

Arkivsak-dok. 23/43481-1
Saksbehandler Anne Helen Woodruff

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
30.11.2023
14.12.2023

Sak nr.
115/23

Nytt krematorium

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Jens-Otto Løkkevik

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune og Sarpsborg kirkelig fellesråd går i dialog med privat interessent for om mulig å etablere nytt krematorium.
2. Gjennomføring av vedtak fra bystyret 4. mars 2021 avventer inntil ovennevnte er avklart.

Vedlegg:

Uttalelse fra Sarpsborg kirkelige fellesråd om nytt krematorium 17.06.2022

Sammendrag:

Krematoriet på St. Olavs kapell har store driftsutfordringer. Sarpsborg kirkelige fellesråd og Sarpsborg kommune har fått en henvendelse fra et privat selskap som ønsker å etablere krematorium på tomten til fellesrådet ved Hafslund gravplass. Fellesrådet er positive til å avstå formålsregulert tomt under forutsetning av at innbyggernes tilbud ikke svekkes.

For å unngå en privat «konkurrent» til et offentlig krematorium, og for å få en rask løsning på utfordringene med krematorium i Sarpsborg, anser kommunedirektøren at kommunen bør inngå forhandlinger med en privat aktør under forutsetning av at tjenesten ikke blir dyrere sammenlignet med et IKS. Det forutsettes videre at etablering av nytt krematorium kan skje raskt, og at fellesrådet på sin side parallelt oppnår enighet med aktøren.

Å etablere et IKS vil kunne ta lenger tid, sammenlignet med et privat initiativ til å etablere krematorium på fellesrådets tomt på Hafslund.

Dersom et privat selskap med kompetanse på moderne krematoriedrift driver krematoriet vil den økonomiske risikoen og kompetansekravene løftes vekk fra kommunen.

Siden både bystyret i Fredrikstad og Sarpsborg i hovedsak har vært positiv til å etablere et samarbeid om interkommunalt krematorium, der Fredrikstad og Sarpsborg kommune deltar, har det vært gjennomført felles drøftinger av det private initiativet i begge kommuners administrasjoner.

Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune og Sarpsborg kirkelig fellesråd går i dialog med privat interessent for om mulig å etablere nytt krematorium.

Utredning:

Denne saken, med i hovedsak likt saksframlegg, ble først fremmet i Bystyret 02.03.2023.

Bystyret fattet da følgende vedtak:

«Sarpsborg kommune jobber videre med å etablere et krematorium som et interkommunalt selskap (IKS) i samarbeid med Fredrikstad kommune, i samsvar med bystyrets vedtak 4. mars 2021»

I Bystyret 14.11.23 ble det vedtatt følgende ved behandling av sak 82/23 «Tilstandsrapport 2.tertial 2023»:

«Det jobbes ikke videre med dette. Sak om krematorium som ble behandlet 02.03.2023 fremmes til ny behandling i bystyret»

Kommunedirektøren fremmer nå saken på nytt med tilsvarende innstilling som ved forrige behandling. De økonomiske vurderingene i saken er som ved sist behandling, men kostnad pr. kremasjon er oppdatert med 2023-tall. Estimert investeringskostnad for nytt krematorium med tilhørende kapitalkostnader er ikke justert ut fra dagens marked.

Det opprinnelige saksframlegget ga et noe misvisende bilde av Kirkelig Fellesråds holdning til et privat selskap kontra et IKS. Dette er korrigert i dette saksframlegget.

Kommunedirektøren vil videre gjøre oppmerksom på at det i samarbeid med administrasjonen i Fredrikstad kommune er utarbeidet utkast til selskapsavtale for et Søndre Østfold Krematorium IKS. Denne har vært planlagt fremmet til politisk behandling i Sarpsborg i november/desember 2023.

På bakgrunn av store driftsutfordringer ved Sarpsborg krematorium vedtok Regionrådet for Nedre Glomma den 21.09.16 å starte et forprosjekt for å vurdere om det er mulig å oppgradere dagens krematorium, eller om det er behov for å planlegge for ett nytt krematorium for hele nedre Glomma regionen. Ulike selskapsformer og eierkonstellasjoner ble utredet. I sin behandling 12.09.18 gikk regionrådet inn for at det skulle arbeides videre med å etablere et interkommunalt selskap (IKS), med lånegaranti i deltagende eierkommuner.

Bystyret i Sarpsborg gjorde følgende vedtak 4. mars 2021

1. Sarpsborg kommune er positiv til å opprette et interkommunalt krematorium (IKS) der Sarpsborg og Fredrikstad deltar som eiere, med bygging av et nytt krematorium på ny lokasjon i Nedre Glomma.
2. Sarpsborg kommune er positiv til at andre kommuner blir medeiere i et interkommunalt krematorium forutsatt at dette ikke medfører høyere kremasjonsavgift enn om selskapet eies av kun Sarpsborg og Fredrikstad.
3. Kommunedirektøren fremmer ny sak til bystyret når selskapsavtale med budsjett og økonomiplan samt prosjektbeskrivelse for selskapet foreligger.

Bystyret i Fredrikstad gjorde følgende vedtak 21. oktober 2021:

1. Fredrikstad kommune er positiv til å etablere et samarbeid om interkommunalt krematorium, der Fredrikstad og Sarpsborg kommune deltar, med bygging av nytt krematorium på ny lokasjon i Nedre Glomma.
2. Fredrikstad kommune er positiv til at andre kommuner inviteres til et samarbeid om et interkommunalt krematorium, forutsatt at dette ikke medfører høyere kremasjonsavgift for innbyggerne.
3. Kommunedirektøren fremmer ny sak til bystyret når forslag til samarbeid og avtaler foreligger.
4. Det vurderes nærmere om seremonirommet skal tas ut av prosjektet, ved enten å opprettholde dagens praksis for seremonier, eller ved at Fredrikstad på egenhånd etablerer et nytt livssynsåpent seremonirom med lokasjon i Fredrikstad.
5. Lokalisering bør vurderes med vekt på minimering av transportbehov og befolkningstyngdepunkt i Nedre Glomma.

Kommuneadministrasjonen og Sarpsborg kirkelige fellesråd har drøftet mulighetene for om arealene ved Hafslund kirkegård kan være en aktuell lokasjon for et nytt krematorium i Nedre Glomma. Etter at et privat selskap som ønsker å etablere krematorium i regionen henvendte seg til Sarpsborg kommune, har fellesrådet og kommunen drøftet dette som et alternativ til et IKS på Hafslund.

Sarpsborg kirkelige fellesråd har behandlet en henvendelse fra selskapet om å etablere krematorium ved Hafslund kirkegård. I brev til Sarpsborg kommune den 17.06.22 stiller fellesrådet seg generelt positive til etablering av krematorium på tomten. Om selskapsform skriver Kirkelig Fellesråd blant annet: «I utgangspunktet er Sarpsborg kirkelige fellesråd skeptisk til en løsning hvor private eier og drifter regionens krematorium. Kommunen er befolkningens viktigste tjenesteleverandør gjennom de forskjellige faser av livet. Det gir befolkningen trygghet å vite at kommunen er involvert og ivaretar viktige oppgaver på vegne av fellesskapet.»

Fellesrådet poengterer på den annen side at både et IKS og et privat selskap må forholde seg til samme lovverk, og at organisasjonsform er underordnet målet om et godt og langsiktig alternativ. Uttalelsen oppsummerer: «Dersom kommunen velger å legge til rette for en privat aktør på området, må kommunen søke å sikre at både kremasjon og tilgang til seremonilokaler leveres med god kvalitet og ikke for dyre for kommunen og befolkningen».

Endringer i sentrale føringer siden 2018

Følgende endringer i sentrale føringer vil kunne ha relevans for etablering av krematorium i Sarpsborg:

Endringer i gravferdsloven

- § 10 setter nå kistegravlegging og kremasjon som likeverdige gravleggingsformer. Urnegravlegging kan ikke lenger forstås som unntaket.
- § 21 tillater nå etablering av urnevegger, eller kolumbarier.
- § 26 a (ny) Departementet kan etter søknad fra en gravplassmyndighet gi tillatelse til forsøk med ny teknologi ut over kremasjon og kistegravlegging for å bryte ned kiste og kisteinnhold.
- Departementet har 23. juni 2022 lagt ut forslag til endringer i gravferdsloven med frist til 1. oktober 2022. I høringen foreslås at et godkjent krematorium, uavhengig av eierform; kommunal, kirkelig, IKS eller privat, kan uten hinder av taushetsplikt

innhente opplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å løse oppgaver etter loven.

- I ovennevnte høring foreslås også at varsel om kremasjon ikke lenger skal sendes politiet, og at frist for kremasjon gjøres mer fleksibel.

Ovennevnte endringer vil kunne løfte opp kremasjon som en likeverdig nedbrytingsform, det gir bredere spekter av gravformer og metode for nedbryting, og krematoriets selvstendige rolle blir understreket uavhengig av selskapsform.

Forslag til endring i IKS-loven

Endringer i lov om IKS har vært til høring med høringsfrist 23. september 2022. Ifølge Samfunnsbedriftene (tidligere KS-bedrift) vil lovforslagene samlet bidra til å knytte IKS-ene enda tettere til sine eiere. Det selskapsrettslige preget tones ned og selskapets juridiske rammebetingelser blir mer lik dem som gjelder for kommunen som forvaltningsorgan. IKS-modellen vil nærme seg et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19. Dette innebærer bl.a. økt åpenhet og innsyn i selskapet, herunder kravet om åpne styremøter.

I utredningen fra 2018 ble det selskapsrettslige preget i IKS-modellen vurdert som velegnet for et krematorium, som skiller seg ut både fra annen kommunal virksomhet og gravplassvirksomhet. Dersom lovforslaget blir vedtatt vil noe av fordelene med å velge IKS-modellen bli svekket.

Kremasjon er ikke en lovpålagt kommunal oppgave, og private aktører kan etablere seg.

Det krematoriet som er godkjent vil ha ansvar for kremasjonsregister og at driften er i henhold til gravplasslovgivningens rammer. Det settes blant annet krav til arkiv, og taushetsplikt.

Status krematoriet på St. Olavs kapell

Det tekniske utstyret på dagens krematorium får stadig større utfordringer med årene. Første tilstandsanalyse som anbefalte nytt utstyr, kom allerede 2010. Antall kremasjoner har økt betydelig siden da, og i år er det ventet å bli 1500 kremasjoner. Det er et antall som går ut over normal arbeidstid, og er over grensen av hva denne type ovnsteknikk er bygd for. Ovnen blir ofte rødglødende på noen felter utvendig, og det stiller store krav til bemanningen å håndtere kremasjonsprosessen. Nedetid for service og reparasjon øker tilsvarende. Behovet for nytt teknisk utstyr er overhengende. Det er en overhengende risiko for at ovnen må stenges på grunn av teknisk svikt.

Organisasjonsform

I brevet fra kirkelig fellesråd drøftes det om et nytt krematorium kan drives som et AS. Dette som et alternativ til et offentlig; IKS eller kommunalt. Kremasjon er ikke et offentlig ansvar, og det er ikke lovpålagt å drive krematorium. Det er ingen hindringer i lovverket for private å eie og drive krematorium. Det er også mulig å drive et krematorium som et privat AS med både kommune og privat selskap som eier.

Dersom et privat selskap skulle starte opp et annet krematorium i regionen, uavhengig av hva kommunen gjør, vil det gå ut over tilfanget for et krematorium organisert som et IKS. Det vil kunne påvirke drifts- og investeringskostnadene, og skape en konkurransesituasjon. I praksis vil ofte det nærmeste krematorium bli valgt av innbyggeren, siden NAVs støtteordninger er knyttet til transport til nærmeste krematorium.

Sarpsborg kommune kan ikke instruere hvem kirkelig fellesråd selger eller fester bort sin eiendom til. Investeringskostnadene til etablering av det regulerte området på Hafslund gravplass ble imidlertid overført fra kommunen til fellesrådet.

Dersom kommunen ønsker å videreføre politikken med å subsidiere kremasjon og samtidig drive et eget offentlig krematorium i egen regi, må en forholde seg til EØS-regelverket og anskaffelsesforskriften § 3-1, som viser til at kommunen sannsynligvis ikke kan subsidiere eget krematorium mer enn et privat, dersom egenregi-andelen er under 80 %.

Hvor mye hver enkelt kommune ønsker å subsidiere kremasjonstilbudet er et politisk spørsmål, men subsidiering forutsetter en avtale mellom kommunene og det private selskapet. I dag overfører de kommunene som har en avtale med Sarpsborg kirkelige fellesråd midler basert på sine antall kremerte, mens det blir sendt faktura direkte til de som ikke har en slik avtale.

Hvilken pris en privat aktør vil ta for kremasjonene vil være usikkert. Kremasjon må allikevel økonomisk sett sees på som et «tilleggsvalg». Det vil være fullt mulig for innbyggerne å velge en tradisjonell kistegrav. Sarpsborg kommune har tilstrekkelige arealer avsatt for kistegraver. Kommunedirektøren antar derfor at prissettingen vil bli gjort på markedsmessige vilkår. Det vil også kunne forventes at en privat aktør som drifter flere krematorier vil kunne ha tilgang på nødvendig spesialkompetanse og stordriftsfordeler. Kommunedirektøren forventer derfor ikke at kostnaden per kremasjon vil bli høyere enn ved at kremasjoner utføres gjennom et IKS. Inntekspotensiale for et privat krematorium er etablering av egen ovnslinje og tilbud om lokaler og bevertning i forbindelse med seremonien rundt kremasjonen.

Kompetanse og risiko

I rapporten fra 2018 pekes det på den spesielle kompetansen som må på plass ved et moderne krematorium, og som man ikke finner verken i kommune eller i fellesråd.

Dersom kommunen vil sikre seg at innbyggerne får et nært kremasjonstilbud, men ikke ønsker å ta på seg den økonomiske eller tekniske risikoen, kan kommunen stille areal til disposisjon. I dette tilfellet er det ikke kommunen, men kirken som er en aktuell grunneier på Hafslund. Kommunen vil i den situasjonen kunne henstille til kirken å leie (feste) bort tomt til krematorieformål, og anbefale at man innarbeider klausuler i en kontrakt, som sikrer tilbud og kostnader for kommune og innbyggere som ikke ville være annerledes enn om kommunen(e) eide og drev ett krematorium. Kommunen som eier vil slippe kompetansekravene dersom dette legges på et privat AS med kompetanse på moderne krematoriedrift.

Et kommunalt eid krematorium vil ikke ha noen konkurrisiko i motsetning til et privat AS. Dersom kommunen skulle inngå avtale med et privat AS bør dette forholdet avklares, ved at f.eks kommunen kan ha en mulighet til å overta anlegget ved behov. En eventuell overføring av ansatte fra dagens krematorium til et nytt bør også avklares i en avtale.

Framdrift

Framdrift har blitt presserende med tanke på den tekniske situasjonen som dagens krematorium er i. Å etablere et IKS som skal eie og drive et krematorium må nødvendigvis ta lengre tid sammenlignet med et privat AS. Parallell politisk saksbehandling i 2 kommuner av selskapsavtalen med låneramme for oppstart av selskapet, utarbeidelse av kostnadskalkyle, budsjett og plan, opprettelse av representantskap, utvelgelse av et kompetent styre og offentlige anskaffelser, ventes å ta to til to og et halvt år fra saken sendes til politisk behandling, til krematoriet er i drift. Et privat AS vil kunne starte fra 12 til 14 måneder etter avtaleinngåelse.

Lokasjon og godkjenninger

Fellesrådets tomt på Hafslund er regulert til grav- og urnelund. Det vil ikke være nødvendig med omregulering. Det er Barne- og familiedepartementet som skal behandle søknad om krematorium. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark vil være høringsinstans for oppføring av

bygg på areal regulert til gravlund. Statsforvalteren i Viken må godkjenne lokalisering med tanke på miljøutslipp.

Tomten vil uavhengig av selskapsform egne seg godt da det er nærhet til gravplasser og Hafslund kirke. Eksisterende seremonirom på St. Olavs kapell kan fortsette. Et eventuelt mindre seremonirom på et nytt krematorium vil kunne bli et livssynuavhengig supplement til det eksisterende seremonirom ved St.Olav kapell.

Vurdering

Siden både bystyret i Fredrikstad og Sarpsborg i hovedsak har vært positiv til å etablere et samarbeid om interkommunalt krematorium, der Fredrikstad og Sarpsborg kommune deltar, har det vært gjennomført felles drøftinger av det private initiativet i begge kommuners administrasjoner.

Det er enighet om at kommunenes økonomiske situasjon og muligheten for å spare tid at kommunene bør få avklart premissene med et privat alternativ så snart som mulig, før man går videre med selskapsetablering av et IKS. Kommunedirektøren anbefaler dette.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kostnaden pr. kremasjon på St Olavs kapell i 2023 er ifølge fellesrådet 6 970 kr. Dette hensyntar både drifts- og investeringskostnader, og et volum på 1500 kremasjoner pr år.

I saksframstillingen til møte 4. mars 2021 var kostnaden pr. kremasjon satt til 5 700 kr. Investeringskostnaden for et nytt krematorium med én ovn ble satt til 81 500 000 kr. Prisstigning og lånekostnadene har økt siden 2020.

Sarpsborg kirkelige fellesråd vil bli tilført verdier gjennom festeavgifter eller gjennom salg av grunn. Dette kan medføre et mindre behov for årlige overføringer fra kommunen til fellesrådet. Kommunen overfører hvert år et driftstilskudd til kirken. For 2023 er det vedtatt en overføring til kirken på 30,4 mill. kr.

Miljø:

Det vises til utredning som ligger til grunn for sak 4. mars 2021 i bystyret.

Folkehelse:

Ingen vesentlige konsekvenser