

MANDAT GRAVFERDSUTVALGET

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 likestilte 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 sterkeste 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 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.

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.