

Handläggare
Mats Larsson
Telefon: 08 508 301 01**Till**
Kyrkogårdsnämnden
2014-03-05

Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats, svar på remiss

Förslag till beslut

1. Kyrkogårdsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remiss om den statliga utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82)
2. Paragrafen begärs omedelbart justerad.

Mats Larsson
Förvaltningschef

Bakgrund

Den statliga utredningen SOU 2013:82 *Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats* har sett över vissa frågor på begravningsområdet. I översynen har ingått att analysera dels behovet av ändrad lagstiftning i syfte att uppnå en miljömässig hantering av metaller efter kremering, dels hur prövning av nya begravningsmetoder kan regleras. Uppdraget har även rymt att utreda hur Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Sammanfattning

Svensk rätt tillåter inte återvinning av metall som inte förbränts vid kremering av en avliden person. Metallrester som på grund av sitt omfång inte kan tillföras askurnan ska innehavaren av

krematoriet låta förstöra eller gravsätta inom en allmän begravningsplats.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 6 § begravningslagen ändras på så sätt att metallföremål som inte förbränts vid kremering och som skiljts från askan ska återvinnas. Varje huvudman för begravningsverksamheten ska upphandla tjänsten att återvinna metallföremålen. Utredningen föreslår att den ersättning som metallåtervinningen inbringar ska gå till Allmänna arvsfonden.

Kyrkogårdsförvaltningen delar utredningens förslag men anser att begravningshuvudmannen också ska få ta del av den ersättning som metallåtervinningen inbringar för att täcka sin merkostnader med anledning av lagändringen.

Idag finns två godkända begravningsmetoder i Sverige. Stoftet gravsätts i en kista – jordbegravning eller så förbränns det till aska som sedan gravsätts – kremering. Utredningen föreslår att regeringen får tillåta en ny begravningsmetod om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänseenden.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslås ta emot sådana ansökningar. Utredningen föreslår att länsstyrelsen gör en förhandsprövning som tjänar som beslutsunderlag för regeringen som avgör ärendet. Vidare föreslås att behörig sökande är någon av huvudmännen för begravningsverksamheten eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa. Det innebär att samma krav som gäller i fråga om vem som får anordna och driva krematorier tillämpas.

Kyrkogårdsförvaltningen delar utredningens förslag hur prövning av nya begravningsmetoder kan regleras.

Den som är folkbokförd i Sverige ska betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift). Begravningsavgiften ska betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. Från den 1 januari 2016 ska folkbokföring inte längre ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun. Samtidigt införs en enhetlig begravningsavgift för huvudmän inom Svenska kyrkan med tillämpning från 2017.

Utredningen föreslår nu att Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Utredningen anser att det inte står i strid med regeringsformens föreskrifter om den kommunala självstyrelsen.

Det nya systemet ska fungera enligt följande. Huvudmännen ska underrätta Kammarkollegiet om sina kostnader. Kammarkollegiet har sedan att lägga samman kostnaderna och jämföra dessa med den totala beskattningsbara inkomsten för de personer som omfattas av avgiftssatsen. Kvoten däremellan utgör den avgiftssats som Kammarkollegiet ska fastställa. Skatteverkets betalning av avgifter till huvudmännen ska ske utifrån vars och ens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten i enlighet med de uppgifter Kammarkollegiet har lämnat.

Kyrkogårdsförvaltningen avvisar utredningens förslag och hänvisar i första hand till det särskilda yttrande stadens jurist har avgivit i utredningen där lagligheten i förslaget ifrågasätts.

Förvaltningen konstaterar vidare att om Stockholms kommun skulle omfattas av systemet visar preliminära beräkningar att den nya enhetliga skattesatsen skulle bli 22 öre i riket. Det innebär en minst tredubbel höjning av begravningsavgiften för Stockholmarna då stadens begravningsavgift idag är 6,5 öre.

Den enhetliga begravningsavgiften borde rimligen följas av någon form av styrning av staten på en nationellt övergripande nivå. Kammarkollegiet som administrerar det nya systemet har dock inte i uppdrag att göra nödvändiga prioriteringar om de olika behov som finns inom begravningsverksamheten i landet. Mycket talar för att begravningsverksamheten i Sverige kommer att fördyras när det istället finns en stor möjlighet till effektivisering hos de kyrkliga huvudmännen. Samtidigt står många huvudmän i landet, inklusive Stockholm, inför stora utmaningar kring underhåll av anläggningar och nyinvesteringar till höga kostnader.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förvaltningsledningen. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet vid sitt sammanträde 2014-02-27.

Förvaltningens synpunkter

Återvinning av metaller efter kremering.

Förvaltningen delar utredningens förslag om att metallföremål som inte förbränts vid kremering och som skiljts från askan skall återvinnas.

Vid stadens två krematorier kremeras årligen sammanlagt ca 7000 kistor med avlidna. Under perioden januari – augusti 2013 genomfördes en egen utredning vid Skogskrematoriet om metaller efter kremering. Studien visade att 2280 kremationer genererat 439 kg metallskrot eller i genomsnitt 190 gram från varje kremation. Dessa metallföremål består till helt övervägande del av beslag, stag och spikstift från kistan samt proteser av olika slag.

Den statliga utredningens uppgift att 70 000 kremationer i Sverige skulle medföra att 22 ton metaller tas om hand och grävs ned förefaller därför något för högt beräknat. Problemet är ur miljöskäl ändock betydande. Vidare är det ett arbetsmiljöproblem för personalen att idag tvingas gräva ned metallskrotet på begravningsplatsen. Många anställda upplever detta oetiskt.

Förvaltningen delar utredningens etiska överväganden att proteser av olika slag som inopererats i kroppen inte är en naturlig del av denna och ska kunna skiljas från askan.

Utredningen anser att enhetlighet bör gälla för förfarandet vid krematorierna genom tydliga regler, gemensamma rutiner och transparens. Förvaltningens uppfattning är att de större krematoriehuvudmännen har ordning och reda i sin verksamhet. Stockholm har antagit branschorganisationen SKKF:s riktlinjer för krematorieverksamheten (reviderat maj 2011).

http://www.skkf.se/sites/default/files/editorial/Slutgiltigt_dokument_riktlinjer_krematorier_20110531_2_.pdf

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag att huvudmännen ger allmänheten information om hur förfarandet vid våra krematorier faktiskt går till. En vanlig fråga från

allmänheten är exempelvis om vigselring skall följa med den avlidne i kistan eller tillföras urnan efter kremation.

Begravningsentreprenörerna har ett viktigt informationsansvar då de har dödsboets uppdrag att ordna begravningsceremoni samt beställa gravsättning och kremering hos huvudmännen.

Förvaltningen har inga synpunkter på att den ekonomiska ersättningen som metallåtervinningen genererar tillförs Allmänna arvsfonden. Däremot förefaller det oklart om huvudmannen får ta del av den ekonomiska ersättningen för att täcka sina merkostnader som lagförslaget innebär. Det kan vara administrativa kostnader för upphandling enligt LoU, kostnader för att samla metallskrotet i låsta lokaler innan transport till återvinningsföretag och annat extraarbete. Förvaltningens uppfattning är att huvudmännen måste kunna få sådana kostnader täckta innan resterande medel överförs till Allmänna arvsfonden.

Förvaltningen konstaterar att Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över förfarandet inom ramen för sitt tillsynsansvar för begravningsverksamheten. Då frågan handlar om hantering av metaller hade det varit av värde om utredningen belyst Länsstyrelsens eventuella tillsynsansvar i frågan utifrån miljölagstiftning eller om detta är en fråga för kommunernas miljö- och hälsovårdsnämnder eller annan instans.

Prövning av nya begravningsmetoder.

Idag finns två godkända begravningsmetoder i Sverige. Stoftet gravsätts i en kista – *jordbegravning* eller så förbränns det till aska som sedan gravsätts – *kremering*.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag om att ”Regeringen får genom att besluta föreskrifter tillåta andra begravningsmetoder än de som framgår av begravningslagen. Tillåtlighet får föreskrivas om metoden innebär en värdig behandling av avlidna och är lämplig ur miljömässiga och ekonomiska hänseenden”.

Förvaltningen har inga synpunkter på utredningens förslag om att Länsstyrelsen i Västra Götalands län vid inkommen ansökan gör en förhandsprövning av metoden med hänsyn till etiska, miljömässiga och ekonomiska aspekter.

Förvaltningen delar också utredningens uppfattning att endast den som innehar en allmän begravningsplats, en församling eller den vars ansökan biträds av minst en av dessa kan ansöka om tillåtlighet för en ny begravningsmetod. Detta medför att enskilda inte kan driva en sådan anläggning. Det motverkar också oseriösa förslag.

För dagen är frågan om nya begravningsmetoder inte aktuell. Den s k frystorkningsmetoden som företaget Promessa marknadsfört i drygt tio års tid finns inte framme.

Enhetlig begravningsavgiftssats.

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att utredaren inte har haft till uppgift att utreda *om* utan *hur* de kommunala huvudmännen Stockholm och Tranås kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgift.

Förvaltningen hänvisar i första hand till Stockholms stads representant i utredningen i denna del. Ett särskilt yttrande till utredningen har avgivits av stadens jurist Eddy Strykowski där lagligheten i förslaget ifrågasätts.

Frågan om de stora skillnaderna i landet kring uttaget av begravningsavgift har tidigare belysts i den statliga utredningen SOU 2009:79, *Några begravningsfrågor*. Utredningens förslag, som Stockholms stad ställde sig bakom, var att begravningsverksamheten borde organiseras med en huvudman inom varje kommunområde. Dock skulle Svenska kyrkan vara kvar som huvudman som tidigare förutom i Stockholms och Tranås kommuner. Vid det tillfället fanns 787 kyrkliga begravningshuvudmän varför sammanslagningar och omorganisation av verksamheten ansågs nödvändig. Därmed skulle effektiviseringar kunna genomföras, begravningsavgiften kunna utjämnas och generellt sett sänkas.

Tyvärre motsatte sig Svenska kyrkan utredningens förslag vilket medförde att regeringen ej förde fram förslaget till riksdagen för beslut.

Den statliga Folkbokföringsutredningen lade senare förslag om att folkbokföring inte längre ska ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun. En konsekvens av detta blev att en enhetlig begravningsavgiftssats ska gälla för all begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans

huvudmannaskap. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 blev detta också riksdagens beslut. Den enhetliga begravningsavgiftssatsen för Svenska kyrkans församlingar ska fastställas från 2016 med tillämpning från 2017.

Skulle Stockholms kommun omfattas av systemet, vilket utredningen nu föreslår, visar preliminära beräkningar att den nya enhetliga skattesatsen skulle bli 22 öre i riket. Mycket talar dock för att den kan bli ännu högre då det nya systemet saknar styrning och prioriteringar på en övergripande nivå. Det handlar i vilket fall om en minst tredubbel höjning för Stockholmarna då stadens begravningsavgift idag är 6,5 öre.

Det är allvarligt att incitament för begravningshuvudmännen att driva en kostnadseffektiv verksamhet nu upphör. Huvudmännen ska underrätta Kammarkollegiet om sina kostnader.

Kammarkollegiet har sedan att lägga samman kostnaderna och jämföra dessa med den totala beskattningsbara inkomsten för de personer som omfattas av avgiftssatsen. Kvoten däremellan utgör den avgiftssats som Kammarkollegiet ska fastställa. Kammarkollegiet har inte i uppdrag att prioritera mellan olika behov i landet.

Utredaren ger följande kommentar kring systemet och kostnadseffektivitet ” Systemets transparens tillförsäkras av att Kammarkollegiet ska redovisa respektive begravningshuvudmans andel av begravningskostnaderna. Det torde också innebära ett relativt starkt incitament för varje begravningshuvudman att bedriva sin verksamhet så kostnadseffektivt som möjligt”.

Förvaltningen avvisar helt denna uppfattning. Redan idag redovisar Kammarkollegiet öppet de olika begravningsavgifterna i landet. Det har inte medfört någon effektivisering av begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan.

Den enhetliga begravningsavgiften borde rimligen följas av någon form av styrning av staten på en nationellt övergripande nivå. Kammarkollegiet som administrerar det nya systemet har som nämnts inte i uppdrag att göra nödvändiga prioriteringar om de olika behov som finns inom begravningsverksamheten i landet. Mycket talar för att begravningsverksamheten i Sverige kommer att fördyras när det istället finns en stor möjlighet till effektivisering hos de kyrkliga huvudmännen. Samtidigt står många huvudmän i landet, inklusive Stockholm, inför stora

utmaningar kring underhåll av anläggningar och nyinvesteringar till höga kostnader.

Förvaltningen deltar i det s k nyckeltalsprojektet som startades av Sveriges Lantbruksuniversitet för att jämföra kostnader och kvalitet på olika begravningsplatser i riket. Förvaltningen kan konstatera att oavsett nyckeltal kostnad per invånare eller kostnad per kvadratmeter yta så är stadens verksamhet i jämförelse med Svenska kyrkans huvudmän synnerligen kostnadseffektiv. När det gäller kvalitetsbegreppet så har förvaltningen fokuserat på begreppet ”rätt kvalitet”. Det innebär att många huvudmän inom Svenska kyrkan har högre skötselnivåer på sina kyrkogårdar, modernare maskinparker, nybyggda garage etc.

Stockholm har landets lägsta begravningsavgift med 6,5 öre. Noterbart är dock att det finns församlingar inom Svenska kyrkan med bättre skatteunderlag än Stockholms stad som har högre begravningsavgift.

Följande exempel är från i år 2014: Svenska kyrkan i Täby tar ut 17 öre i begravningsavgift. Andra exempel är Svenska kyrkan i Sollentuna med 12 öre, Svenska kyrkan i Danderyd 10 öre och Svenska kyrkan i Lidingö 9 öre. I dessa fall sammanfaller församlingsgränsen med kommunområdet varför jämförelse kan ske. I samtliga dessa församlingar är skattekraften högre än i Stockholms stad.

I Solna med nära identisk skattekraft som Stockholms stad tar Svenska kyrkan ut 11 öre i begravningsavgift.

Förutom landets lägsta begravningsavgift har också Stockholm den i särklass lägsta kostnaden för begravningsverksamheten per invånare bland storstadsregionerna. I Stockholm kostade begravningsverksamheten år 2013 148 kronor per invånare och år, i Göteborg 257 kronor och i Malmö 313 kronor.

En annan intressant jämförelse är kostnaden per avliden invånare år 2013; Stockholm 20 258 kr, Göteborg 30 473 kr och Malmö 36 603.

Sammanfattningsvis avstyrker förvaltningen utredningens förslag om att de kommunala huvudmännen skall ingå i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Bilaga:

Remiss; ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82)