

PM 2014:60 RIII (Dnr 001-149/2014)

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

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 30 april 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och
enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)” hänvisas till vad som sägs i
promemorian.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Utredningen om vissa begravningsfrågor har haft i uppdrag att se 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 omfattat att utreda hur Stockholms och Tranås kommuner kan inordnas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kyrkogårdsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret är positivt till utredningens förslag rörande en miljömässig hantering av metaller efter kremering liksom förslagen kring hur prövning av nya begravningsmetoder kan regleras, men har synpunkter rörande merkostnader för metallåtervinning. Vad gäller frågan om inordnande av Stockholms och Tranås kommuner i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats motsätter sig stadsledningskontoret utredningens förslag och hänvisar till det särskilda yttrande som Eddy Strykowski har avgivit i utredningen där lagligheten i förslaget ifrågasätts.

Kyrkogårdsnämnden delar utredningens förslag rörande en miljömässig hantering av metaller efter kremering, men anser att begravningshuvudmannen också ska få ta del av den ersättning som metallåtervinningen inbringar för att täcka sina merkostnader med anledning av lagändringen. Nämnden instämmer i utredningens förslag om hur prövning av nya begravningsmetoder kan regleras. Nämnden avvisar

utredningens förslag om inordnande av Stockholms och Tranås kommuner i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats och hänvisar till det särskilda yttrande som Eddy Strykowski har avgivit i utredningen där lagligheten i förslaget ifrågasätts.

Miljöförvaltningen tillstyrker utredningens förslag vad avser återvinning och avstår i övrigt från att yttra sig.

Mina synpunkter

Utredningens första och andra del rör återvinning av metaller efter kremering och ett ansöknings- och prövningsförfarande för nya begravningsmetoder. I den tredje delen ingår att utreda hur begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan införlivas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats, med särskilt beaktande av frågans konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Från Stockholms stads sida avvisar vi det senare förslaget kraftfullt. En enhetlig begravningsavgiftssats skulle för invånarna i Stockholms stad innebära att avgiftssatsen ökar från 0,065 procent till 0,22 procent, en höjning med 338 %. Om förslaget genomförs medför det ett ökat skatteuttag på 15 öre per 100 kronor i Stockholms kommun. Avgifterna blir, om förslaget genomförs, avsevärt högre än vad som krävs för att Stockholms stad ska kunna finansiera sin begravningsverksamhet.

Enligt dagens bestämmelser i begravningslagen ska begravningsavgiften ses som en avgift och inte som en skatt, där den enskilde erlägger en avgift för en specificerad tjänst vars kostnad täcks av avgiften. Jag anser att en avgift är att föredra, då självkostnadsprincipen gäller och det är tydligt att inget överuttag får ske. Kännetecknande för en skatt är att det ekonomiska sambandet mellan uttaget och tjänsten är svagt och i detta fall är sambandet närmast obefintligt. Förslaget skulle, om det genomförs, innebära ett kraftigt överuttag i förhållande till de faktiska kostnader som Stockholm har för att finansiera sin begravningsverksamhet. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i det särskilda yttrandet av experten i utredningen Strykowski, se bilaga 2, och föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 26 mars 2014

REGINA KEVIUS

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Särskilt yttrande av Eddy Strykowski
3. Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningen om vissa begravningsfrågor har haft i uppdrag att se 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 inordnas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kyrkogårdsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 mars 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till utredningens förslag i de två första delarna om återvinning av metaller efter kremering och prövning av nya begravningsmetoder. Som nämnts föreslår utredningen att den ersättning återvinningen av metaller inbringar ska gå till Allmänna arvsfonden. Det råder dock oklarhet om vilka kostnader begravningshuvudmännen ska stå för och enligt stadsledningskontoret bör de merkostnader som återvinningsförfarandet medför täckas innan överföring till Allmänna arvsfonden sker.

Vad gäller frågan om inordnande av Stockholms och Tranås kommuner i systemet med en enhetlig begravningsavgift motsätter sig stadsledningskontoret utredningens förslag. Stadsledningskontoret delar den uppfattning som kommit till uttryck i det särskilda yttrandet av experten Eddy Strykowski, *bilaga 2*.

Av hans yttrande framgår bl.a. att begravningsavgiften enligt dagens bestämmelser i begravningslagen ska ses som en avgift och inte som en skatt. Man erlägger en avgift för en specificerad tjänst vars kostnad täcks av avgiften.

Vidare framgår att det föreslagna enhetliga systemet med en begravningsavgift i hela riket skulle medföra en ökning av begravningsavgiften i Stockholms kommun för inkomståret 2016 med 365,4 mnkr, från 153,3 mnkr till 518,7 mnkr. Ökningen för inkomståret 2017 har av stadens finansavdelning beräknats till 383 mnkr.

Med ett sådant system blir det för Stockholms kommun inte längre fråga om en avgift som ska täcka särkostnaderna för begravningsavgiften får anses ändra karaktär till begreppet skatt. Det blir fråga om en överdebitering av Stockholms kommun som innebär att kommunen måste ta ut extra skatt med nästan 400 mnkr från kommuninvånarna för att subventionera Svenska kyrkans och Tranås kommuns begravningsverksamheter. Om förslaget genomförs medför det ett ökat skatteuttag på 15 öre per 100 kronor i Stockholms kommun.

Förslaget påverkar det kommunala självstyret eftersom det innebär inskränkningar i en kommunal uppgift, nämligen den att bestämma begravningsavgiften. Kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter framgår av 14 kap. 4 § RF. Rätten att ta ut skatt och avgifter för skötseln av de kommunala uppgifterna är en väsentlig del av den lokala

självstyrelsen (prop. 1975/76:187, s. 217). Som utredningen funnit, betänkandet s. 78, väger rimligen principen om den kommunala självstyrelsen tyngre vid avvägningen om begravningsavgiften är att definiera som en skatt. Kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar (14 kap. 5 § RF). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, den s.k. proportionalitetsprincipen (14 kap. 3 § RF).

Enligt stadsledningskontorets uppfattning är det fråga om en sådan inskränkning i den kommunala självstyrelsen som inte har stöd i RF:s bestämmelser. Stadsledningskontoret motsätter sig därför förslaget och menar att det inte kan genomföras.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 5 mars 2014 att överlämna kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande gjordes av Magnus Jarnling m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 februari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

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. Stoffet 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 hänsenanden”.

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 aspekteter.

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.

Tyvärn 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.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 februari 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen begränsar sina synpunkter till frågan om återvinning av metaller efter kremering.

Som utredningen anger finns goda miljömässiga skäl, fr.a. med hänvisning till hushållningsprincipen, till att återvinna de metaller som finns i askan efter kremering. Huvuddelen av metallerna kommer från kistorna, i form av gångjärn, lås, beslag etc. men viss del utgörs även av proteser. Att, som idag, gräva ner metallerna kan innebära en risk för hälsan och miljön.

Vad gäller de etiska övervägandena resonerar utredningen utifrån att metallföremål som opererats in i kroppen inte är en naturlig del av denna och därför kan skiljas från askan. För det fall den enskilde ändå upplever att metalledar, t.ex. proteser som gett funktionshindre nya möjligheter i livet, är del av kroppen finns alltid möjligheten att välja jordbegravning.

Miljöförvaltningen anser att utredningens förslag kring återvinning av metaller från kremeringsaska är väl motiverat och tillstyrker förslaget.

Reservationer m.m.

Kyrkogårdsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Magnus Jarnling m.fl. (MP) enligt följande.

Miljöpartiet anser att den statliga utredningen SOU 2013:82 vad gäller avsnittet enhetlig begravningsavgiftssats har stora brister. En nationellt enhetlig begravningsavgift måste innehålla ett regelverk för styrning av verksamheten för att skapa möjlighet till kostnadseffektivitet för kyrkliga och kommunala huvudmän. Vi saknar i utredningen en redovisning av våra grannländers finansieringsmetoder och utvecklingstendenser kring begravningsväsendet.

Svenska kyrkan motsatte sig det tidigare förslaget att organisera begravningsverksamheten med en huvudman per kommun, bl.a. med hänvisning till arbetet med den då pågående kyrkliga strukturutredningen. Förnyade kontakter mellan staten och svenska kyrkan kan möjliggöra att frågan om en avgift per kommun kan behandlas.