

Om kirkegårdenes økonomi

Foredrag holdt på Danske Bedemænds konference

”Hvordan bevares Kirkegårdskulturen” den 15. september 2009 i Odense

Af Finn Langager Larsen

Kommitteret i Kirkeministeriet

Når man behandler emnet kultur, kommer man ikke udenom økonomi, idet kultur og økonomi er nært forbundne begreber, uanset om man satser på udvikling, konsolidering eller afvikling inden for det kulturelle område.

Kirkegårdenes økonomi er i øvrigt et meget aktuelt emne, idet der netop er udsendt et helt nyt regelsæt om ”beregning af kirkegårdstakster”. Det består af et cirkulære og en vejledning om beregning af kirkegårdstakster samt et takstberegningsskema i form af et ret omfattende regneark med tilhørende vejledning, som er lagt ud på Kirkeministeriets hjemmeside, hvorfra det kan hentes. Reglerne er trådt i kraft d. 1. sept. 2009. Provstiudvalget skal sikre gennemførelsen af beregningerne i cirkulæret inden d. 1. sept. 2012, således at der er mulighed for at gennemføre en gradvis tilpasning af taksterne. Reglerne gælder ikke for kirkegårdene i landets største byer, hvor det er kommunen, der bestyrer begravelsesvæsenet.

Før jeg omtaler de nye regler, og hvad de indebærer, vil jeg bruge lidt tid på at orientere kort om baggrunden for, at vi i Kirkeministeriet har kastet os ud i at fastsætte bindende regler for, hvorledes man fremover skal beregne kirkegårdenes takster. Det har nemlig aldrig tidligere været gjort.

De overordnede regler om kirkegårdstakster findes i § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Heri siges det bl.a., at der på enhver kirkegård skal være en vedtægt, der er godkendt af provstiudvalget, og at vedtægten bl.a. skal indeholde takstbestemmelser vedrørende erhvervelse, fornyelse og vedligeholdelse af gravsteder. Endvidere siges det, at prov-

stiuudvalget ved godkendelsen skal sikre ensartede takster inden for samme ligningsområde, med mindre særlige forhold gør sig gældende.

Disse få og enkle regler har været gældende i mange år og er udtryk for, at kirkegårdsdrift er et lokalt folkekirkeligt anliggende. Menighedsrådene har som kirkegårdenes bestyrere ansvaret for at udarbejde en kirkegårdsvedtægt, og at der heri fastsættes nogle takster, som kirkegårdenes brugere skal betale for forskellige ydelser på kirkegårdene. Vedtægten skal så godkendes af provstiuudvalget. Dette har hidtil været de eneste regler, der har været fastsat om kirkegårdenes takster, dog med den modifikation, der følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at takster er offentlige gebyrer, og at de derfor ikke må overstige de faktiske omkostninger, der er forbundet med leverancen af den ydelse, som taksten modsvarer. Det har således hidtil været op til menighedsrådene og provstiuudvalget at bestemme taksternes størrelse inden for et ligningsområde og derved bestemme, om taksterne skal være fuldt omkostningsdækkende eller ej, og derved fastsætte, hvor stor en del af kirkegårdenes drift, der skal finansieres gennem brugerbetaling og hvor stor en del, der skal betales over kirkeskatten.

Det bliver der ændret på med de nye regler, som er en konsekvens af, at folkekirkens lokale økonomi har været genstand for en betydelig politisk opmærksomhed i de seneste år. Man kan således i regeringsgrundlaget for den nuværende regering under afsnit 22 "En moderne folkekirke" under konkrete initiativer læse følgende under overskriften "folkekirkens økonomi":

"Folkekirken skal bruge færre penge på administration, bygninger og kirkegårde og i stedet fokusere på "mere kirke" og bedre service til folkekirkens medlemmer. Regeringen vil med afsæt i anbefalinger og forslag i betænkning nr. 1491/2007 om folkekirkens lokale økonomi ("den grønne betænkning") fremme en række konkrete initiativer i den retning."

Målet er altså, at der skal bruges færre penge på kirkegårdene, og *midlet* hertil er forslagene i den grønne betænkning.

I den citerede betænkning er der et stort afsnit om kirkegårdene, der bygger på en rapport fra et underudvalg om kirkegårdenes økonomi, som jeg var formand for. Rapporten kan ses i sin helhed på Kirkeministeriets hjemmeside. I rapporten er det blandt andet beregnet, at folkekirkens samlede kirkeskattefinansierede underskud ved kirkegårdsdrift i 2005 udgjorde 831 mio. kr., der fremkommer ved, at udgifterne er opgjort til

1 mia. 286 mio. kr. og indtægterne til 455 mio. kr. Det betyder, at ca. 65% af kirkegårdenes udgifter dækkes via skattebetaling, mens kun ca. 35% dækkes af brugerbetaling.

Hvis man vil nedsætte skattebetalingen til kirkegårdenes drift, så der kan frigives skattemidler til "mere kirke", vil det være nærliggende at gøre dette ved at undersøge mulighederne for at forøge brugerbetalingen, d.v.s. begynde med at undersøge det eksisterende takstniveau. En anden mulighed vil være, at man kan forsøge at effektivisere hele kirkegårdsdriften og optimere ressourceanvendelsen på kirkegårdene.

I den grønne betænkning er problematikken omkring kirkegårdstaksterne udførligt behandlet. Der bliver særligt sat fokus på, hvorledes størrelsen af taksterne forholder sig til de faktiske udgifter, der er forbundet med den ydelse, som taksten er betaling for. Den førømtalte procentvise fordeling mellem skattefinansiering og brugerbetaling indikerer nemlig, at taksterne kun i ringe grad dækker omkostningerne.

Kirkegårdene står for levering af tre ydelser, som er direkte borgerrelaterede, og som der kan kræves betaling for i form af takster, som fastsættes i vedtægten.

1. De stiller gravsteder til rådighed, som borgerne kan erhverve brugsret til. Kirkegårdene har i praksis monopol på denne ydelse.
2. De udfører gravning og tilkastning af grave. Kirkegårdene har monopol på denne ydelse.
3. Kirkegårdene vedligeholder gravsteder efter aftale, enten for en længere årrække (gravstedslegat) eller for et år ad gangen. Borgerne kan vælge selv at stå for vedligeholdelsen eller indgå aftale med andre derom. Her har kirkegårdene altså ikke et monopol.

I den grønne betænkning er der for hver ydelse foretaget en gennemsnitsomkostningsberegning på grundlag af nogle opstillede modeller til beregning af kostpriserne. Disse blev så sammenholdt med blandt andet de takster, som Forbrugestyrelsen offentliggjorde i Forbrugerreddegørelse 2006 om kirkegårdenes priser. Endvidere blev der foretaget en søgning på internettet efter kirkegårdstakster, som kunne holdes op mod gennemsnitsberegningen.

Der blev således foretaget en miniundersøgelse på området, og det kunne sammenfattende konkluderes, at de undersøgte

kirkegårde kun i begrænset omfang havde fastsat takster, der dækker omkostningerne ved de ydelser, som de leverer til borgerne.

Dette subsidieringsprincip kan forsvares i forhold til indenkommunalt boende folkekirkemedlemmers erhvervelse af brugsret til gravsteder samt betaling for gravning og tilkasting af grave, idet alle kirkeskatteydere, der betaler til kirkegårdenes driftsunderskud, stilles lige. Dette gælder derimod ikke ved betaling for ren- og vedligeholdelse, idet den kirkeskatteyder, der vælger selv at passe et gravsted og derved ikke subsidieres af kirkeskatten, er med til at betale til vedligeholdelsen af andre folkekirkemedlemmers gravsteder.

I forhold til udenkommunalt boende folkekirkemedlemmer kan man diskutere det rimelige i, at de subsidieres, idet de ikke bidrager til kirkeskattebetalingen i den pågældende kommune.

Helt galt er det med kirkeskattesubsidiering af ydelser til personer, der ikke er medlem af folkekirken. De har ikke gennem kirkeskattebetaling bidraget til kirkegårdenes opretholdelse, og det er derfor kun meget rimeligt, at de betaler den fulde pris for de ydelser, som kirkegården leverer til dem.

Alt i alt blev det konstateret, at taksterne for ydelser til personer, der ikke gennem kirkeskat bidrager til kirkegårdenes opretholdelse, på meget få kirkegårde er af en sådan størrelse, at de dækker omkostningerne ved de ydelser, der leveres. Det kunne derfor konkluderes, at hvis taksterne for disse personer blev sat op, så de dækkede udgifterne, ville det samlede medlemsfinansierede kirkegårdsunderskud kunne reduceres mærkbart.

Disse konstateringer og anbefalinger i den grønne betænkning har ført til nogle ændringer af § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, således at provstiuvalgene nu efter forhandling med menighedsrådene kan tage initiativ til at ændre tidligere godkendte takster, ligesom Kirkeministeriet har fået en bemyndigelse til at fastsætte regler om beregning af kirkegårds- og krematorietakster. Det er disse overordnede regler, der nu har resulteret i det regelsæt, som jeg omtalte i begyndelsen, nemlig cirkulære og vejledning om "beregning af kirkegårdstakster" samt et beregningskema i form af et regneark med tilhørende vejledning.

Hovedlinierne i reglerne er:

- Provstiudvalget har ansvaret for, at der på hver kirkegård foretages en beregning af omkostningerne ved
 - 1) erhvervelse, fornyelse og forlængelse af brugsret til gravsteder
 - 2) gravning og tilkastning af grave
 - 3) ren- og vedligeholdelse af gravsteder.
- Beregningen skal danne grundlag for takstfastsættelsen på kirkegårdene.
- Beregningen skal følge principperne i Kirkeministeriets vejledning og beregningsskema.
- Beregningen skal dække de faktiske omkostninger ved ydelserne.
- Provstiudvalget fastsætter taksterne i provstiet. For så vidt angår erhvervelse og fornyelse af brugsret samt gravning og tilkastning af grave kan taksterne for folkekirkemedlemmer sættes lavere end de beregnede omkostninger. For alle andre takster gælder, at de skal fastsættes, så de dækker omkostningerne.

D.v.s. at fremover skal alle betale den fulde pris for ren- og vedligeholdelse af gravsteder, ligesom ikke-medlemmer af folkekirken samt valgmenighedsmedlemmer skal betale den fulde omkostningsbestemte pris for alle kirkegårdenes ydelser.

Der er ingen tvivl om, at disse tiltag vil betyde takststigninger på rigtig mange kirkegårde, og man har da allerede også i pressen set nogle eksempler på, at folk beklager sig over en stor stigning i taksten for ren- og vedligeholdelse.

Det er herefter meget nærliggende at stille det spørgsmål: Hvilke konsekvenser vil dette få for kirkegårdenes udseende i fremtiden?

Det er jo normal markedsøkonomi, at hvis prisen på en vare stiger, så falder efterspørgslen. Dette princip kan dog ikke umiddelbart overføres til kirkegårdsområdet, der har næsten monopol på at stille gravpladser til rådighed for begravelse og på at grave og tilkaste grave. Endvidere kan ydelserne ren- og vedligeholdelse ikke umiddelbart fravælges, idet en gravstedsejer er forpligtet til at sørge for, at gravstedet holdes i sømmelig stand. Det, som gravstedsejeren kan gøre, er at fravælge kirkegården til at forestå ren- og vedligeholdelsen og enten selv gøre arbejdet eller få en privat gartner til det. Mit bud på denne problemstilling er, at der næppe vil ske de

store forandringer. I dag vælger de fleste at lade afdødes bo afholde udgiften til en flerårig vedligeholdelse af gravstedet, hvor afdøde nedsættes, uanset om det er et kiste- eller urnegravsted, og derved betaler man ikke skifteafgift af beløbet, og arvingerne har god samvittighed i henseende til, at gravstedet bliver passet. Dette tror jeg ikke, at der vil blive ændret meget på.

En anden konsekvens af takststigninger for ren- og vedligeholdelse kunne man forestille sig ville være, at flere ud fra økonomiske hensyn vælger kremering og nedsættelse i fællesgrave. Her kan jeg så oplyse, at vi i Kirkeministeriet er ved at lægge sidste hånd på et lovforslag om en ændring af lov om begravelse og ligbrænding, hvorefter taksten for en kremering skal beregnes og fastsættes, så den dækker samtlige omkostninger ved kremeringen.

I omkostningsberegningen indgår:

- 1) Kapitalomkostninger i form af afskrivning og forrentning af bygninger og teknisk udstyr, beregnet ud fra nyværdien.
- 2) Maskinomkostninger og
- 3) Mandskabsomkostninger

Forslaget bygger på en rapport fra en arbejdsgruppe vedrørende krematorievirksomhed i Danmark, som jeg havde fornøjelsen at være formand for. Rapporten blev afleveret til Kirkeministeriet i december 2006. I rapporten foretages der blandt andet en beregning af, hvad konsekvenserne vil være for krematorietaksterne, hvis man indfører omkostningsdækkede takster. Den viser, at alle takster vil stige væsentligt, idet man på alle landets krematorier i dag skattesubsidierer taksterne, således at de holdes på et ret lavt niveau. Det problematiske ved dette er, at man ikke i dag har mulighed for at se i de enkelte krematoriers regnskaber, hvor stor subsidieringen er, og det er ikke rimeligt for skatteyderne. Derfor foreslog arbejdsgruppen, at det skal frem i lyset.

I rapporten kan man læse, at en gennemsnitstakst, beregnet ud fra omkostningsprincippet vil ligge på ca. 4.000 kr. for en kremering, svingende fra 2.600 kr. for den billigste til ca. 8.000 kr. for den dyreste.

I lovforslaget lægges der op til, at det fortsat skal være muligt at yde tilskud af skattemidler – enten kirkelige eller kommunale – til kremering men således, at det efter beslutning i et provstiudvalget eller en kommunalbestyrelse gives til den enkelte borgers kremering. Derved får man både omkostninger og et evt. tilskud frem i lyset.

Med dette forslag bliver der skabt en mere ligelig stilling i økonomisk henseende, når der skal vælges mellem kremering og kistebegravelse. Derved eliminerer man, at valg af begravelsesform træffes ud fra rent økonomiske hensyn.

Summa summarum vedrørende takster er jeg af den opfattelse, at alle disse nye tiltag omkring en øget brugerbetaling på kirkegårdsområdet ikke vil påvirke kirkegårdenes udseende i væsentlig grad. Men jeg er på det rene med, at andre har en anden opfattelse. Kun tiden vil vise, hvem der får ret.

Jeg nævnte i starten, at et ønske om at nedsætte skattebetalingen til kirkegårdenes drift også kunne ske ved at man effektiviserede driften og optimerede ressourcenanvendelsen på kirkegårdene.

For at kunne understøtte en sådan proces iværksatte Kirkeministeriet sammen med Foreningen af Danske Kirkegårdsledere (FDK) i 2007 et projekt med titlen "Driftsstyring på kirkegårdene". Projektet udføres af Center for Skov & Landskab under Københavns Universitet men betales af Kirkeministeriet og FDK, der begge har været repræsenteret i projektets ledelse.

Formålet med projektet er at udarbejde og publicere et kvalitetsbeskrivelsessystem for kirkegårde, således som det kendes indenfor drift af andre grønne områder, f.eks. kommunale parker. Projektet vil resultere i to rapporter, den ene med titlen "Kvalitetsbeskrivelser for kirkegårde" og den anden med titlen "Praktisk håndbog i kirkegårdsdrift".

Kvalitetsbeskrivelserne er tænkt som et redskab til at fastsætte mål og tilstandskrav for kirkegårdsanlægget og dermed for driften. Dette er en ledelsesmæssig opgave.

Håndbogen er en vejledning i, hvordan de opgaver skal udføres, der er knyttet til målene og tilstandskravene. Håndbogen er for driftspersonalet.

Projektet er tæt på at være afsluttet, idet vi netop har lagt sidste hånd på nogle formuleringer i rapporterne. Det er sigtet, at der vil blive udsendt to eksemplarer til alle menighedsrådskirkegårde tilligemed et introduktionshefte og en introduktionsfolder, ligesom der vil blive afholdt nogle informationsmøder forskellige steder i landet.

På den måde håber vi, at det kan lykkes at få gjort de ansvarlige for kirkegårdene - både menighedsrådene og de ansatte - fokuserede på, om man anvender ressourcerne rigtigt og optimalt.