leigd grav der, så det må gravast i ei ny grav. Då må gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, betale kr 5888 for (etableringa) den nye grava og kr 4232 for gravlegginga, altså kr 10 120. I tillegg kjem eventuelle utgifter til transport og seremonilokale som blir dekte etter faste satsar. Utanom dette oppgjeret mellom gravplassforvaltningane, kan det vere eit oppgjer mellom sokna for seremonien.<sup>15</sup>

Døme 2: Den avlidne blir gravlagd i ei urnegrav på staden der han var fødd, som er ein annan stad enn der han var folkeregistrert ved dødsfallet. Urnegrava blir leigd av ein yngre bror. Då må gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, betale kr 64 for kvart år som skal til for å

utvide fredingstida til 25 år for urnegrava, dvs. opp til kr 1610 dersom grava ikkje var i fredingstida før gravlegginga. Med kr 2300 for kremasjonen og kr 644 for gravlegginga blir det til saman opptil kr 4554. I tillegg kjem eventuelle utgifter til transport og seremonilokale som blir dekte etter faste satsar.

Dersom dei etterlatne ønskjer at til dømes liksyninga skal skje i ein tredje kommune, kunne oppgjeret bli meir komplisert. Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation og Sveriges Kyrkogårds- och krematorieförbund har derfor lagt opp til ein praksis der det berre er to partar i oppgjeret: kommunen der den avlidne var folkeregistrert, og kommunen der gravlegginga skjer.<sup>16</sup> Det inneber at dei etterlatne i utgangspunktet må bere kostnadene for tenester dei vel å leggje til andre stader enn anten der den avlidne var folkeregistrert eller der gravlegginga skjer. Slike tenester hos tredjemann er utanfor oppgjerordninga, men dei etterlatne kan be gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, betale clearing-satsen for tenester gravplassforvaltninga sjølv slepp å levere.

### 8.2.7 Kva med flytting innanfor kommunegrensa?

Føresegnene i §§ 5-8 og 5-11 i forskrifta om folkeregistrering gjeld flytting til ein annan kommune. Desse unntaka gjeld ikkje ved flytting innanfor kommunen. Ved flytting innanfor kommunen gjeld hovudregelen i forskrift om folkeregistrering § 5-1 om at ein må melde flytting ved opphald som varer lenger enn seks månader.

Etter gravferdslova har ein rett til grav i kommunen, sjå gravferdslova § 6. Kommunen er den geografiske avgrensinga av retten til grav etter lova, men dei lokale vedtektene kan gje ei nærare presisering av kvar ein har rett til grav. I dei få kommunane med berre éin gravplass er det ikkje behov for å regulere nærare kvar dei avlidne skal bli gravlagde.

Tilknytning er viktig for mange når det gjeld val av gravplass – både for dei som vel gravplass for ein avliden, og for dei levande som tenkjer gjennom kvar dei sjølv ein dag vil bli gravlagd. Formelt sett kan fellesrådet gjennom vedtektene endre kva gravplass folk høyrer til, eller kvar dei kan bli gravlagde. Til dømes vil eit vilkår om at ein gravplass berre tek imot urner og ikkje kiste, endre føresetnadene for tankane folk har om gravferda for sine og seg sjølv. For gravleigarar kan eit slik vilkår vere surt fordi ein kanskje har betalt

<sup>14</sup> «Sammanställning av enkät angående Kammarkollegiets föreskrifter om taxa vid begravningsclearing», 2013-05-30 (svarprosent: 46). Ei utfordring med å spørje slik er at berre 72 gravplassforvaltningar driv eige krematorium. Alle dei andre forvaltningane vil vere tente med å svare at dei er nøgde med satsen for kremasjon sjølv om satsen er låg. Gjennomgåande meinte forvaltningane at satsane låg på rett nivå, men 28 prosent meinte at satsen for kremasjon var for låg.

<sup>15</sup> Innanfor Svenska kyrkan er det etablert ei eiga oppgjerordning for situasjonen der gravferdsseremonien finn stad i eit anna sokn enn der den avlidne var medlemsregistrert, sjå Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 177 og 182–183.

<sup>16</sup> Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 177–178.

for ei grav som no ikkje lenger kan nyttast fordi lengstlevande ikkje ønskjer å bli kremert. For lengstlevande sjølv kan det vere tungt å velje mellom å bli gravlagd ved sida av førstavlidne og å sleppe tanken på å bli kremert.

I framlegget til standardvedtekt er det to alternativ om kva for gravplass eller gravplassdistrikt ein høyrer til. Det første alternativet lyder: «Avdøde personer innen kommunen skal gravlegges på den gravplass de sokner til.» Dette inneber at ein har delt kommunen inn i ulike gravplassdistrikt. Blant dei 94 vedtektene utvalet kartla, gjaldt dette alternativet hos 24 prosent av gravplassforvaltningane. Det andre alternativet lyder: «Avdøde personer innen kommunen kan gravlegges på hvilken som helst av gravplassene i kommunen.» Dette alternativet gjev dei etterlatne høve til velje ein av gravplassane i kommunen. Blant dei 94 vedtektene utvalet kartla, gjaldt dette alternativet hos 54 prosent av gravplassforvaltningane.

Det er visse geografiske variasjonar:

- Oslo: Her gjeld tilknytninga til *gravplassdistriktet*.
- Rogaland: Tilknytninga til *gravplassdistriktet* gjeld i 12 fellestråd. Tilknytninga til kommunen gjeld i 9 fellestråd.
- Sør-Trøndelag: Tilknytninga til *kommunen* gjeld i 16. Tilknytninga til gravplassdistriktet gjeld i 7 fellestråd.
- Troms: Tilknytninga til *kommunen* gjeld i 17. Tilknytninga til gravplassdistriktet gjeld i 1 fellestråd.
- Østfold: Tilknytninga til *kommunen* gjeld i 8. Tilknytninga til gravplassdistriktet gjeld i 2 fellestråd.

Langtidsopphald (over seks månader) på sjukeheim eller liknande innanfor kommunen vil føre til at ein må melde flytting. Dersom ein lokalt har valt alternativet med gravplassdistriktet, kan vedkomande kome til å sokne til ein annan gravplass enn før, kanskje ein annan enn ho eller han kjenner seg knytt til. Sidan dette i så fall er utslag av reglar fastsette lokalt, er det ikkje behov for at nasjonale reglar løyser spørsmålet om kvar ein skal ha rett til grav ved flytting internt i kommunen. Av dei 23 fellestråda som knytte retten til grav til gravplassdistriktet, hadde 12 eit tillegg om at tilknytninga det opphavlege soknet gjeld sjølv «om den avlidne på grunn av sjukdom eller alderdom har budd i eit anna sokn eller i ein annan kommune mot slutten av livet».<sup>17</sup>

### 8.2.7.1 Røynsler i kommunar som har blitt slått saman

Utvalet spurte kyrkjeverjene i kommunar som har blitt slått saman dei siste åra om dei etterlatne hadde blitt meir eller mindre knytt til den lokale gravplassen (som dei soknar til). Dette gjeld ikkje mange kommunar, og ikkje alle svarte, men tendensen i svara var klar: Folk er framleis sterkt knytte til gravplassen dei soknar til, innanfor grensene av den opphavlege kommunen.

Utvalet spurte òg om drifta av gravplassane var blitt lettare eller meir effektiv som følgje av at fleire gravplassar kan driftast under eitt. Svara peikar i retning av større effektivitet, betre arbeidstilhøve (ferie, HMS osv.) og styrkt administrativ kapasitet.

## 8.3 Brukarbetalinga

### 8.3.1 Kva må ein betale for gravlegging utanfor heimkommunen?

#### 8.3.1.1 Lova

Gravferdslova § 6 andre ledd første punktum gjev gravplassforvaltninga høve til å krevje betaling ved gravlegging av avlidne som ikkje var folkeregistrerte i kommunen: «Det kan da kreves dekning av kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav.»

Føresegna nyttar orda «kreves dekning», som inneber noko anna enn at fellestrådet er fri til å setje ein pris etter eige skjønn. Ordlyden peikar i retning av kostnadsdekning, og det inneber at betaling må vere avgrensa til dei faktiske kostnadene fellestrådet har hatt. Ordet «kostnadene» peikar i retning av noko meir enn utlegga (utgiftene) fellestrådet har hatt. Dette kan tale for at tidlegare utgifter kan reknast inn, til dømes etableringa av grava og ein del av kostnadene til anlegget elles.

Ein kan stille spørsmål ved kor langt attende i tid «gravferden» går, det vil seie om kostnader før dødsfallet kan reknast inn. Når gravferdslova nyttar ordet «gravferd» elles, er det stort sett i samband med gravferdsansvarlege: «den som sørger for gravferden». For denne personen starta sjølv-sagt ikkje gravferda før dødsfallet. Gravferda starta også ved dødsfallet når gravferdslova § 9

<sup>17</sup> I Trondheim fører flytting internt i kommunen etter at ein er 67 år, ikkje til at ein mister tilknytninga til soknet: «Personer på sykehjem, aldershjem, pleiehjem og i trygdeboliger, samt personer som er flyttet etter fylte 67 år, opprettholder den kirkegårdstilhørighet som de hadde ved flytting.» Sjå punkt 1.2 i vedtektene.

siste ledd gjev heimel til å krevje at buet dekkjer kostnadene når kommunen tek seg av gravferda. Dersom ein derimot ser gravferda frå gravplassforvaltninga si side, kan gravferda sjåast i eit lengre perspektiv. Ein kan seie at gravferda starta med at gravplassen blei til. Det er i alle fall slik departementet har tolka føresegna. Ei side av grunngevinga for ei slik tolking var å gje gravplassforvaltninga insentiv til å ta imot utanbygds.<sup>18</sup> For vanlege folk er det ikkje umiddelbart velklingande å seie at det å etablere grava er ein del av gravferda, men ut frå det som er sagt ovanfor, legg utvalet til grunn at gravplassforvaltninga ved utanbygds gravlegging kan krevje dekt den delen av anleggskostnaden som er knytt til å etablere grava.

Departementet skriv om dette i rundskriv V-5/2002: «Når det gjelder adgangen til å kreve betaling for gravlegging av personer uten bopel i kommunen, forutsettes det at denne ikke praktiseres på en måte som oppleves urimelig.» Denne føringa er det ein rettsteoretisk kallar eit etterarbeid, det vil seie eit dokument som har blitt til etter at regelen blei gjeven. Korleis departement tolkar ein regel, er normalt eit relevant moment når ein skal bruke han i praksis. I dette tilfellet er det ikkje tale om ei føring om innhaldet i regelen, men ei føring om korleis han skal bli brukt. Med andre ord: Departementet seier ikkje at høg prissetjing av utanbygds gravlegging er i strid med regelen. Derimot oppmodar departementet gravplassforvaltningane til ikkje å bruke fridomen regelen gjev, til å fastsetje ein pris som innbyggjarane opplever som urimeleg. Dette må nok forståast slik at det er den meir allmenne oppfatninga til innbyggjarane det blir vist til (objektiv vurdering). Om enkeltpersonar ikkje kan forsone seg med betalinga (subjektiv vurdering), har mindre å seie.

Lova har sjølvsagt større vekt enn rundskrivet, så gravplassforvaltninga har heimel til å krevje at dei etterlatne dekkjer kostnadene ved gravlegginga utanbygds fullt ut.

### 8.3.1.2 Sideblikk: Betaling for gravferdsseremonien i regi av Den norske kyrkja

Kyrkjelova reknar ikkje gravferdsseremoni som gudsteneste. Etter kyrkjelova § 20 andre ledd kan det kyrkjelege fellesrådet ta betaling for utleige av kyrkja når det går fram av reglar som er godkjende av bispedømerådet.

<sup>18</sup> Personleg opplysning frå avdelingsdirektør Thom M. Rafoss i Kyrkjeavdelinga i Kulturdepartementet.

Tenesteordninga for prestar som gjer teneste i eit sokn, avgrensar pliktene til å utføre kyrkjelege handlingar, sjå § 11 i forskrift av 19. oktober 1990 nr. 4983 *Tjenesteordning for menighetsprester*. Når «avdødes nærmeste pårørende eller den som sørger for gravferden» er knytt til soknet, kan presten ikkje krevje betaling for gravferdsseremonien. Her er det altså ikkje folkeregistreringa til den avlidne som er avgjerande.

Det kan vidare vere aktuelt med betaling for organist, kyrkjetenar osv. Til saman kan det bli tale om merkbare utgifter. I Dyrøy har gravplassforvaltninga fastsett eit øvre tak på kr 6000 på kva dei etterlatne skal betale ved utanbygds gravleggingar.

### 8.3.1.3 Sideblikk: Meirverdiavgift

Seremonielle tenester er unnatekne meirverdiavgift. Det inneber at ein må skilje mellom tenestene ved gravferd. Sjølve gravinga er meirverdiavgiftspliktig, medan leige av kapell og organist ved seremonien er unnateke meirverdiavgift. Dersom gravplassforvaltninga ikkje splittar fakturaen, blir heile beløpet meirverdiavgiftspliktig.

### 8.3.1.4 Undersøkinga til KA i 2009

I undersøkinga til KA i 2009 svarte 20 prosent av felleråda at dei ikkje sende rekning til dei etterlatne ved gravlegging av personar som ikkje var busette i kommunen. For 17 prosent var styrken i banda til kommunen avgjerande (skjønsmessig vurdering), medan 63 prosent alltid sende rekning. Gjennomsnittleg kravde gravplassforvaltningane kr 3737 for utanbygds kistegravlegging og kr 1515 for utanbygds urnegravlegging. I tillegg kjem brukarbetaling i form av kremasjonsavgifta og gravleige frå dag éin.

### 8.3.1.5 Undersøkinga til Russnes og Kjeldsen 2012

I undersøkinga til Russnes og Kjeldsen i 2012 svarte 86 prosent av felleråda at dei krev betaling for å gravleggje avlidne som ikkje var busette i kommunen, sjå Russnes og Kjeldsen 2012. Gjennomsnittleg kravde gravplassforvaltningane kr 3251 for utanbygds kistegravlegging og kr 1156 for utanbygds urnegravlegging.<sup>19</sup> I tillegg kjem

<sup>19</sup> Resultata av undersøkinga blei opphavleg presenterte med litt brei pensel og gjennomsnittet sett til kr 3000 og 1000. Ein detaljert gjennomgang av svara trekte gjennomsnittet opp. Personleg informasjon frå Bjarne Kjeldsen i KA.

brukarbetaling i form av kremasjonsavgifta og gravleige frå dag éin.

### 8.3.1.6 Kartlegginga i fem fylke

Utvalet såg på prisane i fellesråda i dei fem fylka. Ein del fellesråd hadde ingen pris for utanbygds, særleg ikkje for urnegravlegging. Gjennomsnittet blant dei som hadde ein pris, var kr 3342 for utanbygds kistegravlegging (høgaste kr 8500) og kr 1396 for utanbygds urnegravlegging (høgaste kr 4200).

### 8.3.1.7 Undersøkinga sommaren 2013

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte 86 prosent av gravplassforvaltningane at dei tek betaling for utanbygds gravlegging, altså det same som i 2012-undersøkinga.

Gjennomsnittleg pris for utanbygds kistegravlegging er kr 4023 hos dei som gav opp ein pris (208 gravplassforvaltningar). Median er kr 3500, høgste er kr 18 645 og lågaste er kr 0. Det er om lag 10 prosent av gravplassforvaltningane som dreg opp gjennomsnittet, sjå figur 8.5.

Gjennomsnittleg pris for utanbygds urnegravlegging er kr 1573 hos dei som gav opp ein pris (211 gravplassforvaltningar). Median er kr 1000, høgste er kr 10 000 og lågaste er kr 0.

Blant gravplassforvaltningane som svarte på undersøkinga, var kremasjonsprosenten 38, men kremasjonsprosenten er litt høgare blant dei utanbygds enn blant innanbygds. Ut frå kremasjons-

prosenten blant dei utanbygds og prisen gravplassforvaltninga sjølv har gjeve opp for utanbygds urne- og kistegravlegging, blir dei samla inntektene i 2012 frå utanbygds gravlegging i dei 242 gravplassforvaltningane som svarte at dei krev betaling for dette.<sup>20</sup>

- kistegravlegging: 5,7 millionar kroner
- urnegravlegging: 3,7 millionar kroner

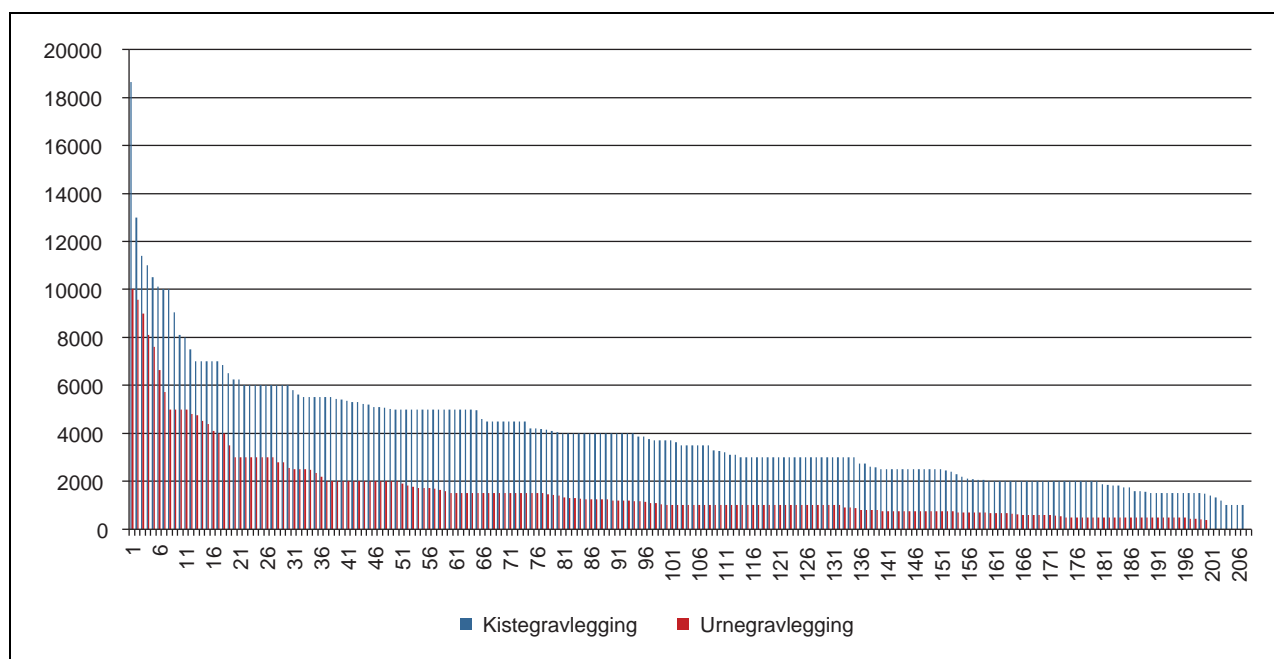
Oslo aleine tok inn over 2,7 millionar kroner i betaling for utanbygds gravlegging i 2012.

Tala ovanfor omfattar 242 gravplassforvaltningar. Resten av dei 295 gravplassforvaltningane som svarte på den nettbaserte undersøkinga, krev ikkje betalt for utanbygds gravlegging. For å rekne ut kva gravplassforvaltningane samla tek inn for utanbygds gravlegging, held vi Oslo utanfor når vi reknar ut landsgjennomsnittet. Inkludert inntektene Oslo tek inn, blir dei samla inntektene frå betaling for utanbygds gravlegging i 2012 om lag 12,1 millionar kroner.

### 8.3.1.8 Tal frå Ecclesia

Tal frå kundedatabasen til Ecclesia tyder på at gravplassforvaltningane kravde 13,4 millionar kroner frå dei etterlatne i samband med utanbygds gravleggingar i 2013. Oslo er då med i landsgjennomsnittet. (Kundane til Ecclesia fakturerte for

<sup>20</sup> Gravplassforvaltningane fekk valet mellom ulike intervall på kremasjonsprosent. Utrekninga byggjer på talet midt i intervalla.



Figur 8.5 Pris for kiste- og urnegravlegging utanbygds. X = talet på gravplassforvaltningar Y = kroner.

Tabell 8.2 Pris for utanbygds gravlegging i kommunar av ulik storleik.

Innbyggjarar	Gjennomsnittspris for utanbygds gravlegging
0–1999	596
2000–4999	734
5000–9999	1 531
10 000–19 999	2 162
20 000–29 999	2 050
30 000–49 999	3 732
50 000–99 999	4 836
100 000 eller fleire	7 520

Kjelde: Kundedatabasen til Ecclesia

9,5 millionar kroner for utanbygds gravlegging i 2013.) Denne summen viser kva som ligg i fakturasystemet. Systemet skil ikkje på kiste- og urnegravlegging.

Prisen varierer med talet på innbyggjarar i kommunen, sjå tabell 8.2. Gjennomsnittsprisen var kr 4907 (inntekter delt på utanbygds gravlagde). Ei årsak til at gjennomsnittsprisen er høgare enn i andre undersøkingar, kan vere at gravplassforvaltninga fakturerer gravleige eller andre tenester samtidig med betaling for utanbygds gravlegging. Ein veit ikkje i kva grad dette skjer.

### 8.3.1.9 Oppsummering

Undersøkingane ovanfor er oppsummerte i tabell 8.3. Variasjonen i prisane mellom desse undersøkingane treng ikkje peike på ei prisutvikling, men kan like gjerne kome av at det var ulike respondentar. Variasjonane kan òg kome av upresise svar, til dømes at nokre gravplassforvaltningar har teke med gravleige eller seremoni. For dei seinare utrekningane legg utvalet til grunn at utanbygds kistegravlegging kostar kr 4000. Når

det gjeld dei samla inntektene frå betaling for utanbygds gravlegging i 2012, legg utvalet til grunn utrekninga basert på den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013, det vil seie 12,1 millionar kroner.

Utvalet merkar seg at prisane ikkje reflekterer investeringane som skal til for å etablere urne- og kistegraver. Dette kan tolkast som at dei fleste gravplassforvaltningane har følgd opp føringa frå departementet om at gravplassforvaltninga ikkje skulle ta så mykje betalt at dei etterlatne opplevde prisen som urimeleg.

### 8.3.2 Gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging

I tillegg til betalinga for sjølve gravlegginga kjem gravleiga. Ved gravlegging utanbygds fell ein utanfor området for retten til fri grav i 20 år. Derfor kan gravplassforvaltninga krevje gravleige frå dag éin. I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2013 svarte 56 prosent av gravplassforvaltningane at dei tek gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging. Urnene utgjorde her noko meir enn 37 prosent av dei utanbygds gravleggingane.

Etter regulativet er gjennomsnittleg gravleige i gravplassforvaltningane som krev gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging, kr 151 for kistegraver og kr 138 for urnegraver. Den gjennomsnittlege gravleiga blant desse 161 gravplassforvaltningane var kr 204 når ein deler samla inntekter på talet på utanbygds gravleggingar (både urne- og kistegraver). Gravleiga blir trekt opp av nokre få gravplassforvaltningar med høgare gravleige og mange utanbygds gravleggingar. Når ein skal sjå på kva dei etterlatne i gjennomsnitt betaler i gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging, blir det rett å leggje kr 204 til grunn. Utvalet legg til grunn at gjennomsnittleg gravleige i dei 20 åra (fredingstida) er om lag kr 4000.

Omsett til tal for heile landet ville gravplassforvaltningane teke inn om lag kr 500 000 i gravleige

Tabell 8.3 Pris for utanbygds kiste- og urnegravlegging ifølgje ulike undersøkingar.

Undersøking	Pris for utanbygds kistegravlegging	Pris for utanbygds urnegravlegging
2009 (KA)	3 737	1 515
2012 (Russnes og Kjeldsen)	3 251	1 156
2013 (kartlegging i fem fylke)	3 342	1 396
2013 (nettbasert spørjeundersøking)	4 023	1 573
2013 (tal frå Ecclesia)	4 907	-



frå dag éin ved utanbygds gravlegging det første året dersom alle utanbygds blei gravlagde i tilviste graver.<sup>21</sup> Utvalet legg til grunn at utanbygds blir lagde i tilviste graver i same grad som innanbygds, det vil seie 50 prosent, sjå nærare 7.5.2.2.

Gravleige frå dag éin må betalast så lenge dei etterlatne vil ha grava. Dersom dei etterlatne hadde valt å gravleggje den avlidne der ho eller han var folkeregistrert ved dødsfallet, ville dei hatt fri grav i 20 år. Tilsvarende ville gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer, gjeve fri grav i 20 år dersom grava hadde blitt nytta til innanbygds gravlegging i staden for utanbygds. Utvalet tek derfor utgangspunkt i dei 20 åra for å rekne ut meirinntekta ved gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging. For å rekne ut inntekta per år legg utvalet til grunn at dei etterlatne etter tidlegare utanbygds gravlegging også betaler gravleige innanfor sine år i 20-årsperioden. Dersom halvparten av utanbygds blir gravlagd i tilviste graver og utløyser betaling av gravleige frå dag éin, blir dei årlege inntektene frå gravleige frå dag éin 5,2 millionar kroner.<sup>22</sup>

Nokre gravplassforvaltningar har sett ein høgare sats for gravleiga for utanbygds. Til dømes krev Moss kyrkjelege fellesråd dobbelt så mykje i leige for ei urnegrav for utanbygds. Utvalet har ikkje kartlagt praksis elles.

### 8.3.3 Vurdering

#### 8.3.3.1 Ein merkbar kostnad

Utanbygds kistegravlegging kan ut frå gjennomsnittstala utvalet har kome til, kome opp i over kr 8000 inkludert gravleige frå dag éin. Dette talet inkluderer ikkje båretransporten. Sjølv om dette kan vere eit merkbart beløp for dei etterlatne, dekkjer det truleg ikkje kostnadene for gravplassforvaltninga som tek imot utanbygds gravleggingar, sjå kapittel 3.5.4 og vedlegg 3.

Finansieringsmodellen i gravferdslova § 6 andre ledd inneber at for kvar utanbygds gravlegging sparer heimkommunen til den avlidne pengar. Det inneber vidare at dersom delen utan-

bygds gravlegging aukar, sparer kommunesektoren pengar fordi brukarbetalinga går opp.

Intervjuundersøkinga til SSB tyder på at delen utanbygds gravlegging kan kome til å auke. For å unngå ei ytterlegare vriding vekk frå skattefinansiering mot brukarbetaling taler dette for at ein bør ta grunnleggjande grep for å endre finansieringa av utanbygds gravleggingar.

#### 8.3.3.2 Kostnadene til båretransport ved utanbygds gravlegging

Utvalet meiner at dei etterlatne bør bere kostnadene til båretransport ved utanbygds gravlegging. Gravlegginga er ei offentleg teneste uansett kvar ein innbyggjar blir gravlagd. Valet om å gravleggje i ein annan kommune enn der den avlidne var folkeregistrert, er opp til dei etterlatne. Val av stad er eit tilval, ikkje ei offentleg teneste. Det er derfor rett at det er dei etterlatne som ber kostnadene ved båretransporten frå kommunen der avlidne var folkeregistrert, til kommunen der gravlegginga skal skje. Sjø likevel kapittel 6.6.2 om offentleg ansvar for transport av urne til gravplassforvaltninga der gravlegginga skal skje.

#### 8.3.3.3 Er prisane akseptable?

Den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 stadfestar inntrykket frå tidlegare undersøkingar av at prisane gjennomsnittleg er nokså nøkterne og ikkje ser ut til å dekkje kostnadene gravplassforvaltningane har. 44 prosent av gravplassforvaltningane svarte at dei ikkje tek gravleige frå dag éin. Det er verd å merke seg at så mange vel bort ei inntekt og dermed sparer dei etterlatne for kostnader.<sup>23</sup>

Nokre prisar er så høge at gravplassforvaltninga kan få dekt meir enn det etableringa av grava og gravlegginga kostar. Gravferdslova § 6 seier at det kan «kreves dekning av kostnadene ved gravferden». Lova set ei grense for kor mykje gravplassforvaltninga kan krevje av dei etterlatne. Lova peikar i retning av det som blir kalla sjølvkost, men seier ikkje kva for kostnader som kan takast med i reknestykket. Utvalet meiner at det utfordrar den gjeldande reguleringa av utanbygds gravlegging dersom gravplassforvaltningane legg betalinga svært høgt.

<sup>21</sup> Utrekninga er basert på midten av intervalla for delen utanbygds i urner, respondentane kunne velje mellom i undersøkinga. Ein har korrigert dataa for openberre feil i satsen på gravleige, sjå omtalen av denne undersøkinga i kapittel 2. Oslo blei halden utanfor då landsgjennomsnittet blei rekna ut. Ein har teke omsyn til at 44 prosent av gravplassforvaltningane ikkje tek gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging.

<sup>22</sup> Kr 517 403 x 0,5 x 20 år.

<sup>23</sup> Av desse 130 gravplassforvaltningane var det 12 prosent som ikkje krev gravleige elles. Å ikkje krevje gravleige ved utanbygds gravlegging er eit medvite val, ikkje berre ei følge av at ein ikkje krev gravleige elles.

8.3.3.4 *Variere det for mykje kva dei etterlatne betaler for gravlegging i ein annan kommune enn der avlidne var folkeregistrert?*

Svaret på om variasjonane er akseptable eller ikkje, heng saman med korleis ein ser på gravlegging utanbygds. Ein kan ta utgangspunktet til lova om at ein har rett til å bli gravlagd i kommunen der ein var folkeregistrert. Utanbygds gravlegging er då ei teneste som gravplassforvaltninga kan velje å yte eller ikkje, og som dei kan krevje at dei etterlatne betaler dei fulle kostnadene for. Fordi utanbygds gravlegging då er ei teneste gravplassforvaltninga yter av velvilje, er det rimeleg at prisane varierer og at dei kjem opp i eit nivå som dekkjer kostnadene.

Eit alternativt perspektiv byggjer på at ein merkbar del av gravferdene no er utanbygds og truleg vil vere det i framtida. Då blir det å ta imot utanbygds gravleggingar å rekne for ein ordinær del av drifta av dei fleste gravplassforvaltningane. For å sikre same tilgang til denne tenesta for alle bør prisen ikkje vere høg, ho bør vere føreseieleg, og ho bør ikkje variere for mykje.

Utvalet meiner at utanbygds gravlegging bør reknast som ein rett på same måte som retten til grav i kommunen der den avlidne var folkeregistrert. Utanbygds gravlegging er uttrykk for at banda mellom menneske og stadene dei har levd, er sterkare enn grensene mellom kommunar.

Eit brukarretta og framtidsretta forvaltnings- og finansieringssystem for gravplassane må ta omsyn til tilknytninga til ein annan plass enn kommunen der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet. Utvalet meiner at innbyggjarane bør bli behandla likt også etter at dei er døde og går inn for likestilling mellom innanbygds og utanbygds gravlegging.

Utvalet meiner at gravlegging skal vere eit offentleg ansvar og ein offentleg kostnad også for utanbygds, sjå prinsipp 1 i kapittel 5. Utvalet meiner derfor at dei etterlatne ikkje skal betale for utanbygds gravlegging.

Utvalet gjer framlegg om at gravplassforvaltningane gjer opp seg imellom etter tre ulike satsar som departementet fastset i forskrift. Finansieringa av utanbygds gravleggingar bør vere ein del av den generelle skattefinansieringa av gravferd.

Kapittel 8.4 gjer greie for framlegget til rettsleg regulering, medan 8.5 gjer greie for satsane i oppgjersordninga.

## 8.4 Rettslege rammer for utanbygds gravlegging

### 8.4.1 Kommunen er den geografiske avgrensinga

Sjølv om den avlidne var knytt til ei grend, ei kyrkje eller ein gravplass, må ein halde seg til vedtektene når det blir tale om utanbygds gravlegging. Utvalet meiner at det er sakleg og rimeleg at gravplassforvaltninga avgrensar utanbygds gravlegging til ein eller fleire gravplassar. Det må gå fram av vedtektene kva for gravplassar dette er. Dette treng ikkje regulerast nærare, men spring ut av den rettslege kompetansen ein har lokalt til å regulere kva for gravplassar innanbygds og utanbygds avlidne høyrer til (gravplassdistrikt), sjå kapittel 8.2.7.

### 8.4.2 Gravleigaren rår

Vilkåra i vedtektene er ikkje sterkare enn retten som gravleigaren har etter gravferdslova § 15 til å ta avgjerd om kven som skal gravleggjast i grava. Dette inneber at sjølv om vedtektene gjev heimel til å avvise ei utanbygds gravlegging på den aktuelle gravplassen, kan gravplassforvaltninga ikkje avvise at gravleigar lét ein avliden som var folkeregistrert i ein annan kommune, bli gravlagd i den leigde grava.

### 8.4.3 Gravleige ved utanbygds gravlegging

#### 8.4.3.1 *Bør ein ta bort høvet til å krevje høgare gravleige for utanbygds?*

Dersom ein opphevar heimelen til å krevje kostnadsdekning for utanbygds gravlegging, vil gravplassforvaltninga lokalt framleis kunne krevje meir av gravleigarane av slike graver. Dette taler for at ein bør slå fast i gravferdslova at gravleiga skal vere like stor for innanbygds og utanbygds, sjå kapittel 7.5.6 og framlegg til ny § 21a i gravferdslova.

#### 8.4.3.2 *Bør ein oppheve heimelen for å krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging?*

Rettsleg er det skilnad på betaling for gravlegginga og avgifta for leige av grav ved utanbygds gravlegging. For dei etterlatne spelar likevel denne skilnaden inga rolle. Utvalet viser til at kravet om gravleige frå dag éin gjer utanbygds gravlegging dyrare for dei etterlatne enn innanbygds

gravlegging, og gjer framlegg om å oppheve heimelen til å krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging.

#### 8.4.4 Også oppgjeret for tilrettelagde graver i ein annan kommune skal følgje satsane i oppgjersordninga

Utvalet kjenner ikkje til at graver «særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov», sjå gravferdslova § 6 andre ledd, er dyrare enn andre graver. Ikkje alle gravplassforvaltningar har slike tilrettelagde graver.

Gravferdslova § 6 andre ledd regulerer kva for gravplassforvaltning som betaler kostnadene ved gravlegginga. Dersom gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, ikkje har tilrettelagd grav, skal gravplassforvaltninga i heimkommunen betale dersom den avlidne blir gravlagd i ein annan kommune. Føresegna gjev ei praktisk regulering av kostnadsfordelinga når gravplassforvaltninga ikkje har tilpassa graver trass i kravet i gravferdslova § 1, sjå Prop. 81 L (2010–2011) side 15 og 43.

I og med at tilpassa graver jamt over ikkje er dyrare enn andre graver og plikta til å halde seg med slike graver følgjer av gravferdslova § 1, meiner utvalet at oppgjeret mellom kommunane kan følgje satsane i den generelle oppgjersordninga utvalet gjer framlegg om. Omsynet til likskap taler for å ha same oppgjersordning for all utanbygds gravlegging. Utvalet gjer framlegg om å endre gravferdslova § 6 andre ledd siste punktum slik at det blir tydeleg at gravplassforvaltninga har plikt til å ha tilpassa graver. Fordi føresegna då endrar karakter frå å dreie seg om eit oppgjer mellom gravplassforvaltningane til å presisere det generelle sørge for-ansvaret, bør setninga skiljast ut som nytt tredje ledd.

#### 8.4.5 Satsane gjeld for gravlegging av avlidne som ikkje var busette i Noreg

Gravplassforvaltninga har ikkje plikt til å gje fri grav til utanlandske statsborgarar heller. Dersom dei etterlatne ønskjer at avlidne utanlandske statsborgarar skal gravleggjast i Noreg, har dei same behov som andre for at kostnadene er føreseielege. Utvalet gjer framlegg om at satsane i oppgjersordninga skal gjelde når gravplassforvaltninga fakturerer dei etterlatne for gravlegging av personar som ikkje var folkeregistrerte i Noreg ved dødsfallet.

#### 8.4.6 Framlegg til lovendring

Gravferdslova § 6 andre og tredje ledd skal lyde:

*Gravplassforvaltningen skal sørge for gravlegging av avdøde personer med bopel i en annen kommune på gravplass i kommunen, dersom den som sørger for gravferden ber om det. (...)*

*Gravplassforvaltningen skal sørge for grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, dersom den som sørger for gravferden, ber om det.*

Merknader:

- Kommunen har fått eit sørge for-ansvar som inneber at kommunen har ei plikt til å yte ei teneste, men den er ikkje formulert som ein rett for den avlidne. Retten til grav følgjer av første ledd og gjeld berre i kommunen der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet. For innbyggjarane bør denne skilnaden ikkje merkast.
- Føresegna fører vidare prinsippet i lova om at retten til grav gjeld kommunen som område, det vil seie at retten ikkje gjeld på nokon enkelt gravplass. Vedtektene lokalt kan regulere kva for gravplass ein avliden høyrer til.
- Gravplassforvaltninga har plikt til å sørge for særskilt tilrettelagd grav. Plikta gjeld både ved innanbygds og utanbygds gravlegging. Kostnadene ved tilrettelagd grav ved utanbygds gravlegging blir dekte av heimkommunen etter satsane i oppgjersordninga.

### 8.5 Oppgjersordning mellom gravplassforvaltningane med nasjonalt fastsette prisar

#### 8.5.1 Partar i oppgjeret

Oppgjersordninga som utvalet gjer framlegg om, er enklare enn den svenske fordi det offentlege ansvaret er meir avgrensa i Noreg og omfattar berre gravlegging og kremasjon. Eventuell leige av gravkapell må dei etterlatne betale der dei vel å ha seremonien. Dette ligg utanfor oppgjersordninga. Det gjer òg eventuell betaling for leige av kyrkje og betaling for organist, forsongarar og prest.

Transporten av kista eller urna må dei etterlatne betale for sidan NAV ikkje gjev stønad til båretransport bort frå kommunen der ein er folke-

registrert. Også dette ligg utanfor oppgjersordninga.

Dette inneber at det berre vil vere to partar i oppgjeret: gravplassforvaltninga der avlidne var folkeregistrert og gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer.

### 8.5.2 Felles nasjonale satsar eller oppgjer ut frå lokalt kostnadsnivå?

Oppgjer ved utanbygds gravlegging inneber at gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer, sender ei rekning til gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert. Satsane for oppgjeret kan vere baserte anten på nasjonale gjennomsnittskostnader eller på lokale gjennomsnittskostnader.

Utvalet vurderer det slik at rekneskapa til gravplassforvaltningane ikkje gjev godt nok grunnlag til å skilje dei lokale kostnadene ved urnegravlegging frå kostnadene ved kistegravlegging. For å unngå usemje om prissetjinga meiner utvalet at prisane i oppgjersordninga bør bli fastsette nasjonalt.<sup>24</sup> Ein føremon ved å fastsetje nasjonale satsar er at prisen vil vere den same for gravplassforvaltningar over heile landet.

For gravplassforvaltningane kan ein leggje til grunn at kostnadene i samband med å tine jorda i forkant av graving om vinteren vil jamne seg ut. Det vil seie at gravplassforvaltninga eit år tek imot utanbygds på vinteren og eit anna år sender frå seg avlidne på vinteren.

### 8.5.3 Element i oppgjersordninga

Opgjersordninga skal dekkje gravlegginga. Fordi det kostar meir å grave ei kistegrav enn ei urnegrav, må det vere to ulike satsar. Utvalet har lagt til grunn at ei urnegrav normalt har to urner, ikkje fire som det er plass til. Derfor tek satsen for etableringa av urnegrava utgangspunkt i halvparten av kva det kostar å etablere heile urnegrava. Ved oskespreiing er det ikkje noko arbeid med gravlegginga og ikkje etableringskostnader å gjere opp for.

Ein gravplass er ei investering på svært lang sikt. Fordi ei grav kan nyttast om att etter fredingstida og leigetida, bør satsen for utanbygds gravlegging ikkje dekkje meir enn ein del av dei gjennomsnittlege etableringskostnadene. Utvalet

legg til grunn at ei grav nyttast tre gonger, og at satsane bør dekkje ein tredel av dei gjennomsnittlege etableringskostnadene for ei urnegrav og kistegrav.

I kapittel 7 gjorde utvalet framlegg om å oppheve heimelen for å krevje gravleige i dei første 20 åra også i leigde graver. Ovanfor gjorde utvalet framlegg om å oppheve heimelen til å krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging. Framlegga inneber at gravplassforvaltninga ikkje får inntekter frå gravleige før etter 20 år etter gravlegginga. Dei første 20 åra inneber ein kostnad for gravplassforvaltninga. For det første skjer utanbygds gravlegging til fortrengsel for innanbygds. For det andre må gravplassen haldast ved like, graset bli klipt osv. Denne kostnaden bør inngå i satsen som heimkommunen betaler.

Sjølv om det kostar meir på kort sikt å etablere ei grav enn å nytte ei leigd grav til gravlegginga, legg utvalet til grunn at oppgjersordninga ikkje treng ha ulike satsar for gravlegging i tilvist grav og gravlegging i leigd grav. Etter fredingstida kan både leigde og tilviste graver nyttast til ny gravlegging. Ettersom det skal vere ledig gravkapasitet på 3 prosent av innbyggjartalet i ein kommunen, vil utanbygds gravlegging i tilvist grav innebere ein kostnad i 20 år som blir dekt av satsen. Etter dei 20 åra blir grava anten leigd eller frigjeven til ny gravlegging. Utvalet meiner derfor at ein ikkje treng satsar som skil mellom utanbygds gravlegging i tilvist og leigd grav.

Dersom ein legg til grunn at heimelen til å krevje kremasjonsavgift blir oppheva, sjå kapittel 6, må kostnaden ved kremasjonen gå inn i oppgjersordninga. Det vil seie at dersom kommunen der gravlegginga skjer, gjennomfører kremasjonen, skal gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, betale for kremasjonen. Dette vil typisk vere tilfelle der seremonien finn stad på staden der gravlegginga skjer, og før eventuell kremasjon.<sup>25</sup> Det er også tenkjeleg at seremonien finn stad etter kremasjonen.

Investerings- og driftskostnadene for ein kremasjonsomn utan reinsing er truleg lågare enn for ein omn med reinsing. Dette kan tale for at det bør vere ulike satsar alt etter kva slags omn det er i krematoriet. Utvalet viser til at skilnaden i kostnader truleg ikkje er svært stor, og meiner at ulike prisar vil komplisere oppgjersordninga for mykje.

<sup>24</sup> I utgangspunktet skal dette vere eit nullsum-spel. Dette kan tale for at ein kunne registrere utanbygds gravleggingar og fordele kostnadene i etterkant (til dømes etter eit år) ved å trekkje i rammetilskotet. Per i dag blir ikkje data registrerte på ein slik måte at ein kan gjennomføre oppgjeret på denne måten.

<sup>25</sup> Marjavaara 2013 side 262 legg til grunn at staden for gravferdsseremonien er den same som staden for gravlegginga. Utvalet er i tvil om dette alltid er rett. Inntrykket er at ein del seremoniar finn stad i folkeregistrert kommune, og at kista eller urna deretter kjem til kommunen ho skal gravleggast i, men utvalet kan ikkje dokumentere dette.

Ein får då følgjande element i oppgjersordninga:

- A. utanbygds kistegravlegging
- B. utanbygds urnegravlegging
- C. kremasjon

Døme 1: Den avlidne var folkeregistrert i Lardal i Vestfold og skal gravleggjast i kiste i ei tilvist kistegrav i Drammen. Gravplassforvaltninga i Lardal skal betale satsen A til gravplassforvaltninga i Drammen.

Døme 2: Den avlidne var folkeregistrert i Oslo og skal gravleggjast i urne i ei tilvist urnegrav på Hamarøy. Seremonien finn stad i Oslo. Gravplassforvaltninga i Oslo skal betale satsen B til gravplassforvaltninga på Hamarøy, men kan gjennomføre kremasjonen på krematoriet i Oslo. Dette inneber at dersom kremasjonen kan skje før transporten til gravplasskommunen, har gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, ein valrett når det gjeld kremasjon: anten gjennomføre eventuell kremasjon sjølv eller betale satsen for kremasjon i oppgjersordninga og overlate til gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer, å sørge for gjennomføring av kremasjonen.

Døme 3: Den avlidne var folkeregistrert i Bergen kommune og skal gravleggjast i urne i ei leigd kistegrav på Hjelmås i Lindås kommune. Seremonien finn stad i Lindås. Gravplassforvaltninga i Bergen skal betale satsane B og C til gravplassforvaltninga Lindås. Gravlegging av ei urne i ei leigd kistegrav er ikkje dyrare enn urnegravlegging i ei urnegrav. Det er gravplassforvaltninga i Lindås som har ansvaret for å gjennomføre og betale for kremasjonen. Kremasjonen finn truleg stad i Bergen, som er næraste krematorium. Satsane i oppgjersordninga vik for avtale mellom gravplassforvaltningane. Dersom Lindås og Bergen har ein avtale om gjennomføring og betaling for kremasjonar, vil betalinga for kremasjonen følgje av denne avtalen og ikkje sats C.

Døme 4: Den avlidne var busett i Bærum, men hadde søkt og fått løyve til å få oska spreidd utanfor øya Herdla i Askøy kommune. Dersom kista blei kremert i Bærum, blir det ikkje tale om noko oppgjer. Krematoriet i Bærum er etter framlegget i kapittel 6.6.2 ansvarleg for transporten av urna til gravplassforvaltninga i Askøy kommune. Dersom kista blei kremert i Bergen, til dømes etter seremoni på Rosslund i Meland kommune, skal Bærum kommune betale satsen C til Askøy kommune. Askøy får ikkje særskilt kompensert for saksbehandlinga av løyvet til oskespreiing, men eventuelt for kremasjonen.

#### 8.5.4 Nærare om satsane i oppgjersordninga

Endringane i betalinga for utanbygds har to dimensjonar. Den eine gjeld kva dei etterlatne skal betale. Denne brukarbetalinga gjer utvalet framlegg om å fjerne, og gravplassforvaltningane må få tapet kompensert frå staten. Den andre dimensjonen gjeld kva gravplassforvaltninga som tek imot utanbygds, skal få betalt. Gravplassforvaltninga på staden der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, sparer pengar på at dei etterlatne ikkje gravlegg der. Utvalet meiner at gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, skal betale eit oppgjer til gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer.

Opgjeret flyttar pengar mellom gravplassforvaltningane, men inneber ikkje at staten skal kompensere noko. Satsane i oppgjersordninga er dermed ubundne av nivået på brukarbetalinga i dag. For utvalet er det eit omsyn å skape ei oppgjersordning som blir opplevd som rettferdig, og som gjev insitament til å ta imot utanbygds gravleggingar. Utvalet meiner at satsane i tabell 8.4 bør vere treffande, men strekar under at oppgjersordninga og satsane må evaluerast med jamne mellomrom. Satsane tek utgangspunkt i framlegget ovanfor om at gravplassforvaltninga ikkje kan krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging. Oppgjersordninga er då einaste kjelde til inntekter i samband med utanbygds. Satsane tek utgangspunkt i prisane i den samfunnsøkonomiske kostnadsberekninga, sjå vedlegg 3.

Utvalet legg til grunn at gravplassforvaltninga har dei same kostnadene til kremasjon og til sjølve gravlegginga av utanbygds som av innanbygds. Utvalet meiner at satsane i oppgjeret bør reflektere faktiske kostnader. Det inneber at gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer, tek imot oppgjer som er om lag like stort som det gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert ved dødsfallet, sparer. Målet er at utanbygds gravlegging ikkje skal vere ei økonomisk ulempe for dei som tek imot, og ikkje ein økonomisk fordel for dei som slepp å gravleggje eigne innbyggjarar. Utvalet er fullt klar over at kostnadstilhøva varierer rundt om i landet, og at satsane ikkje vil treffe på krona. Over tid og i gjennomsnitt bør satsane treffe, men utvalet strekar under at det er behov for å evaluere satsane jamleg.

Opgjeret vil i døma ovanfor bli slik:

Døme 1: A = kr 13 705

Døme 2: B (fordi Oslo kremerer sjølv) = kr 6190

Døme 3: B + C = kr 10 990

Døme 4: Ingenting ved kremasjon i Bærum. Ved kremasjon i Bergen C = kr 4800

Tabell 8.4 Framlegg til satsar i oppgjersordninga samanlikna med gjeldande gjennomsnittlege brukarbetaling og satsane den svenske oppgjersordninga.

Namn	Innhald og grunngeving	Kroner	Sml. brukarbetaling i dag	Sml. Sverige
A: Utanbygds kistegravlegging	Satsen skal dekkje kistegravlegginga, kr 5000. Satsen skal dekkje ein tredel av etableringskostnaden, kr 5165 (15500 / 3). Satsen skal dekkje grava sin del av stell og vedlikehald av gravplassen i 20 år. 20 x 177 (gjennomsnittleg gravleige) = kr 3540.	5000 + 5165 + 3540 = 13 705	4023 + 4000 i gravleige frå dag éin	4232 for gravlegginga + anten 5888 for etablering av tilvist grav eller inntil 5750 i staden for leige for leigd grav
B: Utanbygds urnegravlegging	Satsen skal dekkje urnegravlegginga, kr 1100. Satsen skal dekkje ein tredel av etableringskostnaden, kr 1550 (kr 4650 / 3). Satsen skal dekkje grava sin del av stell og vedlikehald av gravplassen i 20 år. 20 x 177 (gjennomsnittleg gravleige) = kr 3540.	1100 + 1550 + 3540 = 6190	1573 + 4000 i gravleige frå dag éin	644 for gravlegginga + anten 1564 for etablering av tilvist grav eller inntil 1610 i staden for leige for leigd grav
C: Kremasjon	Etter framlegget i kapittel 6 betaler ikkje dei etterlatne for kremasjon. Satsen skal dekkje kostnadene ved kremasjon (dersom gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, ikkje gjennomfører kremasjonen sjølv).	4800	4512 (gjennomsnitt utanbygds)	2300

Dei svenske prisane er henta frå vedlegg 6 og omrekna i norske kroner.

### 8.5.5 Prisutviklinga

Utvalet har vurdert kvar satsane i oppgjersordninga skal stå. Alternativa har vore rundskriv, statsbudsjettet eller forskrift. Ei forskrift tek lengst tid å få endra, men er mest tilgjengeleg.

Kostnadane for gravplassforvaltninga utviklar seg truleg i takt med prisutviklinga for kommunesektoren elles. Det er likevel slik at ein gravplass kan vere etablert for lenge sidan og skal ligge der i mange år framover. Investeringane kan vere gjorde ein gong då krona var meir verd og arbeidstimane rimelegare. Like eins kan verdien av kapasiteten som oppgjersordninga finansierer, vere meir verd når grava i framtida er klar for gjenbruk. Utvalet meiner derfor at satsane i oppgjersordninga for utanbygds gravlegging kan gjelde for fleire år og ikkje treng ta utgangspunkt i prisutviklinga frå år til år.<sup>26</sup> Dessutan ligg det mykje skjøn i fastsetjinga av etableringskostnadene for graver, og utvalet meiner at det ikkje er fornuftig å etablere ein prisjusteringsmekanisme

som følgjer prisutviklinga tett, når prisen i utgangspunktet er basert på så mykje skjøn. Dette kan stille seg annleis om ein del år når satsane og oppgjersordninga har blitt evaluert.

Utvalet gjer derfor framlegg om at satsane i oppgjersordninga blir fastsette i forskrift og skal gjelde til dei blir endra. Det er ei oppgåve for departementet å evaluere og endre satsane.

### 8.5.6 Framlegg til regulering i lov og forskrift

#### 8.5.6.1 Framlegg til lovending med heimel for forskrift om nasjonale satsar for oppgjeret ved utanbygds gravlegging

Det er naudsynt med lovheimel for å gje forskrift om oppgjersordning. Ein må òg oppheve heime-

<sup>26</sup> I kommunal sektor blir det rekna ut ein såkalla deflator som blir nytta for å følgje med på kommuneøkonomien, sjå nærare i rapportane til Teknisk berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

len til å krevje kostnadsdekning. Utvalet gjer framlegg om nytt andre punktum i gravferdslova § 6 andre ledd som legg til rette for ei oppgjersordning basert på nasjonale satsar.

~~Det kan da krevjes dekning av kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav. Ved gravlegging av avdøde personer med bopel i en annen kommune dekkes kostnadene av gravplassforvaltningen i hjemkommunen etter satsar fastsatt av departementet i forskrift med mindre annet er avtalt mellom gravplassforvaltningene.~~

Merknader:

- Føresegna heimlar forskrift om satsane, medan gjeldande § 26 heimlar forskrift om framgangsmåten ved oppgjeret.

#### 8.5.6.2 Framlegg til føresegner i forskrift om nasjonale satsar for oppgjeret mellom gravplassforvaltningane ved utanbygds gravlegging

Nytt kapittel VI i gravferdsforskrifta vil romme føresegnene om oppgjer og om avgifter og betalningar. Det noverande kapittel VI blir kapittel VII, og paragrafane blir omnummererte slik at ein unngår fleire paragrafar med bokstavar etter seg. Utvalet gjer framlegg om ei ny føresegn i gravferdsforskrifta:

*§ 40 Oppgjør mellom gravplassforvaltningene ved utenbygds gravlegging*

*Gravplassforvaltningen der gravleggingen skjer, kan kreve kostnadene ved gravleggingen dekket av gravplassforvaltningen i kommunen der avdøde var folkeregistrert ved dødsfallet, etter følgende satsar:*

- a) Gravlegging av kiste: kr 13 705*
- b) Gravlegging av urne: kr 6190*
- c) Kremasjon: kr 4800*

*Satsene kan fravikes ved avtale mellom gravplassforvaltningene. Satsene gjelder også dersom gravplassforvaltningen krever betaling fra den som sørger for gravferden, for gravlegging av person som ikke var bosatt i Norge ved dødsfallet.*

*Oppgjøret utløser ikke krav om merverdiavgift.*

*Krav om oppgjør sendes innen 6 uker etter gravleggingen.*

Merknader:

- Oppgjersordninga gjeld berre for avlidne som var folkeregistrerte i ein norsk kommune, men satsane skal nyttast dersom gravplassforvaltninga krev betaling for gravlegging av ein person som ikkje var folkeregistrert i Noreg.
- Referansen til folkeregistrering er meint å fange opp det same kriteriet som i gravferdslova § 6 der kriteriet er «personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen». Også utanlandske statsborgarar kan vere busette i Noreg og folkeregistrerte i ein kommune. Ifølgje forskrift om folkeregistrering § 4-1 er hovudvilkåret at vedkommande har hatt opphald i seks månader: «Personer som oppholder seg i norske kommuner i minst seks månader regnes som bosatt i Norge, med mindre annet følger av bestemmelsene i § 4-2 til § 4-7.»
- Satsane i forskrifta gjeld til dei blir endra.
- Satsane bør bli evaluerte etter ei tid. Det vil vere tenleg om evalueringa og vurderinga finn stad på ein måte som dekkjer krava til førebuing av endring av forskrift i forvaltningslova § 37 andre ledd. I så fall treng ein truleg ikkje å sende framlegget til endringar på høyring, sjå utgreiingsinstruksjonen punkt 5.4.
- Føresegna vik for avtalar mellom gravplassforvaltningane. Dette inneber at gravplassforvaltningane kan avtale andre prisar eller fråvær av betaling seg imellom.
- Praktiske omsyn taler for at gravplassforvaltninga ikkje skal leggje meirverdiavgift på oppgjeret og mottakaren få det kompensert. For å unngå tvil om gravplassforvaltninga skal leggje meirverdiavgift på kravet, er det uttrykkeleg regulert i føresegna at dei ikkje skal leggje på meirverdiavgift.
- Gravplassforvaltninga sender krav om oppgjer innan seks veker etter gravlegginga. Føremålet med fristen er å medverke til at oppgjeret blir avklart.

## 8.6 Økonomiske og administrative konsekvensar

### 8.6.1 Oversyn

Dei samla inntektene frå betaling for utanbygds gravlegging i 2013 var om lag 12,1 millionar kroner. Dersom heimelen til å krevje kostnadsdekning blir oppheva, må kommunesektoren bli kompensert for tapet av brukarbetaling ved at dei årlege overføringane frå staten til kommunane aukar tilsvarande.

Gravplassforvaltningane vil tape inntekter om ein opphevar heimelen for å krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging. Tapet på om lag 5,2 millionar kroner bør bli kompensert for kommunesektoren som heilskap over rammetilskotet.

Det er urealistisk å fordele kompensasjonen slik at gravplassforvaltningane får det same som brukarbetalinga dei tapte. Dessutan kan talet på utanbygds gravleggingar variere frå år til år. Kompensasjon som blir lagd inn i rammetilskotet, inneber at kommunesektoren får dekt tapet samla sett, men at fordelinga mellom kommunane ikkje vil følgje dei faktiske kostnadene.

Lokalt kan oppgjersordninga gje eit avgrensa tap dersom gravplassforvaltninga der gravlegginga skjer, i dag krev meir betalt av dei etterlatne enn gjennomsnittet av gravplassforvaltningane. Lokalt kan oppgjersordninga òg gje eit avgrensa tap dersom gravplassforvaltninga tek imot og får betalt for relativt mange utanbygds gravleggingar, men må nøye seg med sin del av kompensasjonen frå staten.

Opgjersordninga har avgrensa administrative konsekvensar for det offentlege. Det som før berre var ei sak mellom kommunen der gravlegginga skjer, og dei etterlatne, blir no ei sak mellom kommunen der gravlegginga skjer, og kommunen der den avlidne var folkeregistrert. Sidan satsane blir eins i heile landet, blir oppgjeret meir føreseieleg for gravplassforvaltninga, og ein unngår usemje om prissetjinga.

### 8.6.2 Lovendringa

Endringa i gravferdslova § 6 vil ikkje i seg sjølv føre til fleire utanbygds gravleggingar.

Lovendringa kan gjennomførast utan å endre finansieringsmodellen for utanbygds gravlegging, men då vil ein truleg sjå at nokre av gravplassforvaltningane, som i dag, vil nytte høge prisar som reiskap for å unngå fleire utanbygds eller for å få inntekter av dei som kjem.

Plikta til å sørge for tilrettelagd grav følgjer implisitt av gravferdslova § 1, men blir først no formulert uttrykkeleg. Finansieringsplikta følgjer av gjeldande § 6 andre ledd når det gjeld gravlegging i tilrettelagd grav i ein annan kommune. Føresetnadsvis gjeld same finansieringsplikt ved gravlegging i tilrettelagd grav innanbygds. Det er dermed ikkje aktuelt å kompensere kommunesektoren fordi plikta no blir fastsett uttrykkeleg i lova.

### 8.6.3 Insentiv til å unngå utanbygds eller til å ta imot utanbygds gravlegging

Ei oppgjersordning fører til inntekter for kvar utanbygds gravlegging. Blir prisen sett riktig, vil gravplassforvaltninga få tilstrekkeleg kostnadsdekning, og gravplassforvaltninga der den avlidne var folkeregistrert, vil betale ein sum som står i forhold til det ein sparer på ikkje å gjennomføre gravlegginga hos seg sjølv.

Opgjersordninga inneber at gravplassforvaltninga vil få dekt ein del av kostnadene ved utanbygds slik som i dag. Satsane vil ikkje dekkje heile kostnaden ved utanbygds gravlegging fordi ei grav ikkje blir nytta berre éin gong. Etter fredings- og leigetida har gravplassforvaltninga ei grav som kan nyttast til innanbygds gravlegging.

Utvalet meiner at gravplassforvaltningane bør få eit sørge for-ansvar for å ta imot utanbygds gravlegging, og at oppgjersordninga er den same for alle gravplassforvaltningar. Det inneber at gravplassforvaltninga veit at det same vil gjelde det året dei sjølv sender frå seg mange avlidne, som det året dei tek imot mange avlidne.

### 8.6.4 Må staten kompensere kommunesektoren for tapet dersom ein tek bort høvet til å krevje at dei etterlatne dekkjer kostnadene for gravlegging av utanbygds?

På den eine sida er oppgåva med gravlegging finansiert gjennom overføringane til kommunane gjennom inntektssystemet. For kvar gravlegging som finn stad utanbygds, er det ein kommune som sparer utgifter på å sleppe å gravleggje sin eigen innbyggjar. Dette talar for at dersom ein fjerna heimelen for å krevje betaling frå dei etterlatne ved utanbygds gravlegging, ville det ikkje innebere større kostnader enn om alle kommunar skulle gravleggje sine egne innbyggjarar sjølv. Dette kunne tale for at det ikkje er behov for at staten kompenserer kommunane for denne regelendringa.

På den andre sida må finansieringa sjåast i samheng med reguleringa i gravferdslova som gjev gravplassforvaltninga heimel til å krevje betaling for løyse denne oppgåva. Då kan staten ikkje utan vidare fjerne heimelen. Det høyrer med at gravplassforvaltninga har fridom til å gje løyve til gravlegging av utanbygds eller ikkje, altså er dette ei frivillig oppgåve som staten har gjeve heimel til å krevje betaling for av dei etterlatne. Utvalet meiner derfor at dersom ein opphevar heimelen for å



krevje betaling for gravlegging av utanbygds, må staten kompensere kommunane for tapet.

Utvalet legg til grunn at kommunane vil kompensere fellesråda gjennom auka løyvingar; det er jo ikkje kommunane som har hatt tapet.

#### **8.6.5 Økonomisk og administrative konsekvensar av å ta bort høvet til å krevje høgare gravleige for utanbygds**

Ein veit i dag ikkje kor mange gravplassforvaltningar som krev høgare gravleige av utanbygds. Denne praksisen er ikkje eit lovbrøt. Ut frå kjenn-

skapen utvalet har, legg ein til grunn at praksisen med å krevje høgare gravleige for utanbygds ikkje er vanleg.

Eit lovpåbod om felles gravleige for innanbygds og utanbygds vil føre til reduserte inntekter der ein i dag differensierer. Utvalet legg til grunn at tapa samla sett vil vere avgrensa, og rår ikkje til at dette tapet blir kompensert særskilt. Lokalt vil eit lovpåbod om like stor gravleige for innanbygds og utanbygds kunne vere administrativt forenklande fordi ein då vil ha færre satsar å halde orden på.

## Kapittel 9

# Forvaltningssystemet

### 9.1 Innleiing

I dette kapitlet vil utvalet gjere greie for organ og organisasjonar på gravferdsfeltet. Utvalet vil gjere greie for korleis gravferdslova fordeler oppgåvene lokalt og på mellomnivået, og kjem med framlegg om endringar. Utvalet seier òg litt om ansvaret til sentralt nivå, mellom anna for informasjon retta mot innbyggjarane og rettleiing retta mot gravplassforvaltninga lokalt. Utvalet gjer framlegg til regelendringar som justerer på plasseringa av oppgåvene etter lova i dag, særleg på mellomnivået.

Spørsmålet om gravplassforvaltninga skal vere kyrkjeleg eller kommunal, har vore drøfta i fleire omgangar. Utvalet har merka seg framlegget i NOU 2013: 1 om at ansvaret for gravplassforvaltninga bør overførast til kommunane. Utvalet tek ikkje stilling til framlegget, men gjer nokre vurderingar kring alternativa som er peika ut i utgreiinga. Det er eit politisk val om det er dei kyrkjelege fellesråda eller kommunane som skal ha ansvaret for gravplassforvaltninga lokalt. Det er argument for begge delar.

### 9.2 Einingar og organisasjonar på gravferdsfeltet

#### 9.2.1 Kyrkjeavdelinga i Kulturdepartementet

Gravferdslova blir forvalta av Kulturdepartementet. Ansvaret for gravferdslova har følgd kyrkjelovgjevinga i norsk sentralforvaltning sidan vi fekk departement etter 1814.

Kyrkjeavdelinga har ikkje noko direktorat til å hjelpe seg med forvaltninga av gravferdslova. Det inneber at dei tilsette i departementet tek seg av utviklinga av lov og forskrift, behandlar klagesaker, følgjer opp kunnskapsbehovet og deltek på konferansar osb. på området. Kyrkjeavdelinga møter med saksbehandlar i KOSTRA-gruppa for kyrkje.

Departementet har fastsett to standardblanckettar om krav om gravlegging og/eller kremasjon og om godkjenning av gravminne.

#### 9.2.2 Gravplassrådgjevar

Utvalsmedlemen Helge Klingberg var tilsett av departementet som kyrkjegardskonsulent frå 1981 fram til han gjekk av for aldersgrensa i 2010. Klingberg hadde gjerne to reisedagar kvar veke for å gje råd om mellom anna utforming av gravplassar over heile landet. Stillinga går tilbake til 1948. Pål Sæland, Karen Reistad og Morten Grindaker hadde stillinga før Klingberg. Frå 2012 har Åse Skrøvset stillinga som gravplassrådgjevar. Stillinga er no administrativt lagt til Tunsberg bispedømeråd. Departementet skreiv i brev av 4. mars 2011 til Tunsberg bispedømeråd om oppgåvene i stillinga:

Departementet forutsetter at kirkegårdskonsulentens arbeidsoppgaver skal bestå i å arbeide selvstendig på faglig grunnlag med spørsmål knyttet til forvaltning av kirkegårder og gravferdslovgivningen, herunder:

- a) bistå departementet i arbeidet med å forvalte og utvikle gjeldende lov- og regelverk for gravferdssektoren
- b) være rådgiver for bispedømmeråd og Fylkesmenn i saker hvor disse er tillagt avgjørelsesmyndighet i gravferdsloven
- c) gi generell veiledning om kirkegårdsstell gjennom konferanser, kurs og annen informasjonsvirksomhet

Stillinga er no hovudsakleg retta inn mot å gje råd til bispedømeråda i deira saksbehandling. Fellesråda og kommunane kan stille gravplassrådgjevarer generelle spørsmål, men gravplassrådgjevarer skal ikkje vere rådgjevar i konkrete saker. Når det skal lagast eit informasjonsopplegg i etterkant av endringar i gravferdslova, tingar departementet dette frå Kirkelig arbeidsgiver- og interesse-

organisasjon (KA), sjå Prop. 1 S (2012–2013) side 157.

### 9.2.3 Dei kyrkjelege fellesråda

I Noreg har Den norske kyrkja eit nivå over sokne-nivå som korresponderer med kommunen. Det kyrkjelege fellesrådet var tidlegare ei frivillig ordning som blei lovpålagd i kyrkjelova i 1997. Fellesrådet er eit organ for soknet, det vil seie at soknet har to organ: soknerådet (bokmål: menighetsrådet) og fellesrådet. Oppgåvene til fellesrådet er definerte i kyrkjelova § 14, men som organ for soknet kan fellesrådet ta på seg andre oppgåver i tillegg. Det er 416 fellesråd i Noreg fordi det finst fellesråd som dekkjer fleire kommunar.<sup>1</sup>

Det kyrkjelege fellesrådet er eit særkjenne ved kyrkjeleg organisering i Noreg samanlikna med Danmark og Sverige. Det er òg eit særkjenne at gravplassforvaltninga lokalt blir finansiert ved løyving frå kommunen. Ei evaluering av organiseringa med indirekte valde kyrkjelege fellesråd («Den lokale kirkes ordning») skal vere ferdig i april 2014.

I den nettbaserte spørjeundersøkinga sommaren 2012 svarte berre 4 prosent av gravplassforvaltningane at dei samarbeider med andre gravplassforvaltningar om oppgåvene. Samanlikna med delen som får kommunal tenesteyting, tyder det på at samarbeidet med kommunen er viktigare enn med gravplassforvaltningane i nabokommunane.

### 9.2.4 Kommunane

Dei 428 kommunane i landet har finansieringsansvaret for gravplassforvaltninga lokalt. Gravferdslova legg ein del oppgåver og avgjerder direkte til kommunen. Fem kommunar har teke over oppgåvene som gravplassforvaltning slik gravferdslova § 23 andre ledd opnar for.

### 9.2.5 Bispedømeråda

Det er elleve bispedøme i Noreg. Gravferdslova legg ein del avgjerder til bispedømeråda som mellomnivå i gravplassforvaltninga.

### 9.2.6 Fylkesmannsembeta

Det er 18 fylkesmenn i Noreg. Etter gravferdslova tek Fylkesmannen avgjerd i saker om oskesprei-

ing og privat gravstad. Fylkesmannen er òg klageinstans for enkeltvedtak fatta av kommunen etter gravferdslova.

Dersom ein kommune har teke over oppgåvene som gravplassforvaltning, tek Fylkesmannen over dei oppgåvene bispedømerådet hadde for den aktuelle kommunen.

### 9.2.7 Norsk forening for kirkegårdskultur

Føremålet til foreininga er å «arbeide for å fremme god kirkegårdskultur, og arbeide for å utvikle framtidig kirkegårdspolitik». Foreininga har 503 medlemmer per oktober 2013. Av desse er 86 personlege medlemmer. Foreininga er ei vidareføring av aktiviteten i Landslaget for kirkegårdskultur som blei stifta i 1966. Foreininga gjev ut bladet *Kirkegården* som er det einaste fagbladet i Noreg om drift av gravplassar.

Foreininga har eit fagleg råd med styreleiar i foreininga, Fagforbundet, Delta, KA (Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon), Virke Gravferd og Norsk Bergindustri. I tillegg møter gravplassrådgjevaren og Per Tanggaard frå Kyrkerådet i kraft av eigen kompetanse. Samansetjinga reflekterer aktørane som har oppgåver på området regulert av gravferdslova.

### 9.2.8 Organisasjonane til dei tilsette

#### 9.2.8.1 Delta/Kirkeansatte

Delta er ein arbeidstakarorganisasjon innanfor YS med om lag 67 000 medlemmer i både privat og offentleg sektor. Kirkeansatte er ein av 19 organisasjonar i Delta med medlemmer både i kyrkjevevjer-administrasjonen, i kyrkja og på gravplassane. Kirkeansatte har fokus på løns- og arbeidsvilkår, arbeidsmiljø og fagleg påfyll og utdanning. Kirkeansatte blir leia av eit eige styre og har eit eige fagblad. Kirkeansatte er i ferd med å opprette eit eige forum for saker knytte til gravplassar.

#### 9.2.8.2 Fagforbundet

Fagforbundet er det største forbundet i LO og sentral arbeidstakarpart i KA-området med medlemmer innanfor alle grupper kyrkje- og gravplassstilsette. Som mange fagforeiningar har Fagforbundet ei stønadskasse som gjev støtte til ei verdig gravferd når medlemmer døyr. Fagforbundet arbeider for gravferd som eit offentleg ansvar og kremasjon som eit tilgjengeleg og likeverdig tilbod i heile landet.

<sup>1</sup> I rundskriv P-5/2013 reknar departementet med 418 einingar, sjå vedlegget til rundskrivet side 5.

### 9.2.9 KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

KA er arbeidsgjevarorganisasjonen til fellesråda og sokneråda. Også barnehagar og stiftingar er medlemmer i KA. KA gjev råd til medlemene om mellom anna løns- og personalspørsmål, forvaltning av kyrkjebygg, drift av gravplassar og utvikling av diakoni, undervisning og kyrkjemusikk. Som interesseorganisasjon søker KA å påverke styresmaktene i tråd med interessene til medlemene.

### 9.2.10 Virke Gravferd

Virke Gravferd er arbeidsgjevarorganisasjonen til gravferdsbyråa og har om lag 80 prosent av dei om lag 360 gravferdsbyråa som medlemmer. Virke Gravferd vidarefører aktiviteten som låg i Begravelsesbyråenes Forum – Norge (BFN). Som interesseorganisasjon søker Virke Gravferd å påverke styresmaktene i tråd med interessene til medlemene.

### 9.2.11 Institutt for landskapsplanlegging ved NMBU (Ås)

Instituttet utdannar landskapsarkitektar. Departementet har frå 1995 delfinansiert ei stilling ved instituttet (Sak 10/989 i FAD). Tildelinga er no på om lag 175 000 kroner per år. Stillinga er i hovudsak knytt til kurs i planlegging av gravplassar og til rettleiing av studentar som skriv masteroppgåve. Instituttet arrangerer ein konferanse kvart anna år med deltakarar frå både akademia, organisasjonar og praksis

Utvalet meiner at det er vesentleg for å kunne møte behovet for nye gravplassar i framtida at landskapsarkitektar osb. frå UMB kjem ut i arbeidslivet med kunnskap og interesse for utforming av gravplassar.

### 9.2.12 Gravferdsrådet

Gravferdsrådet blei oppretta i 1975 og er eit konsultativt organ for gravferdsspørsmål. Oppgåvene er: «Gravferdsrådet er et samtaleforum som har til formål å arbeide med, gi veiledning i og øve påtrykk i spørsmål vedrørende gravferd, fra dødsfall til oppsetting av gravminne.» Rådet drøftar aktuelle saker og lyttar til røynsler med sikte på å finne gode løysingar. Dessutan har rådet gjeve fråsegner i høyringssaker.

Følgjande organisasjonar er medlemmer: Den norske kirkes presteforening, Kyrkjerådet, Norges kirkevergelag, Norsk forening for kirke-

gårds kultur, Monumentfirmaenes landsforening (Norsk Bergindustri) og Virke Gravferd. Gravplassrådgjevaren er sekretær for rådet. Samansettinga reflekterer at Den norske kyrkja har oppgåver knytte til gravferd i og utanfor gravferdslova.

### 9.2.13 Norsk kremasjonsstiftelse

Norsk Kremasjonsstiftelse blei oppretta i 2003 med føremål å arbeide for kremasjon i Noreg gjennom å fremje bygging og utsmykking av krematorium eller annan aktivitet som styret i stiftinga finn tenleg for å fremje kremasjonssaka. Stiftinga blei oppretta for å forvalte midlane til Kremasjonsforeningen då foreininga blei lagd ned. Kremasjonsforeningen går attende til Norsk ligbrændingsforening som blei stifta i 1889, og som mellom anna bygde og dreiv Vestre krematorium fram til Oslo kommune tok over.

### 9.2.14 Norden

#### 9.2.14.1 Organisasjonar i Danmark

- Foreningen af Danske Kirkegårdsledere, [www.danskekirkegaarde.dk](http://www.danskekirkegaarde.dk)
- Danske Krematoriernes Landsforening, [www.dkl.dk](http://www.dkl.dk)
- Landsforeningen af Menighedsråd, [www.menighedsraad.dk](http://www.menighedsraad.dk)
- Foreningen for kirkegårds kultur [www.kirkegaardskultur.dk](http://www.kirkegaardskultur.dk)
- Instituttet Skov & Landskab ved Københavns Universitet gjer arbeid retta mot gravplassane i Danmark. Kirkeministeriet har samarbeidd med Skov & Landskab om nokre prosjekt, til dømes om driftsstyring på gravplassane. Omfang og betaling blir avtalt frå gong til gong, og instituttet får inga løyving til drift eller liknande.

#### 9.2.14.2 Organisasjonar i Sverige

- Föreningen Sveriges KrematoriePersonal (skipa i 1968) [www.fskp.se](http://www.fskp.se)
- Föreningen Sveriges Kyrkogårdschefer [www.kyrkogardschefer.se](http://www.kyrkogardschefer.se)
- Svenska Kyrkans Arbetsgivarorganisation (tidlegare: Svenska Kyrkans församlingsförbund) gjev ut *Handbok för begravningsverksamheten*
- Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (går attende til 1882) og har ei rolle som bransjeorganisasjon overfor styresmaktene. SKKF gjev driv fagleg utvikling og har mykje informasjon og rettleiing på nettstaden sin. [www.skkf.se](http://www.skkf.se)

- Rådet för begravningsfrågor, ofte kalla Begravningsrådet (skipa i 2007 av Svenska Kyrkan, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund og Svenska Kyrkans Arbetsgivarorganisation)

### 9.3 Gravplassane er allmenne

#### 9.3.1 Innleiing

Gravlegging er ei verdslig eller allmenn velferds-teneste retta mot avlidne og mot dei etterlatne. Gravplassforvaltninga skal leggje til rette for at gravlegginga kan skje i tråd med livssynet til avlidne, slik gravferdsansvarlege formidlar det, men gravlegging i seg sjølv er ikkje ei teneste knytt til noko livssyn.

Gravferdslova legg oppgåvene til dei kyrkjelege fellestråda, medan finansieringsansvaret ligg til kommunen. Kommunane sine utgifter blir finansierte gjennom skattar, avgifter og overføringar frå staten gjennom inntektssystemet, til liks med dei andre lokale velferdstenestene kommunane har ansvaret for.

Gravplassane som er godkjente etter gravferdslova, er offentlege, det vil seie at dei er eit offentleg ansvar, og oppgåvene etter gravferdslova er offentlege oppgåver. Den norske kyrkja lokalt, det vil seie dei kyrkjelege fellestråda, har det lokale forvaltningsansvaret. Fordi gravplassane som er godkjente etter gravferdslova, er opne for alle avlidne innbyggjarar, utan andre vilkår enn folkeregistrering i kommunen ved dødsfallet, seier ein at gravplassane er allmenne.

Utvalet meiner at det er vesentleg at gravplassane er allmenne, og ønskjer ikkje ei utvikling i retning av eigne gravplassar for ulike grupper. Utvalet meiner det er vesentleg å leggje til rette for klare roller innanfor gjeldande oppgåveplassering.

#### 9.3.1.1 Sideblikk: Nordisk perspektiv på allmenne gravplassar

Stålsett-utvalet skriv i NOU 2013:1 side 213: «Nåværende ordning innebærer at Svenska kyrkan skal holde egne gravplasser for dem som ikke tilhører et kristent trossamfunn.»<sup>2</sup> Det kan vere greitt å vere klar over at ein på svensk skil mellom orda «begravningsplatser» og «gravplatser».<sup>3</sup> Lese med denne nyansen ser ein at gravplassfor-

valtninga i Noreg og Sverige har same typen ansvar når det gjeld graver «særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov»: Gravplassforvaltninga skal sørge for tilrettelagde graver, ikkje gravplassar.<sup>4</sup>

I Finland går lovgjevinga vidare enn i Noreg og Sverige. Dersom dei etterlatne ber om det, skal gravlegging skje på ein såkalla konfesjonslaus del av gravplassen.<sup>5</sup> Lova definerer ikkje kva som skal til for at eit område er konfesjonslaust, til dømes dei meir konkrete spørsmåla om innviing av jorda og om bruk av religiøse symbol.

I Danmark hadde kommunane fram til 2009 ikkje nytta lovheimelen til å opprette livssynsneutrale gravplassar som ikkje blir innvigde av kyrkja, sjå *Kirkeministeriet 2009* side 51. I november 2013 opna to gravfelt («avdelinger») i København utan religiøse symbol med plass til om lag 400 kister og 1400 urner. Desse felta var ein del av etablerte gravplassar og dermed innvigde for lenge sidan, utan at ein tok omsyn til det. Målet var at «Arealerne skal, hvis det er muligt, ligge i områder hvor adgangsforhold og beliggenhed kan tilgodese ikke-troende borgeres ønske om at blive begravet i et område uden religiøse symboler.»<sup>6</sup> Også i Århus er det etablert ei «symbolneutral» avdeling på Vestre Kirkegård.<sup>7</sup>

#### 9.3.2 Gravplassane bør framleis vere rammefinansierte

I samband med vurderinga av forvaltningssystemet i gravplassforvaltninga har utvalet vurdert alternative finansieringsmodellar frå staten. Utva-

<sup>4</sup> Begravningslagen 2 kap. 2 § første ledd lyder: «Huvudmannen skall, inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde, tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.»

<sup>5</sup> Begravningslag 5 § lyder: «Gravplats skall på begäran tillhandahållas på ett avskilt konfessionslöst gravområde som inte får ligga oskäligt långt från församlingens eller den kyrkliga samfällighetens område. / Ett konfessionslöst gravområde är en avskild begravningsplats eller en sådan del av en begravningsplats som på ett klart urskiljbart sätt är avgränsad från den övriga begravningsplatsen.»

<sup>6</sup> Sjå saksframlegg i sak 2013-78902 til Teknik- og Miljøudvalget i Københavns kommune. Det heiter i saksframlegget: «I forbindelse med erhvervelse af et gravsted sikrer forvaltningen, at gravstedsejeren underskriver en servitutbestemmelse om, at der ikke må opsættes religiøse symboler på gravstedet og på begravelsespladsen som helhed.» <http://subsite.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Teknik-OgMiljoedvalget/03-06-2013/5de327b1-4b9e-4730-9350-ff5070458af6/c765f419-90d6-40d7-b8ea-5de2df43e9fe.aspx>

<sup>7</sup> Sjå <http://www.aarhus.dk/~media/Dokumenter/Teknik-og-Miljoe/Natur-og-Miljoe/Kirkegaarde/Salgskort-Vestre-2013.pdf>

<sup>2</sup> Ei tilsvarende formulering finst i NOU 2007: 6 side 136.

<sup>3</sup> Sjå til dømes begravningslagen 2 kap. 1 § første ledd: «Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag skall anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan.»

let har kome til at dagens modell med ramme-finansiering gjennom kommunane er den beste finansieringsmodellen for denne som for andre grunnleggjande velferdstenester som blir produserte lokalt.

### 9.3.3 Særskilde gravplassar bør ikkje vere regulerte i gravferdslova

Lov om trdomssamfunn § 18 gjev høve til at trdomssamfunn kan få samtykke til å etablere egne gravplassar:

Kongen eller den han gjev fullmakt, kan samtykkja i at registerført trdomssamfunn får ha eigen gravplass og setja vilkår for dette.

Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd gjeld på tilsvarende måte så langt den passar.

Ståsett-utvalet gjer framlegg om flytte heimelen for livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja til å opprette gravplassar, til gravferdslova.<sup>8</sup>

Til dette vil utvalet peike på at gravferdslova er ei lov om allmenne gravplassar, sjå prinsipp 2 i kapittel 5. Utvalet meiner at gravferdslova framleis bør vere ei lov om allmenne gravplassar. Det inneber at rettsgrunnlaget for å opprette særskilde gravplassar ikkje bør liggje i gravferdslova. For utvalet er det vesentleg at eit større mangfald i det norske samfunnet ikkje skal føre til fleire parallelle samfunn, men at fellesskapet kan romme mangfaldet. Derfor er prinsippet om allmenne gravplassar viktig å halde fast ved.

Kommunen har ikkje plikt til å finansiere etablering av gravplassar som blir godkjente etter lov om trdomssamfunn § 18. Utvalet meiner at dette bør vidareførast. Prinsippet om allmenne gravplassar er så grunnleggjande for korleis vi tenkjer om døden og likskap i Noreg, at utvalet meiner det framleis bør vere opp til medlemene i trdomssamfunnet sjølve å betale ved eventuell etablering av særskilde gravplassar.

<sup>8</sup> Sjå NOU 2013: 1 side 415–416 og 418. Ståsett-utvalet gjev ei nokså stutt grunngjeving: «Dette er en flytting av bestemmelsen i lov om trdomssamfunn, § 18, og medfører ikke endringer av reglene. / Det kan være ulike oppfatninger av om tros- og livssynssamfunn bør kunne opprette egne gravplasser. Utvalget har fått et tilleggsmandat om å drøfte ansvaret for gravplassforvaltningen, jf. kapittel 18, men drøfter i den forbindelse i liten grad lovgivningen knyttet til retten til egne gravplasser for tros- og livssynssamfunn.»

### 9.3.4 Det er ikkje livssynssamfunna som gravlegg

Gravlegging er ei offentleg teneste, sjå prinsipp 1 i kapittel 5. Seremonien er ikkje ein del av gravferdslova og er ikkje ein føresetnad for å bli gravlagd. Etter lovendringa som tok til å gjelde i 2012, gjev ei formulering i gravferdslova § 5 inntrykk av at det er livssynssamfunna som gravlegg avlidne. Utvalet meiner føreseigna bør endrast på dette punktet.

Utvalet meiner at det òg er behov for å forenkle føreseigna fordi andre punktum har blitt svært lang, og gjer framlegg om at gravferdslova § 5 skal lyde:

~~Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravplassen.~~

### 9.3.5 Nemninga kyrkjegard og kirkegård

I lova og forskrifta er nemninga *kirkegård* erstatta med *gravplass*, sjå omtale i Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.5.1. Lovendringa inneber ikkje noko forbod om å nytte nemninga kyrkjegard på etablerte eller nye gravplassar. Utvalet meiner at gravplassforvaltninga bør gje nye gravplassar eit livssynsnøytralt namn, i alle fall der gravplassen ikkje ligg ved eller kring ei kyrkje.<sup>9</sup> Sjå elles kapittel 11.4 der utvalet gjer framlegg om at minnesmerket på namna minnelund skal vere livssynsnøytralt utforma.

### 9.3.6 Nøytral omtale av ansvarleg styresmakt i lova

Gravferdslova legg mynde til det kyrkjelege fellesrådet, og nemninga *kirkelig fellesråd* blir nytta i lova for å vise kven som er pliktsubjekt. Berre fem kommunar har teke over ansvaret, og ordninga med kommunalt ansvar er såleis eit unntak frå

<sup>9</sup> Eit livssynsnøytralt namn kan ikkje romme ordet kyrkjegard. Eit anna moment er at gravplassen ikkje kan ha eit namn nært knytt til eit livssyn, til dømes «Vår Frelsers gravlund». Ein ny gravplass vil likevel kunne ha eit namn med til dømes kristne konnotasjonar som er del av eit innarbeidd stadnamn som til dømes Nykirke (Horten) eller St. Croix (Fredrikstad).

hovudregelen. Utvalet har likevel vurdert om lova og forskrifta bør endrast slik at pliktsubjektet blir omtalt med eit nøytralt ord som famnar både kyrkjeleg fellesråd og kommune. Lova vil dermed vere tilpassa begge dei alternative pliktsubjekta som ho opnar for.

Grunngjevinga for å velje eit nøytralt ord på pliktsubjektet er å gjere det meir synleg i lova enn i dag at Den norske kyrkja i denne samanhengen ikkje opptrer som livssynssamfunn, men som utøvar av offentleg mynde. Dette er i så fall eit pedagogisk grep sidan det rettsleg sett ikkje er tvil om rolla til kyrkjeleg fellesråd som utøvar av offentleg mynde etter gravferdslova. Utvalet har innarbeidd nemninga *gravplassforvaltningen* i oversynet over lova og forskrifta i kapittel 12.

### 9.3.7 Kan kommunen etablere egne gravplassar?

Gravplassane etter gravfredslova er allmenne. Sjølv om gravplassen skulle ha nemninga kyrkje-gard, er han allmenn. Utvalet meiner at det inneber at der det kyrkjelege fellesrådet har oppgåva som gravplassforvaltning, skal kommunen ikkje opprette gravplassar, til dømes livssynsnøytrale gravplassar. Dersom det er behov for tilrettelegging av graver eller ønske om utforming av gravplassane i kommunen, kan dette vere tema i det årlege møtet etter gravferdslova § 23 tredje ledd og i drøftinga om budsjettet mellom kommunen og det kyrkjelege fellesrådet.

### 9.3.8 Kan Den norske kyrkja etablere særskilde gravplassar for sine medlemmer?

Den norske kyrkja er eit livssynssamfunn med ein særleg posisjon i landet vårt, sjå Grunnlova § 16. Så lenge denne føresegna gjeld, vil det vere vanskeleg å tenkje seg at Den norske kyrkja skulle etablere særskilde gravplassar for sine medlemmer, til dømes der kommunen har teke over ansvaret for gravplassforvaltninga. I St.meld. nr. 17 (2007–2008) side 108 heiter det:

Registrerte tros- og livssynssamfunn har som nevnt rett til å anlegge egne gravplasser for sine medlemmer. Dette må naturleg gjelde også for Den norske kirke, dersom kirkegårdsforvaltningen bestemmes overført til kommunene og kirkegårdene mister sin særlige tilknytning til Den norske kirke. Dermed reises spørsmålet hvordan Den norske kirke i tilfelle skal kunne sikres retten til egne kirkegårder. På

kort sikt har dette spørsmålet mer prinsipiell enn praktisk interesse. Virkningen av kommunal overtakelse av kirkegårdene er likevel at Den norske kirke som trossamfunn ikke selv har kirkegårder. På lengre sikt kan dette reise spørsmål om anlegg av kirkegårder forbeholdt medlemmer av Den norske kirke. Departementet kan ikke se at dette er en ønsket utvikling, verken for Den norske kirke eller for det norske samfunnet.

Til dette vil utvalet peike på at eit trudomssamfunn etter gjeldande rett kan få samtykke frå Kongen til å etablere eigen gravplass, men eit trudomssamfunn har ikkje noko rettskrav på å få samtykke. Eigne gravplassar er ikkje eit kjenne-teikn på at eit trudomssamfunn er sjølvstendig. Utvalet meiner det vil vere ei uønskt utvikling om Den norske kyrkja skulle etablere egne gravplassar for sine medlemmer. Gravplassane har vore allmenne så lenge Den norske kyrkja har hatt oppgåva som gravplassforvaltning, og bør vere allmenne framover.

### 9.3.9 Kan det kyrkjelege fellesrådet prioritere mellom kyrkjelege føremål og gravplassforvaltninga?

I NOU 1989: 7 *Den lokale kirkes ordning* gjekk fleirtalet inn for at kommunane skulle vere gravplassforvaltning. Mindretalet gjekk inn for at dei kyrkjelege fellesråda skulle ha oppgåva som gravplassforvaltning. Det var hos mindretalet ein klar føresetnad om økonomisk skilje mellom den kyrkjelege verksemda og gravplassforvaltninga, sjå NOU 1989: 7 side 234:

Det kommunale tilskudd til gravplassene foreslås gitt som et rammetilskudd, i hovedsak etter de samme regler som for tilskudd til kirken, jf pkt 17.5. Fellesrådet vil i sin forvaltning av gravplassene være bundet av denne økonomiske rammen. Fellesrådet vil således ikke uten kommunens samtykke kunne foreta rettslige eller andre disposisjoner som ikke har økonomisk dekning i gravplassenes inntekter eller i tilskuddet fra kommunen. (...) Budsjettet for gravplassen må holdes adskilt fra budsjettet for fellesrådets øvrige virksomhet.

Gravferdslova § 3 andre ledd pålegg kommunane å finansiere verksemda på gravplassane. Dei kyrkjelege fellesråda skal kome med eit framlegg til budsjett, men det er kommunestyret som avgjer kor mykje som skal løyvast. Det same følgjer av

kyrkjelova § 15. I utgangspunktet er løyvinga til det kyrkjelege fellesrådet ei rammeløyving. Kulturdepartementet skreiv at øyremerking som «svekker kirkens selvstendige ansvar for disponeringen av midlene», bryt med intensjonen i kyrkjelova, sjå rundskriv V-5/2002.

Oppgåva som gravplassforvaltning etter gravferdslova er ein annan type funksjon i lokalsamfunnet enn det kyrkjelege fellesrådet har etter kyrkjelova og som trdomssamfunn. Utvalet meiner at dette kan tale for at kommunane talfestar løyvinga knytt til gravferd i større grad enn løyvinga til det kyrkjelege fellesrådet elles, sjå òg kapittel 10.3.4 om rekneskapsføringa til kommunen og skilje mellom gravplassane og Den norske kyrkja elles. Så lenge løyvinga frå kommunen til gravplassforvaltninga ikkje er talfesta, kan det kyrkjelege fellesrådet prioritere.

### 9.3.10 Krematoria

Utvalet gjer i kapittel 6 framlegg om å lovfeste at gravplassforvaltninga lokalt har ansvar for å sørge for kremasjon der gravferdsansvarlege krev det. Å drive krematoria er ikkje ei lovpålagd oppgåve for dei kyrkjelege fellesråda eller kommunane. Det er i dag 24 krematorium i Noreg. Kvar dei ligg, er resultat av lokale val, ikkje av statleg politikk. Krematoriestructuren er eit lokalt ansvar.

Alle krematorium tek imot utanbygds kremasjonar og tener såleis heile regionen, sjå kapittel 6.1 og 6.2. Dette kunne tale for at oppgåva med å etablere og drive krematorium burde liggje på eit forvaltningsnivå som dekkjer ein heil region. Framlegga i kapittel 6 inneber ei vidareføring av ansvaret på lokalt nivå og at ei endring av insentiva som stønaden til båretransport ved kremasjon skaper. Utvalet meiner at lokalt samla ansvar for gravlegging og kremasjon vil vere tenleg framover òg. Gravplassforvaltninga kan vurdere å ta i bruk ein av dei ulike modellane som no finst for interkommunalt samarbeid.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Eit døme frå Sandnes kommune viser at sjølv innanfor nokså samanhengande byområde, kan kommunegrensa vere vesentleg når folk tek stilling til bruk av offentlege tenester: «Avstand til krematorium har også vært angitt som medvirkende årsak til andelen som velger kremasjon i Sandnes er lav. Det at det aldri har vært eget krematorium i Sandnes, gjør nok at mange pårørende ikke vurderer kremasjon som et alternativ. For mange av innbyggerne i Sandnes har det vært «for langt borte» å ha krematoriet i Stavanger, og få har sett på Stavanger krematorium som sitt.» Sjå Sandnes kommune 2011 side 27. Om interkommunal organisering fører til at plasseringa i ein annan kommune blir mindre vesentleg, seier rapporten ikkje noko om.

## 9.4 Gravplassforvaltninga lokalt

### 9.4.1 Fastsetjing av vedtektene for gravplassane

#### 9.4.1.1 Gjeldande rett

Gravferdslova legg ein del oppgåver og avgjerder direkte til kommunen. Nokre av oppgåvene har samanheng med at kommunane har finansieringsansvaret for gravplassforvaltninga lokalt, sjå til dømes kravet om tilslutning frå kommunen ved utviding av gravplass i gravferdslova § 4. Andre oppgåver gjeld avgjerder i enkeltsaker om dei etterlatne, sjå til dømes gravferdslova § 9 tredje og fjerde ledd.

Etter gjeldande rett fastset det kyrkjelege fellesrådet vedtektene for gravplassane i kommunen, sjå gravferdslova § 21 første ledd: «Kirkelig fellesråd fastsetter vedtektene for gravplasser. Vedtektene skal godkjennes av bispedømmet.» Avgiftene skal fastsetjast av kommunen etter gravferdslova § 21 andre ledd. Det har samanheng med at kommunen har finansieringsansvaret.

#### 9.4.1.2 Vurdering

Vedtektene for gravplassane fastset mellom anna kva for gravplass innbyggjarane soknar til, gravleigeperiodar og vilkåra for leige av grav ved sida. Dette kan vere viktige spørsmål både for lokalsamfunnet og for den enkelte innbyggjaren. Når kyrkjeleg fellesråd har den lokale gravplassforvaltninga, utfører fellesrådet ei offentleg oppgåve som kommunen finansierer. Det kan derfor vere gode argument for at det er kommunen som fastset vedtektene, men etter framlegg frå det kyrkjelege fellesrådet.

### 9.4.2 Saker om kven som skal ha oppgåva som gravplassforvaltning

#### 9.4.2.1 Gjeldande rett

Gravferdslova legg oppgåva som gravplassforvaltning til det kyrkjelege fellesrådet i kommunen. Oppgåveplasseringa byggjer på ein lang tradisjon. Gravferdslova § 23 andre ledd regulerer kva som skal til for at kommunen tek over oppgåvene som gravplassforvaltning:

Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjennelse overføres til



kommunen. Fylkesmannen overtar i tilfelle den myndighet som i loven her er lagt til bispedømmerådet.

Det er ikkje regulert kven som tek initiativ til å overføre oppgåvene. Dermed er det fritt fram for både kommunen og det kyrkjelege fellesrådet. Innbyggjarane kan fremje sak for kommunestyret dersom dei ønskjer at kommunen tek over gravplassforvaltninga, sjå kommunelova § 39a. Så langt utvalet kjenner til, har initiativretten ikkje blitt nytta til å fremje ei slik sak til no.

Overføring må bli godkjent av departementet. Dersom det ikkje kjem i stand nokon avtale mellom kommunen og det kyrkjelege fellesrådet, kan departementet ikkje godkjenne overføring av oppgåva.<sup>11</sup>

#### 9.4.2.2 *Kommunar som har teke over oppgåva som gravplassforvaltning*

Bærum, Gjesdal, Modum, Sandefjord og Vennesla har teke over ansvaret for oppgåvene etter gravferdslova. Kyrkjelova opnar for at kommunane etter avtale med fellesrådet kan yte tenester til fellesråda i staden for å overføre pengar, sjå kyrkjelova § 15 fjerde ledd. Kommunen har driftsansvaret i Oslo, Skedsmo og Sola. Det inneber at fellesråda i desse kommunane ikkje har ført utgifter under føremålet gravplassar, samtidig med at det er ført store beløp i kommunerekneskapen på dei tilsvarande føremåla.

#### 9.4.2.3 *Årsaker til at initiativ ikkje fører til endring*

I den nettbaserte undersøkinga sommaren 2013 blei gravplassforvaltningane spurde om det hadde vore formelle drøftingar om å overføre gravplassforvaltninga frå det kyrkjelege fellesrådet til kommunen. Ikkje meir enn 8 prosent av gravplassforvaltningane melde om slike drøftingar. Alle desse svarte på oppfølgingsspørsmålet om kven som opphavleg tok initiativet, og kva som var årsaka til at kommunen ikkje tok over oppgåva som gravplassforvaltning. Grunngevinga varierer. Ein del stader var kommunen ikkje interessert i nye oppgåver. Ein del stader kom ein til at kommunal overtaking ville vere dyrare. Ein del stader enda prosessen med avtale om kommunal tenesteyting

eller auka løyving frå kommunen. Svara på undersøkinga tyder på at det berre er i Oslo at det for tida er eit press frå kommunen for å overta oppgåvene som gravplassforvaltning.

#### 9.4.2.4 *Vurdering*

Gravferdslova § 23 andre ledd gjeld overføring av det lokale forvaltningsansvaret etter gravferdslova. Utvalet viser til inndelingslova som regulerer korleis saker der det er usemje om ei grenseendring mellom kommunar, skal løysast. Usemje høyrer på eit vis med når endringar er på tale. Utvalet konstaterer at gravferdslova ikkje regulerer korleis eventuell usemje mellom kommunen og det kyrkjelege fellesrådet skal løysast.

### 9.4.3 **Sideblikk: Refleksjonar kring alternativa hos Stålsett-utvalet**

#### 9.4.3.1 *Alternative organiseringar av gravplassforvaltninga lokalt*

Eit halvt år før fristen for å levere fekk Stålsett-utvalet eit tilleggsmandat om plasseringa av oppgåva som gravplassforvaltning, sjå NOU 2013: 1 kapittel 18.

Som nemnt i innleiinga til dette kapittelet tek utvalet ikkje stilling til om det er fellesråda eller kommunane som bør ha ansvaret for gravplassforvaltninga lokalt. Spørsmålet ligg utanfor mandatet til utvalet. Spørsmålet er blitt sett på dagsordenen av Stålsett-utvalet, og vårt utval har arbeidd grundig med gravferdslova, men vi meiner det er relevant og nyttig om utvalet kjem med nokre refleksjonar kring dei alternative modellane for plassering av oppgåva som gravplassforvaltning.

I NOU 2013: 1 side 220 skisserer Stålsett-utvalet fire alternativ for plassering av oppgåva som gravplassforvaltning:

1. *Videreføre dagens ordning.* Det vil innebære at Den norske kirke fortsatt står for forvaltningen av gravplassene. Dette kan begrunnes med at ordningen synes å fungere tilfredsstillende. Det er nylig gjort justeringer i lovverket som skal ivareta minoritetsinteresser. Økonomisk og personellmessig er det hensiktsmessig å fortsette dagens ordning.
2. *Justeringer innenfor dagens ordning.* En kan i et slikt alternativ rendyrke at staten har bestemt at Den norske kirke ved de ulike fellesrådene har tatt på seg et samfunnsoppdrag, og la saker, f.eks. klager og godkjenninger kobles til Fylkesmannen og ikke til bispedømmerådet. Ansvaret for gravferdsloven bør da eventuelt

<sup>11</sup> I Danmark og Sverige er det nokre få kommunar, gjerne store kommunar, som driv gravplassane eller har oppgåva som gravplassforvaltning. I Sverige set lova ikkje opp vilkår for at regjeringa kan ta avgjerd om at ein kommune tek over oppgåva som gravplassforvaltning, sjå begravningslag 2 kap 1 § andre ledd.

forankres i et departement eller en departementsavdeling som ikke er knyttet til et spesielt trossamfunn.

3. *Kommunalt ansvar med lokal avtalefrihet.* En kan i et slikt alternativ speilvende dagens bestemmelse i gravferdslovens § 23 om at «Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjenning overføres til kommunen.». I stedet kan kommunene avtale med kirkelig fellesråd å legge oppgavene til fellesrådet basert på lokale avveininger. Alternativt kan en også la kommunen inngå avtaler med andre aktører. Samfunnsoppdraget bestemmes på kommunalt nivå. Det vil være rimelig å flytte klagesaker mv. til Fylkesmannen og lovansvaret til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesifikt trossamfunn.
4. *Kommunalt ansvar med begrenset lokal avtalefrihet.* I et slikt alternativ bestemmes det sentralt at kommunene selv må stå for all myndighetsutøvelse og selv levere de publikumsrettede tjenestene. Dette kan kobles til et prinsipp om at gravferdsforvaltning er av en slik karakter at det ikke bør drives av ett bestemt tros- eller livssynssamfunn. Den enkelte innbygger må møte et kommunalt organ når det er behov for veiledning og inngåelse f.eks. av gravfestekontrakter. Men når det gjelder praktisk arbeid knyttet til opparbeiding av graver og stell av graver, vil det her som ellers være mulig å benytte seg av tjenester fra andre aktører, herunder de kirkelige fellesrådene. Håndtering av klagesaker mv. vil følge normale regler og følge linjen til Fylkesmannen og lovansvaret til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesifikt trossamfunn.

#### 9.4.3.2 Refleksjonar kring alternativ 1

Alternativ 1 går ut på å vidareføre ordninga som følgjer av gravferdslova av 1997. Ordninga blei stadfesta av Stortinget i kyrkjeforliket, sjå St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* og den politiske avtalen av 10. april 2008 som blei lagd til grunn ved behandlinga av Prop. 81 L (2010–2011), sjå Innst. 393 L (2010–2011) som blei lagd fram 1. juni 2011.

#### 9.4.3.3 Refleksjonar kring alternativ 2

Alternativ 2 går ut på justeringar i gjeldande ordning, mellom anna flytting av oppgaver på mellom-

nivået. Nokre av framlegga til vårt utval, mellom anna i dette kapitlet, inneber ei justering av gjeldande ordning.

#### 9.4.3.4 Refleksjonar kring alternativ 3

Alternativ 3 går ut på at ansvaret som gravplassforvaltning etter lova ligg til kommunen, men at ein lokalt kan avgjere at ansvaret skal overførast til det kyrkjelege fellesrådet. Ein slik spegelvending av gravferdslova § 23 andre ledd første punktum vil kunne lyde: *Etter avtale mellom kommunen og kirkelig fellesråd kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kommunen, med departementets godkjenning overføres til kirkelig fellesråd.* Gravferdslova § 23 er ikkje ei føresegn om delegering. Ein slik spegelvending av § 23 ville gje kommunane rettsleg kompetanse til å overføre mynde til eit anna forvaltningsorgan som dei ikkje kan instruere. Det finst i dag få slike reglar.

Reint praktisk vil ei spegelvending av § 23 gjere det mogleg å vidareføre dagens oppgaveplassering. KS skriv i si høyringsfråsegn til Ståsett-utvalet at alternativ 3 vil «sikre gode og kostnadseffektive løysningar tilpasset lokale forhold», medan «overføring av forvaltningsansvaret for gravferder til kommunene uten lokal avtalefrihet, vil være uønsket fra særleg mindre kommuners ståsted». KS sa det same i 1994 i høyringa om framlegget til gravferdslova.

Delegering ville gjeve kommunen høve til å trekkje attende den rettslege kompetansen, gje instruks om korleis mynde skal utøvast, og gjere om på vedtaka (innanfor dei rammene forvaltningslova set). Dette er til dømes relasjonen mellom kommunar som har eit vertskommunesamarbeid utan felles nemnd, sjå kommunelova kapittel 5 A og særleg § 28–1b om administrativt vertskommunesamarbeid:

1. En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. (...)
2. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
3. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter forvaltningsloven § 35 første ledd.

Utvalet meiner at særkjennet ved alternativ 3 til Stålsett-utvalet ikkje er at det gjev kommunane handlefridom, men at det går ut på at offentleg mynde som etter lova er lagt til kommunen, kan utøvast av forvaltningsorgan som er ubunde av kommunen. Dersom ein vil at kommunane i utgangspunktet skal ha oppgåva som gravplassforvaltning, og at dei kyrkjelege fellestråda skal kunne overta oppgåvene, meiner utvalet at det rettsleg sett vil vere klarare og meir tenleg med ei lovføresegn om at oppgåver og mynde kan bli delegert frå kommunen til det kyrkjelege fellestrådet. Også ei slik regulering gjev kommunane ein handlefridom dei normalt ikkje har.

#### 9.4.3.5 Refleksjonar kring alternativ 4

Alternativ 4 går ut på at kommunane etter lova har oppgåvene som gravplassforvaltning, men at ein lokalt kan avgjere om oppgåver som ikkje går ut på å utøve offentleg mynde, kan gjerast av andre. Det kyrkjelege fellestrådet kan ta del i konkurransen om eit anbod eller gjere oppgåva på eit anna rettsgrunnlag innanfor gjeldande reglar, til dømes eigenregi. Dette er ein kjend modell for produksjon av velferdstenester i kommunane. Stålsett-utvalet legg inn nokre føresetnader:

- Kommunen skal «selv levere de publikumsrettede tjenestene».
- «Den enkelte innbygger må møte et kommunalt organ når det er behov for veiledning og inngåelse f.eks. av gravfestekontrakter.»

Stålsett-utvalet set her ei eksplisitt grense for kva for tenester kommunane kan setje ut på anbod. Det finst i dag få slike reglar. Ofte er det vanskeleg å trekkje heilt klare grenser mellom det å levere ei teneste og å rettleie innbyggjarane. Ein har ikkje kontroll på kven dei etterlatne ringer til med sine spørsmål. Ein har ikkje kontroll på om dei etterlatne spør gravaren (som kan vere kyrkjeleg tilsett og arbeider på gravplassen fordi det kyrkjelege fellestrådet vann anbodet på det grønfaglege arbeidet) og ikkje dei tilsette på det kommunale servicetorget.

Hovudskilnaden på alternativ 3 og 4 er at kommunane i alternativ 4 må forvalte all offentleg mynde sjølv. I vedlegg 2 gjev utvalet eit oversyn over oppgåvene etter gravferdslova og gravferdsforskrifta. Dersom kommunen tek over utøvinga av all mynde som i dag ligg til det kyrkjelege fellestrådet, vil kommunen langt på veg vere kontaktpunktet dei etterlatne møter utanom gravferds-

byrået og den som dei etterlatne vel til å ta seg av gravferdsseremonien.

#### 9.4.3.6 Oppgåveplasseringa

Utvalet tek ikkje stilling til om gravplassforvaltninga skal liggje til dei kyrkjelege fellestråda eller kommunane. Det er fullt mogleg med ei god rettsleg regulering av gravplassforvaltninga i begge høve.

## 9.5 Mellomnivået i gravplassforvaltninga

### 9.5.1 Innleiing

#### 9.5.1.1 Den kyrkjelege og den allminnelege forvaltningsstrukturen

På området til gravferdslova behandlar bispedømeråda klager over avgjerder i dei kyrkjelege fellestråda. Den hierarkiske strukturen på området til gravferdslova følgjer av gravferdslova § 24 om klage: «Enkeltvedtak som er truffet av kirkelig fellestråd eller menighetsråd etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til bispedømmerådet.»

I kyrkje-lova finst ikkje ei tilsvarande føresegn om generell hierarkisk struktur med bispedømerådet over dei kyrkjelege fellestråda. Etter kyrkje-lova har bispedømerådet mynde over fellestråda på nokre få område:

- Bispedømeråda behandlar klager på vedtak sokna eller fellestråda gjer etter offentleglova, sjå kyrkje-lova § 38 andre ledd.
- Sokna kan ikkje ta opp lån utan samtykke frå bispedømerådet, sjå kyrkje-lova § 16 første ledd.
- Lokale reglar om å krevje betaling for utleige av kyrkje skal godkjennast av bispedømerådet, sjå kyrkje-lova § 20 andre ledd.

Ein kan dermed ikkje tale om ein generell kyrkjeleg forvaltningsstruktur med bispedømerådet over sokna eller dei kyrkjelege fellestråda.

I offentleg forvaltning elles er det no så mange heimlar for klage til Fylkesmannen, heimlar for tilsyn frå Fylkesmannen og krav om godkjenning frå Fylkesmannen at Fylkesmannen i det generelle biletet er trinnet over kommunen i forvaltningsstrukturen (sjølv om det i utgangspunktet og prinsipielt etter kommunelova slett ikkje er meint slik).

### 9.5.1.2 *Kva for oppgåver ligg til bispedømeråda og fylkesmannsembeta?*

Utvalet gjev eit oversyn over oppgåvene etter gravferdslova og gravferdsforskrifta i vedlegg 2. Bispedømeråda har rolla som klage- og godkjenningssinstans, medan fylkesmennene tek avgjerd i enkelte typar saker som oskespreiing og privat gravstad. Der kommunen har teke over oppgåva som gravplassforvaltning, går Fylkesmannen inn i dei funksjonane bispedømeråda har.

Bispedømeråda og fylkesmannsembeta er ikkje underlagde omfattande styring frå departementet i form av krav i tildelingsbrev eller krav om rapportering. I årsrapportane sine gjer fylkesmennene i hovudsak greie for talet på saker.

### 9.5.1.3 *Tidlegare vurderingar av mellomnivået*

I samanheng med dei alternative forvaltningsmodellane dei vurderte, skriv Stålsett-utvalet, sjå NOU 2013: 1 side 220:

- Om alternativ 2: «En kan i et slikt alternativ rendyrke at staten har bestemt at Den norske kirke ved de ulike fellesrådene har tatt på seg et samfunnsoppdrag, og la saker, f.eks. klager og godkjenninger kobles til Fylkesmannen og ikke til bispedømerådet.»
- Om alternativ 3 og 4: «Det vil være rimelig å flytte klagesaker mv. til Fylkesmannen (...).»

Også innanfor Den norske kyrkja har ein på øvste nivå vore inne på dei same tankane. Kyrkjerådet skriv i saksgrunnlaget til Kyrkjemøtet i 2010, sjå sak KM 09/10 Endringer i gravferdslov og kirkelov – høringsuttalelse:

Kirkerådet har drøftet om en fortsatt bør opprettholde bestemmelsen i § 4 om bispedømmerådets rolle som godkjenningsmyndighet vedrørende anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av kirkegård og bygninger på kirkegård. (...)

Det bør vurderes om slike tillatelser bør samles hos fylkesmannen, men at evt. bispedømmerådet gis anledning til å uttale seg. At bispedømmerådet også skal fungere som overordnet gravferdsmyndighet, kan problematiseres, men Kirkerådet anser det fullt mulig at disse kan opptre som statlig fagmyndighet.

Kyrkjemøtet gjorde følgjande vedtak, som også er gjengjeve i Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.10.1:

Kirkemøtet ber departementet vurdere om tillatelser vedrørende anlegg og regulering av kirkegård bør legges til fylkesmannen, jf komiteens merknader i kap. 4.8.2.

Lovendringa gjaldt òi føresegn, gravferdslova § 4. Departementet viste til at bispedømerådet «på nesten alle områder er tillagt rollen som regionalt godkjennings-, klage- og ankeorgan vedrørende kirkelig fellesråds gravferdsforvaltning», sjå i Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.10.2. Departementet tok med andre ord ikkje spørsmålet om oppgåveplasseringa på mellomnivået opp til vurdering.

## 9.5.2 **Spørjeundersøking blant bispedømeråda og fylkesmannsembeta**

### 9.5.2.1 *Sakstypar og fordeling*

Utvalet sende eit spørjeskjema til dei elleve bispedømeråda og til dei fem fylkesmennene som behandlar saker frå kommunane som har teke over ansvaret frå fellesråda (Buskerud, Oslo og Akershus, Rogaland, Vestfold og Vest-Agder).

Utvalet spurde bispedømeråda og fylkesmennene om kor mange saker dei behandlar per år etter dei ulike føresegnene. Utvalet har i tabell 9.1 fordelt svara på fire typar saker: arealsaker, godkjenning av vedtekt, klagesaker og enkeltvedtak.

Administrasjonen i bispedømeråda sender få saker til behandling i det folkevalde bispedømmerådet. Stort sett er dette orienteringar og saker der bispedømmerådet skal gje høyringsfråsegn, men det hender at bispedømmerådet behandlar klagar òg.

### 9.5.2.2 *Nyttar ein lokalkunnskap i behandlinga av sakene?*

Saksbehandlinga på mellomnivået er stort sett skriftleg. Møte og synfaringar er likevel òg ein del av saksbehandlinga, og det blei rapportert om 63 møte eller synfaringar per år, frå 1 til 30 blant bispedømeråda.

Utvalet ønskte å finne ut om det har verdi at bispedømeråda og fylkesmannsembeta sit nærare gravplassforvaltninga lokalt enn til dømes departementet. Utvalet stilte derfor spørsmål om ein i arbeidet med dei ulike sakstypene nytta lokalkunnskap og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret. Lokalkunnskapen og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret blir trekt fram som viktig av bispedømeråda. Berre to av fylkesmen-

Tabell 9.1 Dei ulike sakstypene hos bispedømeråda og korleis dei fordeler seg.

Sakstype	Heimel	Prosent av talet på saker
Arealsaker	Godkjenne gravplassar (lova § 4), godkjenne ferdige gravplassar (forskrifta § 6), reguleringsplanar (forskrifta § 2)	69 prosent
Godkjenning av vedtekt	Gravferdslova § 21	14 prosent
Klagesaker	Gravferdslova § 24	11 prosent (37 saker)
Enkeltvedtak	Gravferdsforskrifta §§ 14, 15 og 20	6 prosent (21 saker)

nene svarte på dette spørsmålet, og dei svarte stikk motsett av kvarandre.

Om lag ni av ti bispedømeråd seier at dei nyttar lokalkunnskap og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret i behandlinga av arealsakene. Litt færre nyttar lokalkunnskap og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret i behandlinga av vedtektssaker og klagesaker. Om lag halvparten nyttar lokalkunnskap og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret når dei fattar enkeltvedtak. Svара tyder på at bispedømeråda ser stor verdi i at forvaltninga er desentral, og ser stor samanheng i oppgåvene ved kontoret.

#### 9.5.2.3 Kor mange dagsverk går med til gravplassakene kvart år?

Fem fylkesmenn har saker frå éin kommune kvar. Ein fylkesmann svarte at tidsbruken var «ubetydelig». Hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus går det med fem dagsverk kvart år på gravplassakene frå Bærum kommune med over 116 000 innbyggjarar (dvs. fleire innbyggjarar enn Aust-Agder fylke).

For mange bispedømeråd var det uråd å skilje mellom gravplassaker og andre areal- eller kyrkje-saker. Berre seks av elleve kontor svarte på dette spørsmålet. Svара varierte frå ei halv stilling (110 dagsverk) til 20 dagsverk.

#### 9.5.2.4 Kor mange medarbeidarar har kunnskap til å behandle saker etter gravferdslova?

Bispedømeråda svarer ulikt. Eitt kontor har éin person i ei halv stilling som kan behandle gravplassaker, medan tre andre rapporterer om éin saksbehandlar utan å gje opp stillingsdelen. Tre kontor har to aktuelle saksbehandlarar, medan to kontor har tre. Fleire kontor framhevar at dei gjer bruk av kompetansen hos gravplassrådgjevaren i arbeidet med sakene.

#### 9.5.2.5 Oppsummering og vurdering av svара

Spørjeundersøkinga stadfestar at det er relativt få saksbehandlarar ved bispedømeråda og i fylkesmannsembeta som arbeider med saker etter gravferdslova. Dei har til saman ein del saker kvart år, men hovudtrekket er at sakene etter gravferdslova berre tek ein mindre del av arbeidstida.

Dei fleste bispedømeråda svarer at dei nyttar lokalkunnskap og kunnskap frå andre gjeremål ved kontoret i saksbehandlinga. Dette kan vere uttrykk for at generell forvaltningskunnskap og kjennskapen til dei kyrkjelege fellestråda blir oppfatta som ein føremon. Dei gjennomfører til saman i snitt meir enn eitt møte eller synfaring knytt til gravplassakene kvar veke. Utvalet vil peike på at vurderingane som må gjerast i saksbehandlinga, i stor grad dreier seg om tolking av reglar og skriftleg saksbehandling. Det er derfor ikkje opplagt at det desentrale elementet er svært viktig på mellomnivået i gravplassforvaltninga.

#### 9.5.3 Vurdering: Framlegg om Fylkesmannen som mellomnivået i gravplassforvaltninga

Utvalet viser til at det i dag berre er på området til gravferdslova at bispedømeråda generelt er overordna dei kyrkjelege fellestråda. Dermed vil det ikkje bryte med ein gjennomgåande kyrkjeleg forvaltningsstruktur om Fylkesmannen blei det felles mellomnivået på området til gravferdslova. Det ville derimot bryte med den generelle offentlege forvaltningsstrukturen om bispedømeråda blei overordna dei kommunane som har teke over oppgåva som gravplassforvaltning.

Departementet har det overordna ansvaret for statistikk på områda til lovene departementet forvaltar, sjå kapittel 10.1. Fylkesmenn eller direktorat løyser på ei rekkje forvaltningsområde oppgåver som å samle inn og analysere statistikk og styringsinformasjon. Dersom det blir eit felles mellomnivå i gravplassforvaltninga, kan dette løyse

oppgåver for departementet og dermed gjere det mogleg å samle inn og analysere statistikk og styringsinformasjon som ein ikkje gjer i dag. Dette vil vere ein føremon ved eit felles mellomnivå.

Fylkesmennene har høg tillit og høg kompetanse når det gjeld behandling av klager på ei lang rekkje forvaltningsområde. Fylkesmennene har òg høg kompetanse på arealsaker. Kompetansen hos fylkesmennene i miljø saker kan òg vere relevant for arbeidet med gravplassar. At fylkesmennene allereie fører tilsyn med krematoria, vil gjere det mogleg å sjå krematorium og gravplassforvaltning nærare i samanheng. I den grad lokalkunnskap er viktig for saksbehandlinga på mellomnivået, vil dei 18 fylkesmannsembeta reint fysisk ha større nærleik enn dei 11 bispedømeråda. Det er likevel slik at fylkesmennene ikkje har same kunnskap om dei enkelte kyrkjelege fellesråda. Derimot har fylkesmennene brei kunnskap om kommunane og lokale tilhøve elles. For arbeidet med sakene etter gravferdslova meiner utvalet at Fylkesmannen har tilstrekkeleg nærleik til å danne seg det kunnskapsgrunnlaget som skal til.

Utvalet rår til at oppgåvene som bispedømeråda har etter gravferdslova og gravferdsforskrifta, blir overførte til fylkesmennene. Overføringa vil gje behov for å byggje opp kompetanse i fylkesmannsembeta. Det vil vidare vere behov for å etablere møteplassar og system for utveksling av informasjon om resultat av klagebehandling for å sikre rettslikskap.

Utvalet har vurdert om avgjerder som i dag ligg til mellomnivået, burde blir overførte til gravplassforvaltninga lokalt. Utover avgjerder om oskespreiing, sjå kapittel 11.2.3, gjer utvalet ikkje framlegg om overføringar av oppgåver.

#### 9.5.4 Sentralisering til eitt fylkesmannsembete

Stålsett-utvalet rår i NOU 2013: 1 side 357–358 til ei sentralisering av den administrative oppfølginga av livssynssamfunna utanom Den norske kyrkja. Ein slik modell kan også vere aktuell på området til gravferdslova. Det ville innebere at 17 fylkesmannsembete ville sende saker etter gravferdslova til behandling ved eitt fylkesmannsembete. At sentralisering til eitt fylkesmannsembete er ein aktuell modell, kan ein lese ut av at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, som etatsstyrer embeta, i brev 27. august 2013 har støtta framlegget til Stålsett-utvalet om å leggje «oppgåvene knyttet til godkjenning, oppfølging og tilsyn av tros- og livssynssamfunn» til eitt fylkesmannsembete.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opnar i heftet *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring* (datert 6. mars 2012) for sentralisering av oppgåver til eitt embete på side 40–41:

Kjernen i fylkesmannsembetet er ivaretagelsen av oppgåver som er knyttet til gjennomføringen av nasjonal politikk på områder der førstelinjetjenesten er lagt til kommunene. (...)

I tillegg til territorialprinsippet (fylkene) er fylkesmannsembetene i all hovedsak organisert ut fra et generalistprinsipp som innebærer at alle fylkesmenn er delegert den samme myndigheten og de samme oppgåvene. Men oppgavedifferensiering og spesialisering embetene imellom er heller ikke fremmed for Fylkesmennene. (...) Vi finner eksempler på oppgavedifferensiering hos fylkesmennene også i dag: Fylkesmannen i Hordaland har landsdekkende ansvar for opplæring i kriminalomsorgen, Fylkesmannen i Aust-Agder tilsvarende for håndteringen av utenlandseksamener, mens Fylkesmannen i Oslo og Akershus har et landsdekkende ansvar for valgtekniske oppgåver. (...)

Behov for økt profesjonalisering av marginale saksområder eller større grad av likebehandling kan være hensyn som taler for differensiering av oppgåver embetene imellom. Spesialisering og oppgavedifferensiering hos fylkesmennene kan også være et alternativ til direktorisering ved utflytting av oppgåver fra departementene, i tillegg til at slike løsninger også vil kunne gi en ønsket desentraliserings-effekt. Det kan være gode grunner for i større grad å åpne opp for en slik utvikling også hos fylkesmennene. (...)

En slik begrenset utvikling kan bidra til å øke, sikre og mer effektivt gjøre bruk av viktig faglig kompetanse som det kan være mangelfullt på, noe som i neste omgang kan føre til bedre kvalitet på avgjørelsene og raskere saksbehandling. Særlig vil dette ha gyldighet på de mindre saksområdene med særlige kompetansekrav og hvor de enkelte embetene kanskje ikke behandler så mange saker hvert år.

Spørsmålet om sentralisering på mellomnivået har også vore oppe i Sverige. Etter juli 2012 er det berre 7 av 21 länsstyrelser som behandlar saker etter begravningslagen, medan alle länsstyrelser behandlar saker etter miljø- og kulturminnelovgivninga.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sjå kapittel 4.5.2 og Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 65.

Gravferdslova er eit døme på «de mindre saksområdene med særlege kompetansekrav og hvor de enkelte embetene kanskje ikke behandler så mange saker hvert år». Ei sentralisering vil gje eitt fagmiljø og eitt arkiv. Dette kan medverke til auka fagkunnskap og større rettslikskap. Ved at oppgåva ligg til fylkesmannsembeta, vil ein kunne nytte kompetansen og kontaktane til dei ulike embeta i dialogen med gravplassforvaltninga lokalt, til dømes til å arrangere opplæringskonferansar i samband med nytt regelverk.

Utvalet legg vidare vekt på at eitt embete vil kunne ta oppgåver som departementet ikkje kunne leggje til alle embeta, dvs. vere eit «alternativ til direktoratisering». Det praktiske arbeidet med å hente inn og systematisere data til nasjonal statistikk er eit aktuelt døme på ei slik oppgåve. Eit anna døme er å utarbeide generell rettleiing retta mot innbyggjarar og gravplassforvaltninga lokalt. I tråd med vanleg praksis kan fylkesmannsembeta ikkje rettleie fellesråda eller kommunane i konkrete saker dersom embetet dermed gjer seg inhabil i ei eventuell klagesak.

Dersom mellomnivået i gravplassforvaltninga blir éin fylkesmann, vil avstanden til gravplassforvaltninga lokalt bli større. Lokalkunnskapen og kunnskapen frå andre delar av verksemda til bispedømerådet eller Fylkesmannen ville ikkje kome til nytte. Utvalet meiner at føremonene ved sentralisering av mellomnivået klart er større enn ulempene. Nokre av ulempene kan truleg kompenseras ved at nokre sakstypar blir sende til den lokale Fylkesmannen til fråsegn før endeleg avgjerd.

## 9.5.5 Gravplassrådgjevaren

### 9.5.5.1 Fagleg støttespelar og rådgjevar

Stillinga går langt attende i tid og er uttrykk for eit behov no og tidlegare for å gje gravplassforvaltninga frå lokalt til sentralt nivå fagleg støtte på sjølvstendig fagleg grunnlag på eit vis som eit departement ikkje kan gje, sjå 9.2.2.

I Danmark er det rådgjevarar i gravplassaker i stifta. Kirkeministeriet har fastsett reglar om Folkekirkens konsulentar, mellom anna såkalla kyrkjegardskonsulentar. Det er inga sentral finansiering. Verksemda til desse kyrkjegardskonsulentane blir finansiert av sokna som nyttar tenestene deira.

Stålsett-utvalet blei bede om å vurdere plasseringa av gravplassrådgjevaren, sjå NOU 2013: 1 side 226:

Utvalget har ikke gått konkret inn på de arbeidsoppgavene stillingen faktisk ivaretar. I den grad stillingen innebærer generelle forvaltningsoppgaver knyttet til gravferd, mener utvalget den ikke bør være knyttet til ett bestemt trossamfunn. Gravferdsloven forvaltes i dag av det departement som ivaretar Den norske kirke, mens ansvaret for de øvrige tros- og livssynssamfunnene ligger i et annet departement og gravferdskonsulentstillingen er lagt til et bispedømme. Dette vanskeliggjør en god samordning som også ivaretar minoritetenes behov og sikrer likebehandling.

Ved en samordning av tros- og livssynspolitikken, vil det være logisk å koordinere dette feltet også administrativt. Gravferdskonsulenten bør være plassert inn i en slik samlet struktur for å kunne ivareta hensynet til de ulike tros- og livssynstradisjonene og borgere uten noen slik tilhørighet når det gjelder gravferd.

Vestfold Krematorium har teke til orde for at ein har kompetansebehov i krematoria på same vis som i gravplassforvaltninga elles, sjå høyringsfråsegn til Stålsett-utvalet 5. juli 2013. Innspelet er i denne samanhengen relevant med tanke på utforminga av funksjonen til gravplassrådgjevaren i framtida.

### 9.5.5.2 «Fagleg forum»

I NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* heiter det på side 138:

Utvalget anbefaler at det uavhengig av hvem som skal ha det fremtidige forvaltningsansvaret, legges til rette for at det i hvert bispedømme/fylke etableres et faglig forum som kan ha en rådgivende funksjon i forhold til fellesråd/kommune. Forumet bør ha særlig fokus på samarbeid mellom de ansvarlige for gravferdsseremoni og gravferdsforvaltning, ulike behov når det gjelder gravferdsskikker og gravlundene som kulturminner.

Departementet skriv i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* side 110:

Når det gjelder Gjønnesusvalgets forslag om opprettelse av regionale fagråd med rådgivende oppgaver overfor de lokale myndigheter innen kirkegårdsforvaltningen, viser høringen at mange instanser støtter forslaget. Departementet mener forslaget bør vurderes som ett av flere mulige tiltak som kan bidra til å

avdekke og avhjelpe praktiske og andre utfordringer som er på dette området, ikke minst for livssynsminoriteter.

Tanken om faglege forum blei avvist i Prop. 81 L (2010–2011) *Endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover*.

Departementet mener at et gravferdsfaglig forum på bispedømmenivå vanskelig vil kunne ha den nødvendige nærhet til den lokale gravferdsforvaltning. Etter departementets oppfatning er det de personene som skal samhandle om den enkelte gravlegging, som vil ha mest nytte av å komme sammen og utveksle kunnskap og erfaringer.

### 9.5.5.3 Vurdering

Gravplassrådgvjeveren representerer den tyngste nasjonale fagkompetansen når det gjeld gravplassar, gravlegging, vedtekter osv. Stillinga vida-refører eit fagleg sjølvstende som er mindre vanlig i forvaltninga i dag.

Utvalet meiner at det også framover vil vere behov for eit kompetansemiljø som kan gje rettleiing i konkrete saker som er til avgjerd på mellomnivået. Det er også behov for eit kompetansemiljø som kan gje gravplassforvaltninga lokalt generell rettleiing. Det er viktigare korleis ein kan gje meir rettleiing til gravplassforvaltninga lokalt, enn kvar ein plasserer gravplassrådgvjeverstillinga organisatorisk. Utvalet viser til framlegget i kapittel 9.7.2 nedanfor om å utarbeide ein skriftleg rettleiar for gravplassforvaltninga lokalt og meir rettleiing retta mot innbyggjarane.

Organisatorisk meiner utvalet at stillinga og funksjonane til gravplassrådgvjeveren kan plasserast hos den eine Fylkesmannen som etter framlegget ovanfor skal utgjere mellomnivået i gravplassforvaltninga. Her vil kompetansen til gravplassrådgvjeveren auke kvaliteten på saksbehandlingen på mellomnivået slik som i dag, vere tilgjengeleg for å gje råd til departementet og kunne gje generell rettleiing til gravplassforvaltninga lokalt. Det er avgjerande at ein skil mellom å gje generell rettleiing (typisk om regelverk) og rettleiing i konkrete saker (der Fylkesmannen kan bli inhabil i klageomgangen om gravplassrådgvjeveren har gjeve konkrete råd). Med ei slik organisatorisk plassering kan ein kome eit stykke, men utvalet vil peike på at behovet for rettleiing kan vere større i åra framover enn det som lét seg dekkje med éi stilling, til dømes med tanke på auken i talet på

avlidne dei neste tiåra, behovet for nye gravplassar og tilpassinga til ønska til dei etterlatne.

## 9.5.6 Tilsynsordning

### 9.5.6.1 Ingen heimel for tilsyn

Gravferdslova heimlar ikkje statleg tilsyn med gravplassforvaltninga lokalt. Der kommunen har teke over oppgåva som gravplassforvaltning, gjeld reglane om internt tilsyn og kontroll i kommunelova kapittel 12 og regelen om administrativ styring og kontroll i kommunelova § 23. Kyrkjeleg fellelsråd har eit driftsansvar for gravplassane, men kontrollen med verksemda er ikkje regulert. Til dømes har Fylkesmannen ikkje lovheimel til å stanse gravlegging på ein gravplass, slik som Regionförvaltningsverket har i Finland.<sup>13</sup>

### 9.5.6.2 Tidlegare ordning i Noreg

I NOU 2006: 2 skriv utvalet:

Den lokale befolkningen måtte ta ansvar for bygging og vedlikehold av kirkebygg og tilhørende kirkegård. Fra 1200-tallet ble det vanlig å velge egne kirkeverger/kirkeombud som fikk ansvar for kirkens bygninger og eiendom. Vervet gikk på omgang blant bygdas velstående menn. (...) Fra 1837 ble kirkevergen et kommunalt verv. En av kirkevergens oppgaver var å føre tilsyn med kirkegården. (...) Lov om menighetsråd av 1920 ga de lokalt valgte menighetsrådene en del tilsynsoppgaver for kirkegården.

Tilsynet var tidlegare regulert i visitasreglementet for biskopane av 1909 som tema på visitasmøtet; «Der forhandles (...) om, hvorvidt (...) kirkegaard er i forsvarlig stand». Gravplassane blei tekne ut av visitasreglementet av 1987. Gravplassane var eit aktuelt mål for synfaring ved prostebesøk etter tenesteordning for prostar av 1993. Dåverande kyrkjegardskonsulent blei nytta som fagperson ved slike synfaringar. Gravplassane er ikkje omtalte i noverande tenestordningar. Tilsyn tydde både det vi i dag forstår som forvaltning, og ei form for etterprøving, sjå Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) side 39.<sup>14</sup> I Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) side

<sup>13</sup> Sjå begravningslagen 3 kap 8 §.

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) gjer greie for tilsynet etter tidlegare kyrkjelov. Sjå også NOU 1989: 7 side 78–79 om «tilsyn og overtilsyn» og elles side 226–228, 231–232, 236–237. «Overtilsyn» blei definert som «godkjenningsorgan på regionalt nivå i NOU 1989: 7 side 303.



44 heiter det: «Dersom kirkelig fellesråd inngår avtale om å overføre forvaltningsansvaret til kommunen, vil rådet for øvrig kunne forbeholde seg retten til bl.a. å føre tilsyn med kirkegårdene...», men det manglar klar føresegn i kyrkjelova og gravferdslova om tilsyn med gravplassane.

#### 9.5.6.3 Danmark

I Danmark er det sokna som har ansvaret for gravplassane. I *lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde* kapittel 5 finst reglar om tilsyn med gravplassane, sjå lovbekendtgørelse nr. 7 af 3. januar 2007, med de ændringer, der følger af lov nr. 47 af 28. januar 2009:

§ 23. Menighedsrådet har det daglige tilsyn med kirken og kirkegården.

§ 24. Hvert år inden 1. oktober skal menighedsrådet sammen med en bygningskyndig foretage syn over kirken og kirkegården.

§ 25. Om synsforretningen foretages tilførsel til kirkens protokol. En udskrift af denne indsendes til provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.

§ 26. Mindst hvert 4. år forestås det i § 24 nævnte syn af provsten. Provsten fastsætter datoen for synet og indkalder menighedsrådet til deltagelse i synet. I synet deltager en bygningskyndig person, der er valgt af provstiudvalget. Provsten kan vælge at deltage i synet. Synsforretningen ledes af den af provstiudvalget valgte bygningskyndige eller af provsten, hvis denne deltager. Forretningen indføres i en for hele provstiet fælles synsprotokol og i kirkens protokol. Provsten sørger for, at en udskrift af forretningen tilgår provstiudvalget, der afgør, hvad der videre skal foretages.

#### 9.5.6.4 Sverige

I Sverige fører länsstyrelsen (fylkesmannen) tilsyn med verksemda på gravplassane.<sup>15</sup> Tilsynet som länsstyrelsen i Sverige utøver etter begravningslagen, er hendingsbasert, dvs. ikkje systematisk eller kontinuerleg.

Etter skiljet mellom staten og Svenska kyrkan i 2000 skal länsstyrelsen oppnemne eit såkalla begravningsombud som skulle vere ombod for gravplassverksemda i sitt sokn, også med tanke på livssynssamfunn utanom Svenska kyrkan.<sup>16</sup>

Riksrevisionens undersøkning kan tale mot å satse på statleg til syn i Noreg, sjå nærare kapittel 4.5 og Riksrevisionen 2006 side 28.

#### 9.5.6.5 Vurdering: Framlegg om gravplassutval i dei kyrkjelege fellesråda

Utvalet ser ikkje behov for statleg tilsyn med gravplassforvaltninga lokalt. Utvalet meiner at behovet for forbetring som alltid finst i ei verksemd, blir betre møtt ved eigenkontroll enn med statleg tilsyn. Der kommunen har teke over oppgåva som gravplassforvaltning, er det ikkje behov for nye reglar om eigenkontroll fordi krava i kommunelova om eigenkontroll er dekkjande. Utvalet gjer derfor framlegg om at det kyrkjelege fellesrådet får plikt til å gjennomføre synfaringar og tilsyn lokalt, og at ein ny § 23b i gravferdslova skal lyde:

#### § 23b Gravplassutvalg

*Kirkelig fellesråd skal nedsette et gravplassutvalg med minst fem medlemmer hvorav tre skal være medlemmer i fellesrådet, herunder kommunens representant. Utvalget skal minst en gang i valgperioden synfare alle gravplassene i kommunen og føre tilsyn med gravplassforvaltningen ellers. Utvalget skal rapportere til fellesrådet. Kommunen skal ha kopi av rapporten og resultatet av behandlingen i fellesrådet.*

*Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke dersom ansvaret etter loven her er overført til kommunen etter § 23 andre ledd.*

#### Merknader:

- Føresegna regulerer tre av fem medlemmer i gravplassutvalet. Dei to siste medlemmene kan bli rekrutterte frå andre livssynssamfunn, til dømes blant dei som møter på dei årlege møta etter gravferdslova § 23 tredje ledd.
- Representanten frå kommunen, sjå kyrkjelova § 12 første ledd bokstav b, skal sitje i gravplassutvalet.
- Der kommunen har teke over oppgåva som gravplassforvaltning, gjeld krava om kontrollutval. Sjølv om det er lite tenkjeleg at kontrollutvalet sjølv er på synfaring på gravplassane, kan dei tinge forvaltningsrevisjon av gravplassforvaltninga og vere i dialog med administrasjonssjefen eller andre i administrasjonen om internkontrollen med gravplassforvaltninga.

<sup>15</sup> Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 64. Sjå drøfting i Prop. 2011/12:51 kap 8 om tilsynet.

<sup>16</sup> Sjå nærare begravningslagen 10 kap og Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 65.

### 9.5.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegget om å flytte oppgåver frå bispedømeråda til fylkesmennene krev overføring av pengar frå tildelinga til bispedømeråda til tildelinga til fylkesmennene. Dette vil innebære ei overføring av pengar frå Kulturdepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har ansvaret for den generelle tildelinga til fylkesmennene.

Det var få som svarte på spørsmålet om ressursbruk i spørjeundersøkinga, så utrekninga baserer seg på eit skjøn. Det vil vere tenleg å sjå nærare på tala før ein endeleg fastset uttrekket frå overføringa til bispedømeråda. Utvalet legg til grunn at saksbehandlarressursar tilsvarande om lag to heile stillingar, ein tredels stilling arkivarressurs og ein tredels stilling i leiarressurs bør trekkjast frå tildelinga til bispedømeråda og overførast til tildelinga til fylkesmennene.<sup>17</sup> Det må òg trekkjast ut kostnader til feriepengar, arbeidsgjevaravgift, kontor osb. som skjønsmessig er 61 prosent. Uttrekket blir på om lag 2 millionar kroner.

Framlegget om tilsynsutval som skal synfare gravplassane ein gong i valperioden, vil krevje noko administrativt arbeid, men utvalet skal ikkje ha godtgjersle i større grad enn medlemene i det kyrkjelege fellesrådet. Meirkostnadene er for små til å rekne ut.

### 9.6 Sentralt nivå i gravplassforvaltninga

Ståsett-utvalet skriv: «Det vil være rimelig å flytte (...) lovansvaret til et departement eller en departementsavdeling som ikke kan knyttes til et spesielt trossamfunn», sjå NOU 2013: 1 side 220. Utvalet vil peike på at kyrkje og gravferd historisk sett har vore ein heilskap. For det første hang det seremonielle og det praktiske tidlegare saman. Nokre reglar stod i lov, medan andre stod i føresegner om rituala. Presten var ein sentral aktør i både det praktiske og det seremonielle. – Og for det andre fordi gravplassane gjerne låg ved kyrkjene.

Utvalet er ikkje bede om å ta stilling til om kyrkjelova og gravferdslova skal høyre under same avdeling eller same departement. Organiseringa av departementa vil framleis vere opp til statsministeren. Utvalet viser til at det ikkje lenger er

<sup>17</sup> Utvalet legg til grunn at leiarar i bispedømeråda har ei årsløn på kr 548 700, saksbehandlarar kr 465 300 og arkivleiarar kr 407 800.

noko krav om at tilsette i kyrkjeavdelinga skal vere medlemmer i Den norske kyrkja, sjå nærare Prop. 71 L (2011–2012) punkt 8 og merknadene til kyrkjelova § 38. Det taler for at organiseringa bør veljast ut frå kva som er tenleg for oppgåveløysinga. Utvalet vil peike på at så lenge gravferdslova legg oppgåva til dei kyrkjelege fellesråda, og så lenge det kommunale finansieringsansvaret for gravplassforvaltninga følgjer av kyrkjelova § 15, vil det neppe vere tenleg om gravferdslova blir forvalta av ei anna avdeling eller av eit anna departement enn kyrkjelova. Utvalet vil likevel peike på at departementet bør skilje mellom kyrkjesaker og saker om gravferd, til dømes i strukturen på nettstaden sin.

## 9.7 Informasjon og rettleiing

### 9.7.1 Informasjon til innbyggjarane

Gravferdsbyråa møter dei etterlatne kort tid etter dødsfallet og har ein nøkkelrolle når det gjeld å rettleie dei etterlatne og gje dei praktisk støtte.

Helsedirektoratet gav i 2009 ut rettleiaren *Når ein av våre nærmaste dør*.<sup>18</sup> På 31 sider gjer ein greie for praktiske gjeremål etter eit dødsfall, folketrygda, arv, økonomi, nokon å snakke med og sorgreaksjonar.

#### 9.7.1.1 Danmark

På nettstaden til Ministeriet for Ligestilling og Kirke finn ein sida *Når nogen dør – 10 praktiske råd til pårørende* som gjer greie kort for rolla til gravferdsbyrå, likklede, bærebil, kister og urner, kyrkjeleg gravferd, gravstad, gravstell, vedtekter for gravplass, flytting av gravlagde og tilvisning til meir informasjon.<sup>19</sup> Også forbrukarstyresmaktene gjev informasjon om gravferd.<sup>20</sup>

På nettstaden borger.dk. finn ein under punktet *Sundhed og sygdom* informasjon om dødsfall og gravferd. Den korte hovudinnleiinga lyder: «En afdød skal enten begraves eller brændes (kremes). Begravelse eller kremation skal normalt ske senest otte dage efter dødsfaldet» Underpunktene er:

- Begravelse
- Begravelseshjælp

<sup>18</sup> <http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/nar-en-av-vare-nermeste-dor/Publikasjoner/nar-en-av-vare-nermeste-dor-nynorsk.pdf>.

<sup>19</sup> Sjå <http://miliki.dk/kirke/livets-begivenheder/doesfald/praktiskeraad/>

<sup>20</sup> Sjå <http://www.forbrug.dk/Test-og-raad-foer-du-koeber/Sundhed-og-personligt/Begravelser>.

- Begravelsespladser
- Dødsfald
- Dødsfald i udlandet
- Efterlevelseshjælp

Nettstaden peikar ut tre gjeremål ein kan løyse digitalt:

- Anmodning om begravelse eller ligbrænding
- Ansøg om begravelseshjælp
- Nedskriv dit ønske om spredning af aske over åbent vand

Deretter følger nærare informasjon om følgjande tema:

- Vælg begravelse eller ligbrænding
- Kirkelig begravelse
- Borgerlig begravelse
- Askespredning – skriv dit ønske ned
- Hvordan foregår askespredning
- Hvis du vil klage
- Få mere at vide
- ...og tilvising til rettslege kjelder

#### 9.7.1.2 Utan [www.noreg.no](http://www.noreg.no)...

Tidlegare var det informasjon om gravferd på [noreg.no](http://noreg.no), men denne nettstaden er endra til ein portal berre for elektroniske tenester. I Prop. 1 S (2013–2014) for Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet heiter det på side 113:

Innbyggerportalene Norge.no og Minside har vært virkemidler for å gi innbyggerne lettere tilgang til offentlig informasjon og tjenester. I flere år har bruken av Norge.no, Minside og Svartjenesten gradvis gått ned. Samtidig er Direktoratet for forvaltning og IKTs vurdering at virksomhetene selv er blitt bedre på samordnet og helhetlig informasjon og veiledning til brukerne. Som en konsekvens av dette besluttet direktoratet å endre innretningen på sine innbyggerrettede tjenester. Minside ble avvirket vinteren 2012. Norge.no fokuserer fra våren 2013 på å vise vei til digitale tjenester fra forvaltningen.

Utvalet beklagar at staten med omlegginga av [noreg.no](http://noreg.no) har gjeve opp å ha ein felles nettstad med informasjon om offentlege tenester og reglar. På dei smale sektorane som ikkje har store direktorat og informasjonsstabar, blir informasjonen til innbyggjarane mindre tilgjengeleg. Det blir vidare meir tilfeldig kva for informasjon innbyggjarane får – for det første fordi dei kanskje ikkje finn fram, og for det andre fordi dei som skriv informa-

sjonen på Wikipedia eller nettstaden til gravferdsbyrå, Den norske Kyrkja eller Human-Etisk Forbund, kan ha ulike motiv for kva dei vel å gje informasjon om.

#### 9.7.1.3 ...må innbyggjarane kunne leite på [www.regjeringa.no](http://www.regjeringa.no)

Informasjonen om gravferd på [regjeringa.no](http://regjeringa.no) ligg under Kulturdepartementet som eit underpunkt under temaet kyrkje. Underpunktet heiter *Gravplassar, kremasjon og gravferd*. Her finn ein følgjande:

- Ei kort innleiing på 119 ord.
- Lenke til tekst om gravplass, kremasjon, gravferd og gravminne på til saman 320 ord. Teksten er orienterande, men er ikkje skriven direkte til dei etterlatne og inneheld ikkje tips og råd.
- Lenke til tekst om oskespreiing (føresegnene frå det seinaste rundskrivet).
- På høgre side er det lenke til kontaktinformasjon til gravplassrådgjevar Åse Skrøvset.

Eitt av måla med nettstaden til regjeringa er å «gi korrekt, oppdatert og helhetlig informasjon om den enkeltes rettigheter og plikter», og brukarar i offentlig forvaltning er nemnde som ei særleg viktig målgruppe, sjå nærare *Strategi for regjeringa.no 2011–2013. Revisjon av strategi fra april 2006–Januar 2011*.<sup>21</sup> Ansvar for innholdsproduksjon på [regjeringa.no](http://regjeringa.no) ligg til den administrative leiinga i departementa. Døme på område der [regjeringa.no](http://regjeringa.no) gjev brukarretta rettleiing er:

- Arv etter foreldre på Justis- og beredskapsdepartementets nettstad<sup>22</sup>
- Gjeldsordning på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets nettstad<sup>23</sup>
- Pasientinformasjon på Helse- og omsorgsdepartementets nettstad<sup>24</sup>

Utvalet meiner at gravplassar bør vere eit eige punkt på nettstaden til departementet, ikkje eit underpunkt under temaet kyrkje. Kulturdepartementet bør gjere ein innsats for å gje oppdatert og

<sup>21</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/Om-nettstedet/strategi-organisering-og-historikk-/strategi-og-organisering-av-regjeringenn/strategi-for-regjeringenno-2011-2013.html?id=641505>.

<sup>22</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/arv/sub/arv-etter-foreldre.html?id=713290>.

<sup>23</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/forbrukerpolitikk/gjeldsproblemer.html?id=670299>.

<sup>24</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/pasientinformasjon.html?id=86962>.

brukarretta informasjon om gravferd på nettstaden sin. Omlegginga av noreg.no gjer dette endå meir aktuelt, men brukarretta informasjon er uansett ein del av føremålet til regjeringa.no.

#### 9.7.1.4 Føresegn om informasjonsverksemd

Kommunane er det forvaltningsnivået som innbyggjarane oftast møter. Kommunane har ein sentral funksjon som rettleiar for innbyggjarane, både når det gjeld kommunale tenester og når det gjeld å finne fram i forvaltninga elles.

Kommuneforlaget tilbyr innhald til nettstaden til kommunane. Gjennom å abonnere på *Nasjonal tenestekatalog* får over 200 kommunar oppdatert informasjon om eit breitt spekter av tenester med lenke til rettskjelder og annan informasjon, mellom anna tre fyldige tekstar om gravferd, gravplassar og oskespreiing.

Det er eit stort potensial for å gje betre rettleiing til innbyggjarane om gravferd og gravferdslova. Utvalet oppmodar dei kyrkjelege fellestråda og kommunane til å gå gjennom nettstaden sin og lenke opp til god informasjon som ein kan finne i Helsedirektoratets rettleiar og på nettstadene til mellom andre Human-Etisk Forbund og Den norske kyrkja.

Utvalet rår til at gravplassforvaltninga får den same plikta til å drive informasjonsverksemd som kommunane har. Føresegna vil ikkje ha sjølvstendig verknad for dei kommunane som har teke over oppgåva som gravplassforvaltning. Med kommunelova § 4 som førebilde gjer utvalet framlegg om at nytt siste ledd i gravferdslova § 23 lyde:

*Gravplassforvaltningen skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet.*

#### 9.7.1.5 Kunngjering av lokale gravplassvedtekter på Lovdata

Lovdata er den sentrale kjelda til rettsinformasjon frå sentralforvaltninga og lokalforvaltninga. Vedtektene som blir fastsette lokalt etter gravferdslova § 21, er lokale forskrifter og skal kunngjerast på Lovdata. Status no er at få vedtekter ligg på Lovdata. Dette bør bispedømeråda følgje opp i rettleiinga til dei kyrkjelege fellestråda.

#### 9.7.1.6 Økonomiske og administrative konsekvensar

Arbeidet med å utvikle og vedlikehalde nytt innhald om gravferd på regjeringa.no vil krevje inn-

sats frå Kulturdepartementet, men ligg allereie innanfor ansvarsområdet til departementet som forvaltar av gravferdslova.

Føresegna om å drive informasjon og om å kunngjere vedtektene vil krevje administrativ innsats frå gravplassforvaltninga og frå kommunane, men inneber elles ikkje auka kostnader.

### 9.7.2 Rettleiing til gravplassforvaltninga

Det høyrer med til sektoransvaret til departementet som er ansvarleg for ei lov, å gje rettleiing til det forvaltningsnivået som skal forvalte lova overfor innbyggjarane og produsere tenestene. Gravferdslova er utdjupa i ei rekkje rundskriv gjennom åra, men det finst ingen samla rettleiar. Den som vil vite meir om lova, kan lese kommentarane til lova som er skrivne av avdelingsdirektøren i Kulturdepartementet med ansvar for lova. Kommentarene ligg på rettsdata.no, og ein må abonnere for å lese dei.

I Sverige kan den lokale gravplassforvaltninga støtte seg til ein rettleiar utarbeidd av Svenska kyrkans arbeidsgivarorganisation. Svenskane er gjerne grundige, og den siste utgåva frå 2013 er på over 200 sider. Den svenske rettleiaren gjev råd om korleis gravplassforvaltninga skal gå fram i enkelte typar saker, og kva spørsmål som må vurderast. På nettstaden til Svenska kyrkans arbeidsgivarorganisation finst malar på dokument.

I Danmark har Ministeriet for Ligestilling og Kirke gjeve ut ei rad praktisk retta rettleiarar til gravplassforvaltninga lokalt. I 1996 gav Kirkeministeriet ut ein rettleiar om rolla og utfordringa til Folkekirken i møte med religiøst mangfald. Same år kom ein rettleiar om vedtekter for gravplassane. Seinare gav ministeriet ut ein rettleiar om medarbeidersamtalar og ein om ugras. Saman med instituttet Skov & Landskab ved Københavns universitet er det gjeve ut ein rettleiar om styring av drifta på gravplassar, praktisk drift av gravplassar og om kvalitet på gravplassar (alle tre frå 2010).

Utvalet rår til at departementet utarbeider ein praktisk rettleiar for gravplassforvaltningane. Aktuelle tema for ein rettleiar i Noreg kan mellom anna vere:

- Rolla som forvaltningsorgan
- Finansieringssystemet. Kyrkjelova § 15 og gravferdslova §§ 3 og 21
- Vedtektene for gravplassen, framlegg til vedtekter
- Planlegging av gravplasskapasitet
- Krav til gravplassar. Saksgang ved godkjenning av nye (delar av) gravplassar

- Gravferdsformene: kistegravlegging, urnegravlegging, oskespreiing
  - Krava til graver generelt og graver «særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livsynsmessige minoriteters behov»
  - Drift av gravplass. Etikk og rolleklarleik
  - Krava til drift av krematorium. Etikk og rolleklarleik
  - Oppgjersordninga ved gravlegging av utanbygds
  - Reglane for utrekning av pris for grav i minnelund og kolumbarium
  - Gravminne
  - Leige av grav
  - Avtalar om gravstell
  - Avgjerder gravplassforvaltninga lokalt har heimel til å ta. Krav til saksbehandling, openheit og arkiv. Førebuing for behandling i klageinstansen
  - Vern etter gravplassforskrifta § 27
  - Krava til rapportering til statistiske føremål.
- Om bruk av KOSTRA

- Døme på tema i årsmelding frå gravplassforvaltninga og gravplassmeldingar til kommunestyret
- Malar for avtalar, vedtak osb.

I arbeidet med ein rettleiar kan det vere tenleg med ei referansegruppe for å få ei breidd, slik at rettleiaren kan vere til nytte for gravplassforvaltningar av ulik storleik og organisering – og slik at rettleiaren også kan vere til nytte for andre aktørar. Aktuelle deltakarar i referansegruppa kan vere arbeidstakarorganisasjonane, KA, Norsk forening kirkegårdskultur og Virke Gravferd.

Dette framlegget vil ha økonomiske konsekvensar for staten, men kan gje betre etterleving av gravferdslova lokalt. Utvalet reknar med at utarbeiding og trykking av ein rettleiar vil koste om lag 700 000 kroner. Rettleiaren bør vere gratis, men når førsteopplaget er sendt ut, vil det vere tilstrekkeleg om rettleiaren kan lastast ned frå Internett.

## Kapittel 10

# Styringsinformasjon, statistikk og forskning

Utvalet er bede om å «vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på gravferdsområdet». Utvalet ser på dette som ein svært sentral del mandatet. Gjennom arbeidet har utvalet merka kor viktig kunnskap er, og kor lite ein veit i dag.

Først i dette kapittelet skal vi sjå på relevante data som blir produserte i dag. Deretter skal vi skissere behovet for styringsdata på gravferdsfeltet og kome med konkrete framlegg til ny rapportering i KOSTRA. Til sist i kapittelet peikar utvalet på behovet for forskning på gravferdsfeltet og nemner konkrete tema for forskning.

### 10.1 Ansvar for statistikk og forskning

Statistikk er definert slik i statistikklova § 1-2:

(1) Statistikk er tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeiding av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet.

(2) Offisiell statistikk er statistikk som gøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ.

Departementets ansvar for forskning som ansvarleg for gravferdslova spring ut av sektoransvarsprinsippet, sjå St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning* side 68:

Sektorprinsippet er et grunnleggende og viktig prinsipp i norsk forskning. Prinsippet innebærer at hvert enkelt departement har et overordnet ansvar for forskning på og for sin sektor/sine ansvarsområder. Alle departementene har både et langsiktig ansvar for forskning for sektoren – det brede sektoransvaret – og et ansvar for forskning for å dekke departementets eget kunnskapsbehov for politikkutvikling

og forvaltning herunder miljøansvaret. I kort-het vil sektoransvaret omfatte følgende:

- et overordnet ansvar for forskning for sektoren
- et ansvar for å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov
- et ansvar for å finansiere forskning for sektoren
- et ansvar for internasjonalt forskningsarbeid.

Sektorprinsippet bidrar til et sterkt forskningsengasjement i mange departementer og sikrer forskning med høy grad av relevans i forhold til de ulike sektorenes behov. Kunnskapsutvikling og forskning er en integrert del av politikkutviklingen, og er ett av flere virkemidler for å realisere målene for den enkelte sektoren. Den tette koblingen mellom politikkutvikling og forskning er en styrke ved det norske systemet.

Kyrkjerådet har fått ansvaret for kyrkjeleg statistikk, sjå brev frå FAD til Kyrkjerådet 18. november 2011. Kyrkjerådet blei ny part i databehandlaravtalen med SSB i staden for FAD, og utgiftene på om lag kr 785 000 blei innarbeidde i tildelinga frå FAD til Kyrkjerådet, sjå også brev 7. februar 2012 frå FAD til SSB. Ansvaret for statistikk på gravferdsfeltet ligg framleis til Kulturdepartementet. Gravferd er ein del av ansvaret til KOSTRA-gruppa for kyrkje.

### 10.2 Data som blir produsert i dag

#### 10.2.1 Gravplassforvaltninga lokalt

Gravplassforvaltninga gjennomfører gravferder og har dermed opplysningar om den avlidne (namn, dato for fødsel og død) og noko om sere-monistaden. Disse opplysningane er gjerne lagde inn i eit fagsystem og er rådata for informasjon i media om melde dødsfall og gravferdsseremoniar. Informasjonen blir nokre stader lagd ut på Internett av gravplassforvaltninga.

Gravplassforvaltninga skal lage kart over gravplassane med opplysningar om kven som er gravlagde i gravene, sjå gravferdsforskrifta § 4. Desse gravkarta har tradisjonelt vore på papir. Dei mest vanlege IKT-baserte fagsystema i gravplassforvaltninga er Ecclesia eller Gravlund. Til saman blir desse fagsystema nytta av 390 gravplassforvaltningar. Dette inneber at berre nokre få kyrkjeverjer i dag løyser oppgåvene på gravplassane utan IKT-baserte fagsystem.

I desse fagsystema registrerer ein gravlegging, graver, gravleigeavtalar osb. Desse fagsystema er vurderte til ikkje å vere grunnlag for å utarbeide statistikk på nasjonalt nivå, sjå *Om kirkestatistikk* side 16–17. Til dette vil utvalet peike på at ambisjonen bør vere at ulike fagsystem kan «snakke saman». Dersom ikkje personvernomsyn set avgrensingar, til dømes ved tilstrekkeleg anonymisering og avtalar mellom dataeigar og systemeigar, bør det vere mogleg i framtida å trekke statistiske data ut av fagsystema. Dersom ein kjem til at IKT er vesentleg for kvaliteten på oppgaveløysinga eller naudsynt som grunnlag for offentleg statistikk, kan det vere eit alternativ å vurdere å påleggje gravplassforvaltningane å nytte eit IKT-basert fagsystem og påleggje IKT-leverandørane å gje informasjon til SSB eller departementet.

### 10.2.2 Medlemsregisteret til Den norske kyrkja

Kyrkjeboka er eit ansvar som ligg til det kyrkjelege fellesrådet, ikkje til gravplassforvaltninga. Den norske kyrkja fører eit register over medlemene sine, sjå forskrift 25. februar 2000 nr. 298 om *Den norske kirkes medlemsregister*. Registeret skal innehalde informasjon om gravferda til medlemene: «gravferd: navn på og fødselsnummer for avdøde, dato for dødsfall og dato og sted for jordfestelse (gravferdsseremoni),» sjå forskrifta § 2 andre ledd bokstav d. Medlemsregisteret for Den norske kyrkja skal vere elektronisk og kan dermed vere ei kjelde til både statistikk og forskning, sjå forskrifta §§ 3 og 7 andre ledd. Dette registeret inneheld ikkje informasjon om gravferdsform. Uansett omfattar dette registeret berre dei som er medlemmer i Den norske kyrkja. Kyrkjerådet opplyser at dei ikkje har planar om å utvide medlemsregisteret med informasjon om den avlidne eller om gravferda.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Personleg opplysning frå Ole Inge Bekkelund i Kyrkerådet.

### 10.2.3 Kommunen

Kommunen yter ei rekkje tenester til den eldre delen av befolkninga og vil derfor få informasjon i samband med dødsfall, men dette er ikkje informasjon av nytte for statistikk kring gravlegging og gravferd.

### 10.2.4 Gravplassforvaltninga over kommunenivået

Ifølgje embetsoppdraget skal fylkesmennene

- «behandle søknader om privat gravplass for nedsetting av askeurne og eventuelt sette vilkår
- behandle søknader om tillatelse til å spre aske for vinden
- behandle klager over enkeltvedtak som er truffet av kommunen i medhold av gravferdsloven.»

Fylkesmennene skal i årsrapporten gje «oversikt over antall saker i hver kategori og utfallet i disse sakene.» Teksten som fylkesmennene skriv om dette i årsrapporten sin, blir ikkje gjennomgått eller samanfatta av Kulturdepartementet. I saksarkiva til fylkesmennene finn ein opplysningar om alle som har søkt om løyve til å spreie oske. I 2012 blei alle fylkesmennene kontakta av dagleg leiar ved eit krematorium med spørsmål om sakene om oskespreiing, slik at ein har informasjon om det eine året, sjå Asp 2012.

Bispedømekontora og fylkesmennene er klageinstans etter gravferdslova og godkjenner tiltak og planar i fellesråda og kommunane. I arkiva blir det registrert informasjon om sakene. Denne informasjonen blir i dag ikkje samla inn som grunnlag for statistikk. Ein har til dømes ikkje nasjonale tal på kor mange kvadratmeter gravplass eller kor mange nye graver som blei godkjente i 2012.

### 10.2.5 Krematoria

Krematoria i Noreg har ulike eigarar: Kommunar eig elleve, fellesråd eig elleve, eit interkommunalt selskap eig eitt, og eigarskapen for eitt er uavklart. Uansett eigarskap har krematoria plikt til å registrere ein del data, sjå gravferdsforskrifta § 35.

Gravplassrådgjevaren samlar inn talet på kremasjonar ved alle krematorium og talet på kremasjonar som gjaldt avlidne som var busette i kommunen der krematoriet ligg.

Gravplassrådgjevaren samlar òg inn talet på oskespreiingar. Ved oskespreiing blir dei fleste

urner utleverte ved krematoriet, men åtte oskeurner utleverte frå gravplassforvaltninga i Asker kommune har truleg ikkje kome med i statistikken for 2012. Sommaren 2013 sende utvalet eit spørjeskjema til krematoria og fekk stadfesta at nokre oskespreiingar ikkje blir fanga opp i statistikken. Ved 15 av 24 krematorium blir urner med oske som skal spreia, utleverte ved krematoriet. Ved dei andre krematoria blir nokre eller alle urner med oske som skal spreia, sende til gravplassforvaltninga lokalt. 4 krematorium noterer ikkje oskespreiinga i statistikken dersom oska i ei urne skal spreia i ein annan kommune. Dei resterande 15 som svarte på spørsmålet, seier dei noterer utanbygds spreingar i statistikken, men 2 av desse streka under at dei berre kan notere slik informasjon dersom det står på skjemaet. Av dei 21 krematoria som svarte på dette spørsmålet, meiner 18 at statistikken er riktig, medan 3 meiner at statistikken gjev for låge tal.

Etter forureiningsforskrifta § 10-9 skal krematorium av kategori I (som ikkje er avgrensa til 200 kremasjonar i året) melde frå til forureiningsstyresmakta (Fylkesmannen) om talet på kremasjonar kvart år innan 1. mars. Fylkesmannen får dermed allereie i dag tal på kremasjonane i dei største krematoria. Denne informasjonen blir lagd inn på Altinn av krematoria sjølve, med andre ord er dette registerdata som kan nyttast om igjen.

### 10.2.6 Kirkedatabasen

Kvart år rapporterer alle sokn om aktivitetar og oppmøte osv. Dette statistikkansvaret ligg til Kyrkjerådet, ikkje til departementet. Kyrkjerådet lager eit skjema i samarbeid med KiFO som blir kalla *Årsstatistikk for Den norske kyrkje*, og svara blir samla inn av SSB. Desse dataa blir sorterte på prosti og bispedømme og publiserte av Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD) på [www.nsd.uib.no/data/kirke](http://www.nsd.uib.no/data/kirke). Det einaste talet som er relevant for gravferdsfeltet, er talet på gravferdsremoniar utførte av Den norske kyrkja. Rekneskapstal er ikkje del av denne datainnhentinga.

### 10.2.7 KOSTRA

Den såkalla KOMmune-STat-RApporteringa (KOSTRA) gjev styringsinformasjon til nytte både for staten og kommunane. Statistikken blir publisert av SSB.

Arbeidet i KOSTRA følger en årlig syklus og blir utført av en rekke arbeidsgrupper som har

ansvar for hvert sitt fagområde. Arbeidsgruppene vurderer hvilken informasjon som skal etterspørres og hvordan data skal samles inn og publiseres. I arbeidsgruppene deltar både kommunesektoren, statlige etater og departementer og Statistisk sentralbyrå, med fagdepartementene som den øverste ansvarlige for rapporteringen innen eget fagområde. Arbeidsgruppene legger hver sommer fram en rapport med sine forslag til endringer i rapporteringspliktene. I etterkant av innstillingene fra arbeidsgruppene, normalt i månedsskiftet august/september, koordinerer et samordningsråd alle vedtak og avgjørelser med sikte på å bli enige om endringer i rapporteringspliktene. Alle de involverte instansene er representert i rådet, som blir ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, med Statistisk sentralbyrå som sekretariat.<sup>2</sup>

For å gje kommunane høve til å samanlikne seg med andre kommunar med same føresetnader har SSB delt kommunane inn i 16 grupper etter innbyggjartal og økonomiske faktorar. KOSTRA skal òg gje grunnlag for betre dialog mellom kommunane og innbyggjarane. KOSTRA-sidene på [ssb.no](http://ssb.no) har fire nivå:

- Nivå 1: Utvalde nøkkeltal viser sektorovergripande tal som lånegjeld per innbyggjar og smakebitar frå dei viktigaste sektorområda.
- Nivå 2: Nøkkeltal for kvart sektorområde. Nøkkeltala stiller saman ulike tal for å få fram eit tal som seier noko om til dømes lokalpolitisk prioritering eller om effektivitet i tenesteproduksjonen.
- Kvalitet: Tal som skal seie noko om kvaliteten på tenesta ut frå objektive tilhøve (ikkje opplevinga til innbyggjarane, såkalla subjektive faktorar).
- Nivå 3: Grunnlagsdata. Her ligg tala som ligg til grunn for nøkkeltala og mykje meir.

Nøkkeltala i KOSTRA kan delast i følgjande grupper:

- Prioritering: Kor stor del av dei frie inntektene som går til ein sektor eller ei teneste. Netto kostnader delte på talet på innbyggjarar.
- Produktivitet: Kor mykje ressursar som går med til å produsere ei teneste. Brutto kostnader delte på talet på brukarar eller tenester.

<sup>2</sup> Sjå KRDs hefte Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren side 34, H-2277 B.



- Dekningsgrad: Kor mange i den aktuelle målgruppa som får ei teneste.
- I tillegg kan ein publisere tal for eigenbetalinga frå innbyggjarane

KOSTRA er basert på registerdata frå ulike kjelder og rapportering frå mellom anna kommunane, fylkeskommunane og felleråda.<sup>3</sup> Ei slik kjelde er til dømes NSD.

Arbeidet er organisert av SSB under eit samordningsråd der dei aktuelle departementa er med. Departementa er òg med i dei ulike arbeidsgruppene som har ansvaret for sektorstatistikken i KOSTRA. Det er ei eiga arbeidsgruppe som er ansvarleg for kyrkjeleg statistikk, dvs. funksjonane 390, 392 og 393 i rekneskapa. Funksjon 393 er rekneskapskoden for gravferdsfeltet, medan 390 er funksjonen for kyrkje og 392 for andre religiøse føremål (tilskot til livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja).

### 10.2.8 NAV

Dødsfall blir registrerte i NAV fordi det fører til bortfall av pensjon, barnetrygd og andre ytingar.

Søknader om behovsprøvd gravferdsstønad eller stønad til båretransport inneheld informasjon om den avlidne. Søknad om båretransport inneheld informasjon om transporten som kan seie noko om kremasjon og om gravlegging utanfor heimkommunen. Hos NAV blir søknadene om båretransport lagt inn i eit fagsystem der ein kan søkje opp følgjande tal:

- Talet på søknader som blei imøtekomne.
- Kva månad vedtaket blei gjort.
- Kva fylke den som søkte om båretransport, budde i (ikkje der den avlidne var busett).

### 10.2.9 Politiet

Krematoriet skal melde frå til politiet minst tre dagar før kremasjon, sjå gravferdslova § 10 fjerde ledd. Meldinga skal gå til politiet på staden der dødsfallet skjedde. Høyrer krematoriet ikkje frå politiet innan utgangen av fristen, blir den avlidne kremert.

### 10.2.10 Spesialisthelsetenesta

Dødsfall blir registrerte i dødsårsaksregisteret, sjå forskrift 21. desember 2001 nr. 1476 om *innsamling og behandling av helseopplysninger i Dødsårsaksregisteret*. Føremålet med registeret er å «gi grunnlag for informasjon og kunnskap for planlegging, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av helse- og omsorgstjenesten og helse- og omsorgsforvaltningen». Til dømes blir personnummer, heimkommune og dødskommune registrert.

Dødsfall blir òg registrerte i samband med ventelistene, sjå spesialisthelsetenestelova § 2-4 og forskrift 7. desember 2000 nr. 1233 om *ventelisteregistrering*. Det går fram av merknadene til § 4 i forskrifta at spesialisthelsetenesta skal registrere årsaka til at ein pasient ikkje lenger er aktuell for behandling, mellom anna om pasienten er død.

### 10.2.11 Dødsfallsbehandlinga

#### 10.2.11.1 Fråsegn frå lege

Ein lege skal gje fråsegn om dødsfall ho eller han blir kjend med i verksemda si, sjå § 36 i lov 2. juli 1999 nr. 64 om *helsepersonell*. Legen skal melde frå til politiet dersom dødsfallet har teikn på å vere unaturleg, sjå forskrift 21. desember 2000 nr. 1378 om *leges melding til politiet om unaturlig dødsfall o.l.*

#### 10.2.11.2 Registreringa i folkeregisteret

Rask oppdatering er eit hovudomsyn for folkeregisteret. Dette er sjølvstendig viktig for alle dei einingane som trekkjer informasjon frå folkeregisteret. Folkeregisteret er administrativt ein del av Skattedirektoratet.

Det er stilt omfattande krav til føringa av folkeregisteret i forskrift 9. september 2007 nr. 1268 om *folkeregistrering*. Dødsfall blir registrerte på bakgrunn av melding frå tingretten eller lensmannen, sjå § 3-2. Den avlidne skal få kode 5 som betyr død, og dato for dødsfallet skal registrerast, sjå § 2-1. Kommunenummeret på bustadkommunen skal mellom mykje anna også vere oppdatert.

#### 10.2.11.3 Gjeldande skiftelov

Etter gjeldande rett kan dødsfall meldast til «lensmannen, namsfogden eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver eller til tingretten», sjå skiftelova § 12a. Orienteringa på nettstaden til Domstolsadministrasjonen seier:

<sup>3</sup> Framdrifta i rapporteringa er slik: SSB sender ut skjema for rapportering 1. november, rapportering individdata skjer 15. januar, rapportering elles til SSB 15. februar, førebelse nøkkeltal blir publisert 15. mars, og endelege nøkkeltal blir publisert 15. juni.

Når noen dør, bør den som er nærmeste pårørende straks ta kontakt med et begravningsbyrå. I tillegg til selve gravferden er det mange praktiske ting som skal ordnes. Blant annet skal dødsfallet meldes til lensmannen i lensmannsdistriktet og ellers til tingretten i det distriktet der avdøde bodde.

Som regel vil begravningsbyrået etter avtale ordne med dette. Men som nær slektning eller ektefelle kan du også melde fra om dødsfallet selv direkte til tingretten. Tingretten kan gi deg videre veiledning, blant annet om hvordan du kan gjøre opp dødsboet etter avdøde.<sup>4</sup>

Oslo byfogdembete skriv på nettstaden sin:

Oslo byfogdembete mottar i de fleste tilfeller melding om dødsfall fra et begravningsbyrå. Dødsfallet blir registrert på grunnlag av en legeerklæring. Vi sender melding om dødsfall til Kirkegårdsmyndighet, folkeregister og trygdekontor.

Fra pårørende har vært hos begravningsbyrået, og frem til byrået har meldt dødsfallet til retten, tar det ca. tre dager.<sup>5</sup>

#### 10.2.11.4 NOU 2007: 16 Ny skiftelov

Utvalet som la fram NOU 2007: 16 *Ny skiftelov*, skulle sjå på om dødsfallsbehandlings framleis skulle liggje i domstolane. Utvalet gjekk inn for å føre vidare ordninga med at døds melding skulle gå til tingretten, men ville oppheve høvet til å melde dødsfall til lensmann eller andre instansar, sjå NOU 2007: 16 kapittel 7. Rapporten har vore på høyring og er til oppfølging i Justis- og beredskapsdepartementet.

#### 10.2.11.5 Endringa i gravferdslova i 2011

Gravferdslova kravde tidlegare at fråsegn frå lege skulle liggje føre ved krav om kremasjon (§ 10 fjerde ledd) og ved krav om gravlegging (§ 11). I Prop. 81 L (2010–2011) la departementet til grunn at den naudsynte dokumentasjonen og registreringa av dødsfall var regulert i skiftelovgjevinga. Det blei mellom anna vist til NOU 2007: 16 *Ny skiftelovgivning*. Dette var bakgrunnen for framlegget

om at gravferdslova ikkje lenger skulle krevje fråsegn frå lege.

Praksis hadde utvikla seg slik at ei fråsegn frå tingretten kom i staden for fråsegna frå legen. I fråsegna frå tingretten blei det stadfesta at fråsegna frå legen var motteken og i orden. Det normale er at byråa melder dødsfall til tingretten. I og med at verken fråsegna frå legen eller stadfestinga frå tingretten eller liknande er naudsynte for å få avlidne gravlagd, har byråa ikkje lenger det same presset på seg til å melde dødsfallet. Dermed kjem meldinga om dødsfallet seinare til tingretten, og dermed kjem meldinga og fråsegna frå legen seinare til politiet. Konsekvensen har blitt at politiet iblant ikkje har fråsegna frå legen framfor seg når dei tek stilling til om dei skal krevje kremasjonen utsett.

#### 10.2.11.6 Høyringa av NOU 2007: 16

I høyringa av NOU-en sa Skattedirektoratet seg usamd i framlegget om at melding om dødsfall skal gå til tingretten, sjå brev 28. april 2009. Skattedirektoratet meiner at omsynet til rask oppdatering av folkeregisteret er viktigare enn omsynet til rettleiing av dei etterlatne om arv og skifte; utvalet hadde lagt størst vekt på dette siste omsynet. Melding om dødsfall direkte frå legen til folkeregisteret vil vidare kunne sendast elektronisk og dermed vere automatisk oppdatert i dei registra som trekkjer sine opplysningar frå folkeregisteret dagen etter.

I høyringa sa Domstolsadministrasjonen «at bare et organ bør være mottaker av dødsfallsmeldinger. Dette kan etter vårt skjønn være enten tingrettene eller folkeregistrene.»<sup>6</sup> I eit seinare brev i den same høyring sa Domstolsadministrasjonen at dei ville arbeide for at:

domstolenes virksomhet bør søkes spisset mer i retning av dømmende virksomhet. (...) Vi vil imidlertid fremheve at spørsmålet om å vurdere å ta ut forvaltningsoppgaver fra domstolene, er et grunnleggende og prinsipielt spørsmål som også er en del av en mye bredere vurdering om domstolenes videre utvikling fremover. (...) I forhold til ny skiftelovgivning antar vi det er aktuelt å foreta en (ny) vurdering av om dødsfallsregistreringene og oppgavene domstolene gjør i fasen mellom registrering og frem til skifteform er avklart, bør ut av domstolene.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> <http://www.domstol.no/no/Ekteskap-og-arv/Dodsfall-og-arv/> 5. februar 2013.

<sup>5</sup> <http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Oslo-byfogdembete/Arv-og-skifte/Om-arv-og-skifte/Kontakt-med-retten-ved-dodsfall/> lasta ned 8. november 2013.

<sup>6</sup> Sjø brev 11. juni 2009.

<sup>7</sup> Brev 23. november 2010.

Det har over tid vore ein trend i retning av færre forvaltningsoppgåver i domstolane, og Domstoladministrasjonen opnar altså for at registrering av dødsfall og skifteattestar osb. kan gå same vegen. Denne haldninga blei stadfesta i høyringsfråsegna datert 16. august 2013 frå Domstoladministrasjonen til NOU 2013: 1:

Slik vi vurderer det, tilsier ovennevnte at vig-selsmyndigheten bør tas ut av domstolene og plasseres lokalt. (...) For øvrig er det etter Domstoladministrasjonens syn også andre ikke-dømmende oppgaver som bør tas ut av domstolene, slik at domstolene kan konsentrere seg om den dømmende virksomhet. Dette gjelder for eksempel notarialbekreftelser, dødsfalls- og bobehandling, samt klage over gebyrer og tilleggsavgifter etter vegtrafikkloven. Vårt forslag er at det etableres «lokale rettssentre» for å ivareta noen av oppgavene som flyttes ut av domstolene.

Utvalet ser at utviklinga i domstolane og i dødsfallsbehandlinga kan bli viktig for gravplassforvaltninga. Dersom det blir etablert eit stor tal «lokale rettssentre» på kommunalt eller interkommunalt nivå som kan ta seg av seremoniar og enklare avgjerder og klagesaker, kan også oppgaver på gravferdsområdet bli lagde dit. Dersom dødsfallsbehandlinga blir gjennomgått på ny, vil det vidare vere mogleg å innarbeide ei registrering av data som kan danne grunnlaget for ein betre statistikk på gravferdsfeltet.

#### 10.2.11.7 Moderniseringsprosjektet i folkeregisteret

I folkeregisteret går det føre seg eit moderniseringsprosjekt der registreringa av dødsfall er ein del. Folkeregisteret legg i prosjektet til rette for å ta imot elektronisk døds melding frå lege, det vil seie tilstrekkeleg informasjon til å registrere dødsfallet i folkeregisteret.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Forprosjektfasen til moderniseringsprosjektet skal vare ut 2014. Ein tek sikte på hovudprosjektfase frå 2015. Parallelt finn det stad ein teknisk revisjon av folkeregisterlova i Finansdepartementet. – I moderniseringsprosjektet arbeider folkeregisteret òg med kva for kontaktperson knytt til den avlidne som skal registrerast i folkeregisteret. I dag blir kontaktpersonen registrert av domstolane, og informasjonen gjeve over til folkeregisteret, men det kan setjast spørsmålsteikn ved det juridiske grunnlaget for val av person og dermed for denne registreringa. – I Danmark har IT-kontoret i Ministeriet for Ligestilling og Kirke arbeid fram ein modell for elektronisk døds melding, men utan at fråsegn frå legen er integrert, sjå omtale i det danske bladet Kirkegården oktober 2012 side 10–11.

Kor raskt dødsfall blir registrert i folkeregisteret, heng saman med kor fort meldinga kjem inn til folkeregisteret, og kor fort dei arbeider der. Finansdepartementet har i si etatsstyring sett eit mål om at dødsfall skal vere registrerte innan ni dagar etter dødsfallet. I 2012 blei dette nådd i berre 67 prosent av sakene. Av 42 654 registrerte dødsfall blei dødsfallet registrert i løpet av:

- mellom 1 og 4 dagar: 5582 saker (13 prosent)
- mellom 5 og 9 dagar: 22899 saker (54 prosent)
- mellom 10 og 15 dagar: 9314 saker (22 prosent)
- mellom 16 og 20 dagar: 2172 saker (5 prosent)
- mellom 21 og 30 dagar: 1365 saker (3 prosent)
- etter 30 dagar: 1322 saker (3 prosent)

Kor fort registreringa skjer, er ei viktig side ved kvaliteten i folkeregisteret. Utvalet vil peike på at rask registrering i folkeregisteret også har noko å seie for velferda til dei etterlatne. Rask registrering gjer det mogleg for offentlege og private verksemdar å endre status på den avlidne raskare og dermed unngå at dei etterlatne får brev, krav osb. Sakene der dødsfallet blir registrert seinare enn 16 dagar etter dødsfallet, utgjer 11,4 prosent av alle dødsfall. Utvalet meiner at raskare registrering av dødsfall i folkeregisteret bør vere ein prioritet.

### 10.3 Rett styringsinformasjon

#### 10.3.1 Kva er kjekt å vite, og kva er naudsynt å vite?

I mandatet er utvalet bede om å «vurdere behovet for innhenting av styringsdata og behovet for styrket kunnskap på gravferdsområdet.» Direktoratet for økonomistyring nyttar ordet «styringsinformasjon» om informasjon om resultatata i verksemda som er relevante for den interne og eksterne styringa av verksemda for å nå overordna mål, sjå DFØs rettleiar *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten* (2010) side 21. I dette avsnittet vil utvalet sjå på årleg rapportering som styringsinformasjon for lokalt og sentralt nivå.

Kommunal- og regionaldepartementet skreiv i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*:

Det klare målet er likevel at staten ikkje skal påleggje kommunesektoren krav om rapporteringar som ikkje blir brukte aktivt. Rapporteringa skal gje styringsinformasjon som verkar inn på politikktutforminga eller som er naudsynt for kontrollføremål, og det er viktig å skilje mellom kva som er kjekt å vite, og kva

som er naudsynt å vite. Utgangspunktet bør vere at innrapporterte data skal ha nytte både for staten og for kommunesektoren, og at rapporteringskrava blir utforma i eit samarbeid mellom dei to partane. Staten må vere medveten om ansvaret sitt og ikkje påleggje kommunesektoren unødige rapporteringsbyrder.

(...) Arbeidsformene og rutinane som er opparbeidde, til dømes gjennom arbeidsgruppene i KOSTRA, legg til rette for gode prosessar. Det er derfor eit mål at den rapporteringa som i dag ligg utanfor KOSTRA, som går att årleg, og som ikkje går gjennom etablerte kanalar, skal bli teken inn i dei prosessane som går i KOSTRA. Det vil sjølvsagt òg kunne skje at statlege organ treng informasjon som ikkje er like nyttig for kommunane eller fylkeskommunane, men i slike tilfelle bør det vere eit klart mål at innhentinga skal skje på ein mest mogleg effektiv måte, til dømes ved at det er kopla opp mot fagsystem i sektoren, slik at dei kommunane og fylkeskommunane det gjeld, enkelt kan skaffe fram informasjonen.

Utvalet legg vekt på at eit krav om rapportering berre bør vere aktuelt der informasjonen kan vere til nytte både for staten og for gravplassforvaltninga lokalt. Rapportering frå gravplassforvaltninga lokalt gjev grunnlag for dekkjande nasjonale tal. Rapporteringa gjer det dermed mogleg for gravplassforvaltninga lokalt å samanlikne seg med andre – og å bli samanlikna med andre. Rapporteringa skaper transparens som er grunnlaget for at innbyggjarane kan få både kunnskap og tryggleik om korleis ei viktig offentleg oppgave blir løyst.

#### 10.3.1.1 Verksamdene og deira organisasjonar har òg eit ansvar

Utvalet meiner at gravplassforvaltninga, verksemdene og deira organisasjonar har eit ansvar for å finne fram informasjon som er interessant i praksis, men som ikkje er aktuelt som tema i offentleg statistikk eller som ledd i evaluering av offentlege verkemiddel. Som døme vil utvalet peike på følgjande spørsmål som kunne vere interessante for verksemdene på gravplasssektoren:

- Tidsbruk og effektivitet på gravplassane. Kor lang tid det går frå dødsfallet til kister og urner blir sette ned i jorda.
- Energibruk, tidsbruk og effektivitet i krematoria. Kor lang tid det går mellom dødsfallet og kremasjon og mellom kista blir motteken og kremasjonen.

- Tilsette, trivsel, HMS og kompetanseutvikling.
- Røynsler med interkommunalt samarbeid om krematorium. Avtalar og prisar på kremasjon.
- Som vist i vedlegg 3 er gjenbruk ein sentral faktor i gravplassøkonomien. For å forstå lokale kostnadstilhøve må ein kjenne graden av gjenbruk, og dette kan dermed vere styringsinformasjon som gravplassforvaltninga kan ha nytte av.

Ei undersøking av spørsmåla ovanfor i eit utval gravplassforvaltningar eller krematorium kan gje god informasjon.

For ei gravplassforvaltning som vil vere brukarretta, bør det heller ikkje vere av vegen å sende ut ei enkel brukarundersøking saman med fakturaen for gravleige.

#### 10.3.2 Rapporten Om kirkestatistikk

Departementet nedsette ei arbeidsgruppe for å sjå nærare på statistikken om Den norske kyrkja. Departementet, Kyrkerådet, KA og KiFO deltok i arbeidet. Rapporten blei levert i februar 2011. Arbeidsgruppa meinte at «Opplysninger fra gravferdssektoren må inngå på en bedre måte i offisiell statistikk enn det som er tilfelle i dag», sjå Om kirkestatistikk 2012 side 25–26. Arbeidsgruppa peikar på følgjande opplysningar som moglege tema for utvida informasjonsinnhenting og statistikk, sjå Om kirkestatistikk side 25:

- frammøtte ved gravferd
- talet på kremasjonar
- talet på oskespreiingar
- talet på anonyme gravleggingar
- talet på gravleggingar i namna minnelund
- kor mange som blir gravlagde i ein annan kommune enn heimkommunen
- kor mange gravleggingar som er særskilt tilrettelagde for religiøse minoritetar
- tilgangen på livssynsnytrale seremonirom i kommunane
- interkommunalt samarbeid om krematorium
- kor lang tid det går før kister og urner blir sette ned i jorda

I boka *Religionsstatistikk og medlemsforståelse* (Breistein og Høeg 2012) blir det gjort greie for at vi i Noreg manglar ein dekkjande religionsstatistikk. Utvalet vil peike på at ein bør vere merksam på at behova til forskarar kan vere andre enn behovet for styringsinformasjon for forvaltninga. Utvalet meiner at arbeidsgruppa går for langt der som kommunane eller dei kyrkjelege fellestråda årleg skulle rapportere på alle temaa ovanfor.

Utvalet viser til at data som årleg blir rapporterte i KOSTRA, bør vere til nytte for forvaltninga lokalt og sentralt. Utvalet vil vidare peike på at kostnaden med å finne fram data ikkje må vere høgare enn nytten. Tal som ligg i rekneskap eller andre register, er lette å hente ut, medan det er meir krevjande å rapportere tal som ein må finne fram manuelt og føre på eit skjema til SSB. Det er vesentleg at den som rapporterer, faktisk har tala og kan kontrollere om tala er rette.

### 10.3.3 Vurdering av publiseringa i KOSTRA i dag

#### 10.3.3.1 Overskrifta

Gravferd er formelt sett ein del av ansvaret til KOSTRA-gruppa for kyrkje. Dette bør kome fram i namnet til gruppa og publiseringa på nettstaden ssb.no. Utvalet viser til at ei rekkje sektorområde har lange overskrifter som viser elementa i tenesta, og rår til at overskrifta i KOSTRA-publiseringa blir endra frå «Kirke» til «Kirke og gravplasser».

#### 10.3.3.2 Kva som i dag blir publisert

SSB publiserer i KOSTRA 20 detaljerte nøkkeltal (såkalla nivå 2) under overskrifta kyrkje. Av desse er det berre eitt som seier noko om gravferd eller gravplassane: «Kirkelige gravferder i prosent av antall døde Enhet: Prosent». Dette talet seier noko om posisjonen til Den norske kyrkja som seremonileverandør, men treffer ikkje i kommunar som tek imot eller gjev frå seg mange utanbygds avlidne. Der ein tek imot mange utanbygds gravleggingar, kan Den norske kyrkja gravleggje fleire enn talet på avlidne i kommunen.

KOSTRA gjev ikkje svar på kor mykje pengar dei kyrkjelege fellestråda og kommunane nyttar til gravplassane. Dersom ein går inn på Statistikkbanken på SSB sine sider, vil ein finne rekneskapstala for kommunane fordelte på funksjonar, mellom anna 393 for gravferd, sjå tabell 05065: *Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt* (K). Her er det ført brutto driftsutgifter på i overkant av 383 millionar kroner i 2012, men som utvalet kjem attende til, er kommunerekneskapen per i dag ikkje dekkjande for ressursbruken i dei kyrkjelege fellestråda.

#### 10.3.3.3 KOSTRA bør vere hovudkanal for publisering av styringsinformasjon om gravferd

Utvalet legg til grunn at styringsinformasjon om oppgåvene etter gravferdslova bør publiserast i KOSTRA fordi dette er hovudkanalen for statistikk om offentlege tenester produserte lokalt eller av fylkeskommunane.

#### 10.3.3.4 Statistikken for gravferd bør vere knytt til kommunen

Arbeidsgruppa bak rapporten *Om kirkestatistikk* peikar på at gravferdsoppgåvene blir løyste på fellesrådsnivå (dvs. kommunenivå), medan den kyrkjelege statistikken elles er knytt til oppgåver som blir løyste på soknenivå, sjå Om kirkestatistikk side 25 og 27. Tilrådinga til arbeidsgruppa var: «Alle registrene som leverer tall til bruk i kirkelig statistikk bør tilstrebe å ha sokn etc. som laveste organisatoriske nivå (...)», sjå Om kirkestatistikk side 35.

Gravferdsfeltet har stor samanheng med kommunenivået gjennom ansvaret kommunane har for finansieringa, og fordi det kyrkjelege fellestrådet er geografisk samanfalande med kommunen. Utvalet meiner at det relevante nivået for statistikk om gravferd er kommunen, ikkje soknet.

Departementet er som nemnt ansvarleg for statistikken. Departementet kan delegere oppgåva til underliggjande etat, til dømes eit direktorat eller eitt fylkesmannsembete. Departementet har overlate kyrkjestatistikken til Kyrkjerådet, sjå tildelingsbrev av 14. februar 2013 til Kyrkjerådet. Utvalet legg til grunn at Kyrkjerådet ikkje kan vere statistikkansvarleg for gravferdsfeltet.<sup>9</sup>

#### 10.3.3.5 Så mykje informasjon som mogleg bør kome frå registerdata

Registerdata finn ein i administrative fagsystem og i rekneskap. Registerdata er det vanlege grunnlaget for offentleg statistikk. SSB har ei rolle med å samle slike data. Statistikken om gravferd bør i så stor grad som mogleg byggje på registerdata. Forvaltningssystemet bør, om mogleg, bli lagt opp slik at ein skaper pålitelege registerdata.

<sup>9</sup> I Finland er det Kyrkostyrelsen som hentar inn tal for gravleggingar, prisar, rekneskapstal osv. frå gravplassforvaltningane lokalt og set dei saman til nasjonal statistikk. Tala frå krematoria blir samla inn av Begravningsverksamhetens centralförbund i Finland. Sjå Statistisk årsbok för kyrkan 2012 side 209.

Dersom ein treng grunnlag for statistikk der dataa ikkje finst som registerdata, må det rapporterast manuelt. Delar av KOSTRA-statistikken byggjer på at kommunane svarer på eit spørjeskjema. Utvalet legg til grunn at det er den som har oppgåva, som normalt bør rapportere – slik at kvaliteten på dataa blir best mogleg. Det vil seie at det er nærleik mellom handling og rapportering.

### **10.3.4 Skilje mellom økonomien til gravplassane og økonomien til kyrkja**

#### *10.3.4.1 Rekneskapsdata er basis for KOSTRA-tala*

Fordi det er standardiserte krav til føringa av rekneskapa til kommunane, kan rekneskapa nyttast til å finne ut kor mykje pengar kommunane bruker til dei ulike oppgåvene sine. Tal for ressursbruk er basis for ein stor del av informasjonen i KOSTRA. I dag blir rekneskapstala publiserte under eitt for kyrkjelege føremål og gravplassane i KOSTRA nivå 2. Spørsmålet i dette avsnittet er kvar rekneskapstal for gravplassforvaltninga skal hentast frå, og korleis dei skal skiljast frå anna verksemd.

#### *10.3.4.2 Kvar finst tal for økonomien til gravplassforvaltningane i dag?*

Rekneskapstala til kommunane blir samla inn av SSB og publiserte av SSB i KOSTRA. Rekneskapstala til dei kyrkjelege fellesråda blir samla inn og publiserte på nasjonalt nivå av SSB. Rekneskapstala blir ikkje publiserte på fellesrådsnivå. Med andre ord kan dei kyrkjelege fellesråda ikkje måle seg opp mot kvarandre slik kommunane kan i KOSTRA.

Berre nokre få kommunar har teke over oppgåva som gravplassforvaltning. Det inneber at aktiviteten på gravplassane stort sett skjer innanfor dei kyrkjelege fellesråda. Det finst likevel tal for gravplassar i kommunerekneskapen, sjå nedanfor.

I rekneskapa til dei kyrkjelege fellesråda skil ein mellom fem funksjonar, sjå vedlegg 4A til forskrift av 25. september 2003 nr. 1215 *om økonomiforvaltningen for kirkelige fellesråd og menighetsråd i Den norske kirke*: 041 Kyrkjeleg administrasjon, 042 Kyrkjer, 043 Gravplassar, 044 Anna kyrkjeleg verksemd og 045 Barnehagar. Røynsla er at dette skiljet er klart og stort sett blir følgd i rekneskapa til dei kyrkjelege fellesråda. For å publisere økonomiske data om gravplassforvaltninga i heile landet må rekneskapa til fellesrådet supplerast med data frå dei kommunane som har teke over opp-

gåva som gravplassforvaltning, og dei kommunane som gjev løyvinga si i form av kommunal tenesteyting. Departementet gjer dette i samband med det årlege rundskrivet om kyrkjeøkonomien, seinast rundskriv P-5/2013.

#### *10.3.4.3 Kommunerekneskapen bør vere basis for tala om gravplassane i KOSTRA*

Fellesråda blir finansierte med overføringar frå kommunane. I kommunerekneskapen skil ein mellom tre funksjonar på dette området. Kommunal- og regionaldepartementet seier – litt omstendelig – at kommunane skal skilje mellom pengar som blir nytta til kyrkjelege føremål og til gravplassen, sjå *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA. Veiledning. Regnskapsåret 2014* frå KRD 4. november 2013:

#### 390 Den norske kirke

- Inntekter og utgifter vedrørende presteboliger.
- Kommunens overføringer til kirken, ifølge kommunens økonomiske ansvar etter § 15 i kirkeloven og etter § 3 i gravferdsloven. Drifts- og investeringstilskudd føres på art 470 (tilskudd til kirkelig fellesråd) i henholdsvis drifts- og investeringsregnskapet. Tilskuddet til kirkelig fellesråd fordeles også på funksjon 393 når tilskuddet også vedrører gravplasser mv. Utgifter som kommunen har i forbindelse med tjenesteytingsavtale mellom kommunen og fellesrådet (som trer i stedet for en finansiell bevilgning/pengeoverføring), jf. kirkeloven § 15 fjerde ledd, skal føres på art 470. Tjenesteytingsavtale fordeles også på funksjon 393 når tjenesteytingsavtalen også vedrører gravplasser mv.

#### 392 Andre religiøse formål

Tilskudd til livssynsorganisasjoner.

#### 393 Gravplasser og krematorier

- Omfatter utgifter og inntekter der forvaltnings- og driftsansvaret på området ligger i kommunen, jf. i denne sammenheng gravferdsloven § 23 der det er adgang for kommunen, etter avtale med kirkelig fellesråd og etter godkjenning av departementet, å overta forvaltningsansvaret for gravplasser og krematorier.
- I tillegg vil det kunne forekomme at kommunen har driftsansvar for gravplasser selv om kommunen ikke formelt har overtatt

forvaltningsansvaret etter gravferdsloven § 23.

- En andel av kommunens tilskudd til kirkelig fellesråd føres her (art 470) når tilskuddet også dekker utgifter til gravplasser mv. Andel av tjenesteytingsavtale (art 470) når denne også vedrører gravplasser mv.

For føringa av kommunerekneskapa skal det ikkje spele noka rolle om det er kommunen eller det kyrkjelege fellesrådet som står for drifta av gravplassen, bortsett frå at inntektene frå avgifter osv. berre finst i i kommunerekneskapa for dei kommunane som driv gravplassane sjølve. I ein del tilfelle blir heile overføringa til det kyrkjelege fellesrådet lagt på 390. Det kan til dømes hende at heile kyrkjeverjestillinga og andre stillingar blir førte på 390. Dermed blir det ikkje riktige tal for kva gravplassforvaltninga kostar.<sup>10</sup> Den som i dag vil vite kva fellesråda brukte på gravferd, må gå inn i rekneskapa til fellesråda.

Spørsmålet om å skilje mellom tal for kyrkjelege føremål (funksjon 390) og gravplassane (funksjon 393) har blitt vurdert av KOSTRA-arbeidsgruppa i møte 18. mars 2013 utan at ein tok stilling.

Utvalet meiner at det er rett å hente tala frå kommunerekneskapa. Grunngevinga er todelt. For det første er det i seg sjølv eit poeng at kommunerekneskapa skal vere rett. Dette har samanheng med at kommunen har finansieringsansvaret, og at det dermed er ei lokalpolitisk avgjerd kor mykje pengar som skal brukast på gravplassforvaltninga, sjå kapittel 9.3.9 om fridomen det kyrkjelege fellesrådet har til å prioritere mellom kyrkjelege føremål og gravplassane. For det andre er det praktisk greitt å ha éi kjelde å hente tala frå. Skulle tala bli henta frå rekneskapa til dei kyrkjelege fellesråda, måtte ein samordne denne rekneskapa med tala i kommunerekneskapa for dei kommunane som har teke over oppgåva som gravplassforvaltning.

Å velje kommunerekneskapa som kjelde gjer det naudsynt at det blir rapportert rett på funksjon 393. Skiljet mellom funksjon 390 og 393 er ikkje gjennomført med same medvit over alt. Heller ikkje KOSTRA-publiseringa nyttar dette skiljet. Det er då ikkje til å undrast over om dei som fører rekneskapa, ikkje bruker tid på å få skiljet rett.

<sup>10</sup> Dette inneber at når kommunane skal rekne ut kva dei skal overføre til livssynssamfunn utanfor Den norske kyrkja (funksjon 392), må dei ringe kyrkjeverja for å få talet som går med til gravplassane (funksjon 393) som skal trekkjast frå beløpet som blir overført til kyrkjelege føremål (funksjon 390) når tilskotet skal reknast ut.

Røynsla frå utviklinga av KOSTRA er at tala blir betre (det vil seie rettare) over tid. Ved at tala blir rapporterte kvart år og nytta internt og til samanlikning med andre kommunar, blir tala år for år av betre kvalitet. Utvalet legg til grunn at kommunane med tida vil rapportere rett på funksjon 390 og 393.

### 10.3.5 Framlegg til framtidig informasjonsinnhenting

#### 10.3.5.1 Lovendring som heimlar krav om rapportering

Kyrkjelova og kommunelova gjev i dag god nok heimel til å krevje inn økonomisk informasjon frå dei kyrkjelege fellesråda og frå kommunane. Det kan vere aktuelt å krevje anna rapportering, og då trengst det heimel i lov. Utvalet gjer framlegg om at nytt fjerde ledd i gravferdslova § 23 skal lyde:

*Kommune, kirkelig fellesråd, krematorium eller annen virksomhet med oppgaver etter loven her skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.*

#### 10.3.5.2 Rapportering frå krematoria. Lovendring

Etter gravferdsforskrifta § 35 skal krematoria registrere visse data. Fram til no har gravplassråd-gjevaren samla inn data om talet på kremasjonar og publisert denne statistikken på nettstaden til Norsk forening for kirkegårdskultur. Gravplassrådgjevaren har også sendt tala til SSB som publiserer statistikken. I framtida kan slik statistikk bli publisert som ledd i KOSTRA dersom ein kan knyte kommunenummeret til kommunen den avlidne var folkeregistrert i til kremasjonane. Då kan ein sjå kvar i landet kremasjon er vanleg. Tal for kremasjon er av interesse for gravplassforvaltningane når dei planlegg framtidig behov for gravplassar, sjå 6.1.2 og vedlegg 3 og 4.

Med tida kan òg tal for oskespreiing vise seg å vere vesentleg for planlegging lokalt, men denne informasjonen bør ikkje hentast frå krematoria, sjå nærare nedanfor. Utvalet gjer derfor framlegg om å oppheve kravet om at krematoria skal rapportere talet på urner utleverte til oskespreiing.

Utvalet rår til at gravferdsforskrifta § 35 får ny overskrift, endringar i første ledd og eit nytt andre ledd:

#### § 35. Registerføring og statistikk

For hvert krematorium føres et kremasjonsregister som inneholder kremasjonsnum-

mer, avdødes navn, fødselsdato, *bostedskommune*, dødsdato, kremasjonsdato samt *kommunen* for *gravlegging*. Bestemmelsene i § 19 gjelder tilsvarende så langt de passer.

*Krematoriet rapporterer resultatet av registreringene for foregående år av bostedskommune og kommune for gravlegging som nevnt i første ledd til SSB innen 15. februar hvert år.*

### 10.3.5.3 Oskespreiing

Utvalet viser til at statistikken over oskespreiingar truleg ikkje fangar opp alle urner som blir utleverte direkte frå gravplassforvaltninga, sjå 10.2.5 ovanfor. Utvalet gjer i kapittel 11.2.3 framlegg om å flytte mynde til å gje løyve til oskespreiing frå Fylkesmannen til gravplassforvaltninga der oska skal spreiaast. Etter framlegget er det denne grav-

plassforvaltninga som skal levere ut urna. Det er mest tenleg å hente data der dei finst. Utvalet meiner derfor at det er gravplassforvaltninga som bør rapportere talet på oskespreiingar i skjemaet SSB sender ut.

### 10.3.5.4 Nye nøkkeltal i KOSTRA

Utvalet viser til framlegga i tabell 10.1. Både for innbyggjarane, dei folkevalde og for administrasjonen vil det vere interessant å kunne samanlikne eiga gravplassforvaltning med andre, med gjennomsnittet for kommunegruppa si og heile landet. Rapporteringa og nøkkeltala bør gjere synleg i kva grad kommunen prioriterer gravplassforvaltninga, og kor effektivt gravplassforvaltninga løser oppgåva.

Tabell 10.1 Oversyn over framlegg til nye nøkkeltal i KOSTRA.

Nye nøkkeltal (nivå 2)	Kjelde	Verdi for gravplassforvaltninga
Prioritering: Netto driftsutgifter til gravplassforvaltninga per innbyggjar	Kommunerekneskapen	Nøkkeltalet vil vise tilgjengelege ressursar for gravplassforvaltninga i ulike kommunar og dermed skilnaden i prioritering frå dei folkevalde.
Produktivitet: Brutto driftsutgifter til gravplassforvaltninga delt på talet på avlidne (ressursbruk per avlidne)	Kommunerekneskapen har bruttoutgiftene for nokre kommunar og nettoutgiftene (tilskotet til det kyrkjelege fellestrådet) for alle andre.	Nøkkeltalet vil vise kor mykje ressursar gravplassforvaltninga nyttar til kvar gravlegging. Inntektene vil kome med berre for dei kommunane som har teke over oppgåva. Fordi ein stor del av desse inntektene er knytt til gravstell, vil nettoutgiftene (overføringa frå kommunen) likevel seie ein del om ressursbruken dei fleste stader.
Gravleige per år	KOSTRA-skjemaet som kommunane sender til SSB	Talet for denne eigenbetalinga vil reflektere nivået på brukarbetalinga lokalt.
Kremasjonar i prosent av talet på avlidne	Rapporteringa frå krematoria kombinert med tala frå SSB over talet på avlidne i kvar kommune.	Kremasjonsprosenten er interessant å følgje med på lokalt både med tanke på planlegging og for å sjå effektane av etablering av til dømes namna minnelundar.
Utanbygds gravleggingar i prosent av talet på avlidne	Talet på mottekne oppgjer for utanbygds gravlegging rapportert i det elektroniske KOSTRA-skjemaet som kommunane svarer på til SSB.	Prosenten for utanbygds gravleggingar i kommunen er interessant for planlegging lokalt.



### 10.3.5.5 Ny årleg rapportering frå kommunane

Utvalet gjer her berre framlegg om å hente inn tre nye rapporteringar. Kommunen rapporterer desse i svaret på skjemaet SSB sender ut:

1. Prisen på gravleige per år
2. Talet på urner utleverte til oskespreiing i kommunen (Talet skal ikkje omfatte søknader om oskespreiing før dødsfallet, berre dei som faktisk er gjennomførte.)
3. Talet på oppgjer for utanbygds gravleggingar

Utvalet meiner at dette er nokså nøkterne krav til rapportering. Det kan ta tid å få innarbeidd rutinar og system for rapportering lokalt. På same måte som for KOSTRA elles vil det vere bruken som gjer tala betre.

### 10.3.5.6 Data som kan bli nøkkeltal. Grunnlagsdata på nivå 3

KOSTRA gjev informasjon om ei lang rekke storleikar som til dømes kan vere av interesse for den som vil rekne ut sine egne nøkkeltal eller samanlikne gravplassforvaltninga i eigen kommune med nabokommunen. Økonomien blir publisert med kyrkja og gravplassane under eitt (390 saman med 393). Dersom tala i nivå 3 skal vere til nytte for gravplassforvaltninga, må ein skilje mellom funksjonane.

Utvalet meiner at eit nøkkeltal for oskespreiingar i prosent av talet på avlidne vil gje lite styringsinformasjon for det store fleirtalet av gravplassforvaltningane og derfor ikkje bør publiserast på nivå 2. Med dei dataa som utvalet rår til blir henta inn, blir talet på oskespreiingar i kvar kommune liggjande på nivå 3. Dermed kan gravplassforvaltningane sjølve rekne ut nøkkeltala dei treng, til dømes om oskespreiingar.

### 10.3.5.7 Teieplikt

Dødsårsaka er det teieplikt om. For helsepersonell står dette i helsepersonellova § 21.<sup>11</sup> For tilsette i forvaltningsorgan følgjer teieplikta av forvaltningslova § 13 om teieplikt for personlege tilhøve. Teieplikta gjeld òg opplysningar om avlidne, sjå *Rettleiar til offentleglova*, JD 2009 (rundskriv G-2009-419) side 78. Utvalet legg til grunn at datoen for dødsfallet ikkje er eit personleg tilhøve, med andre ord på linje med fødselsdato, sjå forvalt-

ningslova § 13 andre ledd første punktum. Utvalet meiner at heller ikkje gravferdsforma er eit personleg tilhøve det er teieplikt om. Det inneber at ein ikkje treng skjerme opplysning om ein avliden har blitt gravlagd i kiste, gravlagd i urne eller har fått oska spreidd for vinden.

### 10.3.5.8 Andre moglege rapporteringar

Utvalet meiner at det er behov for meir systematisk innhenting av data om gravplassforvaltninga. Eitt utviklingstrekk som det kan vere god grunn til å følgje med på, er etableringa av anonyme og namna minnelundar. Ein måte å hente inn informasjon om dette er å leggje inn eit spørsmål i KOSTRA-skjemaet SSB sender ut, med alternativa ja og nei på spørsmåla om det finst anonym og/eller namna minnelund (og kolumbarium) i kommunen. Alternativt kan ein undersøkje dette i eit utval gravplassforvaltningar med jamne mellomrom, sjå også 10.3.1.1.

Utvalet viser til at livssynsnøytrale seremonirom har vore ein politisk prioritet i Kulturdepartementet. Staten har til no vore nøgd med å gje øymerkte tilskot til etablering av nokre få slike seremonirom. Utvalet strekar under at kommunane eller gravplassforvaltninga i dag ikkje har plikt til å sørge for slike seremonirom lokalt. Det kan likevel vere på sin plass å hente inn data frå kommunane om dei har livssynsnøytrale seremonirom tilpassa behovet for sitjeplassar lokalt. Ein måte å hente inn informasjon om dette er å leggje inn eit spørsmål i KOSTRA-skjemaet SSB sender ut, med alternativa ja og nei på spørsmålet om det finst livssynsnøytralt seremonirom i kommunen.

Inntektene frå sal av gravstell og avgiftsinntektene ligg berre i fellestrådsrekneskapen for dei fleste gravplassforvaltningane. Berre dei kommunane som har teke over oppgåva, har desse tala i kommunerekneskapen. Fordi grunnlaget for KOSTRA er kommunerekneskapen, kan ein ikkje publisere eit nøkkeltal for brukarbetalinga (inntektene i prosent av brutto driftsutgifter på gravplassane). Det vil vere mogleg å følgje med på utviklinga i brukarbetalinga gjennom å analysere fellestrådsrekneskapen.

### 10.3.5.9 Kvalitetsindikatorar

SSB og Samordningsrådet har arbeidd med å få fram data om kvaliteten i tenestene, men det er ikkje blitt utvikla egne indikatorar på kvaliteten på kyrkjefeltet. Kvalitetsindikatorane som blir publiserte, gjeld berre kyrkje og er gjenbruk av indikatorar som ligg på andre nivå i KOSTRA.

<sup>11</sup> Føresegna fører vidare legelova § 31 som i merknadene til forskrift 3. april 1998 nr. 327 om transport mv. av lik er tolka slik at det er teieplikt om dødsårsaka.

Utvalet meiner at KOSTRA-arbeidsgruppa framleis bør ha kvalitetsindikatorar på sin dagsorden.

## 10.4 Styrkt forskingsinnsats

### 10.4.1 Eit forskingsprogram eller meir forskning tinga direkte av departementet

Utviklinga på gravplassane kan seie mykje om kvar landet vårt står i spennet mellom ein kristen einskapskultur og eit meir pluralistisk samfunn. Forsking på gravferd og gravlegging er dermed ikkje berre ein reiskap for at utviklinga av lover og verkemiddel på gravplassektoren skal vere kunnskapsbaserte. Forskinga vil kunne vere av interesse for folk og academia elles òg. Utvalet rår til at det blir forska meir på gravferd og gravplassane i Noreg.

Behovet for statistikk om religion, Den norske kyrkja osv. er grunngeve i Breistein og Høeg 2012, sjå særleg side 11–26, 79–94 og 283–291. Departementet er ansvarleg for gravferdslova og har dermed ikkje utan vidare eit sektoransvar som omfattar forskning på gravferd i eit aukande livssynsmangfald, allmenne spørsmål om førestillingar folk har i møte med døden, og spørsmål om kva privatøkonomien og offentlege stønader har for val i samband med gravferda. Dette er spørsmål som truleg best blir lyssette i eit forskingsprogram under Forskingsrådet, der departementet med ansvar for gravferdslova bør vere budd på å finansiere ein vesentleg del.

Ei ulempe med forskingsprogram i regi av Forskingsrådet er at spørsmålsstillingane ofte blir svært overordna. Forskarane som sender inn søknader på midlar, tek utgangspunkt i teori og status på forskingsfronten og kjem attende med resultat som sikkert rommar mykje tanke, men som ofte ikkje kan danne fagleg bakgrunn for dei vala eit departement eller Stortinget må gjere i utforminga av lover og finansieringsmodellar.

Det har vist seg naudsynt at departementa ikkje sender alle forskingsmidlane via Forskingsrådet, men set ut oppdrag sjølv. Sjølv om anbudsprosessen er krevjande, er han ikkje alltid meir krevjande enn det som skal til for å få på plass og styre eit forskingsprogram. Utvalet vil derfor ikkje tilrå eit forskingsprogram framfor tinging av forskning direkte av departementet.

#### 10.4.1.1 Aktuelle tema for forskning

Utvalet meiner at styrkt forskingsinnsats er vesentleg for å kunne møte ønska og behova til

innbyggjarane på ein betre måte og for å kunne planleggje framtida på gravplassane. Utvalet vil peike på nokre tema som det kunne vere interessant å få lyssett med forskning:

- Kven blir kremert i Noreg i dag? Kva er fordelinga på kjønn, alder, utdanning, inntekt, livssyn, geografi, nærleik til krematorium? Kva for informasjon om alternative gravferdsformer får innbyggjarane medan dei lever, og dei etterlatne etter dødsfallet?
- Kva er dei individuelle grunnane til ulike val av gravferdsform? Kva påverkar kremasjonsprosenten? Kva kan forklare variasjonen i kremasjonsprosenten mellom dei nordiske landa? Kva roller spelar ulikskap i økonomiske insentiv, tradisjon, livssyn, fysisk avstand til krematorium og andre praktiske tilhøve for val av gravferdsform? Har politiske mål (lokalt eller nasjonalt) hatt noko å seie for kremasjonsprosenten?
- Kva er rommet for tilpassing til gravferdstradisjonen i vertskaps- eller majoritetssamfunnet i dei ulike livssynssamfunna? Kan ein skilje mellom meir absolutte krav og andre ønske for tilpassing? Kva rolle spelar tradisjon frå heimlandet samanlikna med meir allmenne læresetningar innanfor livssynssamfunnet og haldninga til dei som leier livssynssamfunnet i Noreg? Praksis kan gje andre perspektiv enn det som kjem fram når livssynssamfunna sentralt sjølve definerer sine behov og røynsler, sjå til dømes Plesner og Døving 2009. Aktuelle døme er kremasjon, gjenbruk av graver, vinkling av grav, liggjestilling i grav, kremasjon over open eld, oskespreiing i rennande vatn. Korleis varierer faktisk gravleggingspraksis blant mellom andre muslimar, hinduar og ateistar mellom ulike vesteuropeiske land?
- Korleis opplever ikkje-kristne å bli møtt av det kyrkjelege fellesrådet som offentleg mynde? Korleis møter det kyrkjelege fellesrådet innbyggjarane og deira ulike ønske for gravferda og tilpassing av grava eller gravlegginga? Korleis varierer dette mellom dei nordiske landa?
- Kva veit innbyggjarane om alternative gravferdsformer og ulike former for gravlegging, som kistegravlegging, kremasjon, namna og anonym minnelund, oskespreiing? Kva røynsler har dei etterlatne som har teke slike val – rett etter gravferda og etter fleire år? Er det skilnader i sorgarbeidet til dei etterlatne som kan førast attende til vala dei tok i samband med gravferda? Spelar økonomiske faktorar noka rolle for opplevinga? Korleis varierer dette mellom dei nordiske landa?

- Ein aukande del av gravferdene skjer i regi av livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja, i regi av eit gravferdsbyrå eller i privat regi. Kva kostar det dei etterlatne? Kven arrangerer? Spørsmålet kan sjåast i samanheng med ei evaluering av satsinga på livssynsopne seremoniar.
- Nordisk samanlikning av tekniske krav og andre reglar om gravferd og gravplassar. Kva er årsaka eller grunngevinga til skilnaden? Kva effektar har dei?
- Det har vore usemje nokre plasser om kor store endringar som skal til for at eit kapell kan kallast eit livssynsnøytralt seremonilokale. Religiøse symbol og forventningar om likebehandling kan setje i gang sterke kjensler, og forskning kan løfte medvitet og gje eit språk til diskusjonen. I denne samanhengen kan ein kartleggje tilgangen på slike lokale i kommunane, trekkje på forskning og røynsler frå andre land (som Sverige) og evaluere tilskota som har gått frå staten til etablering av livssynsnøytrale seremonilokale.
- Utvalet har ut frå eksisterande kunnskap kome til at kistegravlegging ikkje forureinar. Det er likevel grunn til å undersøkje dremsvatn frå gravplass for å få kunnskap om næringsstoff, forureining, spreiding til grunnvatn og andre resipientar.
- Ein del plassar skiftar ein ut masse i samband med etablering av gravplass eller ved kistegravlegging (jorda som blir graven opp, blir ikkje lagd attende). Det kan vere grunn til å samle røynslene for å slå fast kva som er ideell jord å skifte ut med.
- Universell utforming er eit politisk mål og inneber på gravplassen mellom anna tilgjenge for dei som vil vitje gravene. Det kan vere grunn til å undersøkje kva som er ideelt og maksimalt terrengfall.

#### 10.4.1.2 Økonomiske konsekvensar

Utvalet viser til at ein i dag har avgrensa forskingsbasert kunnskap som grunnlag for forvaltninga av gravferdslova. Dette fører igjen til eit avgrensa forskingsbasert grunnlag for vidareutvikling av tenestene lokalt. Gravferd er eit svært

praktisk tenestemråde som påverkar velferda til svært mange etterlatne kvart år. Forskingsbasert kunnskap vil vere ein ressurs i møte med auken i dødstala dei neste tiåra – for forvaltninga både sentralt og lokalt.

Det er vanskeleg for utvalet å talfeste behovet for løyvingar i og med at forskinga vil basere seg på konkurranse, anten i marknaden eller i regi av Forskingsrådet. Utvalet reknar med at minimum 2,5 millionar kroner bør setjast av til forskning på gravplassar og gravplassforvaltning kvart år framover for å gje eit grunnlag for å møte utfordringane med auka dødstal, livssynsmangfald og tilpassing til ønska til innbyggjarane.

#### 10.4.2 Evaluering av lover

Utvalet meiner at forventningane til kunnskapsbasert utforming av politikk inneber at det blir varsla allereie i proposisjonen til Stortinget at departementet vil evaluere lovendinga ein gjer framlegg om. Om mogleg bør det gå fram av proposisjonen kva som er hovudmåla med lovendinga, og kva som dermed er kriteria lova vil bli evaluert etter. For eit departement med ansvar for ei rekkje prioriterte politikkområde kan det likevel vere utfordrande å arbeide systematisk og langsiktig med evaluering av lover. Ein lovnad om å evaluere ei lovending kan framstå som sjølvsgagt når proposisjonen går til Stortinget, men kan ha kome i andre og tredje rekkje når det etter nokre år er tid for å prioritere i knappe ressursar til forskning og evaluering.

Lovendingane i Prop. 81 L (2010–2011) var ledd i tilpassinga til minoritetane som låg i kyrkje-forliket på Stortinget, og bør bli evaluerte. Utvalet vil særleg peike ut følgjande regelendingar som aktuelle for evaluering:

- dei årlege møta etter lova § 23 tredje ledd
- innviing av gravplassar etter lova § 5
- tilgang og kostnader ved gravlegging i «grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov» etter lova § 6 andre ledd
- praksis og kostnadsfordelinga ved gravlegging utan kiste etter unntaksføresegna i gravferdsforskrifta § 28 andre ledd

## Kapittel 11

# Framlegg til regelendringar ved sida av mandatet

### 11.1 Innleiing

Utvalet har gjennom arbeidet med problemstillingane i mandatet også tangert andre problemstillingar knytte til gravplassforvaltninga og gravferdslova. I dette kapitlet har utvalet samla nokre av dei observasjonane og vurderingane som klarast peika på eit behov for regelendring. Sjølv om temaet ligg ved sida av mandatet, kan kapitlet vere med å auke den samla nytta av arbeidet i utvalet.

### 11.2 Oskespreiing

#### 11.2.1 Oskespreiing i Norden

I Danmark blir oske spreidd om lag 2000 gonger kvart år, det vil seie om lag 3,8 prosent av dei avlidne.<sup>1</sup> Dei fleste gongene blir oska spreidd over ope hav, sjå nærare Bekendtgørelse af lov om begravelse og ligbrænding § 3 tredje og fjerde ledd.

I Sverige kan ein ikkje søkje om løyve til oskespreiing før dødsfallet. I 2012 blei det gjeve 1966 løyve til oskespreiing, det vil seie 2,4 prosent av alle avlidne. Av desse gjaldt 88 prosent spreieing over vatn.<sup>2</sup>

Under 2 prosent av dei avlidne i Finland får oska si spreidd. Ein treng ikkje løyve for å spreie oske, men ein treng løyve frå den som eig jorda der spreieing skal skje, sjå begravningsslagen § 19.

<sup>1</sup> Det blir ikkje ført offisiell statistikk over oskespreiing i Danmark. Talet er henta frå talepunktta til departementschef Henrik Nepper-Christensen ved opninga av Nordisk Kongress for kyrkjegardar og krematorium 4. september 2013.

<sup>2</sup> Länsstyrelsen i Stockholm skriv på nettstaden sin: «Enligt Länsstyrelsen i Stockholms läns praxis medges tillstånd till utströende av aska efter avliden på annan plats än begravningsplats i princip endast över öppet hav eller annat större vattenområde och då minst 1000 meter från närmaste land. / Gravsättning på annan plats än begravningsplats innefattar endast utströende av aska. Detta betyder att s.k. sjösättningsurnor inte får användas.»

I Noreg blei det utlevert 251 osker til oskespreiing i 2012, det vil seie om lag 0,6 prosent av alle avlidne. Dei fleste søkjer om løyve til oskespreiing før dei døyr, men 36 prosent av sakene hos fylkesmennene i 2012 gjaldt folk som allereie var døde, sjå Asp 2012.

På Island er oskespreiing ikkje vanleg, men kan skje over ope hav eller i fjellet.

#### 11.2.2 Flytte vilkåra for spreieing av oske inn i lova

Gravferdslova gjev berre ei overordna regulering av oskespreiing, medan vilkåra følgjer av rundskriv frå departementet. Rundskrivet er å forstå som ein instruks til fylkesmennene om korleis dei skal nytte den rettslege kompetansen dei har fått i gravferdslova § 20 andre ledd. Når vilkåra står i rundskriv, blir dei mindre tilgjengelege og heller aldri vurderte av Stortinget. Utvalet har kome fram til at vilkåra for oskespreiing bør gå fram av gravferdslova.

#### 11.2.3 Flytte avgjerdsmakta frå Fylkesmannen til gravplassforvaltninga lokalt

Utvalet meiner at det ikkje er behov for at behandlinga av saker om oskespreiing blir behandla på mellomnivået i gravplassforvaltninga. Også i lys av at oskespreiing kan sjå ut til å kunne bli meir vanleg, sjå nærare kapittel 6.1.2 og vedlegg 4, bør ein vurdere krava til saksbehandlinga. Utvalet har kome til at ein bør halde fast ved kravet om løyve til oskespreiing, men løyvet bør behandlast av gravplassforvaltninga i den kommunen der spreieing skal skje.

Gravferdslova § 20 blir omfattande med tilleggta utvalet gjer framlegg om. Utvalet gjer derfor framlegg om å skilje ut første ledd som § 20 om privat gravstad og at ny § 20a blir ei føresegn om oskespreiing. Styresmakt for avgjerder etter § 20 om privat gravstad er Fylkesmannen. Styresmakt

for avgjerder etter § 20a om oskespreiing er gravplassforvaltninga.

#### 11.2.4 Styrkt kontroll med gjennomføring av oskespreiing

Departementet går langt i retning av at fylkesmennene skal krevje stadfesting av at oska er spreidd, sjå i rundskriv P-8/2012. I 2012 stilte 15 av dei 18 fylkesmennene vilkår om å få ei stadfesting etter at oska var spreidd, sjå Asp 2012. Fire av fylkesmennene hadde òg etterspurd denne stadfestinga når ho ikkje blir send inn.

Utvalet viser til at gravferdslova byggjer på prinsippet om at alle skal ha ei grav, sjå kapittel 5 og prinsipp 5. Dersom dei etterlatne hentar ut urna med oske med sikte på oskespreiing, tek dei over eit ansvar. Det er rimeleg at det offentlege følgjer med på at dei etterlatne følgjer opp ansvaret sitt. Dersom dei etterlatne ikkje sender inn ei stadfesting til gravplassforvaltninga om at oska er spreidd, bør gravplassforvaltninga ha tydeleg heimel til krevje urna levert tilbake med sikte på gravlegging.<sup>3</sup>

#### 11.2.5 Framlegg

Gravferdslova § 20a *Spredning av aske:*

*Den som har fylt 15 år, kan søke om tillatelse til at den som skal sørge for vedkommendes gravferd, sprer asken for vinden. Søknaden rettes til gravplassforvaltningen der asken ønskes spredd. Fylkesmannen kan etter søknad fra person som har fylt 15 år, gi tillatelse til at den som skal sørge for vedkommendes gravferd sprer asken for vinden. Tillatelse kan også gis etter vedkommendes død når det godtgjøres at avdøde ønsket askespredning. Slik tillatelse kan også gis for aske etter barn når nærmeste etterlatte ønsker det. Gravplassforvaltningen kan sette vilkår for tillatelsen.*

*Tillatelsen skal gjelde spredning i et bestemt område*

*a. i sjø og fjorder samt elver, vassdrag eller øvrig ferskvann hvor spredning eller senkning av urner av lett oppløselig materiale, ikke vil være til sjenanse for friluftslivet eller næringslivet eller*

*b. på fjellet eller på andre ubebygde steder hvor spredning ikke vil være til sjenanse for friluftslivet eller næringslivet.*

*Vedtektene for gravplassen kan fastsette at aske kan spres på angitte steder som ikke faller inn under vilkårene i andre ledd.*

*Urnen blir utlevert fra gravplassforvaltningen der asken skal spres ved fremvisning av tillatelse til askespredning. Den som sørger for gravferden, skal bekrefte skriftlig overfor gravplassforvaltningen at askespredningen har funnet sted i tråd med tillatelsen. Dersom slik bekreftelse ikke foreligger innen én måned etter at urnen er utlevert, kan gravplassforvaltningen kreve at urnen blir levert tilbake for gravlegging i kommunen hvor avdøde var folkeregistrert ved dødsfallet. (...)*

Merknader:

- Lova gjev ingen rett til oskespreiing, men gravplassforvaltninga kan ikkje utan grunngjeving avslå søknaden. Vilråa går fram av føresegna. Dette er ei offentlegrettsleg avgjerd. Utvalet legg til grunn at gravplassforvaltninga vil behandle søknader om oskespreiing utan omsyn til den historiske eller aktuelle skepsisen til oskespreiing i enkelte miljø.
- Avgjerda om å gje eller nekte løyve ligg til gravplassforvaltninga der ein ønskjer at oska skal spreiaast. Dette gjeld både for søknader som ein person sender med tanke på eiga gravferd, og søknader som blir sende etter dødsfallet. Utvalet reknar med at tyngdepunktet i saksbehandlninga vil gjelde kvar oska skal spreiaast, ikkje dei formelle vilråa. Gravplassforvaltninga bør få rettleiing om saksbehandlninga og malar på avgjerder, sjå framlegget om ein rettleiar i kapittel 9.7.2.
- Det er ein føresetnad at den gravferdsansvarlege respekterer ønska til den avlidne, men dette er ikkje eigna for kontroll frå det offentlege.
- Løyvet skal gjelde eit avgrensa område. Det inneber at gravplassforvaltninga må seie kvar spreinga skal skje. Den geografiske avgrensinga i løyvet bør ikkje vere heilt presis. Det må vere uvisst nøyaktig kvar oska ligg, slik at oskespreiing ikkje inneber etablering av private gravstader i naturen.
- Kriteriet «ubebygde steder» avgrensar kvar i utmarka oska kan spreiaast.
- Oskespreiing som er til sjenanse for fastbuande eller hyttefolk, vil òg vere til sjenanse

<sup>3</sup> Sjø den svenske begravningsförordningen (1990:1147) 34 §: «Den som har fått tillstånd enligt 30 eller 31 § skall inom den tid som länsstyrelsen bestämmer lämna in ett intyg till länsstyrelsen om att det har förfarits med askan i enlighet med beslutet om tillstånd.»

for friluftslivet. At spreiring på land berre skal skje på «ubebygde steder», tryggjar interessene til fastbuande og hyttefolk.

- Referansen til næringslivet vil til dømes innebære at oske ikkje bør spreiest i merdar eller på andre stader det kan vere til sjenanse for landbruk og fiskeri.
- I vedtektene kan ein lokalt fastsetje at oske kan spreiest på stader som ikkje oppfyller vilkåra i lovføresegna. Fylkesmannen skal godkjenne vedtektene, så her ligg det ein viss kontroll.

### 11.2.6 Økonomiske og administrative konsekvensar

Utvalet har undersøkt ressursbruken hos fylkesmennene ved å lese årsrapportane for 2012 og spørje dei om tidsbruken. I 2012 behandla fylkesmennene 811 saker om oskespreiing. Talet på saker spenner frå 10 til 92 per år i 2012. Fleire fylkesmenn svarer at talet på saker er høgare i 2013 som er året dei tek utgangspunkt i når dei svarer om ressursbruken. Ressursbruken i 2013 per sak blant dei ni fylkesmennene som svarte på spørsmålet, spenner frå ei halv stilling (12 timar per sak) til i underkant av éin time per sak. Saksbehandling inneber arbeid i arkivet, hos saksbehandlar og hos leiar. I tillegg kjem å utarbeide informasjon til nettstaden og gje rettleiing over telefon både før og etter at søknaden blir send. Utvalet legg til grunn at uttrekket frå fylkesmennene bør basere seg på ein ressursbruk på to timar per søknad.

Dersom ein legg til grunn at saksbehandlarar tener kr 465 300 per år, arbeider 1750 timar per år og legg til 61 prosent (for feriepengar, arbeidsgjevaravgift og kontor), blir kostnaden kr 428 per time. Uttrekket frå tildelinga til fylkesmennene blir om lag kr 700 000 basert på talet på søknader i 2012. Det endelege uttrekket må basere seg på oppdaterte tal.

Utvalet gjer framlegg om å styrkje oppfølginga i etterkant. I dag følgjer ikkje alle fylkesmennene opp gravferdsansvarlege. Det talar for at kommunane bør få tilført meir enn ein trekkjer frå fylkesmennene. Dersom oskespreiing blir meir vanleg, aukar kunnskapen hos innbyggjarane. Det kan tale for at ressursbruken på rettleiing vil gå ned. Dersom gravplassforvaltninga fastset i vedtektene kvar oskespreiing kan skje, vil innbyggjarane raskt kunne finne ut kva som gjeld, og saksbehandlinga gå relativt raskt. Utvalet legg derfor opp til at kommunane blir styrkte med det same beløpet som blir trekt frå fylkesmennene.

## 11.3 Oskespreiing på gravplassen

I Sverige kan ein spreie oske på gravplassen. Det inneber at dei etterlatne kan ta del i handlinga og sjå kvar oska endar opp. Dette kan vere eit alternativ til anonym gravlegging der dei etterlatne ikkje får ta del i handlinga, og eit alternativ til å spreie oske for vinden der dei etterlatne må ut på tur.

Oskespreiing på gravplass blei avvist i NOU 1989: 7 side 267 og 314. Utvalet er ikkje kjent med at denne gravferdsforma har vore etterspurd. Det er relativt få anonyme gravleggingar i Noreg per år. Grunngevinga for å tillate å spreie oske på gravplassen kan derfor ikkje knytast til at ein reknar med at mange vil velje det. Grunngevinga må heller knytast til at ein ønskjer ei gravferdslovgjeving som opnar for fleire alternativ enn i dag. Avgjerda om ein lokalt ønskjer denne gravferdsforma, ligg til den lokale gravplassforvaltninga.

Gravferdsforma føreset at tilsette i gravplassforvaltninga er til stades ved handlinga og tek urna med seg til gravplassen. Dermed er det ikkje naudsynt med særskilt løyve for denne typen oskespreiing. Dei etterlatne avgjer om dei vil spreie oska sjølve eller be den tilsette i gravplassforvaltninga gjere det.

Utvalet gjer framlegg om at nytt og femte ledd i gravferdslova § 20a skal lyde:

*Vedtektene for gravplassen kan fastsette at oske kan spres på anonym minnelund eller annet sted på gravplassen angitt i vedtektene, dersom den som sørger for gravferden ber om det. Representant for gravplassforvaltningen skal være til stede ved askespredningen.*

Merknader:

- Gravplassforvaltninga kan ikkje krevje betalt for å delta når oske blir spreidd på gravplassen. Dette er omfatta av ansvaret for gravlegginga.
- Dei etterlatne kan arrangere ein seremoni på gravplassen, men gravplassforvaltninga er ikkje forplikta til å delta på meir enn å overlevere urna (inkludert kontroll av at det er rett urne) og å vere til stades ved sjølve spreiringa. Ein omfattande seremoni bør vere avtalt med gravplassforvaltninga på førehand, men dette må regulerast nærare i vedtektene.
- Føresegna nemner at oske kan spreiest på anonym minnelund, men opnar for at vedtekta kan peike ut eit anna område for spreiring på gravplassen. Dette kan til dømes vere ein lund med tre eller andre skjerma område på gravplassen.

## 11.4 Kolumbarium

Spørsmålet om å tillate kolumbarium i Noreg kjem opp frå tid til anna. Kolumbarium er ein vegg eller eit byggverk med nisjar der ein lukkar eller murar inn urne med oske etter kremasjon. Etter fredings- og leigetida blir urna teken ut og gravlagd. Ein kan kalle kolumbarium for ein vertikal, mellombels gravplass. Eit kolumbarium er likevel å rekne som endeleg gravlegging i den forstand at dei etterlatne ikkje seinare kan ta urna ut av kolumbariet og krevje gravlegging i til dømes ordinær urnegrav.

I utgreiinga som låg til grunn for forslaget for gjeldande gravferdslov, blei det vist til at såkalla urnehallar kravde vakthald fordi nisjane der urnene blei oppbevarte, ikkje blei lukka eller mura igjen, sjå NOU 1989:7 side 311. Ordet «urnehall» er i NOU 1989:7 side 304 definert som eit rom «hvor askeurne er plassert synlig for lengre tids oppbevaring», med andre ord ikkje dei gjenmura nisjane som ein fritt kan vandre blant i til dømes Sør-Europa. Urnehallane i Noreg blei berre i liten grad brukte. Grunngevinga for ikkje å vidareføre kolumbarium i Noreg i 1996 gjaldt slik open lagring av urner.

I Noreg har vi nokre få kolumbarium frå før gravferdslova av 1997. Ein har kolumbarium i Sverige. I Danmark blei ein stor del av urnene sette i kolumbarium i første halvdel av 1900-talet, sjå det danske tidsskriftet *Kirkegården* 2/2013 side 10–14 og side 30–31. 39 prosent av urnene i København blei sette i kolumbarium i 1921, medan berre 16 urner blei sette i kolumbarium i 2011 (av over 6600 kremasjonar i København same år). I Finland blei 105 urner sette i kolumbarium i 2012.<sup>4</sup>

Røynslene frå Danmark gjev ikkje grunn til å rekne med at mange etterlatne ville velje kolumbarium i Noreg. Fordi kolumbarium berre er aktuelt ved kremasjon og kremasjonsprosenten i Noreg var på 37 i 2012, er det her tale om ei gravferdsform som truleg ikkje blir særleg vanleg. Dersom lovgjevinga skal opne for denne gravferdsforma, kan grunngevinga ikkje knytast til at ein reknar med å spare areal på gravplassane. Grunngevinga må heller knytast til at ein ønskjer ei gravferdslovgjeving som opnar for fleire alternativ. Avgjerda om ein lokalt skal etablere kolumbarium, ligg til den lokale gravplassforvaltninga.

Det følgjer av prinsipp 5 i kapittel 5 at graver ikkje skal vare for all framtid. Urna og oska blir ikkje brote ned i kolumbariet. Lovgevinga må derfor løyse kva som skal skje med urna etter fred-

ings- og leigetida. I svensk lovgjeving gjer ein unntak frå føresegna om gravfred for gravlegging av urne frå kolumbarium, sjå Handbok för begravningsverksamheten 2013 side 110. I Noreg har vi ikkje ei eksplisitt føresegn om gravfred å gjere unntak frå, men rettsleg sett er likevel vurderinga den same: Kolumbarium er gravlegging, men gravlegginga skjer i to omgangar; ein gong i kolumbariet og til sist i jorda.

Utvalet gjer framlegg om at gravferdsforskrifta § 15a skal lyde:

§ 15a. Anonym *minnelund*, navnet minnelund og *kolumbarium*

Med minnelund forstås gravfelt på gravplass uten adgang til gravminne knyttet til den enkelte grav. § 13 første ledd og § 15 annet tredje ledd gjelder tilsvarende for grav i anonym og navnet minnelund. *Med kolumbarium forstås vegg eller byggverk på gravplass med plass til oppbevaring av askeurner i lukkede nisjer.*

Gravens plassering på anonym minnelund er bare kjent for *gravplassforvaltningen*. Plassering av grav på navnet minnelund kan gjøres kjent. Anonym og navnet minnelund skal plasseres i atskilte gravfelt.

Ved anonym minnelund kan det plasseres minnesmerke. Ved navnet minnelund skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte. *I kolumbarium skal navn og data på de gravlagte stå på den enkelte nisje. Minnesmerke og kolumbarium skal være livssynsneutral utformet.*

Grav på anonym minnelund har ingen ansvarlig. På navnet minnelund og i *kolumbarium* kan grav leies når det har gått 20 år etter gravleggingen. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter. *I vedtektene kan det fastsettes bestemmelser som fraviker kravene i § 31 første ledd for askeurner som skal gravlegges i kolumbarium. Dersom graven ikke leies eller etter leietidens utløp, gravlegges urne fra kolumbarium i anonym urnegrav eller anonym minnelund.*

Merknader:

- Kolumbarium skal stå på gravplass.
- Med ordet *lukka nisjar* gjer ein det mogleg å setje urna bak eit gitter, eit vindauge eller ei dør. Ein treng med andre ord ikkje mure att nisjen, men urna skal vere utilgjengeleg. Det er ein føresetnad at nisjane er store nok til å romme oskeurner etter maksimalmåla i gravferdsforskrifta § 31.

<sup>4</sup> Statistisk årsbok för kyrkan 2012 side 211.

- Fredingstida er den same som for urner.
- For å stå i kolumbarium i 20 år eller meir kan det vere behov for at urner toler meir enn det som følgjer av krava i gravferdsforskrifta § 31 første ledd. Vedtektene kan derfor stille krav om særskilt materiale eller utforming av urna. Etter fredings- og leigetida kan det vere behov for at gravplassforvaltninga overfører oska til ei anna urne før gravlegginga i anonym grav eller anonym minnelund. Dette er ikkje eit brot på gravfreden.
- Dei etterlatne har ikkje høve til å velje ei anna gravlegging enn anonym urnegrav eller minnelund etter fredings- eller leigetida. Det inneber at dei ikkje er til stades ved gravlegginga, sjå gravferdsforskrifta § 15a andre ledd.
- Sjølv om fredingstida går ut, har gravplassforvaltninga ikkje plikt til å ta urna ut av kolumbariet og gravlegge henne. Tomme nisjar i eit kolumbarium kan gje eit lite tiltalende inntrykk, og det bør vere opp til gravplassforvaltninga når urna skal gravleggjast i anonym grav eller anonym minnelund.
- Kravet om livssynsnøytral utforming av minnesmerke i minnelund og kolumbarium gjeld berre nye minnelundar og nye kolumbarium. Grunngevinga er at minnelund og kolumbarium skal vere opne for alle. Dersom det er viktig for dei etterlatne å ha religiøse eller andre symbol knytt til staden for å minnast avlidne, kan dei setje opp eit individuelt gravminne på ei ordinær grav. Det er sjølvsagt ikkje noko brot på føresegna om dei etterlatne set frå seg gravlykt eller liknande som til dømes har ein kross på seg, ved minnesmerket.
- Gravplassforvaltninga kan krevje avgift for grav i kolumbarium etter same prinsipp som gjeld for namna minnelund, det vil seie at dei etterlatne betaler ein relativ del av kostnadene ved å etablere kolumbariet og for vedlikehaldet i fredingstida. Betalinga er knytt til talet på nisjar, sjå 7.4. Gjenbruk av nisjar kan over tid føre til at gravplassforvaltninga får dekt meir enn kostnadene ved å etablere kolumbariet.
- Gravleiga skal vere den same for grav i namna minnelund og kolumbarium som elles, sjå kapittel 7.5.6.

### 11.5 Overføring av gravleigeavtalar når gravleiar dør

Etter gjeldande rett er det kommunen som skal ta avgjerda dersom dei etterlatne er usamde om kven som skal ta seg av gravferda, sjå grav-

ferdslova § 9 tredje og fjerde ledd. Dersom det er usemje om kven ein gravleigeavtale skal overførast til når gravleigaren dør, tek kyrkjeleg fellesråd avgjerda, sjå gravferdslova § 16 andre ledd. Konfliktløysinga er lagt til ulike forvaltningsorgan for desse sakene, truleg fordi det kyrkjelege fellesrådet har registeret over gravleigeavtalar og dermed har meir informasjon når usemje skal løysast etter § 16 andre ledd.

Etter kva utvalet kjenner til, er det ei utfordring at dødsbua ikkje sender melding til gravplassforvaltninga om kven gravleigeavtalen skal overførast til. Bustyrar og dei etterlatne er kanskje ikkje medvitne om kravet i gravferdslova § 16 andre ledd. Dersom ingen sender melding og tida går, kan buet vere skifta innan gravplassforvaltninga spør kven gravleigeavtalen skal overførast til. Då blir det den som tek seg av gravferda, eller ein slektning som får spørsmålet om kven gravleigeavtalen skal overførast til.

Utvalet gjer framlegg om ei regelendring som klargjer kven som i utgangspunktet skal få høve til å leige grava, men som i dag utan frist for når andre etterlatne kan ta spørsmålet opp til avklaring. Fordi grava kan liggje ein annan stad enn der gravleigaren blei gravlagd, kan det også med ei slik lovendring gå lang tid før det blir avklart kven som endeleg skal vere gravleigar. Utvalet legg likevel til grunn at gravleigar i mange tilfelle vil leige grav innanfor same kommune som ho eller han sjølv blir gravlagd.

Utvalet gjer framlegg om at gravferdslova § 16 andre ledd skal lyde:

*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.*

#### Merknader:

- Føresegna byggjer på ein presumpsjon om at den som tek seg av gravferda, stod den avlidne nær og normalt var knytt til dei som er gravlagde i gravene som den avlidne leigde. Dersom denne presumpsjonen ikkje står til, kan dei etterlatne krevje spørsmålet om kven som skal leige grava, avgjort av gravplassforvaltninga der den leigde grava ligg.
- Dersom den avlidne leigde graver i fleire kommunar, er det fleire avgjerder som må bli tekne. Gravplassforvaltninga tek berre avgjerd om dei gravene som er leigde hos seg.



- Dersom det teknisk er mogleg, bør personvernomsyn ikkje hindre gravplassforvaltninga frå å gjere søk på namnet til konkrete avlidne gravleigarar på tvers av kundar/kommunar i databasar over gravleigeavtalar. Opplysningane om gravene avlidne leigde, skal ikkje spreiaast, men nyttast til å fastsetje ny gravleigar, sjå forvaltningslova § 13 a nr. 1 om at opplysningar omfatta av teieplikt kan «gjøres kjent for dem som de direkte gjelder». Om teieplikta, sjå rundskriv V-18 B/2006.
- Den no gjeldande føresegna set ikkje opp nokon frist for å krevje at gravplassforvaltninga tek stilling til kven gravleigeavtalen skal overførast til. Heller ikkje framlegget her set nokon frist. I ei konkret sak kan det vere ulike grunnar til at dei etterlatne ikkje tek opp eller kan ta opp spørsmålet om gravleigeavtalen i samband med dødsfallet. Det kan derfor vere uheldig om lova set ein frist, men det vil vere god skikk å ta opp spørsmålet så snart som råd.
- Dersom det blir fastsett ny gravleigar, kan den som inntil då var gravleigar, ikkje krevje at ny gravleigar skal gjere opp for innbetalt gravleige.

## 11.6 Autorisasjonsordning for gravferdsbyrå?

---

Utvalet viser til at gravferdsbyråa gjer ein viktig jobb, men at det er eit misforhold mellom kor sårbare brukarane er, og kor spinkel den offentlege reguleringa av verksemda til byråa er. Det er etablert ei klagenemnd for gravferdstenester med tre medlemer: ein frå byråa, ein frå Forbrukarrådet og ein ubunden leiar. Utvalet er i tvil om dette er tilstrekkeleg, og vil peike på at det ved ein seinare krossveg bør vurderast å innføre eit krav om

registrering av gravferdsbyrå og eventuelt også krav om løyve til å drive gravferdsbyrå.<sup>5</sup>

## 11.7 Redaksjonelle endringar

---

Teiknet % og forkortinga pst bør endrast til prosent i gravferdslova § 2 og gravferdsforskrifta § 24.

## 11.8 Same ordval i rettsspråket

---

### 11.8.1 Forskrift om prisopplysningar for varer og tjenester

Forskrift av 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysningar for varer og tjenester § 17 taler om gravstein der ein i gravferdslova taler om gravminne. Framlegg til endring i § 17 første ledd:

Det skal opplyses om varer og tjenester som ikkje er inkludert i pristilbudet og som kan medføre vesentlege utgifter i tilknytning til ein gravferd. Slike varer og tjenester kan vere utgifter til minnesamvær, musikkinnslag, gravminne, inskripsjon og kommunale avgifter.

### 11.8.2 Plan- og bygningslova

I mellom anna § 11-7 taler lova om grav- og urnelundar der ein i gravferdslova taler om gravplassar. Ordet «grav- og urnelunder» bør erstattast med «gravplasser» i §§ 11-7, 12-5, 13-3, 15-1, 15-2.

---

<sup>5</sup> Sjå kort omtale i NOU 1989: 7 side 225–226. Dersom ein vurderer å innføre ei autorisasjonsordning for gravferdsbyrå, kan det praktiske arbeidet med registrering og oppfølging leggjast til dette eine fylkesmannsembetet, sjå kapittel 9.5.4.

## Kapittel 12

# Oversyn over regelendringer

### 12.1 Lesarrettleiing. Gjennomgåande endringar

I oversynet nedanfor er endringar merka med kursiv. Det vil seie at der ord er bytta ut, står berre det nye ordet i kursiv. Nokre stader står tekst som skal opphevast med strek gjennom. Føremålet er at lesaren raskt kan sjå kva endringa går ut på. Ny tekst står med kursiv.

Ordet gravleie er nytta i staden for feste. Framlegget er omtalt i kapittel 7.5.1.2.

Ordet gravplassforvaltning er nytta i staden for kirkelig fellestråd der det er tale om forvaltningsorganet med ansvaret etter gravferdslova på lokalplanet. Framlegget er omtalt i kapittel 9.3.6.

Utvalet gjer framlegg om at oppgåvene til bispedømeråda blir flytta til fylkesmennene. Referansar til bispedømerådet er bytta ut med fylkesmannen. Framlegget er omtalt i kapittel 9.5.3.

### 12.2 Endringar i gravferdslova

Lovtekst med endringar i kursiv

Kapittel der endringa er omtalt

#### Kapittel 1 Gravplasser og krematorier

##### § 1 Grunnleggjende bestemmelser

Gravlegging skal skje med respekt for avdødes ~~religion eller livssyn~~.

*Lik skal enten gravlegges i kistegrav eller kremeres.*

6.6.1

Gravlegging skal skje på offentlig gravplass eller på gravplass anlagt av registrert trossamfunn i henhold til tillatelse etter lov 13. juni 1969 nr 25 om trdomssamfunn og ymist anna.

Når en omkommet person ligger på havets bunn eller ute i naturen, utgjør dette en naturlig grav som ikke må berøres i annen hensikt enn å flytte hele legemet til gravplass etter *trede* ledd eller utsettes for direkte forstyrrende eller krenkende virksomhet.

Som følge av nytt andre ledd

Gravplassene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie gravplasser.

##### § 2 Krav til gravplasser

I hver kommune skal det være en eller flere gravplasser av slik størrelse at det til enhver tid er ledige graver for minst 3 *prosent* av kommunens befolkning.

11.7

Departementet gir regler om gravplassenes utforming og utstyr, jordbunnforhold, gravstørrelser, gravdybder, gravminner, gravregister og kartverk.

##### § 3 Kirkelig fellestråds og kommunens ansvar

Kirkelig fellestråd *er gravplassforvaltning etter loven her og* har ansvaret for at gravplasser og bygninger på gravplasser forvaltes med orden og verdighet og i samsvar med gjeldende bestemmelser.

9.3.6

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser og *utgifter til kremasjon* utredes av kommunen etter budsjettforslag fra fellestrådet.

6.6.2

## § 4 Anlegg m.v. av gravplass og krematorium

Anlegg, utvidelse, nedleggelse eller annen vesentlig endring av gravplass og bygninger på gravplass kan ikke skje uten etter tilslutning fra kommunen og med tillatelse fra fylkesmannen. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen.

Anlegg eller vesentlig endring av krematorium kan ikke skje uten tillatelse fra departementet. Departementet kan sette vilkår for tillatelsen og ellers gi forskrifter om drift og forvaltning av krematorier.

## § 5 Innvielse av ny gravplass

Tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, skal gis anledning til å gjennomføre en seremoni når en ny gravplass tas i bruk. En slik høytidelighet må ikke utformes eller gjennomføres slik at den forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for de andre tros- eller livssynssamfunnene som gravlegger sine medlemmer på den samme gravplassen. 9.3.4

## § 6 Rett til grav

Avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen har rett til fri grav på gravplass her. Det samme gjelder dødfødte barn når moren eller faren har bopel i kommunen.

Gravplassforvaltningen skal sørge for gravlegging av avdøde personer med bopel i en annen kommune på gravplass i kommunen, dersom den som sørger for gravferden ber om det. Kirkelig fellesråd kan gi tillatelse til at også personer uten bopel i kommunen gravlegges på gravplass i kommunen. Det kan da kreves dekning av kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav. Ved gravlegging av avdøde personer med bopel i en annen kommune dekkes kostnadene av gravplassforvaltningen i hjemkommunen etter satser fastsatt av departementet i forskrift med mindre annet er avtalt mellom gravplassforvaltningene. Ved gravlegging i grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, dekkes kostnadene av kirkelig fellesråd i hjemkommunen når denne ikke selv har anlagt slike graver. 8.4

Gravplassforvaltningen skal sørge for grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov, dersom den som sørger for gravferden ber om det. 8.4.4

Gravplassforvaltningen skal sørge for kremasjon av avdøde personer som ved dødsfallet hadde bopel i kommunen, dersom den som sørger for gravferden ber om det. Gravplassforvaltningen skal sørge for bæretransport til krematorium. 6.6.2 6.5

## § 7 Åpning av grav og flytting av begravet

Gravplassforvaltningen tilviser og gir tillatelse til åpning av grav på gravplass.

Avdødes legeme eller aske kan etter gravlegging ikke flyttes uten tillatelse fra gravplassforvaltningen. Tillatelse kan bare gis dersom sterke grunner taler for flytting og det er fastsatt hvor ny gravlegging skal finne sted. Gravplassforvaltningen kan sette vilkår for slik flytting.

Ved sakkyndig likundersøkelse gjelder reglene i straffeprosessloven § 228.

## § 8 Fredningstid for grav og gravplass

En grav kan nyttes til ny gravlegging når det har gått minst 20 år siden siste gravlegging og vedtektene for gravplassen ikke fastsetter en lengre fredningstid.

Urne kan likevel nedsettes i kistegrav selv om fredningstiden etter første ledd ikke er utløpt.

Når en gravplass nedlegges, skal den være fredet i minst 40 år etter siste gravlegging.

## Kapittel 2 Gravferd, kremasjon og gravlegging

### § 9 Hvem som sørger for gravferden

Den som har fylt 18 år, kan i skriftlig erklæring fastsette hvem som skal ha rett til å sørge for gravferden. Erklæringen skal være underskrevet og datert.

Dersom det ikke foreligger erklæring som nevnt i første ledd, har avdødes nærreste etterlatte over 18 år i følgende rekkefølge rett til å besørge gravferden: ektefelle, barn, foreldre, barnebarn, besteforeldre, søsken, søskens barn og foreldres søsken. Ektefelles rett etter første punktum gjelder likevel ikke dersom ektefellene på tidspunktet for dødsfallet var separert ved dom eller bevilling. Ektefelles rett etter denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for person som levde i ekteskapsliknende samboerskap med avdøde da dødsfallet fant sted.

Ved uenighet om hvem som skal sørge for gravferden, treffes nødvendig avgjørelse av kommunen på grunnlag av bestemmelsene i første og annet ledd. Avgjørelsen kan ikke påklages.

Den som besørger gravferden skal gis anledning til å være ansvarlig for graven, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av kommunen.

Dersom ingen sørger for gravferd, skal denne besørges av kommunen hvor avdøde hadde bopel ved dødsfallet, eller om avdøde ikke hadde bopel her i landet, av den kommunen hvor dødsfallet fant sted. Kommunen kan kreve utgiftene ved gravferden dekket av dødsboet.

### § 10 Kremasjon

~~Kremasjon kan skje med mindre det er kjent at det var i strid med avdødes ønske.~~ 6.6.1  
Kremasjon skal skje i godkjent krematorium og senest 10 virkedager etter dødsfallet.

Begjæring om kremasjon fremsettes av den som sørger for avdødes gravferd.

Minst 3 dager før kremasjonen skal finne sted, skal krematoriet varsle politiet på dødsstedet om begjæringen. Fristen omfatter den dag da kremasjonen skal finne sted, men ikke den dag da varsel gis. Lørdag, helligdag og dag som etter lovgivningen er likestilt med helligdag, regnes ikke med i fristen.

Politiet kan kreve kremasjonen utsatt dersom det er grunn til å tro at det vil bli besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

Når kremasjonen har funnet sted, skal asken samles i en urne som deretter forsegles og merkes. Urnen skal oppbevares på en betryggende måte fram til gravleggingen. Urnen oppbevares av krematoriet eller *sendes til gravplassforvaltningen* i den kommunen hvor gravleggingen skal finne sted. 6.6.2

~~For kremasjon kan det kreves avgift.~~ 6.4.1

### § 11 Begjæring om gravlegging

Begjæring om gravlegging fremsettes av den som sørger for gravferden.

### § 12 Frist for gravlegging

Dersom avdøde ikke er blitt kremert, skal gravlegging skje senest 10 virkedager etter dødsfallet.

Dersom avdøde er blitt kremert, skal gravlegging skje senest 6 måneder etter dødsfallet.

### § 13 Unntak fra reglene om frist for kremasjon og gravlegging

Fristene i § 10 *første* ledd og § 12 gjelder ikke når avdødes legeme skal nyttes i samsvar med bestemmelsene i lov 9. februar 1973 om transplantasjon, sykehusobduksjon og avgivelse av lik m.m. eller det er besluttet sakkyndig likundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 228.

*Gravplassforvaltningen* kan forlenge fristene i § 10 *første* ledd og § 12 dersom det foreligger tungtveiende grunner for det.

Som følge av  
opphevinga av  
første ledd i § 10

Lovtekst med endringer i kursiv

Kapittel der  
endringa er omtalt

Dersom vilkårene for oppbevaring av kiste tilsier det, skal *gravplassforvaltningen* forkorte fristene i § 10 første ledd og § 12.

*Gravplassforvaltningens* avgjørelse etter denne paragraf kan ikke påklages.

### Kapittel 3 Leie av grav og gravminner

#### § 14 Leie av grav

*Gravplassforvaltningen* kan inngå avtale om *leie* av grav etter nærmere regler og vilkår fastsatt i gravplassens vedtekter. For *leie* av grav kan det kreves avgift. *Grav er fri for gravleie i 20 år etter hver gravlegging. Ny leieperiode tar til etter den betalingsfrie perioden.* 7.5.3 7.5.4.3

*Leieavtale* for grav kan bare innehas av en person.

*Leieperioden* skal ikke være lengre enn 20-5 år. *Leieforholdet* kan fornyes dersom graven er holdt i hevd og fornyelse ikke vil vanskeliggjøre en forsvarlig drift av gravplassen. 7.5.7

*Gravplassforvaltningen* skal utstede et skriftlig avtaledokument og anmerke *leieforholdet* i gravregisteret. 7.5.9

#### § 15 Leierens rettigheter og plikter

*Leieren* har rett til å bestemme hvem som skal gravlegges i graven og forsyne graven med gravminne samt ellers rå over den, om ikke annet følger av gjeldende bestemmelser. *Leieren* har plikt til å holde graven i hevd.

Dersom avdøde hadde *leid* egen grav, kan den som etter § 9 har rett til å sørge for gravferden, utøve de rettighetene som er nødvendig for å gjennomføre gravferden.

#### § 16 Overføring av leieavtale

*En leieavtale* kan ikke overføres uten samtykke fra *gravplassforvaltningen*, og det kan ikke overføres mot noen form for vederlag.

*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. Når festeren dør, skal dødsboet gi kirkelig fellesråd melding om hvem festet ønskes overført til. Ved uenighet treffer fellesrådet avgjørelse.* 11.5

#### § 17 Tiltak for å forebygge skade

*Gravplassforvaltningen* har rett til å treffe de tiltak vedrørende en *leid* grav som er nødvendige for å forebygge skade, eller som følger av gjeldende bestemmelser.

*Leieren* skal om mulig varsles før tiltak settes i verk.

#### § 18 Opphør av leieforhold

Et *leieforhold* opphører når *leietiden* er ute.

Når *leieforholdet* opphører, skal *leieren* om mulig gis anledning til å fjerne gravminne og lignende innretning fra gravplassen. Det som ikke er fjernet fra gravplassen innen seks måneder etter *leieforholdets* opphør, tilfaller gravplassen.

Gravminne av kunstnerisk eller kulturhistorisk verdi skal om mulig bli stående på gravplassen.

#### § 19 Regler om fri grav

Dersom det er en ansvarlig for graven, kan en fri grav forsynes med gravminne i samsvar med gjeldende bestemmelser. Den ansvarlige har plikt til å holde graven i hevd. Bestemmelsene i §§ 17 og 18 gjelder tilsvarende, men slik at den ansvarlige trer i stedet for *leieren*.

~~En fri grav kan nyttes til ny gravlegging og festes når fredningstiden er ute. En fri grav kan leies når det har gått 20 år siden siste gravlegging og kan nyttes til ny gravlegging når fredningstiden er ute.~~ 7.5.4

Kapittel 4 Forskjellige bestemmelser

§ 20 Privat gravsted ~~og askespredning~~

Når særlige grunner foreligger, kan fylkesmannen gi tillatelse til at private får anlegge gravsted for gravlegging av askeurne på egnet sted. Fylkesmannen kan sette vilkår for tillatelsen.

§ 20a Spredning av aske

*Den som har fylt 15 år, kan søke om tillatelse til at den som skal sørge for vedkommendes gravferd, sprer asken for vinden. Søknaden rettes til gravplassforvaltningen der asken ønskes spredd. Fylkesmannen kan etter søknad fra person som har fylt 15 år, gi tillatelse til at den som skal sørge for vedkommendes gravferd sprer asken for vinden.* Tillatelse kan også gis etter vedkommendes død når det godtgjøres at avdøde ønsket askespredning. Slik tillatelse kan også gis for aske etter barn når nærmeste etterlatte ønsker det. *Gravplassforvaltningen* kan sette vilkår for tillatelsen. 11.2

*Tillatelsen skal gjelde spredning i et bestemt område*

- a. *i sjø og fjorder samt elver, vassdrag eller øvrig ferskvann hvor spredning eller senkning av urner av lett oppløselig materiale, ikke vil være til sjenanse for friluftslivet eller næringslivet eller*
- b. *på fjellet eller på andre ubebygde steder hvor spredning ikke vil være til sjenanse for friluftslivet eller næringslivet.*

*Vedtektene for gravplassene kan fastsette at aske kan spres på angitte steder som ikke faller inn under vilkårene i andre ledd.*

*Urnen blir utlevert fra gravplassforvaltningen der asken skal spres ved fremvisning av tillatelse til askespredning. Den som sørger for gravferden, skal bekrefte skriftlig overfor gravplassforvaltningen at askespredningen har funnet sted i tråd med tillatelsen. Dersom slik bekreftelse ikke foreligger innen én måned etter at urnen er utlevert, kan gravplassforvaltningen kreve at urnen blir levert tilbake for gravlegging i kommunen hvor avdøde var folkere registrert ved dødsfallet.*

*Vedtektene for gravplassen kan fastsette at aske kan spres på anonym minnelund eller annet sted på gravplassen angitt i vedtektene, dersom den som sørger for gravferden ber om det. Representant for gravplassforvaltningen skal være til stede ved askespredningen.* 11.3

§ 21 Vedtekter ~~og avgifter~~

Kirkelig fellesråd fastsetter vedtektene for gravplasser. Vedtektene skal godkjennes av fylkesmannen.

§ 21a Avgifter

*Avgifter for bruk av gravkapell for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium ~~kremasjon~~ og leie av grav fastsettes av kommunen etter forslag fra kirkelig fellesråd. Gravleien skal være den samme for alle leide graver i kommunen. Departementet kan gi forskrift om hvilke tjenester gravplassforvaltningen kan kreve betalt for, om prisfastsettingen og om informasjon.* 7.2.5  
6.4.1, 7.4 og 11.4  
7.5.6 og 8.4.3.1

§ 21b Salg av gravstell

*Gravplassforvaltningen kan ikke ta imot innbetaling til fond eller liknende avsatt til gravstell eller liknende formål.* 7.7

*Gravplassforvaltningen kan bare selge gravstell til gravleiere og gravansvarlige etter nærmere regler og vilkår fastsatt i gravplassens vedtekter. Gravplassforvaltningen kan ta imot forhåndsbetaling for gravstell i de 20 første år etter gravlegging og for øvrig ikke lenger enn leietiden. Beløp som overstiger behovet eller gravleietiden, tilfaller gravplassforvaltningen.*

§ 22 Unntak fra kravet om medlemskap i Den norske kirke

Kravet i lov om Den norske kirke om at kirkelige tjenestemenn skal være medlem av Den norske kirke gjelder ikke for tjenestemenn med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium.

§ 23 Forvaltningsansvar

Dersom det bare er ett sokn i kommunen, har menighetsrådet det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd.

Etter avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, kan det ansvar og den myndighet som i loven her er lagt til kirkelig fellesråd, med departementets godkjenning overføres til kommunen. ~~Fylkesmannen overtar i tilfelle den myndighet som i loven her er lagt til bispedømmerådet.~~ 9.5.3

*Gravplassforvaltningen* innbyr minst en gang i året de tros- og livssynssamfunn som er virksomme på stedet, til et møte for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas. Møtet kan avholdes som et felles møte for flere kommuner.

*Kommune, kirkelig fellesråd, krematorium eller annen virksomhet med oppgaver etter loven her skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.* 10.3.5.1

*Gravplassforvaltningen skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet.* 9.7.1.4

§ 23a Krigsgraver

Graver for utenlandske soldater og krigsfanger (krigsgraver) fra første og andre verdenskrig skal være fredet uten tidsbegrensning, holdes i hevd og forvaltes med den verdighet som deres egenart tilsier.

Departementet kan gi nærmere regler om forvaltning og vedlikehold av krigsgraver, krigsgravplasser og krigsminnesmerker.

§ 23b Gravplassutvalg

*Kirkelig fellesråd skal nedsette et gravplassutvalg med minst fem medlemmer hvorav tre skal være medlemmer i fellesrådet, herunder kommunens representant. Utvalget skal minst en gang i valgperioden synfare alle gravplassene i kommunen og føre tilsyn med gravplassforvaltningen ellers. Utvalget skal rapportere til fellesrådet. Kommunen skal ha kopi av rapporten og resultatet av behandlingen i fellesrådet.* 9.5.6

*Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke dersom ansvaret etter loven her er overført til kommunen etter § 23 andre ledd.*

§ 24 Klageadgang

Enkeltvedtak som er truffet av *kommunen*, kirkelig fellesråd eller menighetsråd etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til *fylkesmannen*.

~~Enkeltvedtak som er truffet av kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.~~ 9.5.3

Enkeltvedtak som er truffet av ~~bispedømmerådet~~ eller fylkesmannen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.

§ 25 Registerføring

Det skal for hvert krematorium føres register over avdøde som blir kremert.

For gravplassene skal det føres register over gravlagte med nødvendige opplysninger om ansvarlige eller *leier* til den enkelte grav.

Nærmere regler om registerføringen gis av departementet.

§ 26 Utfyllende forskrifter

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i loven.

§ 27 Svalbard

Loven gjelder ikke for Svalbard.

§ 28 Ikrafttredelse og opphevelse av andre lover m.v.

(...)

## 12.3 Endringer i gravferdsforskrifta

Forskriftstekst med endringer i kursiv

Kapittel der  
endringa er omtalt

### Kapittel I Gravplass

#### § 1 Orden og verdighet

Gravplassen skal holdes i hevd og forvaltes med den orden og verdighet som dens egenart tilsier.

#### § 2 Anlegg mv. av gravplass

Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplass og skal selv, i samråd med *gravplassforvaltningen*, regulere slikt areal etter kapittel 12 i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Regulerbart areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap. Gravplass skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. *Fylkesmannen* skal som statlig fagmyndighet ha anledning til å uttale seg før kommunen gjør vedtak, jf. plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12.

Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal skje i henhold til plan for gravplassen *fastsatt* av *gravplassforvaltningen* og *godkjent* av *fylkesmannen*, jf. gravferdsloven § 4 første ledd. Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring skal behovet for særskilt tilrettelagte graver vurderes. Helsefaglig myndighet i kommunen skal gis anledning til å uttale seg om plan for gravplassen før vedtak fattes.

*Gravplassforvaltningen* er ansvarlig for utarbeidelse av plan for gravplassen og gravkart og for igangsetting av arbeidet.

#### § 3 Plan for gravplassen

Ved anlegg og utvidelse skal plan for gravplassen inneholde følgende deler:

- Oversiktsdel som viser beliggenhet; grenselinjer; trafikkforhold og plassering av nye og gamle gravfelt.
- Teknisk del som viser gravfelt med eventuelle særskilte bestemmelser for gravminner; veger og driftsarealer; bygninger; beplantning; inngjerding; planering; drenering og andre ledninger i bakken; detaljer av gjerde; vannpost m.v. og gravkart.
- Geoteknisk vurdering med undersøkelse av jordbunnen som redegjør for jorddybder, kornfordeling og grunnvannsnivå.

Ved vesentlig endring skal plan for gravplassen illustrere nåværende og framtidig situasjon.

#### § 4 Inndeling av gravplass. Gravkart

Gravplass inndeles i gravfelt. Hvert gravfelt inndeles i graver som normalt er ordnet i rekker og kolonner.

[Ved anlegg, utvidelse eller vesentlig endring av gravplass skal gravplassen, hvert gravfelt og hver grav ha egen ID i henhold til standard fastsatt av Statens kartverk (SOSI). Gravene bør være stedfestet ved hjelp av koordinater og skal være forankret i marken med gravfeltfastmerker, som regel minst fire for hvert gravfelt. Graver skal kunne påvises entydig, enten direkte ved hjelp av koordinater eller ved utmål fra gravfeltfastmerkene.]

Det skal foreligge gravkart for hvert felt på gravplassen, som viser fastmerkene. Gravkartet skal også gi opplysninger om hvem som er gravlagt i vedkommende grav, eventuelt i form av en kode. Deler av gravplass som er fredet av eller i medhold av kulturminneloven, skal avmerkes på gravkartet.

Der SOSI-standarden ikke er innført, skal likevel hver gravplass, hvert gravfelt og hver grav ha sin egen ID. Ved bruk av analoge kart skal de foreligge i målestokk 1:100 og gravfeltfastmerkene skal være koordinatberegnet.



### § 5 Endring av gravplass

Endring av hele eller deler av gravplass kan bl.a. skje ved oppfylling, utarbeidelse av nytt gravkart eller omlegging av veger. I forbindelse med endring kan grav forskyves med inntil en halv gravbredde og gravlengde uten at det bryter med forutsetningene for *leie* av grav. Antall graver i hvert *leieforhold* skal være uforandret. Gravminner kan flyttes i overensstemmelse med nytt gravkart.

Dersom gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannsstand ikke samsvarer med forskriftens krav, kan enkeltgrav, deler av en gravplass eller hele gravplassen stenges permanent for kistegravlegging. Berørte rettighetshavere skal så langt det er mulig varsles skriftlig i god tid og senest tre uker før permanent stenging for kistegravlegging iverksettes. *Gravplassforvaltningen* kan vedta stenging for enkeltgrav. Stenging av hele eller deler av gravplassen må fastsettes i vedtektene for gravplassen.

*Gravplassforvaltningen* kan stenge gravplassen eller deler av den midlertidig for all gravlegging ved ekstreme værforhold.

Bestemmelsen i § 11 første ledd gjelder tilsvarende ved permanent eller midlertidig stenging.

### § 6 Byggetillatelse og ferdigattest

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kreves byggetillatelse og ferdigattest etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Godkjenning av eller uttalelse om plan for gravplassen fra *fylkesmannen* skal følge byggesøknaden. Ferdig opparbeidet gravplassareal skal godkjennes av *fylkesmannen* før det tas i bruk. *Fylkesmannen* skal påse at det foreligger kommunal ferdigattest og erklæring fra *gravplassforvaltningen* om at gravplassen er ferdigstilt i henhold til planene.

### § 7 Utrustning og adkomst

Gravplassen skal være inngjerdet og ha lukkbare porter. Det areal som ligger innenfor gjerdet skal som hovedregel være opparbeidet. Gjerdet skal ha et verdig utseende og utgjøre et fysisk hinder. Naturlige hindre som vassdrag og fjellskrenter kan tre i stedet for gjerde.

Gravplassen skal tilrettelegges etter gjeldende regler for universell utforming.

Det skal være god framkommelighet for bæreprosjon, publikum og teknisk utstyr til alle gravfelt, men vegsystemer skal ikke legges til rette for gjennomgangstrafikk. Ingen kan ha vegrett over gravplass. Ingen former for luftstrekkan kan krysse gravplass.

Mellom bygning på gravplass og nærmeste grav skal det være minst 3 meter.

På gravplass hvor det ikke er kirke eller gravkapell med klokke, skal det være en frittstående støpul og klokke.

### § 8 Grunnvann og drenering m.v.

Høyeste grunnvannsstand i gravfelt skal ligge minst 0,3 meter under kiste eller urne. Drensledninger i gravfelt skal legges i egen trasé av minst 1 meters bredde mellom gravrekkene. Drensledninger med tilbehør skal være av høy kvalitet og skal være tilgjengelige for inspeksjon og spyling.

På et gravfelt som er tatt i bruk, kan det bare legges nye drensledninger når det er godkjent av *fylkesmannen*.

Rør i bakken til vann, avløp mv. og lav- og høgspenningskabler skal legges i vegtraseer eller i egne traseer utenom gravfelt.

### § 9 Adferd på gravplass

Opphold, ferdsel, arbeid og andre handlinger på gravplass skal skje på en sømmelig og minst mulig støyende måte, slik at det ikke virker støtende på noen.

Besøkende skal såvidt mulig ferdes gående. Hunder skal føres i bånd.

## § 10 Ansvar for skade

*Gravplassforvaltningen* er ikke ansvarlig for skader på graver eller gravutstyr medmindre skaden skyldes uaktsomhet fra gravplassens betjening.

## § 11 Nedlagt gravplass

Det kan ikke kreves erstatning for rettigheter som faller bort som følge av at gravplass eller deler av den blir nedlagt.

Før område på nedlagt gravplass bebygges eller legges under fast dekke, skal området gjennomgraves og eventuelle likrester gravlegges i felles grav på gravplass. Kulturminnemyndighetene skal gis anledning til å uttale seg før gjennomgraving skjer.

## Kapittel II Graver

### § 12 Gravlegging

Gravlegging skal skje senest 10 virkedager etter dødsfallet. Lørdag regnes ikke som virkedag. *Gravplassforvaltningen* fastsetter nærmere tidspunkt for den enkelte gravlegging. *Vedtaket* kan ikke påklages.

Grav skal åpnes så nær gravlegging som mulig og lukkes umiddelbart etter gravlegging. Dersom kistegrav blir stående åpen før gravlegging, skal åpningen sikres forsvarlig. En representant for *gravplassforvaltningen* skal være tilstede under gravlegging.

Tidligere benyttet grav kan bare brukes på nytt når det ikke finnes annet enn grove knokler og kisterester etter tidligere gravlegging. Slike rester skal graves ned i bunnen av graven før ny gravlegging. Verdigjenstander som er gravlagt med en avdød og som ikke er å regne som løse kulturminner etter lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 § 12, skal graves ned på tilsvarende måte.

På gravplass kan bare levninger etter mennesker gravlegges.

### § 13 Kistegrav

Kistegrav skal være minst 3 meter lang og 1,5 meter bred. På gravplass anlagt før 1. januar 1997 kan hver grav være minst 2,4 meter lang og 1,2 meter bred.

Kiste skal plasseres slik at den har minst 0,8 meter jordoverdekning og minst 0,3 meter jord under kistebunnen og på alle sider.

Når særlige forhold tilsier det, kan *gravplassforvaltningen* fravike bestemmelsene i annet ledd. Kiste kan likevel ikke gis mindre enn 0,8 meter jordoverdekning. Dersom forholdene tilsier det, skal *gravplassforvaltningen* treffe bestemmelse om større jordoverdekning enn 0,8 meter.

Når særlige forhold tilsier det, kan det i vedtektene fastsettes særskilte bestemmelser som fraviker kravene i første ledd.

### § 14 Urnegrav

Urnegrav skal være minst 2,25 m<sup>2</sup> stor og deles opp i fire like store arealer som hver gir plass til en askeurne. På gravplass anlagt før 1. januar 1997 kan gravene ha de opprinnelige dimensjoner.

Askeurne skal gravlegges slik at den har minst 0,5 meter jordoverdekning og er omsluttet av jord på alle sider.

Når særlige forhold tilsier det, kan *fylkesmannen* fravike bestemmelsene i første ledd.

### § 15 Anonym grav

Med anonym grav forstås grav som ikke har noen ansvarlig, og hvor gravens plassering bare er kjent for *gravplassforvaltningen*.

Anonym kistegrav for dødfødte og barn under 1 år skal være minst 1,5 meter lang og 0,75 meter bred.

Forskriftstekst med endringer i kursiv

Kapittel der endringa er omtalt

Anonym urnegrav skal være minst 0,5 meter lang og 0,5 meter bred med plass for én askeurne.

Ingen kan kreve gravminne montert på anonym grav. Anonym grav kan ikke *leies*.

Når særlige grunner tilsier det, kan *fylkesmannen* fravike bestemmelsene i annet og tredje ledd. Forøvrig gjelder bestemmelsene i §§ 13 og 14 tilsvarende for anonym grav.

§ 15a Anonym *minnelund*, navnet *minnelund* og *kolumbarium*

Med *minnelund* forstås gravfelt på gravplass uten adgang til gravminne knyttet til den enkelte grav. § 13 første ledd og § 15 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for grav i anonym og navnet *minnelund*. Med *kolumbarium* forstås *vegg eller byggverk på gravplass med plass til oppbevaring av askeurner i lukkede nisjer*. 11.4

Gravens plassering på anonym *minnelund* er bare kjent for *gravplassforvaltningen*. Plassering av grav på navnet *minnelund* kan gjøres kjent. Anonym og navnet *minnelund* skal plasseres i atskilte gravfelt.

Ved anonym *minnelund* kan det plasseres minnesmerke. Ved navnet *minnelund* skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte. *I kolumbarium skal navn og data på de gravlagte stå på den enkelte nisje. Minnesmerke og kolumbarium skal være livssynsnøytralt utformet.*

Grav på anonym *minnelund* har ingen ansvarlig. På navnet *minnelund* og i *kolumbarium* kan grav *leies* når det har gått 20 år etter gravleggingen. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter. *I vedtektene kan det fastsettes bestemmelser som fraviker kravene i § 31 første ledd for askeurner som skal gravlegges i kolumbarium. Derksom graven ikke leies eller etter leietidens utløp, gravlegges urne fra kolumbarium i anonym urnegrav eller anonym minnelund.*

§ 16 Fri grav og *leie* av grav

En fri grav kan ikke belegges med *leie* i 20 år etter siste gravlegging, *jf.* gravferdsloven §§ 6 første ledd og 19 siste ledd. Ved gravlegging av askeurne i dette tidsrom, regnes ny fri gravperiode fra siste gravlegging. 7.5.4

Den som er ansvarlig for fri grav skal gis anledning til å *leie* graven ved fredningstidens utløp når det har gått 20 år siden siste gravlegging. 7.5.4

§ 17 *Leie* av gravsted

Kistegraver kan *leies* sammen som ett gravsted. *Leie* av gravsted kan bare skje i forbindelse med dødsfall. Den graven som tas i bruk først i et gravsted, er fri grav i fredningstiden. Det kan kreves *leie* for den graven som ikke er tatt i bruk. 7.5.3 og 7.5.5

§ 18 Gravlegging i to nivåer

Kister kan gravlegges i to nivåer i samme grav når *leieren* eller den som skal være ansvarlig for fri grav ønsker det og forholdene på gravplassen er lagt til rette for det. Den underste kisten skal ved gravlegging gis minst 1,5 meter jordoverdekning.

Det kan ikke kreves festeavgift i den frie gravperioden. Tas det øverste nivået i bruk i løpet av den frie gravperioden, regnes ny fri gravperiode fra siste gravlegging. 7.5.3

§ 19 Gravregister

I tillegg til gravkart etter § 4 skal det for hver gravplass foreligge et kronologisk register over alle gravlagte. Registret skal vise når og hvor de er gravlagt, hvem som er *leier* eller ansvarlig for frigrav, hvilke graver som er *leid* sammen og når *leieforholdet opphører*. Som følge av endra ordval

Gravregister omfattes av lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), og retten til innsyn i registret reguleres i lovens § 18. Opplysninger om anonyme gravlegginger og personlige forhold er undergitt taushetsplikt, og registerføreren skal avgi skriftlig taushetserklæring.

### Kapittel III Gravminner

#### § 20 Merking av grav

På fri grav som ikke er anonym grav og på *leid* grav og gravsted kan det plasseres gravminne. Med gravminne forstås minnesmerke med navn og data på den gravlagte. Det skal som regel bare plasseres ett gravminne på hvert gravsted.

Andre minnesmerker enn gravminner kan bare plasseres på gravplass dersom *fylkesmannen* gir samtykke til det.

*Leier* av grav eller ansvarlig for fri grav er eier av vedkommende gravminne.

#### § 21 Tekst m.m.

Tekst, fotografi, dekor og symbolbruk på gravminne skal være sømmelig, og det navn som settes på skal være identisk med navnet på den som er gravlagt. Personer som er omkommet på havet, i krig eller liknende og som ikke er gravlagt på gravplass, kan likevel få navnet satt på eksisterende eller nytt gravminne eller på minnesmerke ved navnet minnelund hvor dette er anlagt.

*Gravplassforvaltningen* kan gi tillatelse til at navn på person påføres gravminne på en eksisterende grav et annet sted enn der vedkommende er gravlagt. Navnet må da fjernes fra det opprinnelige gravminnet.

~~Eieren skal besørge fjerning av gravminne fra grav som ikke festes.~~ Dersom *gravplassforvaltningen* fjerner gravminne, skal navn og data tas bort. Flytta til § 26

#### § 22 Kvalitet

Til gravminne og fast tilbehør kan bare anvendes materialer som er bestandige og lite vedlikeholdskrevende. Det skal tåle de påkjenninger det utsettes for av klimaet og ved vanlig drift og vedlikehold av gravplassen.

#### § 23 Dimensjoner

Gravminne skal ikke være høyere enn 150 cm, bredere enn 85 cm og tykkere enn 60 cm, begrenset slik at største høyde x største bredde x største tykkelse ikke overstiger 0,2 m<sup>3</sup> og vekten ikke overstiger 300 kg.

På graver mindre enn 2,4 x 1,2 m skal gravminne ikke være høyere enn 80 cm, bredere enn 75 cm og tykkere enn 60 cm, begrenset slik at største høyde x største bredde x største tykkelse ikke overstiger 0,1 m<sup>3</sup> og vekten ikke overstiger 150 kg.

Ved anlegg og utvidelse av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for gravminner i vedtektene for gravplassen.

Når særlige grunner tilsier det, kan *gravplassforvaltningen* i enkeltsaker fravike bestemmelsene i denne paragraf.

#### § 24 Sikring

Stående gravminne i stein skal festes til fundament i stein med to 15 cm lange og 12 mm tykke rustfrie bolter.

Fundament skal ha en form og en størrelse som sikrer at gravminnet står stabilt og skal i bunnen ha en anleggsflate som er dobbelt så bred som gravminnets tykkelse. Fundamentet kan være opptil 10 cm lengre enn gravminnets bredde. Gravminne som er mer enn 60 cm høyt skal ha en fundamentdybde som utgjør minst 20 prosent av gravminnets høyde over bakken. Fundament skal ikke være synlig over bakken. 11.7

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for sikring av gravminner i vedtektene for gravplassen.

Når særlige grunner tilsier det, kan *gravplassforvaltningen* i enkeltsaker skjerpe eller lempe kravene etter denne paragrafen.

#### § 25 Godkjenning

*Gravplassforvaltningen* skal godkjenne gravminne og fundament før det settes opp på gravplassen.

Gravminnet skal plasseres på anvist plass ved merkepinne plassert i fundamentets bakre midtpunkt.

#### § 26 Ansvar

Eieren er ansvarlig for at gravminne ikke er i forfall, til sjenanse eller til fare for dem som ferdes på gravplassen. Når *gravplassforvaltningen* finner det nødvendig, skal eieren varsles med pålegg om å bringe gravminnet i overensstemmelse med de krav som er stilt i forskrift og vedtekter. Dersom eieren unnlater å etterkomme slikt pålegg eller det er uvisst hvor eieren befinner seg, kan *gravplassforvaltningen* sette i verk tiltak som er nødvendig for å bringe gravminnet i orden, herunder fjerne gravminnet.

*Eieren skal besørge fjerning av gravminne fra grav som ikke leies.*

Flytta frå § 21

#### § 27 Bevaring

*Gravplassforvaltningen* kan vedta at områder av gravplassen eller enkeltgraver med gravminner og annet utstyr skal bevares. Slikt vedtak kan bl.a. gjøres dersom gravminner på et område av gravplassen eller en grav er av en viss alder, at det representerer en stilhistorie, har et lokalt særpreg i form eller materialbruk, gir uttrykk for en interessant personalhistorie eller er unikt.

Gravplassvedtektene skal inneholde egne bestemmelser for de områder eller graver som vedtas bevart.

### Kapittel IV Likkister og askeurner

#### § 28 Krav om kiste

Ved gravlegging og kremasjon skal kiste benyttes.

Når særlige grunner tilsier det, skal *gravplassforvaltningen* gi tillatelse til gravlegging uten kiste. *Gravplassforvaltningen* kan sette vilkår for tillatelsen. *Vedtaket* kan ikke påklages.

#### § 29 Krav til kiste

Materialer og utstyr som brukes på eller i kiste skal være nedbrytbart i jord innen den fredningstid som gjelder for gravplassen, og skal dessuten kunne brennes i kremasjonsovn uten å avgi skadelige gasser eller gi skade på ovn. Ved innsetting i kremasjonsovn skal kiste tidligst antenne etter 10 sekunder ved en temperatur på 700°C.

Kiste skal være forarbeidet av trevirke. Den skal ikke være lengre enn 230 cm, bredere enn 78 cm og høyere enn 60 cm inkludert håndtak og føtter. Det skal være minst fire føtter med høyde 5 cm.

Kiste skal ha lokk som skal være falset. Det skal kunne festes sikkert til kisten og dessuten være lett avtagbart. Kistelokket skal tåle en manns belastning, dvs. 1100 N fordelt på 300 x 100 mm flate. Kiste skal tåle belastningen ved normal gjenfylling av grav. Kistens bunn skal være vanntett.

Kiste med innvendig svøp og fyllstoffer skal ikke gi mer enn 1 liter ukomprimert aske.

Når hensynet til sikkerhet ved krematoriet eller andre særlige grunner tilsier det, kan krematoriemyndigheten fravike dimensjonskravene i annet ledd eller stille krav til kiste utover det som fremgår av bestemmelsen.

#### § 30 Kiste som ikke fyller kravene

Dersom avdøde er lagt i en kiste som ikke kan kremeres, skal den som sørger for gravferden gis anledning til å legge avdøde i en annen kiste som fyller kravene, slik at kremasjon kan skje.

*Gravplassforvaltningen* kan gi tillatelse til at kiste som ikke kan kremeres gravlegges. I tilfelle skal kisten om nødvendig gis 1,5 meter jordoverdekning eller graven belegges med uendelig fredning. *Gravplassforvaltningen* kan sette vilkår for tillatelsen.

### § 31 Krav til askeurne

Askeurne skal være forarbeidet av organisk materiale og være nedbrytbar i jord innen den fredningstid som gjelder for gravplassen, og urnen skal være av slik kvalitet at den tåler vanlig håndtering og forsendelse i posten.

Askeurne skal ikke være mer enn 40 cm høy, 25 cm bred og 25 cm lang. Ifyllingsåpningens diameter skal være minst 63 mm.

## Kapittel V Drift av krematorium og behandling av askeurner

### § 32 Bruk av krematorium

I krematorium skal det bare kremeres lik etter mennesker. Bare ett lik skal kremeres av gangen med mindre særlige grunner tilsier noe annet. Uten særskilt tillatelse fra krematoriets daglige leder kan ikke andre enn krematoriets tilsatte være tilstede ved kremasjon.

Der forholdene ligger til rette for det, bør de etterlatte gis anledning til å være tilstede under selve kremasjonen.

### § 33 Sikkerhet

Før kremasjon finner sted, skal hjertestimulator («pacemaker») og tilsvarende implantat være operert ut av kroppen. Protoser og liknende, som er operert inn i kroppen og som ikke brenner opp, skal skilles fra asken og graves ned under en grav på gravplassen eller gjenvinnes på en måte som krematoriemyndigheten finner forsvarlig.

Ved innføring av kiste i ovn skal minst to av krematoriebetjeningen være tilstede.

### § 34 Merking

Før kisten innføres i ovnen legges en ildfast brikke med kremasjonsnummer på kistelokket. Brikken følger med gjennom forbrenningen. Når kremasjonen er avsluttet, samles all aske sammen med brikken i en urne som forsegles.

Askeurnen merkes med kremasjonsnummer og avdødes navn. Den oppbevares i avlåst rom fram til den skal gravlegges eller forsendes.

### § 35 Registerføring og statistikk

For hvert krematorium føres et kremasjonsregister som inneholder kremasjonsnummer, avdødes navn, fødselsdato, *bostedskommune*, dødsdato, kremasjonsdato, ~~askeurnens utleveringsdato~~ samt ~~stedet~~ *kommunen* for gravlegging. ~~Dersom fylkesmannen har gitt tillatelse til at asken spres for vinden, skal det gjøres anmerking om dette.~~ Bestemmelsene i § 19 gjelder tilsvarende så langt de passer. 10.3.5

*Krematoriet rapporterer resultatet av registreringene for foregående år av bostedskommune og kommune for gravlegging som nevnt i første ledd til SSB innen 15. februar hvert år.* 10.3.5

### § 36 Gravlegging av askeurne

Dersom gravlegging av askeurne ikke har funnet sted i rimelig tid før fristen for gravlegging utløper, skal krematoriet eller *gravplassforvaltningen* gi melding til den som sørger for gravferden om når gravlegging kan finne sted. Den som sørger for gravferden skal såvidt mulig gis anledning til å være tilstede under gravleggingen.

Når askeurne skal gravlegges et annet sted enn der den oppbevares, skal *krematoriet eller gravplassforvaltningen* stille de krav til utlevering og forsendelse som er nødvendig for å sikre at urnen ikke kommer på avveie.

Forskriftstekst med endringer i kursiv	Kapittel der endringa er omtalt
<i>Kapittel VI Avgifter og betaling. Oppgjør mellom gravplassforvaltningene</i>	
§ 37 Avgift for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium	7.4
<i>Ved gravleggingen kan gravplassforvaltningen kreve avgift for anonym minnelund, navnet minnelund og kolumbarium. Avgiften skal ikke være høyere enn gravens andel av kostnadene til minnesmerket eller kolumbariet og kostnadene ved vedlikehold og stell i 20 år.</i>	
§ 38 Fjerning av gravminne	
<i>Gravplassforvaltningen kan ikke kreve betaling for å fjerne gravminne fra en grav som skal slettes, jf. gravferdsloven § 18.</i>	7.5.11
§ 39 Prisopplysning	
<i>Gravplassforvaltningen skal gi opplysning om avgifter og prisene på sine tjenester og produkter. Alle priser skal inkludere eventuell merverdiavgift og andre offentlige avgifter. Prisoversikten skal fremgå av gravplassforvaltningens hjemmeside på Internett. Gravplassforvaltningen skal ha skriftlige prisopplysninger til utdeling. Prisopplysningene skal tilbys gravferdsansvarlige uoppfordret ved første gangs henvendelse eller konsultasjon.</i>	7.2.6
§ 40 Oppgjør mellom gravplassforvaltningene ved utenbygds gravlegging	
<i>Gravplassforvaltningen der gravleggingen skjer, kan kreve kostnadene ved gravleggingen dekket av gravplassforvaltningen i kommunen der avdøde var folkeregistrert ved dødsfallet, etter følgende satser:</i>	8.5
a) Gravlegging av kiste: kr 13 705	
b) Gravlegging av urne: kr 6190	
c) Kremasjon: kr 4800	
<i>Satsene kan fravikes ved avtale mellom gravplassforvaltningene. Satsene gjelder også dersom gravplassforvaltningen krever betaling fra den som sørger for gravferden, for gravlegging av person som ikke var bosatt i Norge ved dødsfallet.</i>	8.4.5
<i>Oppjøret utløser ikke krav om merverdiavgift.</i>	
<i>Krav om oppgjør skal være sendt innen 6 uker etter gravleggingen.</i>	
Kapittel VII Forskjellige bestemmelser	Nye nr. som følge av kap. VI
§ 41 Forvaltningsansvar	
<i>Kirkelig fellesråd er gravplassforvaltning etter forskriften her. Bestemmelsene i gravferdsloven § 23 gjelder tilsvarende for bestemmelsene i forskriftene her.</i>	9.3.6
§ 42 Avgjørelsesmyndighet	
<i>Kirkelig fellesråds myndighet etter forskriftene kan delegeres til daglig leder av fellesrådets virksomhet.</i>	
§ 43 Fravikelse av forskriftene	
<i>Bestemmelsene i disse forskriftene kan ikke fravikes i vedtekter for gravplass medmindre det følger av den enkelte bestemmelse at den kan fravikes. Departementet kan fravike øvrige bestemmelser i forskriftene.</i>	
§ 44 Ikrafttredelse	
(...)	

## Kapittel 13

# Økonomiske og administrative konsekvensar

### 13.1 Oversyn

---

Utvalet har gjort greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av kvart framlegg undervegs i rapporten.

Utvalet gjer ikkje framlegg om øyremerkte tilskot, om individuelle rettar eller om meir statleg tilsyn.

Utvalet gjer framlegg om at dei etterlatne ikkje lenger skal betale for kremasjon og utanbygds gravlegging. Dermed blir tenestene gratis for dei etterlatne. Utvalet vil peike på at i motsetnad til på andre sektorar fører ikkje gratis offentlege gravferdstenester til overforbruk. Folk døyr berre éin gong.

Kommunane må kompensera når heimlane til å krevje betaling frå dei etterlatne blir oppheva. Utvalet meiner at dei økonomiske konsekvensane av framlegga er relativt avgrensa. Dei auka overføringane til kommunane bør ikkje vere ei hindring for at ein no, endeleg, skal likestille kremasjon og kistegravlegging og la folk sleppe å betale ein meirkostnad dersom dei vel å gravleggje sine kjære på ein plass som står dei nærare enn kommunen avlidne budde i.

### 13.2 Kompensasjon til kommunane fordi heimlar for brukarbetaling blir oppheva

---

Kommunane må kompensera ved bortfall av heimlar til å krevje brukarbetaling. Kompensasjonen bør skje som auka overføringar gjennom inntektssystemet. Utvalet legg til grunn at kommunane vil auke overføringane til dei kyrkjelege fellesråda som gravplassforvaltning i tråd med behovet lokalt.

Utvalet har gjort framlegg om å oppheve dei fem heimlane for brukarbetaling nedanfor og har kome til at tapet for gravplassforvaltninga er som følger:

- Opphevinga av heimelen til å krevje kremasjonsavgift, sjå kapittel 6.4: 40 millionar kroner

- Opphevinga av heimelen til å krevje gravleige i dei første 20 åra etter ny gravlegging i ei leigd grav, sjå kapittel 7.5.3: 47 millionar kroner
- Opphevinga av heimelen til å krevje gravleige ved gravlegging i grav ved sida av blir fanga opp i kompensasjonen ovanfor.
- Opphevinga av heimelen til å krevje kostnadsdekning ved utanbygds gravlegging, sjå kapittel 8.3.1: 12,1 millionar kroner
- Opphevinga av heimelen til å krevje gravleige frå dag éin ved utanbygds gravlegging (utanom gravlegging i leigde graver), sjå kapittel 8.3.2: 5,2 millionar kroner

Samla tap for gravplassforvaltningane per år er om lag 104,3 millionar kroner som følge av å oppheve desse fem heimlane til å krevje brukarbetaling. Når eventuell kompensasjon blir lagd inn i rammetilskotet til kommunane, vil tilskotet bli fordelt etter objektive storleikar og ikkje reflektere gravleiga, kremasjonsavgifta osv. i den enkelte kommune. Kompensasjon gjennom rammetilskotet inneber at kommunar med høg brukarbetaling, vil måtte nytte andre frie inntekter til å dekke inntektsbortfallet. Utvalet ser to alternative nøklar å fordele kompensasjonen etter: anten fordele etter talet på innbyggjarar eller etter den generelle kostnadsnøkkelen. Resultatet i kroner per kommune er ikkje svært ulikt etter dei to nøklane. Utvalet meiner at kompensasjonen bør fordelast etter den generelle kostnadsnøkkelen fordi han fangar opp fleire faktorar.

### 13.3 Kompensasjon til kommunane som følge av nye oppgåver til gravplassforvaltninga

---

Kommunane må kompensera som følge av at gravplassforvaltninga blir pålagd nye oppgåver. Utvalet legg til grunn at kommunane vil auke overføringane til dei kyrkjelege fellesråda som gravplassforvaltning i tråd med behovet lokalt.



Utvalet har gjort framlegg om at gravplassforvaltninga skal få desse nye oppgåvene:

- Gravplassforvaltninga skal behandle søknader om oskespreiing, utlevere urna og følge opp at gravferdsansvarlege stadfestar at oska har blitt spreidd i tråd med løyvet, sjå kapittel 11.2: kr 700 000.
- Gravplassforvaltninga skal stå for båretransporten til krematoriet, sjå kapittel 6.5: 22,5 millionar kroner – og tilsvarende uttrekk frå løyvinga til NAV.

Samla meirkostnader per år som følge av nye oppgaver er om lag 23,2 millionar kroner.

### 13.4 Omfordeling av oppgaver på mellomnivået

Flytting av oppgåva med å behandle søknader om oskespreiing inneber eit uttrekk frå tildelinga til fylkesmannsembeta på 700 000 kroner, sjå ovanfor.

Flyttinga av oppgåvene frå bispedømeråda inneber eit uttrekk på 2 millionar kroner og ei tilsvarende styrking av fylkesmennene, sjå kapittel 9.5. Ei sentralisering av oppgåvene på mellomnivået til eitt fylkesmannsembete inneber at desse 2 millionar kronene ikkje blir spreidde på alle embeta. Ein modell er at det sentrale embetet får heile overføringa og finansierer særskilde oppgaver i dei andre embeta etter behov, til dømes opplæringskonferansar.

Dersom gravplassrådgjevaren blir tilsett i det sentrale embetet, vil det innebere ei fagleg styrking. I så fall vil det bli tale om eit uttrekk frå tildelinga til Tunsberg bispedømeråd som denne stillinga i dag administrativt ligg under.

### 13.5 Oppgaver for departementet

Utvalet har ikkje gjort framlegg om nye oppgaver for departementet, men har peika på oppgaver innanfor det forvaltningsansvaret som blir kravd av eit departement:

- Rettleiar retta mot gravplassforvaltninga lokalt: kr 700 000.
- Meir innbyggjarretta informasjon på regjeringa.no. Utvalet har ikkje rekna ut kostnaden.
- Styrkt arbeid med gravplassar i KOSTRA, ny rapportering frå krematoria til SSB, fleire spørsmål på KOSTRA-skjemaet kommunane fyller ut og sender til SSB. Utvalet har ikkje rekna ut kostnaden, men vil peike på at depar-

tementet kan prioritere mellom ansvarsområda sine, slik at statistikken om gravplassar blir meir omfattande.

- Evaluering av lovendringar ligg under forvaltningsansvaret for ei lov. Utvalet har ikkje rekna ut kostnaden.
- Forsking på gravplassar og gravplassforvaltning: 2,5 millionar kroner årleg.
- Rettleiing, informasjonsmøte, innlegg på konferansar og konfliktløysing i samband med nytt regelverk, mellom anna oppgjersordninga. Utvalet har ikkje rekna ut kostnaden.

Det vil vere eit viktig signal frå staten dersom investeringar i ny krematoriekapasitet blei omfatta av ei rentekompensasjonsordning der staten tek renteutgiftene, sjå kapittel 6.1.7. Utvalet har ikkje rekna på kostnadene.

Utvalet legg til grunn at det framover vil vere eit høgare ambisjonsnivå i forvaltninga av gravferdslova, og strekar under at det føreset større ressursbruk på sentralt nivå. Dersom departementet ønskjer å løyse delar av desse oppgåvene ved å nytte kompetansen i fylkesmannsembetet der oppgåvene etter gravferdslova er samla, må dette embetet styrkjast.

### 13.6 Uendra ressursbruk for det offentlege

Utvalet blei bede om også å kome med eit framlegg «basert på uendra ressursbruk for det offentlege.» Utvalet strekar under at framlegga våre går ut på å oppheve heimlar for å krevje brukarbetalning. Oppgaveløysinga må dermed finansierast med skatt i staden for lokalt fastsette avgifter. Tenestene og krava til dei er stort sett uendra. Utvalet meiner derfor at dei fleste av framlegga ikkje kan seiast å auke kostnadene for det offentlege, berre ei vriding frå avgift til skatt.

Utvalet meiner at det ikkje vil vere rett å dekke inn framlegga i denne rapporten ved å satse på ei uspesifisert effektivisering av tenesteproduksjonen lokalt. Utvalet viser til at berre finnane nyttar færre ressursar per avliden i Norden, sjå tabell 4.3 i kapittel 4.

Det enkle svaret på tinginga er å auke brukarbetalninga. Ein måte å auke brukarbetalninga på er å oppheve unntaket frå meirverdiavgift for seremonielle tenester i meirverdiavgiftslova, men utvalet har ikkje lykkast med å finne ut kor mykje staten vil tene på det. Ein annan måte å auke brukarbetalninga på er å gje gravplassforvaltninga utvida heimlar til å krevje brukarbetalning. Dersom dette

skal vere aktuelt, må det ikkje undergrave den økonomiske likestillinga av kremasjon og kiste-gravlegging. Heimelen må derfor i så fall leggjast på alle gravferdsformer, til dømes som ei avgift på alle gravleggingar. Utvalet meiner at gravlegging

skal vere eit offentleg ansvar og ein offentleg kostnad, sjå nærare prinsipp 1 i kapittel 5, og vil ikkje tilrå ei slik allmenn gravleggingsavgift. Også tidlegare utval har gått imot ei slik avgift, sjå NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* side 138.

## Litteratur

### Offentlege dokument og lovførearbeid (kronologisk)

Noreg

Ot.prp. nr. 19 (1912) *Om utfærdigelse av en lov om likbrænding*

Ot.prp. nr. 38 (1960–1961) *Om lov om endring i lov om likbrænding* av 3. mai 1913 [endring av kretsen som kan ta avgjerd om kremasjon]

NOU 1989: 7 kapittel 19 og vedlegg 2

Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) *Om lov om Den norske kirke og lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd*

Lov av 7. juni 1996 nr. 32 *om gravplasser, kremasjon og gravferd* (gravferdslova)

Forskrift 10. januar 1997 nr. 16 *gravferdsforskrifta*

Forskrift av 3. april 1998 nr. 327 *om transport, håndtering og emballering av lik samt gravferd*

Ot.prp. nr. 90 (2000–2001) *Om lov om endringer i kirkeloven, gravferdsloven og lov om Opplysningsvesenets fond* [spreiing av oske osv.]

Klif: Oppsummering av høyringa av forskrift om krematorium. Brev frå SFT til Miljøverndepartementet datert 25. oktober 2002 med vedlegg og framlegg til justert forskrift

Rundskriv H-2140 frå KRD (2003): *Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*

NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* – kapittel 7

NOU 2007: 16 *Ny skiftelov*

St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* – kapittel 9

Prop. 81 L (2010–2011) *Endringer i gravferdsloven og enkelte andre lover* [tilpasning av gravferdsloven til minoritetene, jf. kirkeforliket], jf. Innst. 393 L (2010–2011)

Strategi for regjeringen.no 2011–2013 *Revisjon av strategi fra april 2006–januar 2011*

Rundskriv P-8/2012 *Veiledning vedrørende saker om spredning av aske* Fornyings- administrasjons- og kirke departementet, datert 18. desember 2012

Rundskriv P-5/2013 *Statsbudsjettet 2014 – Den norske kyrkja – Kyrkjerekneskapane 2012*

Danmark

Lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde

Lov om begravelse og ligbrænding

Kirkeministeriet 2005: *Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende krematorievirksomhed i Danmark* (2005)

Kirkeministeriet 2007: *Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende kirkegårdens økonomi, 2007*

Kirkeministeriet 2009: *Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud*, Betænkning fra Udvalg om bloktilskud, Betænkning 1511, Kirkeministeriet 2009

Lovforslag nr. L 116 dagsett 28. januar 2010 *om samarbeid om krematoriedrift*

Finland

*Begravningslagen* (6.6.2003/457)

*Begravningsväsendets avgifter*. Betänkande av den av Kyrkostyrelsen 14.12.2004 tillsatta arbetsgruppen. Vedlegg til Kyrkostyrelsens cirkulär nr. 28/2005: Begravningsväsendets avgifter

Kyrkostyrelsens cirkulär nr. 22/2012: *Begravningsväsendets avgifter – ändring i kyrkolagen*

*Statistisk årsbok för kyrkan 2012*, Kyrkostyrelsen, Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Finland, Helsingfors september 2013

Sverige

*Begravningslagen* (1990:1144)

Begravningsförordning (1990:1147)

Prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnerna, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*

*Förordning om begravningsavgift* (1999:729)

RiR 2006:7 *Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?* Riksrevisionen 2006

SOU 2009:79 *Några begravningsfrågor*

Regeringens proposition 2011/12:51 *Några begravningsfrågor*

- Svenska kyrkans arbetsgivareorganisations tidlista: *Överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor för anställda inom Svenska kyrkan* Förhandlingsprotokoll 2011-04-01
- Regeringen: *Lagrådsremiss, Folkbokföringen i framtiden*, 21. februar 2013 (punkt 13.2 Handtering av begravnings- og kyrkoavgifterna)
- Sammanställning av enkät angående Kammarkollegiets föreskrifter om taxa vi begravningsclearing. Kammarkollegiet, 2013
- SOU 2013:82 *Begravning – återvinning, nye begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats*
- ### Generell litteratur
- Alfsvåg, Knut: *Avvisning eller aksept?* Halvårsskrift for praktisk teologi, vol. 23, hefte 2, 2006
- Asp, Ola: *Oppsummering av spørjerunde til fylkesmennene om oskespreiing osv. i 2012*. Lysark presentert på seminaret *Kremasjon og aske i regi av Institutt for landskapsplanlegging, UMB*, 17. januar 2013
- Berthelsen, Eivind: *Far vel. Å Pleie døende og stelle døde*. Høyskoleforlaget, 2011
- Bremborg, Anna Davidsson og Dahlgren, Curt: *Begravning 2011, Lund september 2011 – retts-sosiologisk undersøking på oppdrag frå Rådet for begravningsfrågor*
- Blomster, Mikla: *Att använda dagvatten från begravningsplatser till bevattning*, eksamensoppgave på landskapsingeniørutdanningen ved Sveriges Lantbruksuniversitet, 2012
- Breistein, Ingunn Folkestad og Høeg, Ida Marie (red.): *Religionsstatistikk og medlemsforståelse*. KIFO/Akademika forlag, 2012
- Brukarundersøking 2004: *Brukerundersøkelse av gravferdstjenester*. Undersøking retta mot festarar. 1000 intervju utførte av TNS Gallup, oppsummert i lysark. Svara blei vekta slik at dei blei representative på landsnivå. Undersøkinga var eit samarbeid mellom KA, Norsk forening for kirkegårdskultur og Gjønnestutvalet.
- Christoffersen, Lise og Teigen, Janne: *Når livet slutter før det begynner*, 2013
- Danbolt, Lars Johan: *Den underlige uka. De sørgende og begravelsesriten*, 2002
- Dent, Boyd B.: *The hydrogeological context of cemetery operations and planning i Australia*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Science, University of Technology, Sydney. 2002
- Dent, Boyd B., Forbes, S.L. og Stuart, B.H.: *Review of human decomposition process in soil*, Tidskriftet *Environmental Geology* nr. 45 2004 side 579–585
- Døving, Cora Alexa og Huuse, Anders Kartzow: *Dødsritualer i det flerreligiøse Norge*, hefte tilgjengeleg på [www.trooglivssyn.no](http://www.trooglivssyn.no), 2010
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 9. utgave. 2010
- Ekström, Sören: *Från pionjär för eldbegängelse till modern branschorganisation*. Utgjeve av Sveriges kyrkogårds- og krematorieförbund, 2007
- Encyclopedia of Cremation 2005, Douglas J. Davies & Lewis H. Mates (ed.): *Encyclopedia of Cremation*, Ashgate, London 2005
- Eurocrematoria 2008 *Cremation and respect for the environment. The recommendations of crematorium managers brought to the attention of regional, national and European authorities*. Manifesto, 30 May 2008.
- Holmes, Basil [Isabella M. Holmes]: *The London Burial Grounds: notes on their history from the earliest times to the present day*, Maximillian and Co, New York, 1896
- Gabrielsen, Egil: *Drift og vedlikehold av kirkegårder. Arbeidsforbruk og kostnader*. NLH, Ås 1993. Prosjektlear var professor Egil Gabrielsen
- Grann, Siv Linette og Lie, Ida Rødahl: *Nytte/kostnadsanalyse av kistebegravelse og kremasjon*, semesteroppgave ecn 271, UMB vår 2009
- Hadders, Hans: *Cremation in Norway: regulation, changes and challenges* (Promoting the interdisciplinary study of death and dying). *Mortality* 18:2 2012 side 195–213
- Handbok för begravningsverksamheten*, Svenska Kyrkans Arbetsgivarorganisation, 2013
- Høeg, Ida Marie og Pajari, Ilona: *Introduction to the Nordic issue of Mortality* (Promoting the interdisciplinary study of death and dying). *Mortality* 18:2 2012 side 109–115
- International Cremation Federation: *Etiske regler*
- Lundstedt, Staffan (prosjektlear): *Miljøpåverkan vid askspridning i minnesundar. Vegetations- og markpåverkan av askspridning i minneslunden i Skogskyrkogården. Stockholms stad og Svenska kyrkans församlingsförbund*, 2009
- KA 2009: KAs gravferdsundersøkelse. Undersøking retta mot fellestråda. 312 svar.
- Keijzer, Elisabeth: *Environmental impact for funerals. Life cycle assessments of activities after life*. Thesis for master degree, Master Programme Energy and Environmental Sciences, University of Groningen, Nederland, 2011
- KIFO 2013: Ånund Brottveit og Sunniva E. Holberg (red.): *Tilstandsrapport for den norske kirke* 2013, KIFO Notat 1/2013
- Klingberg, Helge: *Den nye kirkegårdsboka*, 2005

- Klingberg, Helge: *Gravminner gjennom tusen år*, 2013
- Klingberg m.fl.: Helge Klingberg, Oddbjørn Sørmoen og Aud Wefald (red.): *Kirkegården. Et levende kulturminne*, ARFO, 2005
- Krematoriestatistikken. Tal henta inn av gravplassrådsgjeveren frå krematoria i Noreg og publisert på nettstaden til SSB og til Norsk forening for kirkegårdskultur, [www.kirkegaardskultur.no](http://www.kirkegaardskultur.no)
- Krematorieverksamheten – kartlegging og analys*, Sveriges kyrkogårds- og krematorieförbund 2010
- Kvalitet og verdighet*. Rapport fra utvalg som skal kartlegge gravferdssektorens kompetansebehov oppnevnt av EVU-utvalget i KA-sektoren, 2003.
- Lahtinen, Tuomo: *Kremering i Finland – Idehistoria och analys*, Åbo Akademi, Religionsvetenskaplige tekster nr. 17, 1989
- Mari, Montse og Domingo, José L.: *Toxic emissions from cremations: A review*, Environment International 36, 2010 131–137
- Marjavaara, Roger: *The final trip: post-mortal mobility in Sweden*. (Promoting the interdisciplinary study of death and dying). Mortality 17:3 2012 side 256–275
- Moen, Bjørn M.: *Gravskrifter*. Essay. Communicatio, Trondheim 2012
- Om kirkestatistikk* 2011: Rapport frå ei arbeidsgruppe nedsett av departementet i november 2009 som leverte sin rapport februar 2011.
- OSPAR Background Document on Mercury and Organic Mercury Compounds* utgjeve i samband med oppfølginga av The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (the «OSPAR Convention») 2004
- Plesner, Ingvill Thorson og Døving, Cora Alexa (red.): *Livsfaseriter: religions- og livsynspolitiske utfordringer i Norge*. Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn, 2009
- Russnes, Håvard J. og Kjeldsen Bjarne: *Alt har sin pris*, lysark til konferanse i september 2012. Oppsummering av undersøking om festeavgift og festetid. Undersøkinga blei gjort etter initiativ frå Norsk forening for kirkegårdskultur. Fellesråda var mottakarar, 350 svar.
- Ruud, Inger Marie: *Den som dør, får se. Gravskikker og forestillinger om døden i noen religioner og kulturer*, Universitetsbiblioteket i Oslo, 2008. Tilgjengeleg på <http://www.ub.uio.no/om/forskning-prosjekter-publikasjoner/skrifter-ub/hefte02.pdf>
- Rådet för begravningsfrågor: *Orsaker till begravningsavgiftssatsen variationer hos huvudmän inom Svenska Kyrkan*, Rapport från arbetsgruppen, 2008
- Sandnes kommune: *Gravlundsmelding for Sandnes kommune 2011–2015*. Utarbeidd av kyrkjeverje Andreas E. Eidsaa jr. og park- og idrettssjef Ingjerd Bratterud, 2011
- Skjelvik, John M.: *Review of Norwegian experiences with the phase-out of dental amalgam use*, Vista Analysis, 29. mai 2012. På oppdrag frå Klif
- SKKF: *Den framtida begravningsverksamheten – En beskrivning av hur olika aktörer inom nuvarande system kan bidra till utveckling av begravningsverksamheten*. Utgreiing tinga av Sveriges Kyrkogårds- og Krematorieförbund, 2004
- SKKF: *Krematorieverksamheten – kartlegging og analys*, Sveriges kyrkogårds- og krematorieförbund, 2010
- SKKF: *Kremationsstatistik 2012*, utarbeidd av Sveriges kyrkogårds- og krematorieförbund datert 8. april 2013
- Schmidt, Ulla m.fl.: *Kirkevalget 2011*. Evaluering. KIFO-notat nr. 4/2011
- Svenska Kyrkan: *Samverkansformer för begravningsverksamheten, betänkande*. Skrive av Torgny Werger. Svenska Kyrkans utredningar 2013:2
- Østigård, Terje: *Lik eller ulik – introduksjon til variasjon i gravskikk i: Lik eller ulik – tilnæringer til variasjon i gravskikk*, Terje Østigård (red.), Bergen: Arkeologisk insittutt, Universitetet i Bergen, 2006
- Agedal, Olaf: *Lystenning på graver som folkekyrkjeleg praksis i: Pål Ketil Botvar og Ulla Schmidt (red.): Religion i dagens Norge – mellom sekularisering og sakralisering*, 2010.

## Vedlegg 1

# Liste over ord og omgrep

Det er mange ord og omgrep knytte til gravlegging og gravferd, og ikkje alle er like eintydige. Utvalet har utarbeidd ei ordliste med forklaringar. Ordlista vil vere grunnlaget for formulering av framlegg til ny lov- og forskriftstekst. Einskapleg ordbruk er òg ein føremon for arkiva og for den

som skal finne fram der. Der det ikkje er opplagt kva som er det tilsvarande ordet på bokmål, står bokmålsordet i ordlista med tilvising til nynorskordet. I ordlista refererer ordet «lova» til gravferdslova av 1996 og «forskrifta» til gravferdsforskrifta av 1997.

### **Allmenn gravplass**

Gravplass for alle, dvs. som ikkje er reservert for visse grupper. Ein gravplass etablert etter gravferdslova er ein allmenn gravplass. Ein gravplass etablert av eit registrert trdomssamfunn etter lov om trdomssamfunn og ymist anna § 18 er ikkje ein allmenn gravplass. I praksis er offentleg gravplass det same som allmenn gravplass, men når ein nyttar omgrepet offentleg gravplass, ligg vekta på at gravplassen er eit offentleg ansvar, ikkje på at han er open for alle.

### **Anonym grav**

Grav som ikkje har informasjon om kven som ligg der, dette er berre kjent for gravplassforvaltninga. Grava har ikkje ein ansvarleg og kan ikkje leigast. Det kan ikkje setjast opp gravminne. Gravfelt for anonym grav blir ofte kalla anonym minnelund.

### **Ansvarleg for grav**

Den som står som ansvarleg for ei fri grav, sjå gravferdslova §§ 9 fjerde ledd og 16. Leigaren er ansvarleg for ei leigd grav.

### **Anonym minnelund**

Gravfelt for anonyme graver. Feltet kan ha felles minnesmerke, men utan opplysning om kven som ligg der.

### **Avgift**

Betaling til fellesrådet når gravferdslova heimlar kravet om betaling for løysing av fellesrådet sine oppgåver etter lova. Sml. betaling for teneste.

### **Avliden**

Det døde mennesket. Bokmål: Avdød.

### **Balsamering**

Behandling av liket for å forseinke nedbrytinga. I dag blir gjerne blodet tømt ut og erstatta med væske med konserverande kjemikalium. Alternativt kan liket liggje i formalin eit døgn. Balsamering er ikkje praksis i Noreg, men det kan vere behov for å preparere eit lik før det blir transportert til utlandet.

### **Begravelse (bokmål)**

Gravferdsseremoni som endar med at kista med den avlidne blir lagd i jorda. Sml. bisetting. Gravferd eller gravferdsseremoni kan nyttast både om kista skal i jorda eller skal kremerast. Utvalet rår til at ein nyttar desse orda som er felles for kistegravlegging og kremasjon og felles for bokmål og nynorsk.

### **Betaling for teneste**

Betaling som gjeld tenester som innbyggjarane sjølve kan velje om dei ønskjer, og som ikkje ligg innanfor oppgåvene til gravplassforvaltninga etter lova. Sml. avgift. Innbyggjarane kan ikkje alltid velje leverandør. Innbyggjarane kan få rekninga ved gravferd i ein annan kommune enn den der avlidne var folkeregistrert, sjå gravferdslova § 6 andre ledd.

### **Bevaring**

Sjå vern.

<b>Bisettelse (bokmål)</b>	Gravferdsseremoni når kista seinare skal kremerast, dvs. når kista ikkje skal i jorda etter seremonien. Tidlegare blei ordet nytta om overføringa av kista frå heimen eller sjukehuset til gravkapell og ev. kort seremoni der. Etter kremasjonen blir ei urne med oska sett ned på ein gravplass (sjå «urnenedsetjing»), eller oska blir spreidd (sjå «oskespreiing»). Utvalet rår til at ein ikkje nyttar ordet bisettelse på bokmål eller bisetjing på nynorsk, men heller ordet «gravferd» eller «gravferdsseremoni». Desse orda er felles for kistegravlegging og kremasjon.
<b>Båreandakt</b>	Kort andakt utan samanheng med gravferdsseremonien. Kan innehalde syning, sjå syning.
<b>Bårerom</b>	Eigna rom til mellombels oppbevaring av den avlidne i kiste. Som hovudregel har rommet inngang utanfrå og inneheld kjølerom, enkelte stader er det fryserom.
<b>Båretransport</b>	Transport av avlidne, som hovudregel i kiste. NAV betaler for naudsynt båretransport etter nærare reglar.
<b>Den som sørgjer for gravferda</b>	Sjå gravferdsansvarleg.
<b>Den som tek seg av gravferda</b>	Sjå gravferdsansvarleg.
<b>Dødfødt barn</b>	Eit dødfødt barn har same rett til grav som andre avlidne, sjå lova § 6 første ledd.
<b>Etterlatne</b>	Dei næraste attlevande eller dei som var pårørande til avlidne medan ho eller han levde, sjå lova § 9 andre ledd. Sml. gravferdsansvarleg.
<b>Festar</b>	Sjå gravleigar.
<b>Feste av grav</b>	Sjå gravleige.
<b>Festeavtale</b>	Sjå gravleigeavtale.
<b>Festebrev</b>	Sjå gravleigeavtale.
<b>Festegrav</b>	Sjå leigd grav.
<b>Festetid</b>	Sjå leigeperiode.
<b>Flytting av gravlagd</b>	Flytting av leivningane (også oske) frå ei grav til ei anna, sjå lova § 7 andre ledd.
<b>Flytting av namn</b>	Sjå namneflytting.
<b>Fond</b>	Sjå stellavtale.
<b>Forskotsbetalt gravstell</b>	Sjå stellavtale.
<b>Freda grav</b>	1) Ei grav skal stå urørt i fredingstida, sjå fredingstid. 2) Krigsgraver frå første og andre verdskrigen er også freda, sjå lova § 23a. 3) Ei grav osb. kan vere freda etter kulturminnelova § 4 første ledd bokstav j og andre ledd (samiske gravminne). Slik freding er ikkje det same som vern som gravplassforvaltninga gjer etter forskrifta § 27. Sjå vern. 4) Gravplass som blir lagd ned, er freda i 40 år etter siste gravlegging, sjå lova § 8 tredje ledd.
<b>Fredingstid</b>	Tidsrommet frå siste gravlegging til grava kan takast i bruk neste gong (gjenbrukast). Den tida som går med for at gravinnhaldet skal bli brote ned, dvs. minst 20 år, sjå lova § 8.
<b>Fri grav (frigrav)</b>	Grav som det ikkje skal betalast leige for. Kostnaden ved å halde grava blir dekt av løyvinga frå kommunen.
<b>Frigravsperiode</b>	Den perioden ein ikkje betaler leige og grava er kosta av det offentlege.
<b>Grav</b>	Felles omgrep for alle graver for avlidne menneske. Kistegrav, urnegrav, anonym grav, grav i namna minnelund og naturleg grav (lova § 1 tredje ledd). Dersom oska blir spreidd for vinden, er det inga grav.
<b>Gravareal</b>	Den delen av ein gravplass som blir nytta til graver, dvs. ikkje stiar, parkeringsplass, driftsbygningar osb.
<b>Gravbed</b>	Bed på einskild urne- eller kistegrav.

<b>Gravdjupne</b>	Djupna på grava, sjå forskrifta §§ 13 og 14. For å få plass til kista og 0,8 meter jord over, er ei kistegrav normalt 1,3 meter djup. For å få plass til urna og 0,5 meter jord over, er ei urnegrav normalt 0,8 meter djup.
<b>Gravfelt</b>	Gravplassane er delte opp i ulike delar av praktiske grunnar, sjå forskrifta § 4. Gravene er som hovudregel samla i gravfelt. Felta er gjerne avgrensa av til dømes vegar og vegetasjon.
<b>Gravferd</b>	Hendingane frå dødsfallet til kista eller oska er gravlagd eller oska er spreidd. Ordet blir òg nytta snevrare om gravferdsseremonien. Gravferdslova regulerer berre ein del av gravferda.
<b>Gravferdsansvarleg</b>	Fysisk person som er utpeika av avlidne til å ta seg av gravferda. Dersom ingen er utpeika før dødsfallet, regulerer lova § 9 kven som kan få bli gravferdsansvarleg.
<b>Gravferdsbyrå</b>	Kommersiell verksemd som etter avtale med dei etterlatne ordnar det praktiske kring gravferda og gjev råd til dei etterlatne. Bokmål: begravelsesbyrå. – Utvalet rår til å nytte ord gravferdsbyrå på begge målformer.
<b>Gravferdsformer</b>	Kistegravlegging, urnegravlegging og oskespreiing er tillatne gravferdsformer i Noreg per 2014.
<b>Gravferdsseremoni</b>	Seremoni i samband med gravlegging uansett om det er kiste- eller urnegravlegging. Også ved urnenedsetjing og oskespreiing kan det vere ein enkel seremoni, men då har det normalt allereie vore ein gravferdsseremoni før kremasjonen.
<b>Gravfred</b>	Sjå fredingstid. Kiste eller oskeurne skal stå urørt i fredingstida, sjå lova § 8. Gravfreden er uttrykk for at gravlegginga er ei endeleg handling, og at grava ikkje kan nyttast til ny gravlegging så lenge gravfreden varer.
<b>Gravkart</b>	Kart som viser gravene på eit gravfelt, sjå forskrift § 4.
<b>Gravkapell</b>	Seremonilokale på gravplassar og krematorium. Det kan krevjast avgift for bruk av gravkapell. Sjå livssynsnøytrale seremonilokale.
<b>Gravlegat</b>	Sjå stellavtale.
<b>Gravlegging</b>	Nedgraving av kiste eller oskeurne i ei grav. Oskespreiing er ikkje gravlegging.
<b>Gravleigar</b>	Den som står som part i avtale om leige av grav. Leigaren rår over grava og avgjer kven som skal gravleggjast i grava. Leigaren har plikt til å halde ho i hevd og betale leige.
<b>Gravleige</b>	Tidsavgrensa avtale om leige av grav. Vi har to former for leige av grav: 1) Når ei grav blir teken i bruk, kan det vere høve til å leige ein eller fleire graver ved sida av. 2) Når fredingstida er over, kan grava leigast og dessutan nyttast til ny gravlegging.
<b>Gravleigeavtale</b>	Avtale om leige av grav. Lova krev at gravplassforvaltninga sørgjer for dokumentasjon av avtalen om gravleige, sjå lova § 14 siste ledd. Det er ikkje formkrav på utforming av avtalen, og kvitteringa på innbetalt gravleige kan erstatte avtaledokumentet dersom det går fram kva for grav ho gjeld, og kor lang leigeperioden er.
<b>Gravminne</b>	Minnesmerke i varig materiale som står på ei grav eller ein gravstad med namn og data på den gravlagde, ofte utforma i stein. Det skal som regel berre vere eitt gravminne på kvar grav/gravstad. Sml. minnesmerke.
<b>Gravplan</b>	Sjå gravkart.
<b>Gravplass</b>	Det som lova til kvar tid definerer som gravplass: Allmenn gravplass forvalta av kyrkjeleg fellelsråd/kommune eller gravplass forvalta av eit registrert trdomssamfunn. Tidlegare nytta lova ordet kyrkjegard.
<b>Gravferdsforvaltning</b>	Sjå gravplassforvaltning.
<b>Gravferdsstyresmakt</b>	Sjå gravplassforvaltning.
<b>Gravplasstyresmakt</b>	Sjå gravplassforvaltning.



<b>Gravplassforvaltning</b>	Forvaltningsorgan med rettsleg kompetanse til å ta avgjerder med heimel i gravferdslova. Kyrkjeleg fellestråd er gravplassforvaltning etter hovudmodellen i gravferdslova og har dei oppgåvene som spring ut av å ha ansvar for å forvalte allmenne gravplassar. Både fellestråda og kommunane kan vere lokal gravplassforvaltning etter lova. – Utvalet vel ordet gravplassforvaltning framfor gravplastyresmakt fordi det er felles for begge målformer. Den norske kyrkja har oppgåver knytte til gravferda som seremoni og sorgarbeid, men dette er oppgåver som ikkje spring ut av gravferdslova.
<b>Gravplassplan</b> <b>Gravregister</b>	Oversikt over alle «element» på gravplassen, sjå gravplassforskrifta § 3. Register med oversikt over alle gravlagde, kvar og når dei er gravlagde, kva graver som er leigde saman, når leigeavtalen går ut, og kven som er leigar av grava (forskrifta § 19).
<b>Gravreserve</b>	Talet på ledige graver, sjå kravet i lova § 2 om å ha ledige graver til tre prosent av innbyggjartalet i kommunen. Gravplassforvaltninga skal byggje nye gravplassar, sjå gravferdslova § 3 og kyrkje-lova § 14, medan kommunen skal sørge for regulert areal til føremålet, sjå forskrifta § 2.
<b>Gravstad</b> <b>Gravutstyr</b> <b>Halde grava i hevd</b>	Fleire graver som det er avtalt å leige saman. Fast utstyr på grava, lykter, innramming osv., sjå forskrifta § 22 Plikta til å halde tilsyn med grava, sjå til at gravminnet er sikra, og sørge for at eventuelt gravbed blir stelt.
<b>Implantat</b>	Teknisk hjelpemiddel som av medisinske omsyn er operert inn i kroppen, til dømes hjartestimulatur («pacemaker») og kunstige ledd. Nokre implantat skal vere opererte ut av kroppen før kremasjon for å unngå skade på omnen osv. (som hjartestimulatur, sjå forskrifta § 33), medan andre blir tekne ut etter kremasjonen.
<b>Innanbygds</b>	Avlidne som blir gravlagde i kommunen der ho eller han var folkeregistrert ved dødsfallet. Sml. utanbygds. Når utvalet likevel vel å skrive om innan- og utanbygds gravlegging uansett kor stor kommunen er, kjem det dels av omsynet til å forenkle språket og dels av at innan- og utanbygds er nokså innarbeidde.
<b>Innviing av gravplass</b>	Seremoni når gravplass eller gravfelt blir teke i bruk. Livssynssamfunn kan gjennomføre kvar sin seremoni. Innviinga har ikkje noko å seie for den rettslege statusen til gravplassen, sjå lova § 5.
<b>Jorddjupne</b>	Djupna på jorda i gravfelt, sjå forskrifta §§ 13 og 14. Under ei kiste skal det vere minst 0,3 meter jord over fjell eller grunnvatn. Sidan gravdjupna er 1,3 meter, må jorddjupna vere minst 1,6 meter. Under ei urne bør det vere minst 0,1 m jord. Sidan gravedjupna er 0,8 meter, bør jorddjupna vere minst 0,9 meter.
<b>Jordoverdekking</b> <b>Kiste</b>	Jorda som ligg over kista eller urna. Lett nedbryteleg og brennbar kiste med lokk der avlidne kan plasserast i si fulle lengd, sjå forskrifta § 29
<b>Kistegrav</b>	Grav som er stor nok for kister. Forskrifta § 13 set krav til storleiken. Urner kan også bli lagde i ei kistegrav.
<b>Kolumbarium</b>	Vegg eller byggverk med nisjar der ein lukkar eller murar inn urne med oske etter kremasjon.
<b>Krav om gravlegging eller kremasjon</b>	Krav (bokmål: begjæring) frå den som tek seg av gravferda om gravlegging eller kremasjon av avlidne. Det gjeld ingen formkrav. Gravplassforvaltningane nyttar for det meste eit standardisert skjema utforma av departementet.
<b>Kremasjon</b>	Forbrenning av lik av menneske i kiste i særskild omn. – Utvalet vil ikkje tilrå dei meir eksplisitte orda bålferd eller likbrenning.
<b>Kremasjonsomn</b> <b>Kremasjonsnummer</b>	Godkjend omn til bruk til kremasjon av lik (forskrifta § 32). Einskilt nummer for kvar kremasjon. Ei eldfast brikke med nummeret følgjer kista under kremasjonen og blir lagd i oskeurna etter kremasjonen.

<b>Kremasjonsregister</b>	Register med kremasjonsnummer, namn på avlidne, fødselsdato, dødsdato, kremasjonsdato, dato for utlevering av oskeurna og stad for gravlegging, sjå lova § 25 og forskrifta § 35.
<b>Krematorium</b>	Anlegg for kremasjon. Krematorium skal godkjennast, sjå lova § 10 tredje ledd og forskrift om avgrensing av forureining kapittel 10.
<b>Kremering</b>	Sjå kremasjon.
<b>Kremulator</b>	Apparat som knuser restane etter kremasjonen, (hovudsakeleg brente bein), til støv/oske etter at implantat og metallbitar er tekne ut.
<b>Krigsgrav</b>	Graver for utanlandske soldatar og krigsfangar frå første og andre verds-krigen som er gravlagde i Noreg. Krigsgraver skal vere freda utan tids-avgrensing, haldast i hevd og forvaltast med den vørndnad som eigenarten til grava krev. (Lova § 23 a).
<b>Krigsgravplass</b>	Gravplass med graver for utanlandske soldatar og krigsfangar frå første og andre verdskrigen.
<b>Kyrkjegard</b>	Lokal nemning på gravplass. Omgrepet i lova er gravplass, sjå Prop. 81 L (2010–2011) punkt 3.5.2.
<b>Ledige graver</b>	Sjå gravreserve.
<b>Leigar</b>	Sjå gravleigar.
<b>Leigd grav</b>	Grav som er leigd mot betaling av avgift, sjå gravleige.
<b>Leige</b>	Sjå gravleige.
<b>Leigeperiode</b>	Den tida ein avtale om leige av ei grav normalt gjeld for, sjå gravleige. Sml. leigetid.
<b>Leigetid</b>	Tida ein har leigd ei grav for.
<b>Lik</b>	Død kropp.
<b>Livssynssamfunn</b>	Eit fellesskap basert på felles forpliktande oppfatningar om menneskets plass i tilværet og haldning til sentrale etiske spørsmål. (NOU 2013: 1) Omgrepet omfattar både trdomssamfunn (religiøse livssynssamfunn) og sekulære livssynssamfunn. Den norske kyrkja er slik sett eit livssynssamfunn. Grensa mellom religiøse og sekulære livssynssamfunn er ikkje viktig på gravferdsfeltet. På gravferdsfeltet er det relevant å trekkje ei grense mellom gravplassar forvalta av Den norske kyrkja (eller ein kommune) etter gravferdslova og gravplassar forvalta av andre livssynssamfunn.
<b>Livssynsnøytralt seremonilokale</b>	Rom eller bygg som er utforma slik at menneske som er medlemmer i ulike livssynssamfunn, og menneske som ikkje er medlemmer i noko livssynssamfunn, kan bruke lokalet til seremoniar ved overgangar i livsfase som namnefest, bryllaup og gravferd. Lokalet kan nyttast til fleire føremål enn seremoniar.
<b>Livssynsopen seremoni</b>	Ved gravferd er det ein gravferdsseremoni med stor valfridom for dei etterlatne. Kulturdepartementet har utarbeidd materiale til livssynsopne seremoniar.
<b>Minnelund</b>	Gravfelt for gravlegging av kiste eller urner der ein ikkje kan setje opp individuelle gravminne. På namna minnelund blir namn og data sett inn på eit felles minnesmerke. Anonym minnelund har ikkje plass for å setje opp namn og data.
<b>Minnesmerke</b>	Minnesmerke som ikkje er gravminne, til dømes minnesmerke på anonym eller namna minnelund, krigsminnesmerke og minnesmerke over sjøfolk osv., sjå gravferdsforskrifta § 21.
<b>Namna minnelund</b>	Minnelund der namn og data på dei gravlagde blir sette på eit felles minnesmerke.
<b>Namneflytting</b>	Namnet på ein gravlagd person blir fjerna frå det opphavlege gravminnet og sett på gravminnet på ei eksisterande grav ein annan stad, anten på same gravplass eller på ein annan gravplass, sjå forskrifta § 21 2. ledd.
<b>Offentleg gravplass</b>	Sjå allmenn gravplass.

<b>Omløpstid</b>	Tida mellom kvar gong ei grav blir brukt til ny gravlegging. Omløpstida blir gjerne rekna ut for ein heil gravplass og ligg ein stad mellom fredingstida og leigetida (anten maksimal leigetid der det er innført eller vanleg leigetid).
<b>Opning av grav</b>	Oppgraving av jorda i grava for å gje plass til kiste eller urne.
<b>Oppgjer</b>	Oppgjer mellom heimkommunen og kommunen der den avlidne blir gravlagd. I Sverige kallar dei ordninga Clearing.
<b>Opphøyr av leigeforhold</b>	Avslutting av avtale om leige av grav.
<b>Oske</b>	Det som ligg att etter kremasjonen, hovudsakleg brente bein, som er knuste i kremulatoreen, sjå dette. Oska blir samla i ei urne og forseгла.
<b>Oskegrav</b>	Grav der ein strør oska direkte i eit hol på gravplassen. Dette er praksis i Sverige. I Noreg skal oska etter kremasjon over i ei urne (sjå gravferdslova § 10 sjette ledd), og urna blir anten graven ned (gravferdsforskrifta § 14 andre ledd) eller tømd ved spreining (gravferdslova § 20 andre ledd). I Noreg bør ein nytte ordet urnegrav.
<b>Oskespreiing</b>	Oska blir tømd ut av urna eller senka i havet. Krev løyve frå Fylkesmannen, sjå lova § 20 andre ledd og rundskriv P-8/2012 frå FAD av 18. desember 2012.
<b>Oskeurne</b>	Lett nedbryteleg behaldar til oske etter kremasjon, sjå gravferdsforskrifta § 31. I daglegtale og i lov og forskrift nyttar ein ofte det kortare uttrykket urne. Oskeurne blir nytta når ein vil unngå mistydingar.
<b>Overføring av leigeforhold</b>	Avtale om leige av grav blir inngått med ny leigar. Det må liggje føre ei fråsegn frå den opphavlege leigaren om at ho eller han gjev frå seg rettane sine i leigeavtalen, sjå lova § 16.
<b>Plantefelt</b>	Sjå gravbed.
<b>Privat gravstad</b>	Gravstad for oskeurne utanfor gravplass, sjå lova § 20 første ledd. Frå gammalt av kan det vere kistegraver på privat gravstad.
<b>Seremoni</b>	Ritual ved høgtidelege høve som gjev meining, trøyst eller glede for menneska som tek del.
<b>Sletting av grav</b>	Ei grav kan først slettast etter fredingstida dersom ho ikkje blir leigd vidare. Ei grav kan slettast når leigetida tek slutt. Leigaren har ansvar for å ta bort gravminnet. Grava kan då nyttast til ny gravlegging.
<b>Spreie oske for vinden</b>	Sjå oskespreiing.
<b>Stellavtale</b>	Avtale om at gravplassforvaltninga eller andre leverer gravstell, det vil seie stell og planting i gravbedet ein eller fleire gonger i året. Gravstell kan etter gjeldande rett betalast på forskot. Dette har vore omtalt som «fond» eller «gravlegat», men utvalet rår til at ein ikkje nyttar desse orda fordi dei gjev inntrykk av å vere ei eiga økonomisk eining (stifting).
<b>Stellerom</b>	Eige rom til stell av den avlidne og til å leggje avlidne i kiste.
<b>Støpul</b>	Frittstående klokketårn, sjå forskrifta § 7.
<b>Symbolisk flytting</b>	Sjå namneflytting.
<b>Syning</b>	Kista med den avlidne blir opna, slik at dei etterlatne kan sjå og ta på den avlidne og ta eit siste farvel. Gravferdsbyrået kan stå for syninga, eller syninga kan vere ledd i ein bæreandakt. Bokmål: også «visning»
<b>Syningsrom</b>	Eige rom til å ha enkel seremoni for den avlidne, eventuelt med open kiste.
<b>Sørgje for gravferda</b>	Sjå gravferdsansvarleg.
<b>Tildelingsplan</b>	Plan for tildeling av nye graver på gravplassen.
<b>Tilrettelagd grav</b>	«grav som er særskilt tilrettelagt for å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov», sjå lova § 6 andre ledd. Kostnadane ved gravlegginga blir dekte av kyrkjeleg fellesråd i heimkommunen når denne ikkje sjølv har den aktuelle typen graver.
<b>Tilvist grav</b>	Ei grav gravplassforvaltninga har peika ut for avlidne. Det motsette av leigd grav (sjå dette) der det er leigaren som tek avgjerda om kven som skal gravleggjast i grava.

<b>Truomssamfunn</b>	Eit fellesskap basert på felles forpliktande oppfatningar om tilværet der mennesket ser seg sjølv i relasjon til ein gud eller ein eller fleire transendente makter. (NOU 2013: 1) Same som religiøst livssynssamfunn. Sjå Livssynssamfunn.
<b>Urnehall</b>	Lokale der oskeurner er plasserte synleg og tilgjengeleg for lengre tids oppbevaring. Sml. kolumbarium.
<b>Urne</b>	Lett nedbryteleg behaldar som inneheld oske etter kremasjon. Same som oskeurne.
<b>Urnegrav</b>	Grav til oskeurne med plass til fire urner, sjå forskrifta § 14.
<b>Urnedesetjing</b>	Senking av urna i grava. Grava blir deretter lukka. Urnedesetjing skjer med eller utan dei etterlatne til stades.
<b>Utanbygds</b>	Avlidne som blir gravlagd i ein annan kommune enn der ho eller han var folkerregistrert ved dødsfallet. Sml. innanbygds.
<b>Vedtekter</b>	Lokale forskrifter vedtekne med heimel i lova § 21.
<b>Vyrkedag</b>	Dagane frå og med måndag til og med fredag, sjå forskrifta § 12. Bokmål: virkedag
<b>Vern</b>	Det kan vere gode grunnar til å ta vare på eldre eller spesielt utforma gravminne osb. på ein gravplass. Gravplassforvaltninga har mynde til å verne, sjå forskrifta § 27.
<b>Vigsling av gravplass</b>	Sjå innviing av gravplass.

---

## Vedlegg 2

# Oppgåvene etter gravferdslova

Verksemda i forvaltninga generelt kan delast inn i tre hovudtypar: utøving av offentleg mynde (som styresmakt), yting av tenester og næringsverksemd, sjå nærare Eckhoff og Smith 2010 side 470. Skiljet mellom styresmaktoppgåver og andre oppgåver er mellom anna avgjerande for rommet for å delegere oppgåva til andre. Kompetanse til å utøve offentleg mynde kan ikkje overførast (delegerast) til andre utan heimel. Andre oppgåver kan ein som hovudregel overlata til andre å løyse, men ansvaret kan ein ikkje delegere seg bort frå.

Rettsleg kompetanse etter gravferdslova til å gje generelle reglar (forskrifter, vedtekter og budsjett). Ansvarsplassering

Lova § 2: Gje utfyllande forskrifter (departementet)

Lova § 3: Lage budsjettforslag (fellesrådet)

Plikt til å finansiere gravplassverksemda (kommunen)

Lova § 4: Gje forskrifter om drift og forvaltning av krematorium (departementet)

Lova § 21: Fastsetje vedtekter for gravplassen (fellesrådet)

Godkjenne vedtektene for gravplassar og endringar i vedtektene (bispedømerådet)

Fastsetje avgifter for bruk av gravkapell, kremasjon og feste av grav (kommunen)

Lova § 23a: Gje reglar om krigsgraver (departementet)

Lova § 25: Gje reglar om registerføringa (departementet)

Lova § 26: Gje forskrift til gjennomføring og utfylling av føresegnene i lova (departementet)

Forskrifta § 13: Gje vedtekter som gjer unntak frå krava til storleiken på kistegrav (fellesrådet)

Forskrifta § 15a: Gje vedtekter om feste av grav på namna minnelund (fellesrådet)

Forskrifta § 23: Gje vedtekter om gravminne (fellesrådet)

Forskrifta § 24: Gje vedtekter om sikring av gravminne (fellesrådet)

Forskrifta § 27: Gje føresegner om verna graver osv. i vedtektene (fellesrådet)

Forvaltningsoppgåver etter gravferdslova.  
Rettsleg kompetanse etter lova til å ta avgjerd i enkeltsaker

Lova § 4: Godkjenne gravplassar (bispedømerådet)

Gje tilslutning eller ikkje (kommunen)

Godkjenne krematorium (departementet)

Lova § 6: Gje løyve til at avlidne som ikkje var busett i kommunen, kan gravleggjast i kommunen (fellesrådet)

Krevje inn avgift ved gravlegging av avlidne som ikkje var busett i kommunen (fellesrådet)

Betale for gravlegging i andre kommunar i særskilt tilrettelagd grav (fellesrådet)

Lova § 7: Tilvise grav (fellesrådet)

Gje løyve til opning av grav (fellesrådet)

Gje løyve til flytting av lekam eller oske etter gravlegging (fellesrådet) Også kommunelegen skal godkjenne oppgraving og flytting av lik, sjå § 2–3 i forskrift av 3. april 1998 nr. 327 om transport, håndtering og emballering av lik samt gravferd

Lova § 9: Ta avgjerd ved usemje om kven som skal sørge for gravferda (kommunen)

Ta avgjerd ved usemje om kven som skal vere ansvarleg for grav (kommunen)

Lova § 10: Handsame krav («begjæring») om kremasjon (krematorieeigar)

Krevje kremasjonen utsett (politiet)

Krevje inn kremasjonsavgift (fellesrådet)

Lova § 11: Handsame krav («begjæring») om gravlegging (fellesrådet)

Lova § 13: Forlengje eller forkorte fristen for kremasjon og gravlegging (fellesrådet)

Lova § 14: Inngå avtale om feste av grav (fellesrådet)

Krevje inn festeavgift (fellesrådet)

Lova § 16: Godkjenne overføring av feste eller ta avgjerd ved usemje om overføring av feste (fellesrådet)

Lova § 17: Rett til å gripe inn på festa grav for å forebygge skade

Lova § 20: Gje løyve til privat gravstad (Fylkesmannen)

Gje løyve til oskespreiing (Fylkesmannen)

Lova § 23: Gje løyve til at kommunen tek over ansvaret etter gravferdslova (departementet)

Lova § 24: Handsame klager på enkeltvedtak frå fellesråda (bispedømerådet)

Handsame klager på enkeltvedtak frå kommunen (Fylkesmannen)

Handsame klager på enkeltvedtak frå Fylkesmannen og bispedømerådet (departementet)

Forskrifta § 2: Uttale seg og gje fråsegn i regulerings sak (bispedømerådet)

Godkjenne gravplassplanen (bispedømmerådet)

Uttale seg (helsefagleg styresmakt i kommunen)

Forskrifta § 5: Stengje (deler av) gravplass (fellesrådet)

Forskrifta § 6: Godkjenne ferdig opparbeidd gravplassareal (bispedømerådet)

Forskrifta § 8: Godkjenne drensleidning på etablert gravfelt (bispedømerådet)

Forskrifta § 11: Uttale seg før ein nedlagd gravplass blir gjennomgraven (kulturminnestyresmakta)

Forskrifta § 12: Fastsetje tidspunkt for den enkelte gravlegginga (fellesrådet)

Forskrifta § 13: Gjere unntak frå krava til jordoverdekking (fellesrådet)

Forskrifta § 14: Gjere unntak frå krava til storleiken på urnegrav (bispedømerådet)

Forskrifta § 15: Gjere unntak frå krava til anonym grav (bispedømerådet)

Forskrifta § 16: Gje den ansvarlege for grava høve til å feste grav når fredingstida går ut (fellesrådet)

Forskrifta § 20: Samtykke til å plassere andre minnesmerke på gravplass (bispedømerådet)

Forskrifta § 21: Gje løyve til namneflytting (fellesrådet)

Forskrifta § 23: Gjere unntak frå krava til dimensjon på gravminne (fellesrådet)

Forskrifta § 24: Gjere unntak frå eller skjerpe krava til sikring av gravminne (fellesrådet)

Forskrifta § 25: Godkjenne gravminne før det blir sett opp (fellesrådet)

Forskrifta § 26: Gripe inn dersom den ansvarlege/festaren ikkje tek vare på gravminnet (fellesrådet)

Forskrifta § 27: Verne (dele av) ein gravplass og innarbeide vernet i vedtektene (fellesrådet)

Forskrifta § 28: Gje løyve til gravlegging utan kiste (fellesrådet)

Forskrifta § 29: Dispensere frå krava til kiste som skal kremerast (krematoriestyresmakta)

Forskrifta § 30: Gje løyve til gravlegging av kiste som ikkje kan kremerast (fellesrådet)

Forskrifta § 32: Gje løyve til at andre enn dei tilsette kan vere til stades ved kremasjon (dagleg leiari ved krematoriet)

Forskrifta § 36: Stille nødvendige vilkår i samband med utlevering av oskeurne på annan plass (fellesrådet)

Forskrifta § 39: Gjere unntak frå føresegnene i gravferdsforskrifta (departementet)

Tenester som skal ytast etter gravferdslova, som er utøving av offentleg mynde

Lova § 2: Sørgje for nok kapasitet på gravplassane i kommunen (kommunen)

Lova § 3: Sørgje for forvaltninga av gravplassar og bygningar. Oppgåveplassering (fellesrådet)

Lova § 5: Gje livssynssamfunn høve til å gjennomføre seremoni når ny gravplass blir teken i bruk (fellesrådet)

Lova § 6: Gje fri grav til avlidne som var busett i kommunen (fellesrådet)

Lova § 8: Bevare gravfreden (fellesrådet)

Lova § 9: Sørgje for gravferda dersom ingen andre gjer det (kommunen)

Lova § 10: Vente i pålagd ventetid før kremasjon (krematorieeigar)

Oppbevare urna (krematorieeigar eller fellesrådet)

Lova § 12: Gravleggje innan dei fristane som er sette (fellesrådet)

Lova § 15: Gravleggje i festa grav etter avgjerd av festaren (fellesrådet)

Lova § 18: Gje festaren høve til å fjerne gravminne osv. etter at festet er avslutta (fellesrådet)

La gravminne av kulturhistorisk verdi bli ståande på gravplassen (fellesrådet)

Lova § 23: Årleg møte med livssynssamfunna (fellesrådet)

Lova § 23a: Halde utanlandske krigsgraver i hevd (fellesrådet)

Lova § 25: Føre register over kremerte (krematorieeigar)

Føre register over gravlagde (fellesrådet)

Forskrifta § 2: Sørgje for tilstrekkeleg gravplassareal (kommunen)

Lage plan for gravplassen, mellom anna vurdere behovet for særskilt tilrettelagde graver (fellesrådet)

Forskrifta § 4: Dele inn gravplassen og lage gravkart (fellesrådet)

Forskrifta § 7: Utrusting og tilgang til gravplassen (fellesrådet)

Forskrifta § 12: Vere til stades ved gravlegginga (fellesrådet)

Forskrifta § 19: Føre gravregister (fellesrådet)

Forskrifta § 21: Fjerne namn og data på gravminne som blir fjerna (fellesrådet)

Forskrifta § 25: Setje opp merkepinne der gravminne skal stå (fellesrådet)

Forskrifta § 33: Ta ut implantat osv. som ikkje har brent opp, og gravleggje eller gjenvinne dei (krematoriestyresmakta)

Forskrifta § 35: Føre kremasjonsregister (krematoriestyresmakta)

---

### Vedlegg 3

## En samfunnsøkonomisk kostnadsberegning av kistegravlegging og kremasjon med urnegravlegging

Av Anne Line Bretteville-Jensen, Ph.D. (alb@sirus.no)<sup>1</sup>

### 1 Bakgrunn og tolkning av mandatet

Kistegravlegging og kremasjon med nedsettelse av askeurne er som kjent to parallelle gravferdsformer i Norge. Andelen som kremeres, varierer i ulike deler av landet, fra omtrent 0 prosent til 85 prosent. Det finnes per 2014 24 krematorier i Norge. I dag har det offentlige adgang til å dekke inn kostnader til kremasjon gjennom en særskilt avgift, mens det ikke tas noen avgift for kistegravlegging. Dette innebærer at de to gravferdsformene ikke er økonomisk likestilte. Det er dessuten stor variasjon i kremasjonsavgiften som kreves inn i ulike kommuner.

Innledningsvis i Gravferdsavgiftsutvalgets mandat heter det at man ønsket å «nedsette et utvalg for å utrede behovet for endringer i systemet knyttet til avgifter og annen brukerbetaling ved gravferd». Videre står det: «Plassmangel ved gravplasser i byer og tettsteder er et økende problem. Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det rimelig å anta at kremasjon og gravlegging av askeurne er å foretrekke framfor kistegravlegging. Det kan oppleves urimelig for mange at man likevel må betale avgift for å få utført kremasjon.»

Vi vil i det følgende undersøke om kremasjon med gravlegging av askeurne er å foretrekke framfor kistegravlegging fra et samfunnsøkonomisk ståsted. En samfunnsøkonomisk analyse skal i prinsippet klarlegge og synliggjøre alle viktige konsekvenser av ulike tiltak med det formål å få en mer effektiv ressursbruk i samfunnet. Offentlige virksomheter skal påse at samfunnets ressurser blir brukt på en måte som sikrer høyest mulig samlet velferd. Staten har derved andre mål enn private foretak ved at det er samfunnets samlede velferd som skal ivaretas, ikke bedriftsøkonomiske overskudd (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Det finnes ulike typer av samfunnsøkonomiske analyser, avhengig blant annet av hvordan gevinstene eller nytten av et prosjekt beregnes. Vi forutsetter her at nytteverdien av kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse fra samfunnets side kan sidestilles (enkeltmennesker kan selvsagt ha ulikt syn og verdsetting av de to gravferdsformene). Vi skal dermed foreta en såkalt kostnadseffektivitetsanalyse, dvs. finne det alternativet som er mest kostnadseffektivt, gitt at begge alternativene fra samfunnets side gir samme nytte for borgerne.

I en kostnadseffektivitetsanalyse er det relevant å se kun på *forskjeller* i ressursbruk og kostnadselementer for hvert av alternativene. Vi vil med andre ord se bort fra kostnadselementer av felles størrelse for kistegravlegging og kremasjon, som for eksempel utgifter til seremonien, transport til seremonilokalet og lignende.

Det vil bli gjort følgende beregninger:

- Beregne gjennomsnittskostnadene for hver av gravferdsformene, dvs. beregne hva kostnadene vil beløpe seg til dersom det skal foretas én ny gravferd av hver type. Vi vil skille mellom tilfeller der gravleggingen skjer på gravplasser der investeringskostnadene er nedskrevet og gravlegginger der det må opprettes nye gravplasser. Vi vil bruke gjennomsnittlige kostnader for arbeidskraft, kapital, transport og kremasjon samt gjennomsnittlige kostnader for etablering av gravplasser.
- For kremasjon med urnenedsettelse vil vi i tillegg synliggjøre hva avstanden til nærmeste krematorium vil bety for totale kostnader. Dette fordi kostnader ved transport til og fra krematoriet med dagens system utgjør et viktig samfunnsøkonomisk kostnadselement. Avstand til nærmeste krematorium varierer betydelig i ulike deler av landet.

<sup>1</sup> En stor takk til Anders Halvorsen i Direktoratet for økonomistyring og til Gravferdsavgiftsutvalgets medlemmer og sekretær for bakgrunnsinformasjon, kloke kommentarer og viktige innspill til analysen.



Tabell 3.1 Andel av befolkningen som bor i ulik avstand til nærmeste krematorium.

Avstand til krematorium	Andel av befolkningen, prosent
Kort vei til krematorium (under 10 kilometer)	35
Middels vei til krematorium mellom 10 og 25 kilometer	22
mellom 25 og 50 kilometer	18
Lang vei til krematorium (mellom 50 og 100 kilometer)	11
Veldig lang vei til krematoriet (over 100 kilometer)	15

Tabell 3.1 viser hvor stor andel av befolkningen som bor i ulike avstander til nærmeste krematorium. Vi ser at omtrent hver tredje person her i landet bor mindre enn 10 kilometer fra et krematorium, mens hver fjerde person bor mer enn 50 kilometer unna.

### 1.1 Forutsetninger for beregningene

Som nevnt vil det i vår type av samfunnsøkonomisk kostnadsberegning være relevant å se bort fra all ressursbruk som er felles for de to gravferdsformene. Dette innebærer blant annet at vi forutsetter at det bare er marginale forskjeller på en del kostnadselementer, blant annet forutsetter vi at:

- Kostnadene fram til og med gravferdsseremonien er de samme, dvs. vi antar at stell av avdøde, type kiste, bruk av bårerom, valg av seremonirom, transport til seremonirom osv. er de samme uavhengig av om man velger kistegravlegging eller kremasjon med nedsettelse av askeurne.
- I gravferdssektoren er det gravplassarbeidere og administrativt ansatte. Vi forutsetter at det administrative arbeidet forbundet med gravleggingen er tilnærmet likt for begge gravferdsformer, og ser bort fra dette i beregningene.
- Utgiftene og de miljømessige konsekvensene av minnesamvær er de samme for begge gravferdsformene.
- Gravminnet og stell av grav i ettertid er det samme, dvs. vi antar at det brukes samme type gravminne, og at pynting av gravplass er uavhengig av gravferdsform. Det samme gjelder senere omfang av besøk til gravplassen, se nærmere punkt 2.2.2.

Vi ser dessuten bort fra alternativet «kremasjon med askespredning». Askespredning er foreløpig lite utbredt i Norge, og mandatet ba om sammenligning av kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse. Vi vil likevel gi noen tentative

kostnadsanslag for dette alternativet til slutt i rapporten.

## 2 Beregning av gjennomsnittskostnader ved kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse

### 2.1 Kostnader ved kistegravlegging

Ressursbruken ved kistegravleggingen omfatter arbeidsinnsatsen til gravplassarbeidere, bruken av maskiner til gravingen, mulige miljøkostnader forbundet med nedbryting av lik og kiste samt arealverdien av gravplassen.

#### 2.1.1 Ressursbruk på gravplassen ved kistegravlegging

##### 2.1.1.1 Arbeidsinnsats

Det finnes ulike anslag for hvor mange timer gravplassarbeidere bruker per kistegravlegging:

En norsk beregning av tidsbruk for gravplassarbeidere viste at en kistegravlegging krever 10 timer i gjennomsnitt (Gabrielsen, 1993). Arbeidstidsberegningen ble gjort på grunnlag av tidsregistrering fra 24 utvalgte kirkegårder og bygde på 780 kistegravlegginger i perioden 1992–1993. Timeanslaget omfatter tidsbruk ved tilrigging, maskingraving, igjenfylling, opprydding, tilsåing og informasjon/tilvisning for etterlatte. Der det var nødvendig, kom snørydding og strøing i tillegg (ca. 1,8 timer per grav), samt tining, tilrigging, flytting av utstyr og opprydding som ga et ekstra arbeidstidsforbruk vinterstid på ca. 1,4 timer. Samlet sett skulle dette tilsi en arbeidsinnsats mellom 10 og 13,2 timer per gravlegging avhengig av årstid.

Siden arbeidstidsberegningene er gjort for mer enn 20 år siden, kunne en tenke at modernisering av maskinparken ville ha medført at antall timer som kreves til kistegravlegging, er gått noe

Tabell 3.2 Anslag for arbeidstidsinnsats ved kistegravlegging, Kirkeministeriet (2007).

Oppgaver	Antall timer
Rydding og klargjøring	1
Hente og flytte gravemaskin, grave, stive opp graven, flytte gravemaskinen tilbake (to personer)	5
Tilstedeværelse ved gravferden	1
Lukke (for hånd) og pynte graven (to personer)	4
Etterbehandling og setting av graven	1
<b>Totalt antall timer per kistegravlegging</b>	<b>12</b>

ned. En nyere dansk studie har imidlertid estimert timeantallet for kistegravlegging til 12 timer (Kirkeministeriet, 2007). De har i tillegg til den norske studien inkludert at en kirkegårdsarbeider er til stede under begravelsen, og beregnet noe lengre tid til lukking og etterarbeid. Tidsbruken ved kistegravlegging ble i den danske studien delt opp slik som i tabell 3.2.

I en gravlundsmelding for årene 2011–2035 fra Sandnes kommune opererer de med 16 arbeidstimer for kistegravlegging (Skrede og Fosså, 2011).

Både den norske tidsberegningen fra 1993 og den danske fra 2007 er grundig og godt utført og viser relativt lite avvik i resultatene (når vi korrigerer for tilstedeværelse som var utelatt i den ene undersøkelsen). Vi velger i de videre beregningene å bruke *12 timer* som gjennomsnitt for tiden det tar gravplassarbeidere å utføre en kistegravlegging.

### 2.1.1.2 Avlønning

Gravplassarbeidere har ulik kompetanse og ansiennitet. Det opereres med ulike stillingsbetegnelser og stillingskoder, og utdanningsnivået varierer. Arbeidsoppgavene er varierte, og det finnes ikke bestemte kvalifikasjonskrav til stillingene. Derfor varierer også lønnen noe mellom ansatte og kan grovt sett deles i faglærte og ufaglærte, selv om gravplassarbeid ikke er eget «fag». Tall fra tariffen skulle tilsi en årslønn på ca. 330 000 for ufaglærte og 360 000 for faglærte. Dette tilsvarer en timelønn på mellom 180 og 200 kroner og dermed et gjennomsnitt på 190 kroner i timen. I tillegg kommer arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. Vi vil her ta utgangspunkt i en felles kostnad på *380 kroner per time* for gravplassarbeidere. Vi antar at timelønnen ikke varierer geografisk.

*Samlete arbeidskostnader.* Totale arbeidskostnader ved kistegravlegging vil være 12 arbeidstimer x 380 kroner i lønn, dvs. et samlet beløp på *4560 kroner*.<sup>2</sup>

### 2.1.1.3 Realkapitalkostnader

Ingen steder i landet foregår lenger graving ved kistegravlegging kun for hånd. Gravemaskinene som brukes, kan ha ulike størrelse og kapasitet. Enkelte maskiner benyttes bare ved én gravplass, mens andre transporteres mellom flere gravplasser. Utvalget har fått opplyst at ny minigraver koster ca. 400 000 kroner. I tillegg kommer utstyr til tining, vedlikehold og drivstoff. Samlet anslag er 440 000 kroner. Avskrivningstiden for kapitalvarer er 10 år, dvs. en årlig utgift på ca. 44 000 kroner.

Enhetsprisen per kistegravlegging vil avhenge av antall gravlegginger, og tabell 3.3 viser eksempler på enhetskostnader for henholdsvis 50, 100 og 200 årlige gravlegginger.

Avhengig av hvor mange kistegravlegginger den enkelte gravemaskin benyttes til, vil trolig de fleste enhetspriser variere mellom 220 og 880 kroner.

*Samlete kapitalkostnader.* Vi vil i beregningene ta utgangspunkt i at hver enkelt gravemaskin i gjennomsnitt benyttes til 100 gravlegginger per år, og dermed anta at realkapitalkostnadene for hver kistegravlegging er *440 kroner*.<sup>3</sup>

Tabell 3.3 Enhetskostnad for maskinbruk ved kistegravlegging.

	440 000 og 10 års avskrivning
50 gravlegginger per år	880
100 gravlegginger per år	440
200 gravlegginger per år	220

<sup>2</sup> Det viser seg at beløpet er i tilsvarende størrelsesorden som kostandene fellesrådet i Bergen ved gravplassforvaltningen Akasia har estimert for kistegravlegging i sin kommune (personlig kommunikasjon, gravplassjef Inghild Hareide Hansen).

### 2.1.2 Miljø- og transportkostnader ved kistegravlegging

Som nevnt vil vi ikke verdifastsette og inkludere miljøkostnader som påløper i like stor grad for begge gravferdsformene. Ved sammenligning av kistegravlegging og kremasjon med urnenedsettelse vil disse jo utligne hverandre. Eksempler på miljøkostnader som antas å være like for begge gravferdsformer, er blant annet kjøring til og fra seremonirom, valg av gravminne, omfanget av de etterlattes besøk på gravplassen osv. Dermed er det kun de eventuelle spesielle miljøutgiftene for hver av gravferdsformene som vi ønsker å inkludere.

Mens det for kremasjon vil kunne påløpe ekstra miljøkostnader ved selve kremeringen (utslipp i luft av stoffer som frigjøres under brenningen) og ved den ekstra transport som følger av kjøring til og fra krematoriet, antar vi at det ikke er behov for ekstra transport i forbindelse med kistegravlegging. Kistegravlegging vil imidlertid kunne forurense jorden i og omkring gravstedet og dermed også påvirke grunnvann osv. Undersøkelser som er gjort av dette, tyder imidlertid ikke på at dette er et stort problem (Dent 2002; Keijzer 2011). Som nærmere omtalt i kapittel 3, har man ikke funnet at avrenningsvann fra gravplasser er forurenset (Lundstedt 2009), og det er også lite forurensning av jorda på gravplassen.

*Samlete miljø- og transportkostnader:* Litteraturen på området tyder på at forurensningen som følge av liket og kistens nedbryting i jorda er minimal. Verken kvikksølv eller dioksin blir frigitt, og svært lite materiale forlater gravplassen. Vi velger derfor å se bort fra miljøkostnader ved kistegravlegging og legger til grunn at det heller ikke påløper ekstra transportkostnader ved denne gravferdsformen.

### 2.1.3 Arealkostnader ved kistegravlegging

Ressursbruken som går med til gravplassarealet, kan grovt sett deles i to; kostnadene for selve tomten og kostnadene som påløper ved etablering av gravplassen.

#### 2.1.3.1 Tomtekostnader

Hvilken tomtepris en skal legge til grunn i samfunnsøkonomiske beregninger, vil det kunne være et noe ulikt syn på, men utgangspunktet i en samfunnsøkonomisk beregning vil være verdien av alternativ bruk av samme areal. Det betyr i prinsippet at heller ikke kistegravlegging på etablerte gravplasser med ledig kapasitet vil være uten tomtekostnad. Gravplassen kan ha en annen anvendelse, dvs. tomteressursene kunne alternativt bli brukt til bolig, skoler, veier, parker eller lignende. Dersom gravplassen ligger i et attraktivt område med høye tomtepriser, kunne en tenke at alternativkostnaden ville være høy.

Imidlertid er gravplasser ofte etablert i nær tilknytning til en kirke, der boligbygging eller forretningsbygg etc. ikke er særlig aktuelt. Områder for gravplasser er regulert i kommunale reguleringsplaner, og det vil være en omfattende prosess å omregulere slike til alternative formål. Dessuten vil det etter loven måtte gå minimum 40 år fra siste gravlegging til arealet kan anvendes til noe annet enn gravplass. En tomt som ikke kan benyttes før om minst 40 år, vil ikke ha stor markedsverdi. I praksis er derfor verdien av alternativ anvendelsen av gravplassarealene relativt liten, selv for tomter som ikke ligger i direkte tilknytning til kirkebygg. Alternativkostnaden vil i det følgende bli satt til null, noe som betyr at vi ikke legger inn tomtekostnad for gravlegging som skjer på gravplasser med nedskrevne investeringer og ledig kapasitet.

Prisen gravplassforvaltningen må betale for utvidelser eller nyetableringer av gravplasser, kan imidlertid være betydelig. For å få et anslag for slike priser har utvalget blant annet fått utført en spørreundersøkelse blant landets kirkeverger. Dersom det relativt nylig er foretatt en nyetablering eller utvidelse av eksisterende gravplass, ble kirkevergene bedt om å oppgi hva som ble betalt for tomten, og hva de øvrige etableringsutgiftene beløp seg til. Utvalget har også sendt spørsmål til gravplassforvaltningene som i 2009 fikk godkjent utvidelse, rehabilitering eller etablering av gravplass. Denne undersøkelsen danner også grunnlaget for anslag om utnyttelsesgraden av tomtene som er ervervet til gravplasser i nyere tid.

#### 2.1.3.2 Anslag for utnyttelsesgrad og tomtekostnader

En gravplass vil ha veier og gangstier, bygningsmasse, fellesarealer og parkeringsplasser. Det vil i tillegg kunne være stor forskjell på hvor stor andel

<sup>3</sup> Sandnes kommune opererer i sine anslag med en timelønn på hhv 400 og 500 kroner for urnegravlegging og kistegravlegging og begrunner den høyere timeprisen for sistnevnte med maskinkostnader. Det betyr trolig at de har regnet kapitalkostnader inn i timeprisen. De anslår som nevnt at det brukes 16 timer for kistegravlegging, og får da en samlet arbeidskostnad på  $16 \times 500 = 8000$  per kiste som skal i jorden. Deres anslag er med andre ord betydelig høyere enn det vi kommer fram til her ( $4560 + 440 = 5000$ ).

av tomten som kan benyttes til graver som følge av tomtens beskaffenhet (høydeforskjeller i terrenget, fjellknauser, jordsmonn, høy grunnvannstand etc.). Utnyttelsesgraden er tidligere anslått til å være mellom 30 og 40 prosent av tomtearealet (se kapittel 3), selv om den enkelte ganger kan være betydelig høyere. En utvidelse av eksisterende gravplass, der man kan benytte bygninger og parkeringsanlegg som finnes allerede, vil eksempelvis kunne ha en utnyttelsesgrad nærmere 80 prosent. Vi vil likevel i disse beregningene legge en utnyttelsesgrad på 32 prosent til grunn i beregningene, slik at tomtepris per dekar gravplassareal vil bli justert i henhold til denne prosentsatsen. En utnyttelsesgrad på 32 prosent tilsvarer gjennomsnittet av tomteutnyttelsen som ble regnet ut med bakgrunn i svar fra gravplassforvaltningene som fikk godkjent utvidelser i 2009. Da det er en tendens til at det i nye gravplassanlegg settes av mer areal til fellesareal enn i eldre gravplasser, anser vi det for sannsynlig at denne andelen ikke vil øke i årene som kommer (personlig kommunikasjon, Åse Skrøvset og Ingrid Klingberg).

Dersom det offentlige eksempelvis betaler 20 000 kroner per dekar, og utnyttelsesgraden av tomten er 32 prosent, vil kvadratmeterprisen for kistegraver være  $20\,000 / (1000 \times 0,32) = 62,5$  kroner. En kistegrav skal som kjent være 3,0 meter x 1,5 meter, dvs.  $4,5 \text{ m}^2$  (gravferdsforskriften fra 2013, § 13 første ledd). Dermed blir utgiftene per kistegrav i dette eksempelet  $4,5 \times 62,5 = 281$  kroner. 20 000 kroner per dekar tilsvarer det Vegvesenet oppgir at de som regel betaler for ekspropriet grunn uten utbyggingspotensial, se kapittel 3.

Utvalget spurte de kommunene/fellesrådene som fikk ny gravplass godkjent i 2009, hva de hadde betalt for tomten dersom de hadde etablert ny gravplass i nyere tid. Det var kun seks fellesråd som hadde kjøpt ny grunn i 2009. Tomtekostna-

dene varierte fra 25 til 640 kroner per kvadratmeter. Siden variasjonen er stor, beregner vi medianen istedenfor gjennomsnittet. Medianen vil i dette tilfellet tilsi en kvadratmeterpris på 130 kroner. Tallene skulle tyde på at kirkelige fellesråd betaler vesentlig mer for tomter enn for eksempel Vegvesenet, noe som kan forklares av sentralitet og verdi av alternativ anvendelse.

Spørsmålet ble gjentatt i QuestBack-undersøkelsen, som ble besvart av 71 prosent av alle landets fellesråd. Av disse oppga 29 en tomtepris, mens 11 oppga at tomten ikke hadde kostet dem noe. Gjennomsnittet av de 29 var 67 kroner per kvadratmeter, dersom en ser bort fra ett svært høyt svar (over 1000 kroner per kvadratmeter). Medianen var på 35 kroner per kvadratmeter. Tabell 3.4 viser kostnader per kistegrav for ulike alternativer for tomtekostnader.

I de videre beregningene vil vi legge størst vekt på undersøkelsen fra 2013 siden denne bygger på det største datagrunnlaget. Det betyr at tomteprisen settes til 500 kroner per kistegrav ut fra en dekarpris på 35 000 kroner. Dataene viser at det i praksis vil være mange tomtekjøp der man betaler både mindre og mer enn dette, men 35 000 kroner er likevel et anslag vi tenker er et realistisk utgangspunkt. En betydelig høyere pris vil kunne bety at kistegravlegging kan bli mer enn 1000 kroner dyrere per grav, mens lavere pris kan bety at prisene vi presenterer i tabell 3.5, er noen hundre kroner for høye.

### 2.1.3.3 Etableringskostnader

I tillegg til tomtepris vil de reelle arealkostnader til gravplasser også omfatte ressursbruken som er gått med til etablering av gravplassen, dvs. ressursbruk til planlegging og regulering, driftsbygninger, opparbeiding av grøntanlegg og stier/veier, etablering av parkeringsplasser, eventuell

Tabell 3.4 Tomtekostnader per kistegrav ved utnyttelsesgrad på 32 % for ulike priser per dekar.

	Tomtekostnader tilsvarende de Vegvesenet vanligvis betaler	Medianen fra QuestBack-undersøkelse 2013 <sup>1</sup>	Medianen fra undersøkelsen av godkjenninger i 2009 <sup>2</sup>
Pris per dekar	20 000	35 000	130 000
Utnyttelsesgrad	32 %	32 %	32 %
Pris per kvm gitt utnyttelsesgrad	62,5	109	406
Pris per kistegrav (4,5 kvm)	281	492	1828

<sup>1</sup> Undersøkelse blant kirkeverger sommeren 2013 hvorav 29 oppgir pris for tomtekjøp.

<sup>2</sup> Undersøkelse blant de som hadde søkt om utvidelse eller nyetablering i 2009.

utskifting av jordmasse m.m. I 1999 samlet Helge Klingberg (daværende kirkegårdskonsulent) inn følgende tall for etableringskostnader ved kiste-grav (eksklusiv mva.): Riska (Sandnes) kr 14 200 [18 200] per grav; Bjørkelangen (Aurskog Høland) kr 10 000 [12 850] per grav; Jåtta (Stavanger) kr 21 000 [27 000] per grav; Korgen (Hemnes) kr 12 000 [15 500]. De omregnede prisene til dagens verdi vises i parentesene. Prisene for Jåtta er trolig spesielt høye fordi det her ble anlagt mulighet for kistegravlegging i dobbel høyde (innebar blant annet full masseutskifting).

Videre har landskapsarkitekt Aud Wefald hos Asplan Viak, som har lang erfaring med planlegging av gravplasser, på forespørsel fra utvalget oppgitt at de anslagsvis benytter en kostnad på mellom kr 10 000 og 20 000 eksklusiv mva. per grav ved kostnadsberegninger for nye gravplasser. Hun opplyser at det også finnes gravplasser hvor kostnadene har vært nede i kr 5000 eksklusiv mva. per grav, men dette var gravplasser der forholdene lå spesielt godt til rette.

Utvalgets egen undersøkelse blant dem som fikk godkjent utvidelse, rehabilitering og nyetablering i 2009, tyder på at etableringskostnader vanligvis ligger i intervallet 10 000 og 20 000 kroner per kiste-grav, men at det forekommer utgifter både under (5000) og over (27 000) dette intervallet. Utvalget har valgt å legge 15 000 kroner som gjennomsnittlig etableringskostnad til grunn i hovedberegningen, men vil i tabell 3.5 vise hvordan alternative etableringskostnader vil slå ut for de totale kostnadene.

Dersom et kistegravsted ikke benyttes flere enn én gang, skal i prinsippet hele etableringsutgiften tillegges hva en enkelt kistegravlegging koster. Ved gjenbruk vil etableringskostnadene kunne deles på flere kistegravlegginger. Minimum antall år før et kistegravsted benyttes igjen, er 20 år. Mange steder vil det imidlertid gå mange flere år før gravstedet igjen benyttes fordi etterlatte leier gravstedet etter at frigravperioden på 20 år er over. En del steder i landet, spesielt i Nord-Norge, er det ikke tradisjon for å slette, og senere gjenbruke, gravsteder. Praksisen da er alltid å etablere nye gravplasser ved behov.

Hvordan man skal regne inn etableringsinvesteringene i samlede arealkostnader, er ikke helt åpenbart. I tilfeller uten gjenbruk vil hele det gjennomsnittlige beløpet inngå. Dersom man praktiserer gjenbruk, vil investeringskostnadene kunne deles på flere gravlegginger. Ved gjenbruk vil det dermed være et spørsmål om hvor mange gravlegginger det vil være rimelig å fordele investeringskostnadene på. Tenker man at det eksempel-

vis vil kunne foretas tre gravlegginger før nye investeringer i masser osv. foretas, kan etableringskostnadene divideres med tre.

For gamle gravsteder er etableringsinvesteringene foretatt langt bak i tid, og kostnadene vil helt eller delvis være nedskrevet. Dette innebærer at dersom gravplassen er etablert for svært mange år siden og gjenbruk har vært foretatt flere ganger, vil etableringskostnadene være nedskrevet og i praksis tilsvare null.

*Samlete arealkostnader:* På bakgrunn av innhentet informasjon vil vi beregne gjennomsnittlige arealkostnader bestående av tomtekostnader pluss etableringskostnader. Siden gravplasser legges til områder som er spesielt regulert til formålet, vil ofte tomteprisene være relativt lave. Et gjennomsnitt er 35 000 per dekar, noe som tilsvare ca. 500 kroner per kiste-grav. Etableringskostnadene er vesentlig høyere. De beløper seg fra 5000 til opp mot 27 000 per kiste-grav, men et gjennomsnitt synes å ligge på rundt 15 000 kroner. I noen tilfeller vil hele beløpet måtte påregnes hver enkelt kistegravlegging, mens i andre tilfeller vil utgiften deles på flere gravlegginger, anslagsvis tre. Vi vil i det følgende derfor gi anslag for både tilfeller der en forventer gjenbruk (i snitt tre gravlegginger per grav) og der det ikke forventes gjenbruk (hele investeringskostnaden legges til den ene gravleggingen), dvs. ut fra beregnet gjennomsnittskostnad benytter henholdsvis 5000 kroner og 15 000 kroner for etablering av gravsted. I tillegg vil vi angi prisen per kistegravlegging der kisten legges på gravplass der både tomte- og etableringskostnadene er fullt ut nedskrevet.

#### 2.1.4 Samlete gjennomsnittskostnader for kistegraver

Tabell 3.5 gir oversikt over samlede kostnader for kistegravlegging ved ulike alternativer for tomte- og etableringskostnader. Det første alternativet viser totale kostnader for kistegravlegging i ny grav, men der det tas høyde for at gravstedet kan gjenbrukes og totalt benyttes tre ganger. Den gjennomsnittlige etableringskostnaden er dermed dividert med tre. Det andre alternativet viser totale kostnader ved kistegravlegging i ny grav når dette gravstedet ikke senere skal gjenbrukes, dvs. de gjennomsnittlige etableringskostnadene på 15 000 kroner er inkludert i sin helhet. Den siste kolonnen viser de totale utgiftene ved kistegravlegging når man benytter en gravplass der tomte- og etableringskostnader i sin helhet er nedskrevet.

Tabell 3.5 Samlete gjennomsnittskostnader for kistegravlegging ved ulike anslag for arealkostnader.

	Samlete kostnader ved nyetablering når graven gjenbrukes tre ganger	Samlete kostnader ved nyetablering når graven ikke gjenbrukes	Samlete kostnader når gravplassen har nedskrevet inv. for tomt og etablering
Arbeid (12*380)	4560	4560	4560
Kapital (440 000/10/100)	440	440	440
Miljø	-	-	-
Areal			
Tomt	165	500	-
Opparbeidelse	5000	15 000	-
<b>Totale utgifter per kistegravlegging</b>	<b>10 165</b>	<b>20 500</b>	<b>5000</b>

## 2.2 Kostnader ved kremasjon med urnenedsettelse

Samfunnskostnadene ved kremasjon med urnegravlegging omfatter ressursbruken i forbindelse med selve kremasjonen, transport til og fra krematoriet, mulige miljøkostnader ved gravferdsformen, arbeidsinnsatsen fra gravplassarbeidere, bruken av maskiner/bor til gravingen samt tomte- og etableringskostnadene av gravplassen.

### 2.2.1 Ressursbruk ved utføring av kremasjon

Kremasjon innebærer bruk av både arbeidskraft og realkapitalressurser. For å få utført kremasjonen behøves det egnede bygninger med ovn(er) og anlegg for å rense røyken fra ovnen. Til kremeringene og driften medgår det også en viss mengde energi (olje og elektrisitet, enkelte steder gass). I moderne krematorier finnes det også rom der etterlatte som ønsker det, kan overvære kremasjonen.

Arbeidskraft vil også brukes til å utføre selve kremasjonen. Det er ingen formelle kompetansekrav eller spesiell utdanning som kreves for å jobbe på et krematorium, og bare en andel av ansatte på krematoriene arbeider der full tid (15 av ca. 80 på landsbasis). I enkelte tilfeller der avdøde stelles på en spesiell måte, dvs. i de tilfeller der avdøde hadde pacemaker eller lignende som ikke er egnet å være med i ovnen, må dette opereres ut. Sammenlignet med kistegravlegging, hvor slike ting ikke blir operert ut, vil det derfor medgå noe ekstra arbeidskraft ved stell av den døde.<sup>4</sup>

Som samlet anslag for den ressursmengden som brukes ved hver kremasjon, vil vi benytte kremasjonsavgiften som krematoriene oppgir å

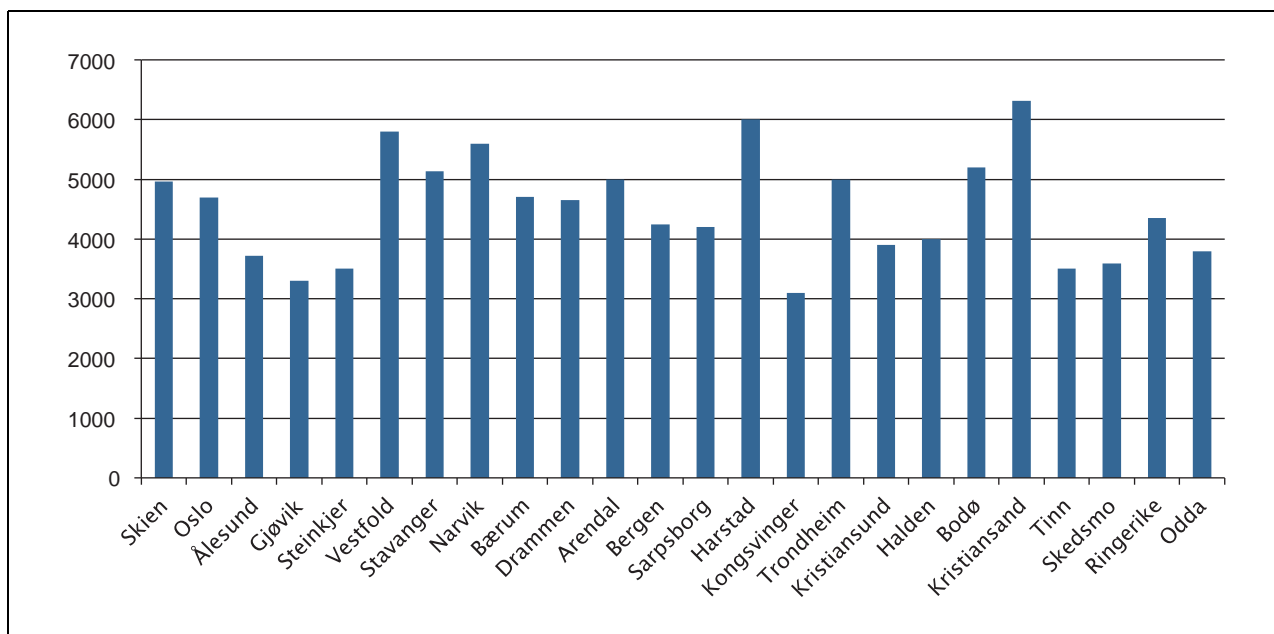
kreve inn fra personer som ikke bostedsmessig sogner til stedet (utenbygds). Vi antar at denne kremasjonsavgiften langt på vei dekker de reelle kostnadene ved kremasjonen, dvs. både drifts- og investeringskostnader. Det betyr trolig at prisen vil variere avhengig av om investeringskostnadene er nedskrevet, eller ikke og av hvor kostnadseffektiv driften er.

Tall fra landets krematorier viser at denne kremasjonsavgiften for utenbygds varierer betydelig, se figur 3.1. Den høyeste avgiften kreves av krematoriet i Kristiansand (6314), mens Kongsvinger har den laveste kremasjonsavgiften (3100). Forskjellene i størrelsen på avgift kan skyldes ulikheter i drifts- og investeringskostnader,<sup>5</sup> men kan også skyldes at krematoriene ikke har beregnet avgiften på samme måte.

Det er derfor også uklart om de oppgitte kremasjonsavgiftene for utenbygds faktisk dekker de reelle utgiftene ved kremasjon. Størst usikkerhet knyttes til om alle investeringer er regnet inn, eller om avgiften i alt vesentlig kun avspeiler driftskostnader. Gjennomsnittet av de oppgitte avgiftene er 4512 kroner. For ikke å undervurdere de faktiske kostnadene (inkludert investeringene) benytter vi en kremasjonsavgift på 4800 kroner i våre beregninger. Dette er dermed noe lavere enn den avgiften som Arendal, Bodø, Harstad, Kristiansand, Narvik, Skien, Stavanger og Vestfold krever av utenbygds, men noe høyere enn avgiftene ved de øvrige krematoriene. Vi mener at 4800 kroner kan gjelde som et greit anslag for landets kre-

<sup>4</sup> Unntaket er i de tilfeller der pacemakeren ev. kan gjenbrukes, da vil den også bli operert ut på avdøde som skal kistegravlegges.

<sup>5</sup> Det ser imidlertid ikke ut til at prisen samsvarer med antall ovner eller antall kremasjoner sammenholdt med kapasiteten.



Figur 3.1 Kremasjonsavgift for utenbygdsboende, 2013.

matorier, når vi tar hensyn til ulikheter i investeringsnedskrivninger og driftskostnader.

Som nevnt i kapittel 6 er kapasiteten foreløpig god i landets krematorier sett under ett. Det er imidlertid lokale variasjoner der enkelte krematorier opererer opp mot sin kapasitetsgrense. De lange avstandene til nærmeste krematorium i enkelte områder kan også medføre et ønske om å etablere flere krematorier, før landets samlede kapasitetsgrense er nådd. Dersom man vil opprette nye krematorier, vil prisen per kremasjon i disse måtte bli høyere enn vårt anslag på 4800 kroner, da de fulle investeringskostnadene må tas med i brukerprisen. Vestfold krematorium er det foreløpig siste som er blitt bygget her i landet. Dette er et interkommunalt selskap som selv fullfinansierer sine investeringer og lån. Deres pris på 5800 kroner per utenbygds kremasjon kan gi en indikasjon på hva de totale kostnader ved nyetablering vil kunne beløpe seg til.

### 2.2.2 Miljø- og transportkostnader ved kremasjon med urnenedsettelse

Under kremasjonen frigjøres enkelte stoffer som kan gi helseskade. Utslippene til luft kan inneholde sot, støv og karbondioksid. Dessuten kan det frigjøres kvikksølv fra amalgam i tennene, noe som kan være farlig selv i små mengder. I forurensningsloven er det satt regler for hvor høye verdier krematoriene kan slippe ut av støv, karbonmonoksid og kvikksølv (røyken skal renses),

og reglene er strengere for krematorier som foretar mer enn 200 kremasjoner årlig.

Både norske og utenlandske studier har utført spredningsberegninger, blant annet gjennomførte Norsk Energi en slik studie før Vestfold Krematorium ble etablert (Grann og Lie, 2009). De konkluderer med at det er lite som tilsier at drift av krematorier vil være negativt for nærområdet med tanke på helse og miljø for naboene. Vi legger derfor ingen kostnader utover kremasjonsavgiften til grunn for beregningene og antar med det at eventuelle miljøeffekter allerede er inkludert i denne avgiften. Kostnadene til rensutstyr og lignende, for å holde seg innenfor myndighetenes maksimumsgrenser for utslipp, skal i prinsippet være inkludert i grunnlaget for krematoriernes prisfastsettelse. Se nærmere om undersøkelser av miljøeffekter ved kremasjon i kapittel 3.

Når man ser bort fra utslipp lokalt og globalt via røyken fra krematoriet, vil likevel transport til og fra krematoriet kunne utgjøre en betydelig miljøkostnad. De fleste krematorier har egne seremonirom, og i de tilfeller der disse blir brukt som et alternativ til et annet, nærliggende seremonirom, vil det ikke påløpe slike ekstra transportkostnader. Men i mange tilfeller vil seremonien foregå i vesentlig avstand fra krematoriet. Eksempelvis har alle byene i Vestfold ca. 3 mils vei til det interkommunale krematoriet, dvs. at bårebilen i hvert tilfelle vil kjøre 60 kilometer tur/retur (bårebilene frakter kun én kiste ad gangen). Mange steder i landet har dessuten betydelig lengre avstand til nærmeste krematorium, ikke minst i Nord-

Norge der landets nordligste krematorium ligger i Harstad.

I den samlede prisen for transporttjenester som samfunnet betaler for kjøring til og fra krematoriene, vil prisen på drivstoff være ett element. Innlemmet i denne prisen vil blant annet være avgifter for den forurensningen bilkjøringen medfører. Andre element i transportprisen vil være (alternativ-)kostnaden for kjøremannskap, avskrivninger av kjøretøy og utstyr osv.

I samfunnsøkonomiske analyser brukes som oftest markedspris for verdsetting av varer og tjenester (der dette finnes). I Norge utføres transporten til og fra krematorier i all hovedsak av begravelsesbyråene. Utvalget har innhentet priser på transporttjenester fra en del begravelsesbyråer, og da disse varierer noe, benytter vi her prisene Jølstad opererer med fordi dette byrået er det største i landet.

Jølstad oppgir tre typer av kostnader, som alle varierer med kjørelengde: oppstartskostnad, kostnad per kjørt kilometer og timelønn til sjåfør. For kjøring under 20 kilometer, eller innad i Oslo, har de en enhetspris for bil og kjøring på 1540. I tillegg kommer timepris for sjåfør (810 per time), dvs. med minimum en times bruk av sjåfør blir totalprisen *2350 kroner* (1540 pluss 810).

Dersom kjøringen er mellom 20 og 200 kilometer, er oppstartsprisen 900 kroner, kilometerprisen 17 kroner og sjåførprisen 810 per time. Det betyr at en reise på 25 kilometer fra seremonilokale til krematoriet (50 kilometer tur/retur) og med en sjåfør som bruker 1,5 timer på turen, vil dette koste *2950 kroner*. Er den totale avstanden bære bilen kjører på 100 kilometer og sjåføren er engasjert i 3 timer, vil transporten koste *5050 kroner*. Ved avstander lengre enn 200 kilometer, oppgir Jølstad at oppstartsprisen er redusert til 810 kroner, kilometerprisen er nedjustert til 15 kroner og timeprisen for sjåføren er 645 kroner. En transport med bære bil på 200 kilometer tur/retur vil dermed koste *7700 kroner*, om sjåføren bruker 5 timer på turen. Vi har beregnet totale kostnader for kremasjon med ulike alternativer for transportlengde, se tabell 3.6.

Ved kremasjon kommer en mulig ekstra samfunnskostnad inn ved at de etterlatte møter opp ved urnenedsettelsen for å se urnen bli senket i jorden. Dette oppmøtet kommer i tillegg til oppmøte ved gravferdsseremonien, som vi antar gjennomføres på samme måte og med samme antall mennesker til stede uansett gravferdsform. Utvalgets undersøkelse blant kirkeverger tyder på at det nesten alltid møter opp pårørende som vil overvære urnenedsettelse, og vi kan anta at de

fleste har brukt ulike typer av transportmidler for å komme dit. I de fleste tilfeller vil imidlertid trolig urnenedsettelse skje flere uker etter at gravferdsseremonien har funnet sted. Vi antar at det ekstra oppmøte ved urnenedsettelsen vil motsvares av det antall besøk de pårørende hadde besøkt gravplassen i denne perioden, dersom det isteden hadde blitt foretatt en kistegravlegging. Dermed kalkulerer vi ikke inn ekstra transportutgifter for det ekstra oppmøte som kremasjon med urnenedsettelse medfører.

### 2.2.3 *Annen ressursbruk ved kremasjon med urnenedsettelse*

#### 2.2.3.1 *Arbeidsinnsats*

Når det gjelder anslag for antall timer gravferdsarbeidere i gjennomsnitt bruker for å tilrettelegge, bore hull til urnen, sette urnen i jorda, fylle igjen, være til stede inntil 20 minutter under nedsettelsen og utføre diverse etterarbeid, tyder arbeidstidsstudier på at det går med ca. *2 timer per urne*. I tillegg vil det i enkelte tilfeller også være behov for å operere ut pacemaker (se kapittel 3). Dette arbeidet gjøres av helsepersonell på det sykehuset eller aldershjemmet der vedkommende døde. I de tilfeller der døden inntraff utenfor en helseinstitusjon, blir den avdøde fraktet til en nærliggende institusjon for å få dette utført. Samlet ressursbruk blir noe løselig anslått til en halv times arbeid per kremasjon, dvs. arbeidstiden for alle kremasjoner får et tillegg på 0,5 timer.

Vi vil igjen ta utgangspunkt i en samlet kostnad på 380 kroner per time. Vi antar også her at timelønnen ikke varierer geografisk.

*Samlete arbeidskostnader:* Totale arbeidskostnader ved urnegravlegging vil være 2 timer for gravplassarbeidere pluss en halv time til forberedelser (operere ut pacemakere og lignende), til sammen 2,5 timer. Med en felles arbeidskostnad på 380 kroner betyr dette et samlet beløp på  $2,5 \times 380 = 950$  kroner.

#### 2.2.3.2 *Realkapitalkostnader*

Utvalget har innhentet kostnadsanslag for urnebor og annet utstyr til gravlegging av urner. Ifølge gjeldende prisliste fra firmaet Matech AS vil samlede kostnader beløpe seg til ca. 40 000 kroner. Med en nedskrivningsperiode på 10 år og 25 urnenedsettelse i gjennomsnitt per år vil realkapitalkostnadene beløpe seg til ca. 160 kroner. Dette er i beregningene rundet av til *150 kroner per urnenedsettelse*.



#### 2.2.4 Arealkostnader ved kremasjon med urnenedsettelse

Arealkostnadene vil være betydelig lavere for urner enn for kister – dette fordi en urnegrav krever mindre antall kvadratmeter (1,5 x 1,5 meter = 2,25 m<sup>2</sup>) og fordi det kreves noe mindre investeringer i grunnen om det kun er urner som skal settes ned. Jorddybden behøver blant annet ikke være mer enn 0,9 meter mot 1,6 meter for kistegraver (gravdybde for kister skal være 1,3 meter da det skal være minst 30 centimeter jord under kisten). I en urnegrav kan det dessuten i prinsippet settes ned fire urner innenfor fredningstiden, mot kun én kiste i en kistegrav. I praksis er det imidlertid sjeldent flere enn to urner som settes ned.

Urnegravene krever litt mer areal omkring seg enn det kistegravene gjør. Vi anslår at en urnegrav krever 60 prosent av arealet til en kistegrav, og antar videre at hver urnegrav i gjennomsnitt har to urner. Vi tar ikke eksplisitt høyde for eventuelle forskjeller i investeringskostnader eller utnyttelsesgrad, men bruker anslagene for arealkostnader gjort for kistegraver i avsnitt 2.1.3. Vi anslår dermed at en urnegrav i gjennomsnitt krever 30 prosent av kostnadene til en kistegrav, dvs. vi legger til grunn 30 prosent av 15 500 (= 4650) for gravsteder som ikke gjenbrukes; 30 prosent av 5165 (= 1550) for gravsteder som gjenbrukes, og null kroner for gravplasser der tomte- og etableringskostnadene fullt ut er nedskrevet.

#### 2.2.5 Samlete gjennomsnittskostnader for kremasjon med urnenedsettelse

I tabell 3.6 har vi samlet alle kostnadskomponentene for kremasjon med urnenedsettelse. Siden areal- og transportutgifter varierer betydelig, har vi laget ulike anslag for å tydeliggjøre hva forskjellige valg av disse komponentene betyr for total-kostnadene. De første fem radene viser kostnadene for selve kremasjonen, transport, miljø, arbeidskraft og kapital og er uendret uansett størrelsen på arealkostnadene.

Tabellen viser separate arealkostnader når man forutsetter i) at gravplassen ikke gjenbrukes; ii) at gravplassen gjenbrukes i snitt tre ganger, og iii) at tomte- og etableringskostnadene er nedskrevet. For hvert av alternativene forutsetter vi at de gjennomsnittlige tomte- og etableringskostnader er 15 500 kroner som for kistegravlegging, og at urnegravplassen krever 30 prosent av dette arealet. Til sammenligning er kostnadene for kistegravlegging under tilsvarende betingelser,

hentet fra tabell 3.5, satt inn i kolonnen lengst til høyre.

Tabell 3.6 viser at med gjennomsnittlige tomte- og etableringskostnader på 15 500 kroner og ingen gjenbruk varierer totale kostnader per kremasjon mellom 12 900 og 18 250 kroner ut fra kjørelengden. Til sammenligning ble gjennomsnittlige kostnader til kistegravlegging under tilsvarende betingelser beregnet til 20 500 kroner. Tallene viser dermed at uten gjenbruk vil kremasjon med urnegravlegging kreve mindre ressurser enn kistegravlegging. Selv ved relativ høye transportkostnader vil kremasjonsalternativet med andre ord være samfunnsøkonomisk mindre kostnadskrevene.

Tabell 3.6 viser videre at med gjennomsnittlige tomte- og etableringskostnader på 4650 kroner og antatt gjenbruk varierer totale kostnader per kremasjon mellom 9800 og 15 150 kroner. Til sammenligning ble gjennomsnittlige kostnader til kistegravlegging under tilsvarende betingelser beregnet til 10 165 kroner. Det betyr at når arealkostnadene holdes lave ved gjenbruk av gravplass og avstanden til nærmeste krematorium er mer enn 10 kilometer (20 kilometer tur/retur), vil kremasjon med urnenedsettelse være samfunnsøkonomisk mer ressurskrevene enn kistegravlegging. Se nedenfor i tabell 3.7 om hva som skjer når transportkostnadene går ned.

Tabell 3.6 viser også at med nedskrevne tomte- og etableringskostnader, varierer totale kostnader per kremasjon med urnenedsettelse mellom 8250 og 13 600 kroner. Kostnader til kistegravlegging under tilsvarende betingelser er beregnet til 5000 kroner. Uten arealkostnader å ta hensyn til vil altså kistegravlegging være klart mindre ressurskrevene enn kremasjon med urnenedsettelse.

Arealkostnadene må stige veldig mye i framtiden om forholdet mellom hva som er mest ressurskrevene, skal endre seg vesentlig – gitt at transportkostnader og andre utgifter forblir som nå. Selv om det eksempelvis skulle koste 2500 kroner mer for tomte til hver kistegrav (en tomtepris tilsvarende 210 000 kroner per dekar), vil forholdet mellom ressursbruken i hver av gravferdsformene være slik som tabell 3.6 antyder. Uten gjenbruk vil det eksempelvis fortsatt være minst ressurskrevene totalt sett med kremasjon og urnegravlegging. Ved gjenbruk kommer kistegravlegging best ut ressursmessig når krematoriet ligger mer enn 25 kilometer unna (50 kilometer tur/retur), mens når arealkostnadene er fullt nedskrevet, vil kistegravlegging alltid komme bedre ut relativt til kremasjon med urnegravlegging.

Tabell 3.6 Samlete gjennomsnittskostnader for urnegrav ved ulike avstander til krematoriet og ulike arealutgifter.

	Inntil 20km tur/retur	50 km tur/retur	100 km tur/retur	200km tur/retur	Kostnader ved kistegravlegging
Kremasjon	4800	4800	4800	4800	
Transport	2350	3000	5050	7700	
Miljø	0	0	0	0	
Arbeid	950	950	950	950	
Kapital	150	150	150	150	
<i>Samlete delkostnader</i>	<i>8250</i>	<i>8900</i>	<i>10 950</i>	<i>13 600</i>	
Arealkostnader uten gjenbruk	4650	4650	4650	4650	
<i>Totale kostnader uten gjenbruk</i>	<i>12 900</i>	<i>13 550</i>	<i>15 600</i>	<i>18 250</i>	<i>20 500</i>
Arealkostnader ved gjenbruk	1550	1550	1550	1550	
<i>Totale kostnader ved gjenbruk</i>	<i>9800</i>	<i>10 450</i>	<i>12 500</i>	<i>15 150</i>	<i>10 165</i>
Arealkostnader når utgiftene er fullt nedskrevet	0	0	0	0	
<i>Totale kostnader</i>	<i>8250</i>	<i>8900</i>	<i>10 950</i>	<i>13 600</i>	<i>5000</i>

### 2.2.6 Gjennomsnittskostnader for kremasjon med urnenedsettelse når transportutgiftene endres

I kapittel 6 kom det fram at to kommuner, Asker og Haugesund, selv står for transporten til krematoriene. De oppgir en kilometerpris på ca. 9 kroner. For å tydeliggjøre hva transportutgifter betyr for de totale utgiftene ved kremasjon, har vi i tabell 3.7 gjort samme beregninger som over, men brukt denne kilometerprisen istedenfor prisene Jølstad begravelsesbyrå opererer med. Tabell 3.7 viser at når transportutgiftene går ned, blir kremasjon med urnenedsettelse det minst ressurskrevende alternativet i de fleste tilfellene. Bare når arealkostnadene er fullt nedskrevet, blir kistegravlegging det beste alternativet sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

### 2.2.7 Samlete gjennomsnittskostnader for kremasjon med askespredning

Vi har også beregnet hva kremasjon med askespredning vil kreve av ressurser, se tabell 3.8. Vi ser her bort fra eventuelle privatøkonomiske utgifter i forbindelse med transport til stedet der asken skal spres. Askespredning kan ifølge loven skje på fjellet eller havet, men det kan tenkes at det i framtida (som i Sverige og andre land) også kan skje på spesielt avsatte områder på allmenne gravplasser. Ved å se bort fra ekstra transportkost-

nader i tabell 3.8 antar man at kostnadene i forbindelse med askespredningen på fjellet eller havet motsvares av bortfall av transportkostnader de pårørende ellers ville hatt ved besøk på gravplass. Dersom asken spres i naturen, antar vi at turen med aske motsvares av færre turer ellers.

Som ventet viser tabell 3.8 at kremasjon med askespredning bruker mindre ressurser enn kremasjon med urnenedsettelse. Hvorvidt den er mer eller mindre kostnadskrevende enn kistegravlegging på gravplasser, avhenger av om arealkostnadene er nedskrevet, og graden av gjenbruk av gravplasser.

### 2.2.8 Samlet samfunnsøkonomisk vurdering av kistegravlegging versus kremasjon med urnenedsettelse

Tabell 3.6 viser tydelig at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved hver av gravferdsformene avhenger i betydelig grad både av arealkostnadene og avstanden til krematoriet. Beregningene viser at kistegravlegging er mindre ressurskrevende i halvparten av eksemplene gitt ovenfor. Kremasjon kommer best ut dersom gjenbruk av graver ikke benyttes, og dersom kjøreavstanden til krematoriet ikke er lang. Gitt dagens kostnadsstruktur og plassering av krematorier vil avgjørelsen om hvilken gravferdsform som er mest samfunnsøkonomisk kostnadseffektiv, dermed avhenge av hvor i landet gravferden skal foregå.

Tabell 3.7 Samlete gjennomsnittskostnader for urnegrav ved ulike avstander til krematoriet og ulike arealutgifter. Her med kilometerpris tilsvarende 9 kroner.

	Inntil 20 km tur/retur	50 km tur/retur	100 km tur/retur	200 km tur/retur	Kostnader ved kistegravlegging
Kremasjon	4800	4800	4800	4800	
Transport	180	450	900	1800	
Miljø	0	0	0	0	
Arbeid	950	950	950	950	
Kapital	150	150	150	150	
<i>Samlete delkostnader</i>	<i>6080</i>	<i>6350</i>	<i>6800</i>	<i>7700</i>	
Arealkostnader uten gjenbruk	4650	4650	4650	4650	
<i>Totale kostnader uten gjenbruk</i>	<i>10 730</i>	<i>11 000</i>	<i>11 450</i>	<i>12 350</i>	<i>20 500</i>
Arealkostnader ved gjenbruk	1550	1550	1550	1550	
<i>Totale kostnader ved gjenbruk</i>	<i>7630</i>	<i>7900</i>	<i>8350</i>	<i>9250</i>	<i>10 165</i>
Arealkostnader når utgiftene er fullt nedskrevet	0	0	0	0	
<i>Totale kostnader</i>	<i>6080</i>	<i>6350</i>	<i>6800</i>	<i>7700</i>	<i>5 000</i>

Det kan være viktig å minne om at resultatene er basert på samfunnsøkonomiske betraktninger. De kan dermed fortone seg annerledes fra et kommunalt eller privatøkonomisk ståsted. Dagens ordning innebærer som kjent at staten, ved NAV, dekker transportkostnader i forbindelse med kjøring til krematoriet, og disse kostnadene utgjør en betydelig del av samlete utgifter ved kremasjonsalternativet. Kommunene har finansieringsansvaret for etablering og vedlikehold av graver og gravplasser, mens det stort sett er de kirkelige fellestrådene som utfører det praktiske arbeid med tilskudd fra kommunen. Det offentlige har i dag anledning til å få inndeckt utgiftene til selve kremasjonen, ved å kreve en avgift tilsvarende dette beløpet av den som sørger for gravferden. Det betyr at fellestråd/kommuner kan ha ønske om en økning i kremasjonsandelen siden urnegravlegginger krever mindre areal enn kistegravlegginger og fellestrådet ikke betaler for hele den offentlige ressursbruken som går med ved kremasjoner. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted deri-

mot er kremasjon mest ønskelig bare dersom graver ikke gjenbrukes og/eller avstanden til nærmeste krematorium er relativt kort.

Beregningene ovenfor er basert på dagens ordning for avgifter og prisene slik de fremkommer i dagens marked. Både utgiftene til transport og lengden den avdøde må transporteres for å bli kremert, kan endres på noe sikt. Eksempelvis har kommunene Asker og Haugesund fått transportkostnadene betraktelig ned ved selv å stå for kjøringen til nærmeste krematorium (se kapittel 6 for detaljer). Dersom det etableres flere krematorier i områder der det i dag er stor avstand til nærmeste krematorium, kan i tillegg nødvendig kjørelengde reduseres betraktelig.

Beregningene kan videre bety at i nordlige områder, hvor det likevel mange steder vil være langt til nærmeste krematorium, vil fortsatt stor grad av kistegravlegging kunne være kostnadseffektivt. Ressursbruken vil imidlertid gå vesentlig ned dersom gjenbruk av graver øker i landsdelen. På de deler av Østlandsområdet som ligger i rime-

Tabell 3.8 Samlete gjennomsnittskostnader for kremasjon med askespredning utenom eventuelle private utgifter til transport i forbindelse med askespredningen.

	Inntil 20 km	50 km	100 km	200 km
Kremasjon	4800	4800	4800	4800
Transport til krematoriet	2350	3000	5050	7700
Samlete utgifter ved askespredning	7150	7800	9850	11 500

lig nærhet til et krematorium, der tomteprisene er høye og gjenbruk av graver er etablert praksis, vil økt bruk av kremasjon redusere samfunnets samlede ressursbruk til gravferd.

Hvorvidt det er de samfunnsøkonomiske betraktningene som skal legge føringer for myndighetenes politikk på gravferdsområdet, er naturligvis en type spørsmål av ren politisk karakter. Det kan være gode grunner til å sidestille kistegravlegging og kremasjon med urnegravlegging både økonomisk og juridisk, selv i tilfeller der de samfunnsøkonomiske beregningene taler for at samfunnet skal satse på én av gravferdsformene. Utvalget diskuterer dette i kapittel 5 og 6.

### **3 Forhold av betydning for framtidige samfunnsutgifter til gravferd**

Beregningene i forrige avsnitt er som nevnt basert på de rådende forhold vi står overfor nå. Mange faktorer av vesentlig betydning for den samfunnsøkonomiske kostnadsberegningen vil imidlertid kunne endre seg i årene som kommer. Endringer i valg av gravferdsform vil eksempelvis ha betydning for samfunnets totale kostnader og endringer i praksisen rundt gjenbruk av gravplasser likeså. Dersom andelen av graver som brukes på nytt etter at fredningstiden er over øker, vil samfunnets totale ressursbruk til gravferd gå ned. Et annet element er antall krematorier og plasseringen av dem. Skulle dette endres, vil også transportkostnadene kunne gå ned. Videre, skulle bruken av kremasjon med askespredning bre mer om seg, vil også det ha betydning for samfunnskostnadene. Man kan i tillegg tenke seg at det i framtiden vil komme helt nye gravferdsformer som er mer eller mindre ressurskrevende enn dem som er blitt omtalt her. Vi vil kort diskutere noen kostnadselementer med tanke på framtidig utvikling i disse.

#### **3.1 Befolkningsutvikling gir økning i antall dødsfall**

En svært viktig faktor for samfunnets ressursbruk på gravferdsområdet er naturligvis antall dødsfall. En økning i antall døde vil øke de samfunnsøkonomiske kostnadene betydelig. Som vist i figur 3.1 og 3.2 i kapittel 3 tyder befolkningsframskrivinger gjort av Statistisk sentralbyrå på at det vil skje en betydelig økning i antall døde i Norge i årene fram til 2040. SSB mener at antallet vil stige fra rundt

40 000 årlige dødsfall i 2014 til mer enn 55 000 dødsfall mot 2040.

Endret bosettings- og flyttemønster medfører at økningen i antall døde ikke vil være like stor i alle delene av landet. Størst vil økningen være i Akershus med nær 70 prosents økning, minst antas den å bli i Sogn og Fjordane med kun en økning på 20 prosent, se figur 3.1 i kapittel 3.

#### **3.2 Betydningen av endret kremasjonsandel**

Tallene som ble presentert i kapittel 3, viste at kremasjonsandelen i Norge i dag er på 37 prosent. Dette er betydelig lavere enn våre naboland Sverige og Danmark, som begge har andeler over det dobbelte av Norge. Kremasjonsandelen har vært sakte stigende også her i landet, selv om vi ennå ligger langt unna de høye andelene vi ser ellers i Skandinavia. Likevel kan man kanskje ut fra figuren 6.1 i kapittel 6 anta at kremasjonsandelen vil stige framover her i landet? Spørreundersøkelsen blant et representativt utvalg av befolkningen peker i den retning. Flere enn tidligere ønsker å bli kremert. At de delene av landet som har høyest kremasjonsandel, også er de delene som har størst tilflytting og vekst i folketallet, kan forsterke en slik økning – de som flytter til, kan bli påvirket av gravferdsskikker der de bosetter seg.

Det som kan trekke i motsatt retning, er den økende andel muslimer i Norge, som ikke har tradisjon for kremasjon. Figur 3.2 viser geografisk variasjon i andelen av befolkningen som tilhører andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Vi ser at det er Oslo og det sentrale Østlandet som har de høyeste andelene. Inkludert her vil det også være tros- og livssynssamfunn som praktiserer kremasjon (som for eksempel hinduisme), men islam utgjør den største gruppen.

Det er vanskelig å ha sterke antakelser om utviklingen, men dersom man viderefører trenden de senere år, med ca. en halv prosentpoengs økning i kremasjonsandel i året, vil det i 2040 bli utført kremasjon i ca. 50 prosent av alle gravferdene i Norge.

#### **3.3 Betydningen av endret gjenbruk**

Omløpstiden er den tiden som går mellom hver gang en grav brukes. Omløpstiden vil normalt være lengre enn fredningstiden, da som kjent mange velger å inngå leieavtaler etter fredningstidens utløp. Tabell 3.2 i kapittel 3 viser til at praktiseringen med sletting av graver varierer betyde-

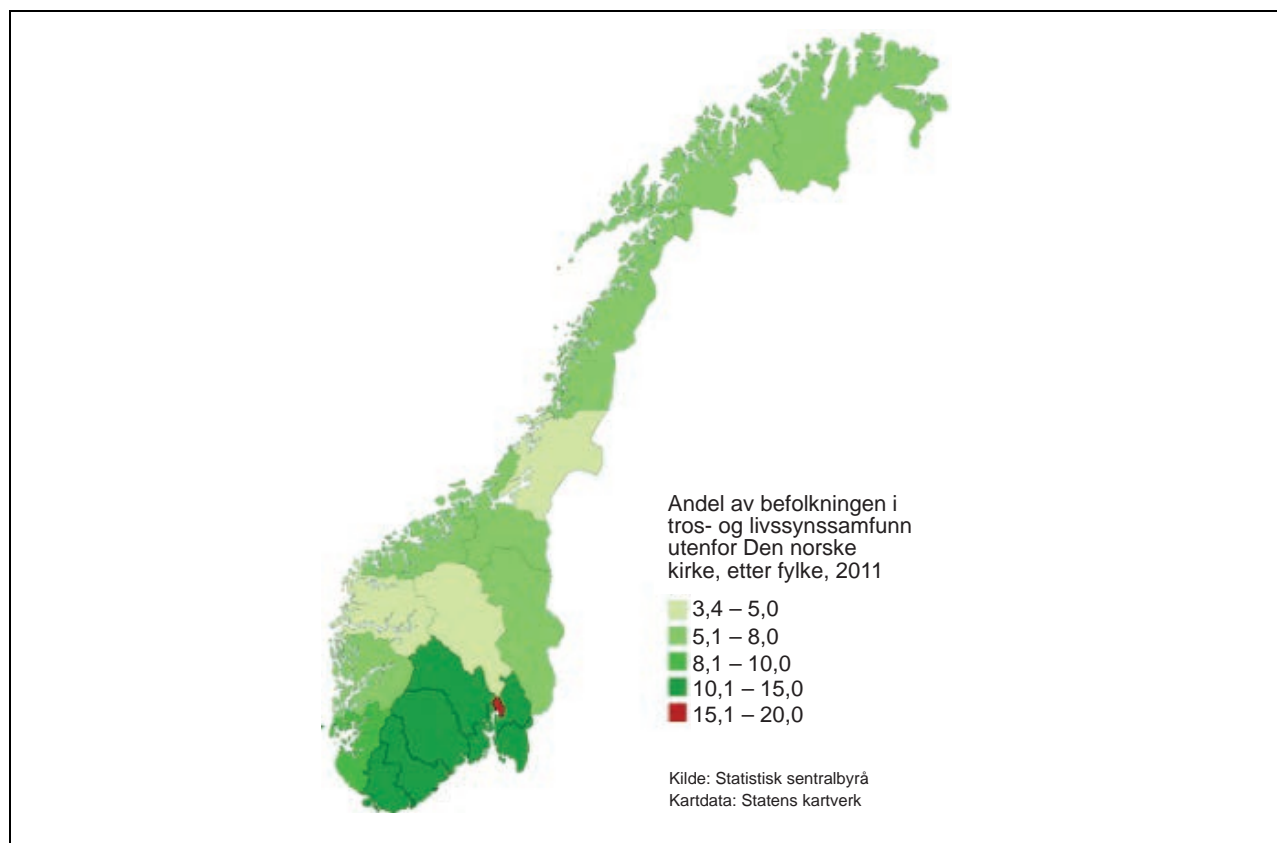
lig geografisk. De fleste steder begrenses mulighetene for leieavtaler seg til et maksimalt antall år totalt, mens andre steder har graver ikke blitt slettet selv etter svært mange år.

Det er minst tre faktorer som kan bidra til økt gjenbruk av graver på landsbasis: andelen gravplassforvaltninger som praktiserer gjenbruk, kan gå opp, andelen av befolkningen som sogner til gravplasser som praktiserer gjenbruk, kan øke, og omløpstiden for gravene kan endres ved at faktisk leietid går ned.

Tanken på sletting og gjenbruk av graver kan være fremmed og vanskelig for enkelte. Men tankesett og tradisjoner vil påvirkes over tid, og siden gjenbruk ifølge undersøkelsen blant kirkevergene allerede praktiseres i 85 prosent av gravplassforvaltningene, virker det sannsynlig at også de gjenværende gravplassforvaltningene vil kunne innføre praksisen. Beregningene i avsnitt 2 over viser at gravplassforvaltningene vil ha mye å spare på gjenbruk. Eksempelvis tyder beregningene på at en kistegravlegging i en grav uten gjenbruk kan være om lag dobbelt så kostnadskrevende som kistegravlegging i en grav som kan brukes senere (20 500 versus 10 165).

Flytte- og befolkningsmønsteret tyder videre på at flere i framtiden vil gravlegges i områder som praktiserer gjenbruk, noe som i seg selv kan øke den totale andelen gravlegginger i graver som senere vil bli brukt på ny. Samlet sett øker dette sannsynligheten for at gjenbruk av graver vil øke i årene som kommer.

Hvordan lengden på leietiden vil endre seg derimot, er vanskeligere å anslå. Faktisk leietid kan endres ved at fellesrådene reduserer maksimaltiden, eller ved at de etterlatte ønsker å leie graven i en kortere tid enn tidligere. Uten sentral regulering kan de lokale gravplassforvaltningene selv bestemme vilkår og lengde for leieavtaler. Økt kostnadsbevissthet kan medføre at flere gravplassforvaltninger reduserer lengden på maksimal leietid. Økt kostnadsbevissthet kan også gjøre at prisen for den årlige leien av graven settes opp, noe som trolig vil føre til at antall år etterlatte vil ønske å leie graven, kan gå noe ned. Den økte interessen for lystenning og markering av allehelgensaften og lignende kan imidlertid indikere en økende interesse for å beholde graver og kanskje også leie gravene lenger enn tidligere.



Figur 3.2 Geografisk variasjon i andelen av befolkningen som tilhører tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, 2011.

### 3.4 Endret krematoriestruktur

Som nevnt finnes det per i dag 24 krematorier i Norge. Figur 3.3 viser hvor disse er plassert i landet og hvordan befolkningstettheten er i områdene der de ligger.

Figur 3.3 illustrerer tydelig at det for mange er lang vei til nærmeste krematorium. Hvorvidt det bør bygges flere krematorier, vil imidlertid avhenge av faktorer som størrelsen på nødvendige investeringer, størrelsen på mulige reduksjoner i transportutgiftene, antall dødsfall i det enkelte distrikt og den lokale kremasjonsandelen. Antall forventede kremasjoner vil ha betydning for driftsutgiftene ved krematoriet både gjennom eventuelle stordriftsfordeler og gjennom nåværende rensekraft (det kreves spesiell rensing av utslipp via luft dersom antall kremasjoner overstiger 200 årlig).

Kommunene, som har ansvar for å finansiere gravplassforvaltningen, vil ha incitament til å bygge nye krematorier dersom utgiftene til å kjøpe kremasjonstjenester hos andre overstiger hva kostnadene ville ha blitt ved å bygge selv. Dagens ordning med at staten, ved NAV, dekker alle transportutgifter dersom kjøring tur/retur krematoriet overstiger 20 kilometer, medfører at det for mange kommuner ikke lønner seg å investere i et slikt anlegg. Dersom kommunen selv får ansvaret for å dekke transportutgiftene ved kremasjon, kan flere kommuner se seg tjent med å ha et krematorium i nærmere avstand. Interkommunale krematorium, som det man har i Vestfold, kan da bli resultatet.

En økning i antall krematorier kan også komme som et resultat dersom stadig flere innbyggere ønsker kremasjon for sine avdøde, slik at kapasitetsgrensen nås i eksisterende krematorier. Per i dag driver mange krematorier langt under kapasitetsgrensen (se figur 6.2 i kapittel 6), men økningen i antall døde og endring i ønskene når det gjelder gravferdsform, vil trolig medføre at det vil være behov for nye krematorier i framtiden. En eventuell økning i antall kremasjoner kan nok til en viss grad også møtes gjennom å øke kapasiteten i eksisterende anlegg, for eksempel gjennom økt bruk av skiftarbeid hos ansatte, installasjon av flere ovner og lignende. Men skulle kremasjonsandelen øke til 50 prosent som antydnet over, og antall dødsfall i 2040 være rundt 55 000, må trolig også antall krematorier øke.

### 3.5 Betydningen av endret utnyttelsesgrad på gravplassene

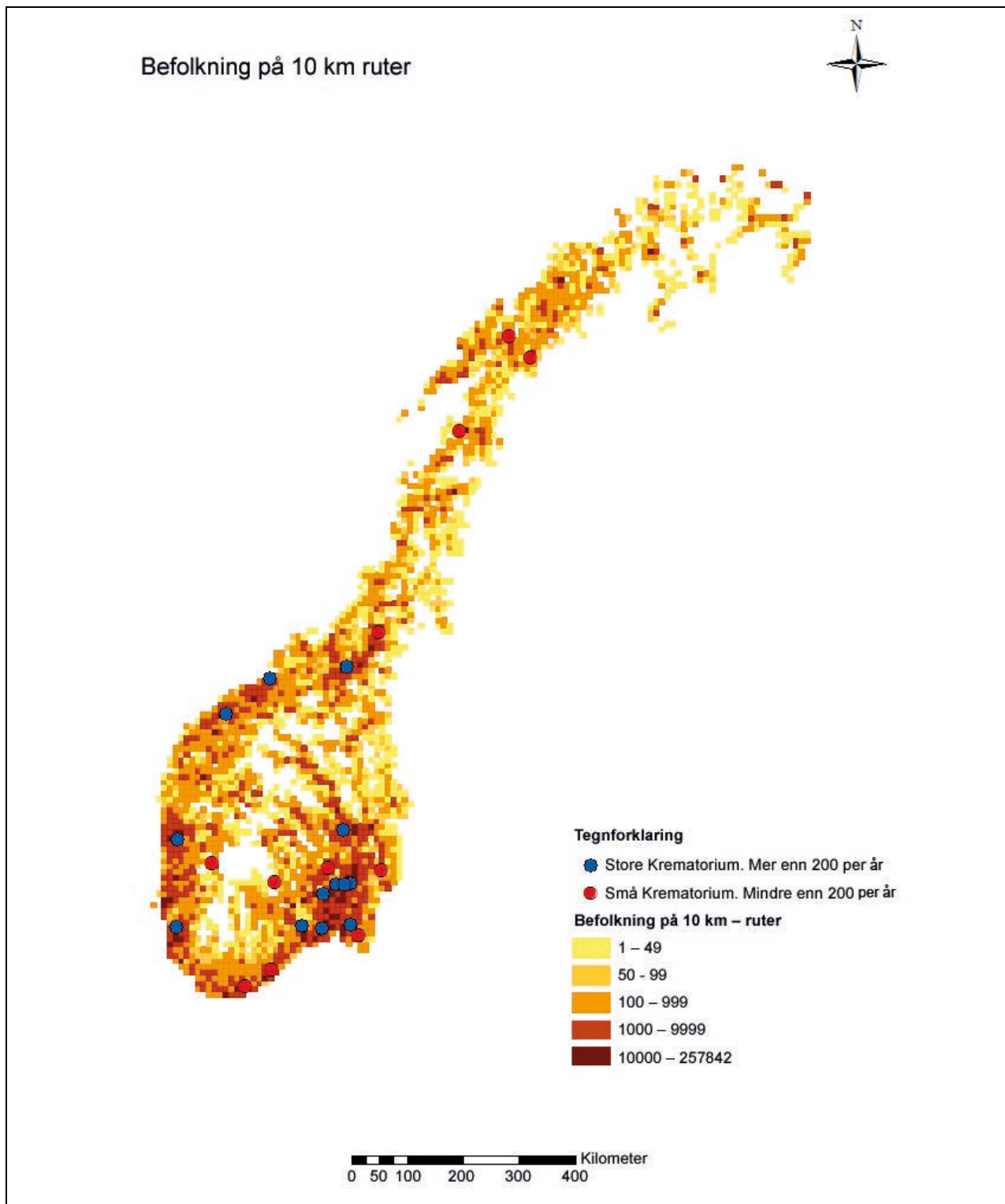
Utnyttelsesgraden som ligger til grunn i beregningene over, er basert på undersøkelser av hvor stor del av eksisterende gravplasser som faktisk brukes til gravareal. Utnyttelsesgraden kan økes i framtiden dersom for eksempel a) en i større grad anlegger graver med plass til to kister i dybden (graver med dobbel dybde); b) det blir mer vanlig med navnete og anonyme minnelunder og mer vanlig med kolumbarier; og c) askespredning på gravplassen blir et alternativ til urnenedsettelse.

Graver med dobbel dybde krever vanligvis mer grunnarbeid enn vanlige graver, men kan likevel være kostnadsbesparende. Slike graver vil kunne doble mulig arealutnyttelse ved første gangs bruk av graven, men ved gjenbruk kan man ikke alltid benytte den doble høyden. Minnelunder er ofte plassbesparende for gravplassen og tar bort behovet for stell av graven for de etterlatte ved at beplantning og lignende er inkludert i prisen de betaler ved gravleggingen. Begge faktorene kan bidra til økt bruk av dette alternativet i framtiden. Kolumbarier, som lenge har vært i bruk i en del vestlige land, kan også bli et aktuelt alternativ til å gravlegge urner i Norge. Det kan også askespredning på spesielt avsatte områder, slik det allerede er en etablert praksis for ved enkelte gravplasser i Sverige. Om en eller flere av disse faktorene endres slik som antydnet, vil dette kunne øke utnyttelsesgraden og bidra til økt areal-effektivitet på gravplassene i framtiden.

I motsatt retning kan et økt ønske om vakrere og mer parklignende gravplasser trekke. Vi har generelt bedre råd og bruker betydelige summer til å gjøre det fint rundt oss, noe den store utbyggingen og oppussingen av boliger og fritidseiendommer er et eksempel på. Det kan bety at vi også vil ønske og forvente at offentlige steder får en økt og oppgradert standard. I så tilfelle vil kanskje utnyttelsesgraden kunne reduseres noe i framtiden for å gi plass til større grøntområder, mer felles utsmykninger, større gravminner osv.

### 3.6 Oppsummering

Samlet sett er det liten tvil om at samfunnet vil ha et økende ressursbehov til gravferdssektoren. Hvor stor denne økningen vil bli, er vanskelig å anslå. Det offentlige kan, hvis det er ønskelig, i noen grad påvirke utviklingen. Mulighetene for å påvirke valg av gravferdsform er trolig til stede, men utvalgets prinsipielle holdning er (se kapittel 5) at dette er valg innbyggerne bør kunne ta uten



Figur 3.3 Befolkningstetthet og geografisk plassering av krematoriene i Norge

Kilde: SSB

påvirkning fra det offentlige. Antall krematorier og derigjennom størrelsen på transportkostnader, omfanget av gjenbruk av graver, reguleringer av leietider, maksimale satser på avgifter osv. er imidlertid faktorer som det offentlige har innvirkning

på. Økningen i antall dødsfall i årene som kommer, vil uansett legge økt press på offentlige ressurser, og politiske veivalg framover vil vise hvordan lokale og sentrale myndighetene vil møte denne utfordringen.

Referanser

- Dent, B.B. (2002) *The hydrogeological context of cemetery operations and planning in Australia*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Science, University of Technology, Sydney.
- Gabrielsen (1993) *Drift og vedlikehold av kirkegårder. Arbeidsforbruk og kostnader*, Institutt for landskapsplanlegging, Norges Landbruk Høgskole, Ås.
- Grann, S.L og Lie, I.R. (2009) *Nytte/kostnadsanalyse av kistebegravelse og kremasjon*, semesteroppgave ecn 271, Universitetet for Miljø og Biovitenskap, Ås.
- Keijzer, E. (2011) *Environmental impact for funerals. Life cycle assessments of activities after life*. Thesis for master degree, Master Programme Energy and Environmental Sciences, University of Groningen, Nederland.
- Kirkeministeriet (2007) *Rapport fra arbeidsgruppen vedrørende kirkegårdens økonomi*, København, Danmark.
- Lundstedt, S. (2009) *Miljøpåverkan vid askspridning i minnesundar. Vegetations- och markpåverkan av askspridning i minneslunden i Skogskyrkogården*, Stockholms stad og Svenska kyrkans församlingsförbund, Sverige.
- Senter for statlig økonomistyring (2010) *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*, SSØ, Oslo.
- Skrede, P.Ø. og Fosså, O. (2011) *Gravlundsmeldingen for Sandnes kommune 2011–2035*, Sandnes.
-



## Vedlegg 4

# Holdning til gravferd

Av Statistisk sentralbyrå\*

\* Tabellene har fått nytt nummer i samband med publiseringen som vedlegg her. For øvrig er rapporten fra SSB ikke endret.

## Del 1: Tabellrapport

Under er svarene i undersøkelsen fordelt på kjønn, aldersgruppe<sup>1</sup>, utdanningsnivå<sup>2</sup>, husholdningsinntekt<sup>3</sup>, kommunens sentralitet<sup>4</sup>, landsdel og innvandrerbakgrunn<sup>5</sup>. Flesteparten av tabellene viser svarene på enkeltspørsmål i undersøkelsen. Unntakene er tabell 4.6, 4.7 og 4.8 som i viser svarfordelingene på henholdsvis Gravf6, Gravf7 og Gravf8. Disse spørsmålene ble ikke stilt til personene som svarte Nei på Gravf5, men disse personene er allikevel inkludert i tabellene. Resultatene av spørsmålene Gravf9 og Gravf10 er rapportert samlet i tabell 4.9.

<sup>1</sup> Per 31.12.2013.

<sup>2</sup> Utdanningsinndelingen er basert på register over høyeste fullførte utdanning SSB har tilgang til, og klassifisert etter NUS2000 (<http://stabas.ssb.no/ItemsFrames.asp?ID=8822501&Language=nn>). Uoppgitt eller ingen inkluderer verdiene «Ingen utdanning», «Uoppgitt» og enheter som mangler informasjon i registeret.

<sup>3</sup> Basert på inntekten respondenten rapporterte i intervjuet.

<sup>4</sup> Inndelt i fire kategorier: «Sentrale kommuner» omfatter et tettsted på nivå 3 (landsdelssenter) eller ligger innenfor 75 minutters (for Oslo:90 minutters) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum; «Noe sentrale kommuner» omfatter et tettsted på nivå 2 eller ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum; «Mindre sentrale kommuner» omfatter et tettsted på nivå 1 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum; og «Minst sentrale kommuner» er alle kommunene som ikke faller i noen av de andre kategoriene (<http://www4.ssb.no/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>).

<sup>5</sup> Dette baserer seg på en femdelt inndeling av innvandreringskategori (<http://www4.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=5538098&Language=nb&VersionLevel=ClassLevel>). Ikke innvandrerbakgrunn inkluderer: «Personer uten innvandrerbakgrunn», «Utenlandsfødte med en utenlandsfødt forelder», «Født i Norge med en utenlandsfødt forelder» og «Født i utlandet av norskfødte foreldre». Innvandrerbakgrunn inkluderer: «Førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn» og «Personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre».

Tabell 4.1 Andel som har ønsker å ta beslutninger om egen gravferd eller overlate til de etterlatte fordelt på befolkningsgrupper. Prosent

	Vil overlate til de etterlatte	Vil ta beslut- ninger selv	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>54</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	57	34	8	1	588
Kvinne	51	40	9	0	563
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	54	34	12	0	186
25–44 år	53	35	12	0	376
45–66 år	53	40	7	0	443
67–79 år	58	35	4	3	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	27	45	27	0	33
Grunnskole	50	41	8	1	237
Videregående	57	34	8	1	490
Universitet/høyskole	54	37	9	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	48	45	7	0	58
200 000–399 999	54	39	8	0	119
400 000–599 999	55	36	8	0	179
600 000–799 999	48	43	9	1	186
800 000 kr eller mer	60	33	7	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	47	36	15	2	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	60	32	6	2	111
Mindre sentrale kommuner	68	25	7	0	57
Noe sentrale kommuner	54	36	9	1	191
Sentrale kommuner	52	39	9	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	52	37	10	0	279
Hedmark og Oppland	57	36	5	1	96
Østlandet ellers	48	45	8	0	220
Agder og Rogaland	55	34	11	0	170
Vestlandet	55	36	8	1	188
Trøndelag	59	31	7	2	108
Nord-Norge	60	30	11	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	55	36	8	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	42	45	13	0	108

Tabell 4.2 Andel som har tatt beslutninger om sin egen gravferd i ulike befolkningsgrupper. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>29</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>425</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	23	76	1	0	199
Kvinne	34	66	0	0	226
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	13	86	2	0	63
25–44 år	23	77	0	0	133
45–66 år	31	69	0	0	176
67–79 år	57	43	0	0	53
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	7	93	0	0	15
Grunnskole	30	70	0	0	97
Videregående	30	69	1	0	167
Universitet/høyskole	29	71	0	0	146
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	23	77	0	0	26
200 000–399 999	41	59	0	0	46
400 000–599 999	40	60	0	0	65
600 000–799 999	29	71	0	0	80
800 000 kr eller mer	23	77	0	0	141
Vet ikke/ vil ikke oppgi	24	75	1	0	67
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	34	66	0	0	35
Mindre sentrale kommuner	29	71	0	0	14
Noe sentrale kommuner	33	65	1	0	69
Sentrale kommuner	27	73	0	0	307
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	27	73	0	0	104
Hedmark og Oppland	20	80	0	0	35
Østlandet ellers	36	63	1	0	98
Agder og Rogaland	22	78	0	0	58
Vestlandet	28	72	0	0	68
Trøndelag	29	71	0	0	34
Nord-Norge	36	64	0	0	28
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	29	70	0	0	376
Innvandrerbakgrunn	24	76	0	0	49

Tabell 4.3 Andel som ønsker å bli kremert og gravlagt i urne, bli begravet eller få asken spredd på havet eller et annet sted når de dør i ulike befolkningsgrupper. Prosent

	Kremert og gravlagt i urne	Gravlagt i kiste	Få asken spredd	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>31</b>	<b>42</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>						
Mann	29	42	11	17	1	588
Kvinne	33	43	10	14	1	567
<b>Aldersgruppe</b>						
16–24 år	23	47	12	18	0	186
25–44 år	30	43	12	15	1	376
45–66 år	35	39	10	16	1	443
67–79 år	32	44	7	14	3	150
<b>Utdanningsnivå</b>						
Uoppgitt eller ingen	6	45	15	33	0	33
Grunnskole	25	47	12	15	1	237
Videregående	32	43	9	15	1	490
Universitet/høyskole	35	39	11	15	1	395
<b>Husholdningsinntekt</b>						
under 200 000 kr	31	40	17	12	0	58
200 000–399 999	27	46	14	12	1	119
400 000–599 999	29	44	11	15	1	179
600 000–799 999	31	43	9	16	1	186
800 000 kr eller mer	36	40	9	14	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	23	44	9	22	3	188
<b>Sentralitet</b>						
Minst sentrale kommuner	15	58	7	18	3	111
Mindre sentrale kommuner	23	54	5	18	0	57
Noe sentrale kommuner	32	42	8	16	2	191
Sentrale kommuner	33	40	12	15	1	796
<b>Landsdel</b>						
Akershus og Oslo	39	32	13	15	1	279
Hedmark og Oppland	36	41	5	17	1	96
Østlandet ellers	30	43	12	15	0	220
Agder og Rogaland	20	55	8	16	1	170
Vestlandet	29	41	13	15	1	188
Trøndelag	27	47	6	19	1	108
Nord-Norge	29	49	6	15	1	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>						
Ikke innvandrerbakgrunn	32	42	10	15	1	1 047
Innvandrerbakgrunn	19	46	15	20	0	108

Tabell 4.4 Andel i ulike befolkningsgrupper der noen i nærmeste familie har blitt kremert. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>44</b>	<b>54</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	44	54	2	0	588
Kvinne	45	54	2	0	567
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	35	61	4	0	186
25–44 år	40	57	3	0	376
45–66 år	50	49	1	0	443
67–79 år	49	49	2	0	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	27	67	6	0	33
Grunnskole	42	55	3	0	237
Videregående	44	54	1	1	490
Universitet/høyskole	47	50	3	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	36	59	5	0	58
200 000–399 999	50	49	2	0	119
400 000–599 999	43	55	1	1	179
600 000–799 999	41	58	1	0	186
800 000 kr eller mer	48	51	1	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	39	55	4	1	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	23	73	2	2	111
Mindre sentrale kommuner	32	67	2	0	57
Noe sentrale kommuner	43	56	1	0	191
Sentrale kommuner	48	50	2	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	56	42	2	0	279
Hedmark og Oppland	51	48	1	0	96
Østlandet ellers	50	47	3	0	220
Agder og Rogaland	29	69	1	0	170
Vestlandet	38	59	3	0	188
Trøndelag	40	57	2	1	108
Nord-Norge	32	67	1	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	45	52	2	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	33	65	2	0	108
<b>Begravelsespreferanser</b>					
Kremert og gravlagt i urne	65	33	2	0	355
Gravlagt i kiste	28	72	0	0	490
Få asken spredd	55	42	3	0	121
Vet ikke/ vil ikke oppgi	43	51	4	2	189

Tabell 4.5 Andel i ulike befolkningsgrupper som har deltatt i begravelse. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>97</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	97	2	1	0	588
Kvinne	96	3	1	0	567
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	90	9	1	0	186
25–44 år	97	2	1	0	376
45–66 år	99	1	0	0	443
67–79 år	99	0	1	0	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	91	6	3	0	33
Grunnskole	93	6	1	0	237
Videregående	98	1	1	0	490
Universitet/høyskole	98	1	1	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	95	5	0	0	58
200 000–399 999	97	3	0	0	119
400 000–599 999	96	3	1	1	179
600 000–799 999	99	1	0	0	186
800 000 kr eller mer	99	1	0	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	90	6	2	1	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	95	2	2	1	111
Mindre sentrale kommuner	96	4	0	0	57
Noe sentrale kommuner	98	1	1	0	191
Sentrale kommuner	96	3	1	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	96	4	0	0	279
Hedmark og Oppland	99	1	0	0	96
Østlandet ellers	98	2	0	0	220
Agder og Rogaland	96	3	1	0	170
Vestlandet	96	2	2	1	188
Trøndelag	96	2	1	1	108
Nord-Norge	97	3	0	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	98	1	0	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	81	18	2	0	108

Tabell 4.6 Andel i ulike befolkningsgrupper som har deltatt i begravelse med kistesenkning i jord<sup>1</sup>. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>92</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	93	6	1	0	588
Kvinne	92	7	1	0	567
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	80	18	2	0	186
25–44 år	90	9	1	0	376
45–66 år	97	3	0	0	443
67–79 år	98	1	1	0	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	82	15	3	0	33
Grunnskole	87	13	0	0	237
Videregående	94	5	1	0	490
Universitet/høyskole	95	4	1	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	81	17	2	0	58
200 000–399 999	92	8	0	0	119
400 000–599 999	95	4	1	1	179
600 000–799 999	92	8	0	0	186
800 000 kr eller mer	96	4	0	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	85	11	3	1	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	95	2	1	2	111
Mindre sentrale kommuner	95	5	0	0	57
Noe sentrale kommuner	95	4	1	0	191
Sentrale kommuner	91	8	1	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	89	10	1	0	279
Hedmark og Oppland	96	4	0	0	96
Østlandet ellers	93	7	0	0	220
Agder og Rogaland	95	5	1	0	170
Vestlandet	92	6	2	1	188
Trøndelag	92	6	2	1	108
Nord-Norge	95	5	0	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	95	4	1	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	66	32	2	0	108

<sup>1</sup> Kun personer som svarte ja på Gravf5 (deltatt i begravelse) fikk dette spørsmålet. Personer som svarte «Nei» på Gravf5 er kodet inn som Nei i denne tabellen, personer som svarte «Vet ikke» kodet inn som Vet ikke og personer som ikke ønsket å svare som Nekter.

Tabell 4.7 Andel i ulike befolkningsgrupper som har deltatt i begravelse med kremering<sup>1</sup>. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>62</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	60	39	1	0	588
Kvinne	63	36	1	0	567
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	34	65	2	0	186
25–44 år	53	46	1	0	376
45–66 år	74	26	0	0	443
67–79 år	81	15	3	1	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	39	58	3	0	33
Grunnskole	51	48	1	0	237
Videregående	64	34	1	1	490
Universitet/høyskole	67	32	1	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	38	62	0	0	58
200 000–399 999	60	39	1	0	119
400 000–599 999	62	36	1	1	179
600 000–799 999	66	34	0	0	186
800 000 kr eller mer	68	31	0	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	49	46	4	1	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	44	51	3	2	111
Mindre sentrale kommuner	49	51	0	0	57
Noe sentrale kommuner	61	38	1	0	191
Sentrale kommuner	65	34	1	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	70	29	0	0	279
Hedmark og Oppland	73	26	1	0	96
Østlandet ellers	70	30	1	0	220
Agder og Rogaland	50	49	1	0	170
Vestlandet	57	40	2	1	188
Trøndelag	54	43	3	1	108
Nord-Norge	45	55	0	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	64	35	1	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	38	60	2	0	108
<b>Begravelsespreferanser</b>					
Kremert og gravlagt i urne	79	21	0	0	355
Gravlagt i kiste	49	50	0	0	490
Få asken spredd	68	32	0	0	121
Vet ikke/ vil ikke oppgi	57	37	5	2	189

<sup>1</sup> Kun personer som svarte ja på Gravf5 (deltatt i begravelse) fikk dette spørsmålet. Personer som svarte «Nei» på Gravf5 er kodet inn som Nei i denne tabellen, personer som svarte «Vet ikke» kodet inn som Vet ikke og personer som ikke ønsket å svare som Nekter.



Tabell 4.8 Andel i ulike befolkningsgrupper som har deltatt ved askespredning<sup>1</sup>. Prosent

	Ja	Nei	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>4</b>	<b>95</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>					
Mann	4	95	1	0	588
Kvinne	4	95	1	0	567
<b>Aldersgruppe</b>					
16–24 år	3	96	1	0	186
25–44 år	3	96	1	0	376
45–66 år	7	93	0	0	443
67–79 år	1	97	1	1	150
<b>Utdanningsnivå</b>					
Uoppgitt eller ingen	3	94	3	0	33
Grunnskole	5	94	0	0	237
Videregående	4	96	1	0	490
Universitet/høyskole	4	95	1	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>					
under 200 000 kr	3	97	0	0	58
200 000–399 999	6	94	1	0	119
400 000–599 999	4	94	1	1	179
600 000–799 999	5	94	1	0	186
800 000 kr eller mer	3	96	0	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	3	94	2	1	188
<b>Sentralitet</b>					
Minst sentrale kommuner	1	95	2	2	111
Mindre sentrale kommuner	5	95	0	0	57
Noe sentrale kommuner	3	97	1	0	191
Sentrale kommuner	5	95	0	0	796
<b>Landsdel</b>					
Akershus og Oslo	6	93	0	0	279
Hedmark og Oppland	6	93	1	0	96
Østlandet ellers	2	98	0	0	220
Agder og Rogaland	3	96	1	0	170
Vestlandet	2	96	2	1	188
Trøndelag	5	94	1	1	108
Nord-Norge	4	96	0	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke innvandrerbakgrunn	4	96	0	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	6	92	2	0	108

<sup>1</sup> Kun personer som svarte ja på Gravf5 (deltatt i begravelse) fikk dette spørsmålet. Personer som svarte «Nei» på Gravf5 er kodet inn som Nei i denne tabellen, personer som svarte «Vet ikke» kodet inn som Vet ikke og personer som ikke ønsket å svare som Nekter.

Tabell 4.9 Hvor respondenter i ulike befolkningsgrupper ønsker å bli gravlagt. Prosent

	Der de bor	Der man bodde i oppveksten	Der de nærmeste pårørende bor	Annet sted	Ikke relevant	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>74</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>								
Mann	74	7	2	3	1	11	1	588
Kvinne	73	7	2	4	0	12	0	567
<b>Aldersgruppe</b>								
16–24 år	63	10	5	5	1	16	0	186
25–44 år	65	11	3	5	1	15	1	376
45–66 år	84	5	1	2	1	8	0	443
67–79 år	80	3	1	5	0	9	2	150
<b>Utdanningsnivå</b>								
Uoppgitt eller ingen	58	3	3	15	0	21	0	33
Grunnskole	74	5	3	3	1	14	1	237
Videregående	80	7	2	3	1	7	1	490
Universitet/høyskole	68	10	2	4	1	15	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>								
under 200 000 kr	53	26	5	7	3	5	0	58
200 000–399 999	64	7	2	9	1	18	0	119
400 000–599 999	75	8	4	2	1	8	1	179
600 000–799 999	74	7	1	5	1	12	0	186
800 000 kr eller mer	79	6	1	3	0	11	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	73	4	3	2	1	15	2	188
<b>Sentralitet</b>								
Minst sentrale kommuner	85	3	2	2	1	5	3	111
Mindre sentrale kommuner	89	5	0	0	0	5	0	57
Noe sentrale kommuner	83	5	0	2	1	9	1	191
Sentrale kommuner	69	9	3	5	1	14	0	796
<b>Landsdel</b>								
Akershus og Oslo	64	11	3	6	1	15	0	279
Hedmark og Oppland	79	7	0	3	2	7	1	96
Østlandet ellers	74	4	4	5	1	12	0	220
Agder og Rogaland	77	6	2	2	0	14	0	170
Vestlandet	81	3	1	3	2	10	1	188
Trøndelag	70	13	4	2	0	9	2	108
Nord-Norge	81	9	0	3	0	7	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>								
Ikke innvandrerbakgrunn	76	7	2	3	1	11	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	50	8	6	11	2	21	1	108
<b>Begravelsespreferanser</b>								
Kremert og gravlagt i urne	78	8	2	3	1	8	0	355
Gravlagt i kiste	80	7	2	2	0	9	0	490
Få asken spredd	54	7	4	14	7	15	0	121
Vet ikke/ vil ikke oppgi	63	6	1	3	0	25	3	189

Tabell 4.10 Hvem respondenter i ulike befolkningsgrupper ønsker at skal arrangere begravelsesseremonien. Prosent

	Den norske kirke	Human-etisk Forbund	Et annet tros- eller livssynsamfunn	I privat regi	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>72</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>							
Mann	71	8	5	11	5	1	588
Kvinne	73	9	4	8	5	0	567
<b>Aldersgruppe</b>							
16–24 år	68	10	2	13	7	0	186
25–44 år	60	9	9	15	6	1	376
45–66 år	79	9	3	6	3	0	443
67–79 år	87	4	0	3	3	2	150
<b>Utdanningsnivå</b>							
Uoppgitt eller ingen	61	9	15	9	6	0	33
Grunnskole	74	5	4	11	5	1	237
Videregående	78	8	3	7	3	1	490
Universitet/høyskole	64	11	6	12	7	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>							
under 200 000 kr	59	10	5	19	7	0	58
200 000–399 999	73	6	3	12	6	0	119
400 000–599 999	70	8	3	12	6	1	179
600 000–799 999	72	6	7	12	3	0	186
800 000 kr eller mer	74	12	4	7	3	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	72	6	4	7	2	8	188
<b>Sentralitet</b>							
Minst sentrale kommuner	87	3	2	3	3	3	111
Mindre sentrale kommuner	84	5	2	7	2	0	57
Noe sentrale kommuner	81	6	2	7	3	1	191
Sentrale kommuner	67	10	6	11	6	0	796
<b>Landsdel</b>							
Akershus og Oslo	59	15	8	14	5	0	279
Hedmark og Oppland	81	9	2	5	1	1	96
Østlandet ellers	71	8	6	10	5	0	220
Agder og Rogaland	76	5	4	9	6	0	170
Vestlandet	76	6	1	10	7	1	188
Trøndelag	81	6	4	6	2	2	108
Nord-Norge	78	5	4	7	5	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>							
Ikke innvandrerbakgrunn	76	9	2	8	4	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	34	2	32	22	8	1	108
<b>Begravelsespreferanser</b>							
Kremert og gravlagt i urne	70	16	3	8	3	0	355
Gravlagt i kiste	84	3	6	4	2	0	490
Få asken spredd	46	14	3	31	6	0	121
Vet ikke/ vil ikke oppgi	60	6	3	13	15	3	189
<b>Form på gravferdsseremoni</b>							
Med kristent innhold	95	0	3	2	0	0	759
Med annet religiøst innhold	13	5	62	18	3	0	39
Uten religiøst innhold	29	32	3	29	7	0	295
Vet ikke/ vil ikke svare	29	2	0	6	53	10	62

Tabell 4.11 Ønsket form på gravferdsseremonien i ulike befolkningsgrupper. Prosent

	Med kristent innhold	Med annet religiøst innhold	Uten religiøst innhold	Vet ikke	Nekter	Antall
<b>Alle</b>	<b>66</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1 155</b>
<b>Kjønn</b>						
Mann	64	3	27	5	1	588
Kvinne	67	4	24	5	0	567
<b>Aldersgruppe</b>						
16–24 år	59	3	32	6	0	186
25–44 år	57	6	31	6	1	376
45–66 år	70	2	23	4	0	443
67–79 år	83	0	11	4	2	150
<b>Utdanningsnivå</b>						
Uoppgitt eller ingen	55	9	21	15	0	33
Grunnskole	67	4	23	5	1	237
Videregående	70	2	23	3	1	490
Universitet/høyskole	61	4	30	5	0	395
<b>Husholdningsinntekt</b>						
under 200 000 kr	50	7	40	3	0	58
200 000–399 999	67	3	24	6	0	119
400 000–599 999	64	3	26	6	1	179
600 000–799 999	67	5	25	3	0	186
800 000 kr eller mer	68	2	27	4	0	425
Vet ikke/ vil ikke oppgi	64	5	19	9	2	188
<b>Sentralitet</b>						
Minst sentrale kommuner	84	1	9	4	3	111
Mindre sentrale kommuner	72	4	25	0	0	57
Noe sentrale kommuner	70	3	24	3	1	191
Sentrale kommuner	62	4	28	6	0	796
<b>Landsdel</b>						
Akershus og Oslo	52	6	37	5	0	279
Hedmark og Oppland	72	2	23	2	1	96
Østlandet ellers	67	4	25	4	0	220
Agder og Rogaland	68	2	23	8	0	170
Vestlandet	70	2	21	7	1	188
Trøndelag	78	3	16	2	2	108
Nord-Norge	71	3	22	3	0	94
<b>Innvandrerbakgrunn</b>						
Ikke innvandrerbakgrunn	69	1	26	4	0	1 047
Innvandrerbakgrunn	38	26	26	9	1	108
<b>Begravelsespreferanser</b>						
Kremert og gravlagt i urne	60	3	34	3	0	355
Gravlagt i kiste	80	4	13	2	0	490
Få asken spredd	40	3	50	7	0	121
Vet ikke/ vil ikke oppgi	55	3	26	14	3	189
<b>Arrangør av begravelsseremoni</b>						
Den norske kirke	87	1	10	2	0	759
Human-Etisk Forbund	1	2	96	1	0	39
Et annet tros- eller livssynsamfunn	38	46	15	0	0	295
I privat regi	14	6	76	4	0	112
Vet ikke/ vil ikke svare	3	2	32	53	10	62

## Del 2: Dokumentasjon av datafangsten

Undersøkelsen ble gjennomført som en del av SSBs kvartalsvise Reise- og ferieundersøkelse. Alle intervjuer ble gjennomført på telefon mellom 1. juni 2013 og 10. august 2013.

Det ble trukket et landsrepresentativt utvalg bestående av 2 000 personer i alderen 16–79 år fra SSBs sentrale befolkningsdatabase – BREG.<sup>6</sup> Utvalgene ble trukket som landsdekkende, representative utvalg i ett trinn der alle kommuner var trekkbare. Utvalgene er justert på kjønn og aldersgrupper i henhold til populasjonstall per første kvartal.

<sup>6</sup> Basen oppdateres daglig med opplysninger fra Det sentrale folkeregisteret.

I tillegg til holdning til gravferd fikk respondentene spørsmål om: reiser i april, mai og juni; dagsturer til utlandet i april, mai og juni; holdning til innvandrere og innvandring; røykevaner og arbeidsforhold.

Av de 2000 personene som ble trukket var 13 avganger på grunn av at de var døde, utvandret eller bosatt på institusjon. Det gjenstående bruttoutvalget var på 1987 personer og vi fikk intervju med 58 prosent av disse. 17 prosent ble frafall fordi de ikke ønsket å delta, fire prosent var forhindret av sykdom eller språkproblemer og 21 prosent kom ikke SSB i kontakt med. Tabell 4.13 viser hva svarprosenten var i ulike befolkningsgrupper og hvordan frafallet fordelte seg. Tabell 4.14 viser hvilke befolkningsgrupper som er over- og underrepresenterte i nettoutvalget.

Tabell 4.12 Oversikt over frafall, avgang og intervju

	Antall	Prosent
Personer trukket ut til intervju	2 000	100
Avganger (døde, bosatt i utlandet, på institusjon)	13	0,7
Bruttoutvalg	1 987	100
Nettutvalg (personer det ble oppnådd intervju med)	1 155	58,1
Frafall	832	41,9

Tabell 4.13 Svarprosent og frafallsårsaker etter kjønn, alder, utdanning, kommunens sentralitet og landsdel. Prosent

	Intervju	Ønsker ikke å delta	Forhindret	Ikke truffet	Annet frafall	Antall
<b>Alle</b>	<b>58,1</b>	<b>16,7</b>	<b>3,8</b>	<b>21,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1 987</b>
<b>Kjønn</b>						
Mann	58,4	14,9	4,0	22,2	0,5	1 007
Kvinne	57,9	18,6	3,6	19,9	0,1	980
<b>Aldersgruppe</b>						
16–24 år	59,8	15,1	1,0	23,5	0,6	311
25–44 år	51,4	14,3	5,3	28,8	0,1	732
45–66 år	61,5	18,6	3,1	16,4	0,4	720
67–79 år	67,0	20,5	4,9	7,6	0,0	224
<b>Utdanningsnivå</b>						
Uoppgitt eller ingen	34,7	9,5	20,0	35,8	0,0	95
Grunnskole	46,3	22,1	3,9	27,2	0,6	512
Videregående	60,8	17,0	2,7	19,2	0,3	806
Universitet/høyskole	68,8	12,7	2,4	15,9	0,2	574
<b>Sentralitet</b>						
Minst sentrale kommuner	59,0	20,2	4,3	16,5	0,0	188
Mindre sentrale kommuner	54,3	18,1	7,6	20,0	0,0	105
Noe sentrale kommuner	57,2	18,3	2,7	21,3	0,6	334
Sentrale kommuner	58,5	15,7	3,7	21,8	0,3	1 360
<b>Landsdel</b>						
Akershus og Oslo	60,3	12,1	3,7	23,5	0,4	463
Hedmark og Oppland	61,9	18,1	1,9	18,1	0,0	155
Østlandet ellers	56,7	18,0	2,6	22,2	0,5	388
Agder og Rogaland	57,2	19,5	4,4	18,5	0,3	297
Vestlandet	57,1	14,9	5,5	22,2	0,3	329
Trøndelag	63,2	16,4	4,1	16,4	0,0	171
Nord-Norge	51,1	23,4	3,8	21,7	0,0	184

Tabell 4.14 Brutto-, nettoutvalg og forskjellen mellom nettoutvalg og bruttoutvalg

	Bruttoutvalg	Nettoutvalg	Netto – Brutto
<b>Alle</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>Kjønn</b>			
Mann	50,7	50,9	0,2
Kvinne	49,3	49,1	-0,2
<b>Aldersgruppe</b>			
16–24 år	15,7	16,1	0,4
25–44 år	36,8	32,6	-4,2
45–66 år	36,2	38,4	2,2
67–79 år	11,3	13,0	1,7
<b>Utdanningsnivå</b>			
Uoppgitt eller ingen	4,8	2,9	-1,9
Grunnskole	25,8	20,5	-5,3
Videregående	40,6	42,4	1,8
Universitet/høyskole	28,9	34,2	5,3
<b>Sentralitet</b>			
Minst sentrale kommuner	9,5	9,6	0,1
Mindre sentrale kommuner	5,3	4,9	-0,4
Noe sentrale kommuner	16,8	16,5	-0,3
Sentrale kommuner	68,4	68,9	0,5
<b>Landsdel</b>			
Akershus og Oslo	23,3	24,2	0,9
Hedmark og Oppland	7,8	8,3	0,5
Østlandet ellers	19,5	19,1	-0,4
Agder og Rogaland	14,9	14,7	-0,2
Vestlandet	16,6	16,3	-0,3
Trøndelag	8,6	9,4	0,8
Nord-Norge	9,3	8,1	-1,2

### Vedlegg 1: Statistisk usikkerhet og feilmarginer ved utvalgsundersøkelser

Utvalget til Reise- og ferieundersøkelsen er trukket tilfeldig fra BeReg, Statistisk sentralbyrås kopi av Folkereisteret. Gjennom utvalgsundersøkelser kan vi anslå forekomsten av ulike fenomener i en stor gruppe (populasjonen) ved å måle forekomsten bare i et mindre utvalg som er trukket fra populasjonen. Det gir store besparelser sammenlignet med om vi skulle gjennomført målingen i hele populasjonen, men samtidig får vi en viss usikkerhet i anslagene. Denne usikkerheten kan vi beregne når vi kjenner sannsynligheten for at hver enkelt enhet i populasjonen skal bli trukket til utvalget.

Metoden som brukes til å beregne et anslag (estimatet), kalles en estimator. Det er to aspekter

ved en estimator som er viktige. For det første bør estimatoren gi omtrent korrekt verdi ved gjentatte forsøk. Det vil si at den «treffer målet» i den forstand at ved gjentatt trekking av utvalg, vil gjennomsnittsverdien av estimatene være sentret rundt den sanne populasjonsverdien; estimatoren er *forventningsrett*. I tillegg trenger vi et mål på hvor stor variasjon rundt populasjonverdien estimatene har ved gjentatt trekking av utvalg. Det er denne variasjonen som er den statistiske usikkerheten til estimatet, og det vanlige målet er *standardfeilen*, *SE* (fra det engelske begrepet «standard error»), til estimatet. *SE* er definert som det estimerte standardavviket til estimatoren. *SE* forteller dermed hvor mye et anslag i gjennomsnitt vil avvike fra den sanne verdien.

Som en illustrasjon: La oss si vi ønsker å estimere prosentandelen kvinner,  $P_0$ , i en befolkning

(populasjon) med størrelse  $N$ . Anta utvalget av størrelse  $n$  er trukket tilfeldig, det vil si at alle enheter har samme sannsynlighet  $n/N$  for å bli med i utvalget. La  $P$  være prosentandelen kvinner i utvalget. Da er  $P$  en forventningsrett estimator for  $P_0$  og standardfeilen er gitt ved:

$$SE(P) = \sqrt{\frac{P(100-P)}{n} \cdot \left(1 - \frac{n}{N}\right)}.$$

Estimeringsfeilen vi begår er forskjellen mellom  $P$  og  $P_0$ . Denne er selvfølgelig ukjent, men vi kan gi et anslag, *feilmarginen*, på hvor stor den med en gitt sannsynlighet kan være. Feilmarginen er definert som  $2 \cdot SE$ . Intervallet

$$(P - 2 \cdot SE, P + 2 \cdot SE)$$

er et 95 prosent konfidensintervall. Det betyr at sannsynligheten for at intervallet dekker den sanne verdien  $P_0$  er 0,95 (95 prosent). Eller sagt på en annen måte, ved gjentatte utvalg så vil 95 prosent av intervallene dekke den sanne verdien  $P_0$ . Vi sier da at det er 95 prosent *sikkerhet* for at det *beregnete* intervallet dekker den sanne verdien. For utledning av disse formlene og tilsvarende resultater for andre typer variable og for mer kompliserte utvalgsplaner som stratifiserte utvalg og flertrinnsutvalg viser vi til Bjørnstad (2000).

I faktaboksen oppsummeres begrepsdefinisjoner og formler for estimering av prosenttall i en populasjon.

#### Boks 4.1 Faktaboks

Statistisk usikkerhet for estimering av prosentandel av et kjennetegn ved enkelt tilfeldig utvalg

$N$	antall enheter i populasjonen
$n$	antall enheter i utvalget, trukket enkelt tilfeldig
$P_0$	prosentandel i populasjonen med kjennetegn $a$
$x$	antall enheter i utvalget med kjennetegn $a$
$P$	prosentandel i utvalget med kjennetegn $a$ , $P = 100 \cdot (x/n)$
$100 - P$	prosentandel i utvalget som ikke har kjennetegn $a$

$$\text{Utvalgsvarians } Var(P) = \frac{P_0(100 - P_0)}{n} \cdot \left(1 - \frac{n}{N}\right)$$

95 prosent konfidensintervall for  $P_0$ :  $P \pm 2 \cdot SE$

$$\text{Standardfeil } SE = \sqrt{\frac{P(100 - P)}{n} \cdot \left(1 - \frac{n}{N}\right)}$$

$$\text{Feilmargin} = 2 \cdot SE$$

I de fleste utvalgsundersøkelsene i SSB utgjør utvalget en svært liten del av populasjonen. Undersøkelsene tar sikte på å dekke store populasjoner, som for eksempel den norske befolkningen i sin helhet, alle arbeidstagere, alle norske bedrifter osv. Utvalgene som skal dekke disse populasjonene er små i forhold til populasjonsstørrelsene. Det betyr at utvalgsandelen  $n/N$  er neglisjerbar i formelen for  $SE$ , og vi kan benytte formelen

$$SE = \sqrt{\frac{P(100 - P)}{n}}$$

Vi legger merke til at konfidensintervallets størrelse er avhengig av størrelsen på utvalget, men

ikke av populasjonen. Standardfeilen blir mindre dess flere som er med i utvalget, og sammenhengen mellom størrelsen på standardfeilen og  $n$  er ikke lineær. For å få standardfeilen halvert, med samme verdi av  $P$ , så må utvalgsstørrelsen fire-dobles.

Vi ser at standardfeilen er størst når utvalgsresultatet er 50 prosent, og avtar symmetrisk etter hvert som prosentandelen nærmer seg 0 og 100.

I stedet for å foreta beregninger for hvert enkelt resultat, kan tabell 4.15 benyttes. Den viser standardfeil for observerte prosentandeler etter utvalgets størrelse, trukket enkelt tilfeldig.



Tabell 4.15 Standardfeil i prosentpoeng for observerte prosentandeler ved ulike utvalgsstørrelser, for enkelt tilfeldig utvalg.

$n \setminus P$ :	5/95	10/90	15/85	20/80	25/75	30/70	35/65	40/60	45/55	50/50
25	4,4	6,0	7,1	8,0	8,7	9,2	9,5	9,8	9,9	10,0
50	3,1	4,2	5,0	5,7	6,1	6,5	6,7	6,9	7,0	7,1
100	2,2	3,0	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0
200	1,5	2,1	2,5	2,8	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5
300	1,3	1,7	2,1	2,3	2,5	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9
500	1,0	1,3	1,6	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
1 000	0,7	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
1 155	0,6	0,9	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5

Et utvalgsresultat på 40 prosent fra enkelt tilfeldig utvalg med 1200 enheter har en standardfeil på 1,4 prosentpoeng. Dvs. at feilmarginen er 2,8 prosentpoeng og 95 prosent konfidensintervall er (37,2–42,8) prosent. Vi kan anslå med 95 prosent sikkerhet at andelen i populasjonen ligger mellom 37,2 og 42,8 prosent.

#### Eksempel på bruk av formel og tabell

Vi ønsker å anslå andelen av nordmenn som ønskes å kremes og gravlegges i urne etter at de dør. Vi har fått svar fra 1155 respondenter ( $n$ ) som er trukket fra den norske befolkningen mellom 16 og 79 år. I 2013 var dette omtrent 3 800 000 personer ( $N$ ). 355 ( $x$ ) av de spurte oppgir at de ønsker å kremes og gravlegges i urne. De resterende 800 ønsker andre begravelsesformer eller oppgir ingen preferanser. Andelen som

ønsker å kremes er da  $x/n = 355/1155 = 0,307$ , eller 30,7 prosent. Siden  $n/N = 0,0005$  så kan vi bruke den forenklete formelen for  $SE$  og får konfidensintervallet

$$30,7 \pm 2 \sqrt{\frac{30,7(100 - 30,7)}{1155}} = 30,7 \pm 2(1,4) = 30,7 \pm 2,8 .$$

Estimatet for andelen som ønsker å begraves i urne er altså 30,7. Feilmarginen for estimatet er 2,8 prosent, mens konfidensintervallet med 95 prosent sikkerhet forteller at andelen ligger mellom 27,9 og 33,5 prosent.

Vi kan også bruke tabell 4.15. Vi går inn på raden 1 200 og kolonnen 30/70; som er kolonnen som ligger nærmest resultatet. I tabell 4.1 leser vi at standardfeilen er 1,3. Et 95 prosent konfidensintervall blir da  $30,7 \pm 2(1,3) = 30,7 \pm 2,6$ , som er tilnærmet det samme som over.

## Vedlegg 2: Spørreskjema Holdning til gravferd

### Gravf1

Nå kommer noen spørsmål om din holdning til begravelse og begravelsesseremonier.

Vil du overlate til dine etterlatte å ta beslutningene om din gravferd eller vil du ta disse selv?

*Med beslutningene om gravferd menes hvordan man skal begraves (kremeres, begraves eller få asken spredd), hvor man vil begraves og hvordan begravelsesseremonien skal være-*

1. Vil overlate til de etterlatte
2. Vil ta beslutninger selv

*Hvis Gravf1=2*

### Gravf2

Har du lagt planer for gravferden din?

1. Ja
2. Nei

### Gravf3

Når du dør, ønsker du å bli

- a) Kremert og gravlagt i urne
- b) Gravlagt i kiste
- c) Få asken spredd på havet eller et annet sted  
(Før asken blir spredd blir man kremert)

### Gravf4

Har noen i din nærmeste familie blitt kremert?

*Med nærmeste familie menes besteforeldre, foreldre, søsken, barn og steforeldre.*

1. Ja
2. Nei

### Gravf5

Har du deltatt i en begravelse?

1. Ja
2. Nei

*Hvis Gravf5=Ja stilles Gravf6-Gravf8*

### Gravf6

Har du deltatt i en begravelse der kisten senkes i jorden?

- a) Ja
- b) Nei

### Gravf7

Har du deltatt i en begravelse der avdøde skulle kremeres?

- a) Ja
- b) Nei

### Gravf8

Har du deltatt ved askespredning?

- a) Ja
- b) Nei

### Gravf9

Vil du bli gravlagt i kommunen du bor i nå?

1. Ja
2. Nei

*Hvis Gravf9=2*

### Gravf10

Hvor ønsker du å bli gravlagt?

*Dersom de pårørende bor i kommunen IO bodde i under oppveksten velges alternativet som er viktigst for IO*

- a) i kommunen hvor du bodde i oppveksten
- b) i kommunen hvor dine nærmeste pårørende bor
- c) eller et annet sted
- d) Ikke relevant (hvis IO ønsker asken spredd og ikke har en klar mening om hvor)

### Gravf11

Dersom du i dag skulle ta et valg om din egen gravferd, ville du ha en seremoni...

- a) i regi av Den norske kirke
- b) i regi av Human-Etisk Forbund
- c) i regi av et annet tros- eller livssynssamfunn  
(for eksempel muslimsk, jødisk eller buddhistisk)
- d) eller i privat regi (uten medvirkning fra et tros- eller livssynssamfunn)

### Gravf12

Dersom du i dag skulle ta et valg om din egen gravferd, ville du ha en seremoni...

- a) med kristent innhold
- b) med annet religiøst innhold (for eksempel muslimsk, jødisk eller buddhistisk)
- c) eller uten religiøst innhold

## Vedlegg 5

# Gravplassrådgvaren sitt framlegg til vedtekter for gravplassane i NN kommune

Vedtatt av NN kirkelige fellesråd ..... (dato)

Godkjent av ..... bispedømmeråd ..... (dato)

Med hjemmel i lov av 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) § 21

## § 1. Gravplasstilhørighet

*Alt. 1*

Avdøde personer innen kommunen skal gravlegges på den gravplass de sokner til.

*Alt. 2*

Avdøde personer innen kommunen kan gravlegges på hvilken som helst av gravplassene i kommunen.

De har rett til fri grav såfremt graven blir tilvist.

Avdøde personer som på grunn av sykdom eller alderdom har bodd i en annen kommune mot slutten av livet, betraktes på samme måte som kommunens egne innbyggere og har rett til fri grav såfremt graven blir tilvist.

*Alt. 1*

Avdøde personer fra andre kommuner kan gravlegges i kommunen mot at kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav betales.

*Alt. 2*

Avdøde personer fra andre kommuner kan bare gravlegges i kommunen etter kremasjon og mot at kostnadene ved gravferden og avgift som ved feste av grav betales.

*Alt. 3*

Avdøde personer fra andre kommuner kan ikke gravlegges i kommunen. Kirkelig fellesråd kan i særlig tilfeller fravike denne bestemmelsen.

## § 2. Fredningstid og festetid

Fredningstid for kistegraver er .. år.

Fredningstid for urnegraver er 20 år.

Festetid er .. år.

*Alt. 1*

Graver i navnet minnelund kan ikke festes etter fredningstidens utløp.

*Alt. 2*

Graver i navnet minnelund kan festes på lik linje med andre graver på gravplassen.

## § 3. Feste av grav

Når kistegrav skal tas i bruk er det anledning til å feste en grav ved siden av og etter søknad til kirkelig fellesråd for en ekstra grav i tillegg når behovet tilsier det. Disse gravene utgjør da et gravsted.

Ved bruk av særskilt urnegrav kan det ikke festes en grav ved siden av.

*Alt. 1*

I navnet minnelund kan det festes en grav ved siden av, også urnegrav.

*Alt. 2*

I navnet minnelund kan det ikke festes en grav ved siden av.

Når festetiden er ute kan gravstedet festes for nye .. år. Når det er gått .. år etter siste gravlegging kan festet ikke fornyes uten etter spesielt samtykke fra kirkelig fellesråd.

I god tid før festetiden er ute skal festeren varsles. Er festet ikke blitt fornyet innen seks måneder etter forfall, faller gravstedet tilbake til gravplassen.

Ingen kan gravlegges i festet gravsted uten festerens samtykke. Dersom den ansvarliges eller festerens samtykke til bruk av festet grav ikke kan innhentes, kan kirkelig fellesråd ta avgjørelse om gravlegging.

Fester plikter å melde adresseforandring.

#### **§ 4. Grav og gravminne**

Ved åpning av grav kan jord legges på omkringliggende graver og gravutstyr midlertidig flyttes. Gravplassen sørger for istandsetting igjen og vil dertil besørge graven planert og tilsådd med gress etter gravlegging. Montering av gravminne kan først skje etter at kirkelig fellesråd har godkjent gravminnet og merket stedet der det skal stå. Det kan ikke settes opp tidligere enn ... måneder etter gravlegging av kiste. I påvente av gravminne ordner gravplassen med et merke hvor avdødes navn settes på.

##### *Alt. 1*

På nytt festet gravsted plasseres gravminne i bakkant av den graven som er tatt i bruk og blir stående der for godt.

##### *Alt. 2*

På nytt festet gravsted plasseres gravminne i bakkant av den graven som er tatt i bruk og sentreres på gravstedet etter neste gravlegging.

##### *Alt. 3*

På nytt festet gravsted plasseres gravminnet sentralt i bakkant av gravstedet.

#### **§ 5. Plantefelt**

Foran gravminnet er det anledning til å opparbeide et plantefelt i høyde med bakken omkring. Det må ikke være bredere enn gravminnets bredde, men kan i alle tilfeller være opp til 60 cm bredt. Det kan ikke stikke lengre fram enn 60 cm, målt fra gravminnets bakkant. Det kan ikke plantes vekster som overstiger gravminnets høyde eller går utover plantefeltet.

Det er ikke anledning til å bruke faste dekorgjenstander som liggende plater, blomsterurner, lykter m.v. i plantefeltet. Det er anledning til å tenne stearinlys og oljelampe på graven, men slike og andre løse dekorgjenstander skal fjernes etter bruk.

##### *Alt. 1*

Det er ikke anledning til ramme inn plantefeltet eller deler av det med hekk eller døde materialer.

##### *Alt. 2*

Det er anledning til å ramme inn plantefeltet med en delt steinkant som flukter med terrenget omkring.

Dersom det ikke er aktuelt å ha plantefelt, skal det være gressbakke på alle sider av gravminnet.

Det er ikke anledning til å opparbeide eget plantefelt for grav i minnelund. Det kan legges ned blomster og tennes gravlys på sted anvist av gravplassforvaltningen.

#### **§ 6. Plantemateriale**

Planter, kranser og liknende materiale som brukes ved gravferd eller ved pynting av grav og som ender som avfall, skal i sin helhet være komposterbart.

#### **§ 7. Stell av grav**

Enhver ansvarlig for frigrav eller gravfester har rett og plikt til å stelle den grav vedkommende har ansvar for. Plantefelt som ikke beplantes eller stelles skal tilsåes av den ansvarlige eller bli tilsådd av gravplassbetjeningen.

#### **§ 8. Gravstellsavtale**

Ved innbetaling av et bestemt beløp fra ansvarlig for frigrav eller fester, vil kirkelig fellesråd overta ansvar for planting og stell av gravstedet for ett eller flere år. Det skal i hvert enkelt tilfelle signeres en gravstellsavtale. Midlene forvaltes av kirkelig fellesråd. Det innbetalte beløp med tillegg av renter skal dekke utgiftene til planting og stell av gravstedet etter den inngåtte avtalen og til administrasjon og revisjon for et fastsatt tidsrom. Beløpet skal også dekke eventuell merverdiavgift til staten, etter de bestemmelser som til enhver tid gjelder for kirkelige fellesråd.

Det kan ikke gjøres avtale for lengre tid enn den foranliggende festetid eller en tilsvarende periode. Dersom det i avtaleperioden oppstår slike økonomiske forhold at midlene ikke strekker til, skal kirkelig fellesråd gi melding om dette til den ansvarlige eller festeren. Da er det anledning til å øke kapitalen slik at den varer tiden ut. I motsatt

fall vil vedlikeholdet opphøre når midlene er oppbrukt.

Dersom det gjenstår en rest av kapitalen når avtaletida er ute, blir disse å anvende til forskjønnelse av gravplassen.

Kapital fra de ulike avtalene forvaltes felles og inngår i fellestrådet regnskap, men det kreves bruk av undersystem/reskontro som til enhver tid holder rede på bevegelser og gjenstående beløp på de respektive avtaler.

### § 9. Bårerom

Bårerom disponeres av kirkelig fellestråd og skal bare brukes til oppbevaring av døde i tida fram til gravferden. Ingen har adgang uten etter tillatelse. Liksyning kan bare finne sted etter samtykke fra den som sørger for gravferden og er de ansatte uvedkommende.

### § 10. Næringsvirksomhet

Næringsdrivende som ønsker å drive virksomhet på gravplassen skal innhente tillatelse fra kirkelig fellestråd. Tillatelsen kan tilbakekalles dersom vedkommende ikke retter seg etter de regler som gjelder. Slik virksomhet kan bare omfatte monte-

ring og vedlikehold av gravminner og planting og stell av graver.

Gravplassbetjeningen kan ikke mot godtgjørelse utføre tjenester for private eller næringsdrivende. De kan heller ikke engasjere seg i salg av varer eller tjenester som har med gravplassen å gjøre.

### Følgende bestemmelser skal også inngå i vedtektene der dette er aktuelt:

Stenging av hele eller deler av gravplassen som etter gravferdsforskriften § 5 må fastsettes i vedtektene.

Bestemmelser om fravik av dimensjonskrav for kistegrav etter forskriften § 13 skal fastsettes i vedtektene.

Ved anlegg og utvidelse av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for gravminnene i vedtektene, jf. § 23 i forskriften.

Ved anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass kan det fastsettes særskilte bestemmelser for sikring av gravminner i vedtektene, jf. § 24 i forskriften.

Det skal fastsettes egne bestemmelser i vedtektene for områder eller enkeltgraver med gravminner som skal bevares etter forskriften § 27.

**Vedlegg 6**

## Det svenske Kammarkollegiet sine satser for oppgjer ved utanbygds gravlegging

### Kammarkollegiets författningssamling

ISSN 1402-5345 (tryck)

ISSN 1654-9325 (pdf)

Utgivare: Gabriella Loman, Kammarkollegiet



### Kammarkollegiets föreskrifter om taxa vid begravningsclearing 2014;

**KAMFS 2013:6**

Utkom från trycket  
den 27 augusti 2013

beslutade den 4 juli 2013.

Med stöd av 46 § begravningsförordningen (1990:1147) fastställer Kammarkollegiet följande taxa enligt vilken ersättning ska betalas för de tjänster som avses i 9 kap. 6 § begravningslagen (1990:1144) när en huvudman enligt 9 kap. 10 eller 11 § begravningslagen ska ersätta någon som tillhandahållit dessa tjänster.

#### Gravplats eller motsvarande på allmän eller enskild begravningsplats under en tid av 25 år

##### *Tillhandahållande av gravplats*

Kistgravplats	6 400 kr
Urngravplats	1 700 kr

##### *Förlängning av tid för gravplats*

Om gravsättning sker i en redan upplåten grav ska upplåtelse tiden förlängas så att den uppgår till 25 år för den aktuella gravsättningen.

Förlängningsavgift kistgravplats	250 kr/år
Förlängningsavgift urngravplats	70 kr/år

#### Transport

Beloppen avser ersättning för samtliga transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett. Undantag görs av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser.

##### *Kistbegravning*

Ersättning för transporter fram till gravsättning på

- begravningsplats i anslutning till lokalen för begravningsceremonin	1 000 kr
- begravningsplats som inte ligger i anslutning till lokalen för begravningsceremonin.	1 500 kr

Figur 6.1

**KAMFS 2013:6**

*Begravning med kremering*

Ersättning för transporter av kistan fram till krematoriet när

- begravningsceremonin sker i lokal som inte ligger i anslutning till krematoriet men inom förvaltningsområdet 1 500 kr
- ett krematorium utanför förvaltningsområdet anlitas. 2 000 kr

Ersättning utgår inte för kisttransport när begravningsceremonin sker i en lokal som ligger i anslutning till krematoriet.

*Urnbegravning*

Ersättning för transport av urna från krematorium till separat begravningsplats. 400 kr

Ersättning utgår inte för urntransport när gravsättning sker på en begravningsplats i anslutning till krematoriet.

**Gravsättning**

Beloppen avser gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnade gravar.

- Kistgrav 4 600 kr
- Urngrav 700 kr

Taxan för urngrav tillämpas också vid annan gravsättning där anhörig eller annan närstående har rätt att närvara. Den tillämpas oberoende av om annan än huvudmannen helt eller delvis svarar för placeringen av stoftet eller askan i graven.

Placering eller utströende av aska i minneslund. 200 kr

Taxan tillämpas för gravsättning i minneslund eller motsvarande gravskick om anhörig eller annan närstående inte får närvara vid gravsättningen.

Tjältining vid extremt tjäldjup. 700 kr

Extremt tjäldjup betyder att marken är frusen till ett djup av minst 1,2 meter. Taxan kan endast användas i kombination med taxan för gravöppning av kistgrav.

**Särskild lokal för förvaring och visning av stoft** 300 kr

**Lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler** 600 kr

**Kremering** 2 500 kr

Den fastställda taxan ska gälla för dödsfall som inträffar under 2014. För dödsfall dessförinnan gäller äldre taxa.

ANN-KATRIN TÖRNQVIST

Lotta Danin

Figur 6.2

# Noregs offentlege utgreiingar 2013 og 2014

**Statsministeren:****Arbeidsdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

**Arbeids- og sosialdepartementet:****Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:****Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
NOU 2013: 3.

Uførepensjon i private tjenstepensjonsordninger.  
NOU 2013: 12.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.  
NOU 2013: 13.

**Fiskeri- og kystdepartementet:**

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

**Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

**Forsvarsdepartementet:****Helse- og omsorgsdepartementet:****Justis- og beredskapsdepartementet:**

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.  
NOU 2013: 9.

Festekontrakter og folkerett. NOU 2013: 11.

Ny arvelov. NOU 2014: 1.

**Klima- og miljødepartementet:****Kommunal- og moderniseringsdepartementet:****Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Lik og likskap. NOU 2014: 2.

**Kunnskapsdepartementet:****Landbruks- og matdepartementet:**

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

**Miljøverndepartementet:**

Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.  
NOU 2013: 10.

**Nærings- og fiskeridepartementet:****Olje- og energidepartementet:****Samferdselsdepartementet:****Utenriksdepartementet:**



Bestilling av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på  
[www.regjeringa.no](http://www.regjeringa.no)

Trykk: 07 Aurskog AS 03/2014