

Arkivsak-dok. 15/01979-7
Saksbehandler Hege Hornnæs

Saksgang
Formannskapet 2015 – 2019

Møtedato
27.10.2016

Sak nr.

Utredning av kirkegårdskapasitet

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandler: Enhet økonomi Bård Andersen

Vedlegg:

Saksutskrift sak 15/01979-1 Oppstartsnotat – Utredning av kirkegårdskapasitet
Saksutskrift sak 15/01979-4 Underveismelding - Utredning av kirkegårdskapasitet
Prosjekt gravkapasitet – rapport fra kirkelig fellesråd datert 27. mai 2016

Sammendrag:

Kirkelig Fellesråd har i mange år spilt inn til kommunens budsjettarbeid og arealplanarbeid at det er behov for utvidelser av kirkegårder på bakgrunn av den kunnskapen og oversikten kirken har hatt om ledige graver. Grunnlaget har vært en kartlegging utført i 1995, kombinert med driftsledernes årlige observasjoner på de forskjellige kirkegårdene.

Hafslund kirkegård ble ferdig regulert i 2009 og det ble innarbeidet 22 mill. kr i budsjettet i 2010 for å sikre utbygging. Samtidig meldte Kirkelig Fellesråd inn et behov for å utvide kirkegårdene på Ingedal og Tune. Rådmannen ønsket en oppdatert oversikt over kirkegårdskapasiteten før disse investeringene eventuelt skulle gjennomføres. Det ble i handlingsplan 2014-2017 satt av kr. 500 000,- til en slik utredning. Høsten 2015 ble kommunen og kirkevergen enige om at kirkevergen selv skulle foreta det nødvendige kartleggingsarbeidet. Det er nå foretatt en grundig kartlegging og analyse av kapasitet på de ulike gravstedene.

Kartleggingen er gjennomført i 2015/2016. Rapporten ble kvalitetssikret, godkjent og sendt fra Kirkelig Fellesråd til Sarpsborg kommune den 20. juni 2016. Ifølge lovverket skal det innenfor kommunen være en gravreserve som tilsvarer minst 3 % av befolkningen. Med dagens folketall på drøyt 55 000 innbyggere, er kravet til gravreserve på 1.650 graver. Kartleggingen viser at gravreserven etter lovens krav på kommunenivå, er oppfylt med god margin. Det totale antall ledige, ufestede graver, inkl. utvidelsen på Hafslund, er 14.405 gravplasser. Av disse kan rundt 5.300 benyttes til kistegraver. De siste årene er det for kirkegårdene sett under ett, frigjort flere graver enn hva som er tatt i bruk. Det er følgelig ingenting som tyder på at gravreserven vil gå vesentlig ned de nærmeste årene.

Rådmannen mener det nå er overkapasitet på gravplasser i Sarpsborg og vil være det i lang tid framover. Nye kirkegårdsutvidelser bør ikke være aktuelt i overskuelig framtid. Dersom det blir kapasitetsutfordringer ved enkelte kirkegårder framover, må Kirkelig Fellesråd løse dette ved at gravlegginger som ikke naturlig sokner til gravsonen henvises til andre kirkegårder og/eller krav om kremasjon ved gravlegging ved den aktuelle kirkegården.

Rådmannen anbefaler at rapporten tas til orientering.

Utredning:

Bakgrunn

Denne saken startet opp som saksordførersak, men på bakgrunn av sakens utvikling har ordfører i samråd med saksordfører besluttet at den avsluttes som innstillingssak til formannskapet.

Sarpsborgs økende og aldrende befolkning resulterer i stadig flere døde. De siste ti årene har det vært gjennomsnittlig 486 gravlegginger i året i Sarpsborg. Det har i mange år vært usikkert om dagens kirkegårdskapasitet er tilstrekkelig til å dekke behovet fremover. I 1995 ble det gjennomført en kirkegårdskartlegging som ble presentert som en kommunedelplan. Denne ble utarbeidet av konsulentfirma Grindaker & co, MNLA Landskapsarkitekter etter initiativ fra daværende rådmann og kirkeverge.

Kort om kartleggingen/planen:

- Kartlegging basert på gjennomgang av gravprotokoller og datalister fra kirkevergen, ikke feltarbeid
- Vurderer behovet frem mot 2054
- Har lagt inn prognoser for befolkningsvekst/dødsfall
- Har lagt inn fredningstid på 80 – 90 år for å ivareta utfordrende grunnforhold
- Har forutsatt at noen områder - 10 %, tas ut av drift som kirkegård av ulike hensyn
- Peker på at det mangler 10 000 graver for å dekke behovet frem mot 2054
- Anbefaler en modell nr. 5 som legger til grunn at gravplass behovet i sentrum/vest skal dekkes gjennom utvidelse av Hafslund kirkegård slik at det ikke blir behov for å anlegge en ny kirkegård for å sikre kapasitet på Tune, Sarpsborg vestre og St. Olav.

Modell nr. 5, sammen med driftsledernes årlige observasjoner på de forskjellige kirkegårdene, har ligget til grunn for kirkens vurdering av kirkegårdskapasiteten og innspill fra Kirkelig fellesråd til kommunens budsjett- og arealplanarbeid. Kartleggingen har også ligget til grunn for erverv av tilleggsareal til kirkegårder.

I årene 2010 og 2011 kom det frem i innspill fra Kirkelig fellesråd at det nærmet seg kritisk nivå på kirkegårdskapasitet på Ingedal og Tune. Hafslund var sikret kapasitet gjennom den planlagte utbyggingen, men det hastet med å ferdigstille denne også for å frigjøre kapasitet på Tune. Det var da estimert at Hafslund hadde kapasitet for kun fire år. Dette var grunnlag for at det i handlingsplan 2010-2013 ble innarbeidet 22 mill. kr til kirkegårdsutvidelse på Hafslund. Denne ble i sak til bystyret 12.02.2015 utvidet til 35 mill. kr etter at tilbudene på opparbeidelsene forelå. Beløpet inkluderer ca. 3 mill. kr til erverv av grunn og ca. 4 mill. kr til opparbeidelse av gang/sykkel vei.

Det ble som følge av Kirkelig Fellesråds innspill avsatt totalt 3,75 mill. kr. til utvidelse av Ingedal kirkegård, og 4 mill. kr. til utvidelse av Tune Kirkegård i handlingsplan 2013-2016. Det ble også igangsatt reguleringsarbeid for en utvidelse av Ingedal kirkegård. Arbeidet ble imidlertid stoppet i 2013 da rådmannen ønsket en oppdatert kartlegging av kirkegårdskapasiteten i Sarpsborg før investeringene eventuelt skulle gjennomføres. Det ble i handlingsplan 2014-2017 avsatt kr. 500 000,- i budsjettet til denne utredningen.

Komité for samfunnsutvikling behandlet i møte 14. april 2015, et oppstartsnotat for utredning av kirkegårdskapasitet i Sarpsborg, sak 10/15. Underveismelding ble behandlet 1. september 2015, sak 18/15. Etter drøftingene av sak 18/15 ble midlene brukt til frikjøp av ressurser hos kirkevergen, som fikk i oppdrag å kartlegge kirkegårdskapasiteten.

Resultat av kirkegårdskartleggingen

Kartleggingsarbeidet ble utført i 2015/2016. Deretter ble arbeidet kvalitetssikret av graverne som har lokalkunnskap på de enkelte kirkegårdene. Rapporten ble behandlet og godkjent i Kirkelig Fellesråd før den ble oversendt til rådmannen 20. juni 2016.

Kort om rapporten;

- Utarbeidet av kirkevergen ved hjelp av to nylig pensjonerte driftsledere ved kirkegårder
- Sammenholdt gravkortene og kartene med det som fantes i terrenget samt det som var lagt inn i elektronisk arkiv
- Ren kartlegging med faktatall for perioden 2006 - 2015, ingen prognoser
- Bruker reell fredningstid (20, 40 el. 60 år).
- Kartlagt antall gravlegginger i 2015, inkludert tildeling av nye gravplasser.
- Kartlagt andel frigitte gravplasser, slettede og gjenbrukte gravplasser
- Kartlagt andel kremasjoner pr år i perioden 2006 – 2015, gjennomsnittet har økt fra 43 % i 2006 til 52 % i 2015

Sarpsborg har i dag 10 kirkegårder/gravlunder med i alt 29.566 gravplasser. Når pågående utvidelse av Hafslund kirkegård er ferdig, vil det totale antall øke med 4.258 gravplasser, noe som gir totalt 33.824 gravplasser i Sarpsborg.

Ifølge lovverket skal det innenfor kommunen være en gravreserve på minst 3 % av befolkningen. Med dagens folketall på drøyt 55.000 innbyggere, er minstekravet til gravreserve på 1.650 gravplasser.

Kartleggingen viser at gravreserven etter lovens krav på kommunenivå, er oppfylt med god margin. Det totale antall ledige, ufestede gravplasser, inkl. utvidelsen på Hafslund er 14.405. Dette gir en kapasitet på 26 % i forhold til befolkningstallet. Tabellen under viser summen av urnegravplasser og kistegraver ved hver kirkegård.

Kirkegård	Antall gravlagte pr år	Antall nye tildelte graver pr år	Antall graver frigitt og gjenbrukte pr år	Økning/ reduksjon av kapasiteten pr år	Gravreserve pr. 2015
Hafslund	60	17	64	+ 21	780
Hafslund 2016					4258
Ingedal	8	2	9	+ 3	67
St. Olav	105	25	116	+ 36	3355 ¹
Sb. Vestre	32	15	7	-10	2362
Skjeberg	50	27	12	-11	217
Skjebergdalen	6	4	1	-1	416
Solli	4	2	3	+ 1	86
Tune	187	51	151	+ 15	1682
Ullerøy	14	6	11	+ 3	375
Varteig	19	12	7	Stabilt 0	533
Samlet	482	158		Øker med 56 pr. år	14 405
		32,7 %	67,3 %		

¹ På St. Olav er det kun urnegravplasser

Tabellforklaring:

Antall gravlagte pr år: Omfatter både kistegravlegginger og urnenedsettelse

Antall nye tildelte graver: Gravplasser som ikke har vært brukt før

Antall graver frigitt og gjenbrukte: Gravplasser som slettes fordi festetiden går ut, gravplasser som frigis fordi fester ikke ønsker å feste videre og gravplasser som brukes på nytt f.eks. til urner eller nær slekt.

Økning/reduksjon av kapasiteten pr år: pluss betyr at det blir stadig flere ledige gravplasser, minus betyr at det forbrukes av gravreserven

Gravreserve pr 2015: Totalt antall ledige graver ved den enkelte kirkegård. Tallet inkluderer både kistegravplasser og urnegravplasser.

Av de rundt 14.400 tilgjengelige gravplassene kan rundt 5.300 benyttes til kistegraver, mens de øvrige kun kan benyttes til urnegraver. Rundt 1.700 av de 5.300 potensielle kistegravene ligger i den nylig utvidede delen av Hafslund kirkegård, mens de øvrige 3.600 fordeler seg på tidligere etablerte gravfelt.

De siste årene er det for kirkegårdene sett under ett frigjort flere graver enn hva som er tatt i bruk. Det er følgelig ingenting som tyder på at gravreserven vil gå vesentlig ned de nærmeste årene.

Rapporten presenterer en svært grundig kartlegging der tallene er brutt ned og kontrollert for å sjekke realismen. Ut fra opplysningene som er gitt, kan rådmannen konkludere med at tallene i rapporten er korrekte, og det stemmer godt overens med erfaringstallene. Sarpsborg har kapasitet til gravplass for sine innbyggere i overskuelig framtid.

De tre kirkegårdene som har et netto forbruk av graver, har kapasitet i mange år. På Hafslund kirkegård har kapasiteten vært vurdert som så begrenset at det for noen år siden ble innført innskrenkninger innenfor gravsonen. Innskrenkningen innebar at det ble definert en geografisk grense, og de som var utenfor denne ble henvist til en annen gravplass. Kirkelig fellesråd vedtok i møte 13. september 2016 å oppheve denne innskrenkningen med bakgrunn i den pågående utbyggingen av kirkegården.

Ut fra kartleggingen ser det ikke ut til å bli kapasitetsutfordringer ved noen av kirkegårdene i Sarpsborg i løpet av de nærmeste tiårene. Ved Ingedal kirkegård kan det over tid bli knapphet på gravplasser dersom netto forbruk av gravplasser øker vesentlig. Kirkelig fellesråd søker å forebygge dette ved at gravlegginger som ikke naturlig sokner til Ingedal henvises til andre kirkegårder.

Rådmannen er svært undrende til hva som tidligere er lagt til grunn for det investeringsbehovet som er meldt inn fra Kirkelig fellesråd. Det viser seg nå i ettertid at det innmeldte behovet er vesentlig høyere enn hva som har vært reelt.

Rådmannen ser det som meget uheldig at det er gjort betydelige investeringer i utvidelse av kirkegårdskapasiteten i Sarpsborg som det med stor sannsynlighet ikke er behov for de nærmeste tiårene. Utvidelsen innebærer også at det må skjøttes større kirkegårdsarealer enn nødvendig, noe som belaster kirkens og dermed indirekte også kommunens driftsbudsjett. Rådmannen ser det også som uheldig at det er bygd ned et betydelig areal dyrket mark på Hafslund uten at det har vært påkrevet.

Rådmannen mener det nå er overkapasitet på gravplasser i Sarpsborg og vil være det i lang tid framover. Nye kirkegårdsutvidelser bør ikke være aktuelt i overskuelig framtid. Dersom det blir kapasitetsutfordringer ved enkelte kirkegårder framover, må Kirkelig fellesråd løse dette ved at gravlegginger som ikke naturlig sokner til gravsonen henvises til andre kirkegårder og/eller krav om kremasjon ved gravlegging ved den aktuelle kirkegården.

Årsak til endringer i investeringsbehov

Rådmannen anser at det er tre hovedårsaker til at de tidligere vurderingene av gravkapasiteten har vist seg ikke å være riktige:

- Andel kremasjoner i forhold til kistegraver har økt vesentlig
- Det er kortere festetid på gravene som gjør at graver frigis tidligere
- Det har ikke vært godt nok oppdatert register over gravkapasiteten hos kirken

Kirkelig Fellesråd viser til at de tidligere innmeldte investeringsbehovene har tatt utgangspunkt i planen/utredningen fra 1995. Med kunnskap i dagens kartlegging kommer det frem at kart og register tidligere har vært mangelfullt - særlig for de eldste gravstedene. Andel frigitte gravplasser, slettede og gjenbrukte gravplasser er nå nøye kartlagt og registrert i gravregisteret.

Den nye rapporten har også kartlagt/oppdatert utviklingen for tilbakeføring av graver og andel kremasjoner. Gjennomsnittlig andel kremasjoner har økt mer enn forventet. Gravkapasiteten har også økt siden stengte kistegraver nå kan benyttes til urnegraver samt at utnyttelsen av ordinære kistegraver økes ved kremasjon. I tillegg har andel tilbakeføring av graver økt.

Urner kan settes over kister i en kistegrav selv om fredningstiden for kisten fortsatt gjelder. Urnen gravlegges ikke så dypt at den kommer i kontakt med kisten under. Etter 20 år kan det settes ned ny urne i samme posisjon i graven. Kistegravsteder kan tas i bruk som urnegravsteder, men det motsatte er ikke mulig før fredningstiden for urnen(e) (20 år) har løpt ut.

Under følger tabell som viser kremasjonsutviklingen i prosent i de ulike gravsonene i Sarpsborg.

Kirkegård	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hafslund	30 %	32 %	36 %	53 %	36 %	47 %	40 %	47 %	57 %	53 %
Ingedal	25 %	0 %	0 %	20 %	0 %	0 %	0 %	20 %	0 %	0 %
St. Olav	96 %	92 %	98 %	99 %	98 %	99 %	100 %	97 %	99 %	97 %
Sb. Vestre	5 %	19 %	11 %	7 %	8 %	13 %	6 %	17 %	14 %	11 %
Skjeberg	24 %	29 %	32 %	11 %	20 %	27 %	36 %	27 %	30 %	38 %
Skjebergdalen		22 %	22 %	25 %	25 %	0 %	25 %	13 %	38 %	25 %
Solli	20 %	0 %	0 %	20 %	50 %	0 %	50 %	50 %	33 %	0 %
Tune	29 %	36 %	32 %	33 %	30 %	38 %	30 %	27 %	36 %	41 %
Ullerøy	25 %	0 %	7 %	14 %	7 %	8 %	6 %	30 %	29 %	36 %
Varteig	11 %	8 %	32 %	14 %	0 %	21 %	27 %	0 %	18 %	15 %
Sum	43 %	44 %	46 %	47 %	40 %	50 %	46 %	44 %	51 %	52 %

Gjennomsnittlig andel kremasjoner har økt med 9 % -poeng på 10 år. Dette har bidratt til å dempe etterspørselen etter kistegravplasser. Urner kan brukes på områder der det ikke kan legges kister, og det kan i teorien settes ned inntil åtte urner i en tidligere kistegrav. Ved beregning av gravkapasitet er det likevel lagt til grunn at det kan legges én urne i tidligere kistegraver.

Tiltak på Hafslund kirkegård

Som følge av at gravkapasiteten er vesentlig bedre enn tidligere antatt vil store deler av de nye gravfeltene på Hafslund ikke bli tatt i bruk på lang tid framover. Arbeidene er kommet for langt til at det er aktuelt å innsnevre arealet for den utvidede kirkegården. Kirkevergen er likevel i gang med å vurdere tiltak for både å begrense investeringskostnaden og redusere framtidige driftsutgifter. Dette gjøres i samarbeid med entreprenøren for kirkegårdsutvidelsen og kommuneområde teknisk i Sarpsborg kommune. Et mulig tiltak kan være å redusere beplantningen på deler av det nye arealet. Hensynet til at kirkegården skal framstå som velholdt vil bli ivarettatt. Eventuelle endringer vil heller ikke berøre den planlagte gang- og sykkelveien gjennom området.

Miljømessige konsekvenser:

Kartleggingen viser at det ikke er behov for å øke kirkegårdsarealer og bygge ned jomfruelig mark i nærområdene til kirkegårdene. Svært ofte er dette dyrket mark.

Kartleggingen viser også at det ikke var nødvendig å bygge ned de siste 30 dekar med dyrket mark for å utvide Hafslund kirkegård nå.

Økonomiske konsekvenser:

I budsjett og handlingsplan 2016-2019 er det avsatt 4 mill. kr til utbygging av Tune kirkegård. Kartleggingen viser at det ikke er behov for denne utbyggingen. Det vil heller ikke være behov for å sette av midler til fremtidig regulering, grunnnerverv og utbygging av kirkegårder.

Kartleggingen viser også at det ikke var nødvendig å investere 35 mill. kr i utbygging av Hafslund kirkegård nå.

Rådmannens innstilling:

Rapport fra Kirkelig Fellesråd, datert 27. mai 20016 «Prosjekt gravkapasitet – rapport fra Kirkelig Fellesråd» tas til orientering.