

---

## Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2022:11

### Kostnaderna i begravningsverksamheten

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2022:39 i vilken föreslås att kyrkostyrelsen dels ska ges i uppdrag att utreda orsakerna till de påtagligt ökade begravningskostnaderna inom Svenska kyrkan, dels ta fram samverkansmodeller för att uppnå en större kostnadseffektivitet och ökad kompetensutveckling inom begravningsverksamheten. Utskottet menar att det finns ett behov av att utreda orsakerna bakom de ökande kostnaderna i begravningsverksamheten och föreslår bifall till motionens första punkt. Däremot menar utskottet att ett bifall till motionens andra punkt vore att föregripa den föreslagna utredningen varför utskottet föreslår att denna punkt ska avslås.

Till betänkandet finns en reservation.

#### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att

1. bifalla motion 2022:39, punkt 1,
2. avslå motion 2022:39, punkt 2.

#### Motionens förslag

##### **Motion 2022:39 av Sten Janson m.fl., Utvecklingen av begravningskostnaderna**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. utreda orsakerna till de påtagligt ökade begravningskostnaderna inom Svenska kyrkan,
2. ta fram samverkansmodeller för att uppnå en större kostnadseffektivitet och ökad kompetensutveckling inom begravningsverksamheten.

#### Bakgrund

##### **Kort om begravningsverksamheten och regleringen i lag och kyrkoordning**

###### **Inledning**

I 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) definieras innehållet i begreppet begravningsverksamhet som ”de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser”. I 9 kap. 6 § finns vidare en uppräkningslista av vilka tjänster som huvudmannen ska tillhandahålla utan kostnad för ett dödsbo.

Huvudmän för begravningsverksamheten är, förutom i Stockholms och Tranås kommuner där kommunen är begravningshuvudman, församlingar och kyrkliga samfälligheter (pastoraten samt Göteborgs begravningsamfällighet) inom Svenska kyrkan.

### **Kyrkoordningsreglering**

Varje församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet ska genom beslut i kyrkofullmäktige fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad (2 kap. 6 a § kyrkoordningen).

Det ingår i stiftets uppgifter att ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs (57 kap. 1 § kyrkoordningen).

Kyrkostyrelsen svarar för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten (10 kap. 3 § andra stycket 10 kyrkoordningen). Den nationella nivån tillhåller utbildningar och rådgivning för huvudmännen kring såväl ekonomi och juridik som kulturarvsfrågor inom begravningsverksamheten. På den nationella nivån finns också en nationell samordnare för begravningsverksamheten.

### **Länsstyrelsernas tillsyn och begravningsombudens roll**

Länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten enligt begravningslagen (10 kap. begravningslagen).

När en församling är huvudman för begravningsverksamheten ska länsstyrelsen förordna ett eller flera begravningsombud att granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Till begravningsombud ska förordnas en för uppdraget lämplig och kvalificerad person varvid särskild hänsyn ska tas till bland annat kunskaper inom ekonomi. Huvudmannen är skyldig att ge begravningsombudet tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten. Begravningsombudet har också rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden i församlingen/pastoratet, när frågor om begravningsverksamheten behandlas.

### **Begravningsavgiften**

#### **Inledning**

Den som är folkbokförd i Sverige ska, enligt 9 kap. 1 § begravningslagen betala en avgift för begravningsverksamheten. Begravningsavgiften baseras på den beskattningsbara förvärvsinkomsten och betalas i samband med inkomstskatten. Avgiften ska betalas till begravningshuvudmännen inom Svenska kyrkan eller, för den som är folkbokförd i en kommun där kommunen är huvudman, till den kommunen (9 kap. 2 § begravningslagen).

När församling i Svenska kyrkan 2016 upphörde att vara en enhet i folkbokföringen kunde de folkbokförda som tidigare hänförs till församling i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Mot den bakgrunden infördes 2016 en enhetlig begravningsavgiftssats för personer som är folkbokförda utanför Stockholms och Tranås kommuner, vilken började tillämpas första gången på utbetalningsår 2017.

Den enhetliga begravningsavgiftssatsen baseras på huvudmännens beräknade kostnader för det följande beskattningsåret samt inkomstuppgifter från Skatteverket. För att Kammarkollegiet ska kunna kontrollera att pengarna bara används till begravningsverksamhet måste huvudmännen redovisa både intäkter och kostnader. Innan avgiftssatsen bestäms av Kammarkollegiet ska det av länsstyrelsen förordnade begravningsombudet yttra sig över huvudmannens kostnadsförslag. Om begravningsombudet upptäcker brister i redovisningen ska det meddelas till Kammarkollegiet.

För år 2022 har Kammarkollegiet fastställt den enhetliga begravningsavgiftssatsen till 26,1 öre per 100 kr.

O 2022:11

Svenska kyrkan framförde i sitt yttrande på lagrådsremissen *Folkbokföringen i framtiden* från Finansdepartementet (Ks 2012/725) att en modell som syftade till att åstadkomma en enhetlig begravningsavgift över hela landet skulle bli svårbegriplig om den bara omfattade de kyrkliga begravningshuvudmännen. Svenska kyrkan ifrågasatte vidare om den föreslagna ordningen skulle ge tillräckliga incitament till en mer kostnadseffektiv verksamhet hos alla huvudmän eftersom avgiftsnivån bygger på en kombination av kostnader och skattekraft, där det inte finns ett omedelbart samband mellan en låg avgift och hög effektivitet.

### **Kostnaderna för begravningsverksamheten**

Som nämnts ovan baseras begravningsavgiften på de av huvudmännen budgeterade kostnaderna för det följande beskattningsåret. Vid den senaste inrapporteringen av beräknade kostnader gjordes på den nationella nivån en analys av de inrapporterade kostnadsberäkningarna. Av analysen framgick att nettokostnadens ökning 2022 var 5,3 procent jämfört med prognos för 2021. Det framgick vidare att det var ungefär femtio huvudmän som hade en nettokostnadsökning om mer än 20 procent. Om man bortser från dessa huvudmän hade den totala nettokostnadsökningen för övriga huvudmän i stället legat på 3 procent. Kostnadsökningarna som översteg 20 procent enligt ovan motiverades till största delen av olika slag av underhållsåtgärder på kyrkogårdarna och investeringar i nya maskinparker.

I den ekonomiska statistik som huvudmännen årligen redovisar till den nationella nivån finns uppgifter gällande medeltalet anställda, investeringar och lån som belöper på begravningsverksamheten. Av statistiken för 2021 kan i korthet utläsas att 5 601 personer, eller 27 procent av församlingarnas anställda, var verksamma inom begravningsverksamheten samt att 215 miljoner kronor, eller 33 procent av investeringarna inom byggnader och mark, avsåg begravningsverksamheten. Vidare var 1 519 miljoner kronor, eller 52 procent av den totala upplåningen hos kreditinstitut upptagna inom ramen för begravningsverksamheten. Från och med inrapporteringen 2021 efterfrågas också uppgift om hur stor del av församlingarnas nettoomsättning som avser tillhandahållande av inomkyrkliga tjänster.

### **Särredovisning**

Eftersom begravningsverksamheten finansieras av begravningsavgiften som alla folkbokförda betalar är det viktigt att begravningsverksamhetens intäkter och kostnader särredovisas på ett korrekt sätt.

Svenska kyrkans Församlingsförbund (nuvarande Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation) presenterade 1999 en modell för särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Modellen har legat till grund för de flesta församlingars och pastorats särredovisning sedan 2000. Modellens syfte är att säkerställa att personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan inte heller bidrar till den religiösa verksamheten, det vill säga att begravningsavgiften endast används för begravningsverksamhet. Enligt modellens huvudregel ska huvudmannen, i det fall det råder tveksamhet huruvida en åtgärd ska hänföras till kyrklig verksamhet eller begravningsverksamhet, tillämpa följande principer.

- ◆ Vid osäkerhet rörande kostnader ska dessa anses tillhöra den kyrkliga verksamheten, och
- ◆ vid osäkerhet rörande intäkter ska dessa anses tillhöra begravningsverksamheten.

2017 uppdaterades modellen av Svenska kyrkans redovisningskommitté, KRED. Modellen utgör ett viktigt instrument för att bibehålla en enhetlig redovisning och för att skapa likartade bedömningar över hela landet. Rådgivning, utbildning med mera rörande särredovisningen ges av den nationella nivån.

### **Tidigare behandling av frågan om samverkan i begravningsverksamheten**

Kyrkostyrelsen tillsatte den 26 september 2012 en utredning för att klargöra de särskilda behov av samordning som kunde finnas för begravningsverksamheten och utreda olika samverkansmöjligheter för denna verksamhet (KsSkr 2012:5, Strukturfrågor, s. 115). Styrelsen avsåg att återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. Anledningen till utredningen var framför allt de förslag rörande den kyrkliga organisationen på den lokala nivån som kyrkostyrelsen lämnade i samma skrivelse. I bakgrunden fanns även med det förslag om en enhetlig begravningsavgift inom varje kommun som en statlig utredning lämnat 2009<sup>1</sup>.

När utredningen överlämnades i februari 2013 visade det sig emellertid att förutsättningarna hade ändrats. Den enhetliga begravningsavgiften skulle genom ett riksdagsbeslut komma att gälla för hela landet. Vidare kom flerpastoratssamfälligheterna i allmänhet att omvandlas till pastorat, som därmed blev nya huvudmän för begravningsverksamheten. Undantaget var Göteborgs kyrkliga samfällighet där det i stället bildades en partiell samfällighet för att handha begravningsverksamheten.

Mot ovanstående bakgrund valde kyrkostyrelsen att inte gå vidare med den överlämnade utredningen. I stället beslutades att beredningen skulle fortsätta genom en ny utredning som kunde beakta den enhetliga begravningsavgiften samt kyrkomötets beslut 2012 om strukturfrågorna i Svenska kyrkan. I början av december 2015 avlämnades utredningsbetänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå – utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2015:2) till kyrkostyrelsen. Kyrkomötet hade tidigare under hösten 2015 gett kyrkostyrelsen i uppdrag att bland annat klargöra hur frågorna om kyrkans tillsyn och samordning avseende begravningsverksamheten skulle hanteras (se Kr 2015:2). Då det nya kyrkomötesuppdraget och utredningsbetänkandet visat sig ha beröringspunkter beslöt kyrkostyrelsen att inte remittera betänkandet utan att frågorna i stället fortsatt skulle beredas tillsammans.

Det fortsatta beredningsarbetet resulterade i promemorian *Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.* Kyrkostyrelsen återkom, med utgångspunkt i nämnda promemoria, till kyrkomötet 2017 med förslag om ändringar i kyrkoordningen (KsSkr 2017:5). I skrivelsen föreslog kyrkostyrelsen, i syfte att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän, att varje församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet genom beslut i kyrkofullmäktige ska fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Skrivelsen innehöll också förslag till ändringar i kyrkoordningen i syfte att förtydliga att det hör till stiftets uppgifter att ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Vidare föreslogs att det, genom ett tillägg i kyrkoordningens bestämmelser om kyrkostyrelsens uppgifter, skulle tydliggöras att kyrkostyrelsen svarar för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Kyrkomötet beslöt i sak i enlighet med förslaget (O 2017:1 och KmSkr 2017:18) och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

<sup>1</sup> Några begravningsfrågor (SOU 2009:79).

Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen är kremering en av de tjänster som huvudmannen, utan kostnad för dödsboet, är skyldig att tillhandahålla för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Kremering ingår alltså i begravningsavgiften, men det föreligger ingen skyldighet för huvudmannen att anordna och hålla ett eget krematorium. Vem som får anordna och hålla ett krematorium är dock reglerat i begravningslagen, genom att det i 3 kap. 1 § anges att ett krematorium får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. För närvarande finns det 53 huvudmän inom Svenska kyrkan som bedriver krematorieverksamhet.

Utöver det egna behovet hos den huvudman som har ett krematorium utförs kremationer på uppdrag av huvudmän som saknar eget krematorium. Fördelningen av krematorier över landet är ojäm. I södra Sverige är det ibland endast någon mil mellan två huvudmän med krematorium, medan det i norra Sverige kan vara upp till 30 mil mellan krematorierna.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över krematorieverksamheten och ger även tillstånd för verksamheten efter miljöprövning. Det finns dock inget forum för övergripande frågor om och samordning av krematorieverksamheten. Kyrkostyrelsen genomförde under våren 2021 en enkätundersökning bland de församlingar som har ett krematorium. Undersökningsresultaten sammanställdes i en rapport som lett fram till att en dialog inletts mellan krematoriehuvudmännen och kyrkostyrelsen. Såväl genom dialogen som i kyrkostyrelsens rådgivning inom begravningsverksamheten har bland annat framkommit behov av en utredning med förslag till var i landet framtida krematorier lämpligen bör vara belägna. Kyrkostyrelsen avser att under våren 2023 göra en sådan utredning.

Såväl ombyggnad som nybyggnad av krematorier är mycket kostsamt.

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2022:39, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:39, punkt 2.

Motion 2022:39 pekar enligt utskottets mening på ett problem som i förlängningen skulle kunna innebära ett reellt hot mot församlingarnas huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Enligt utskottet kan det finnas ett flertal olika och möjligen också samverkande faktorer bakom de ökande kostnaderna för begravningsverksamheten i landets församlingar. Det är därför inte självklart att just bristande kostnadseffektivitet är den enda eller ens den viktigaste förklaringen bakom de ökande kostnaderna.

En möjlig orsak bakom de ökande kostnaderna kan enligt utskottet stå att finna i systemet med enhetlig begravningsavgift. Enligt utskottets uppfattning arbetar begravningshuvudmännen med föresatsen att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt. Systemet med enhetlig begravningsavgift kan försvaga de ekonomiska incitamenten för den enskilda församlingen att kostnadseffektivisera verksamheten. Detta kan leda till att huvudmännen naturligt lägger tyngdpunkten på att bedriva en verksamhet med hög kvalitet snarare än att fokusera på att också arbeta kostnadseffektivt. Även om också denna orsak kan sägas vara relaterad till kostnadseffektivitet är grundproblemet av systemkaraktär vilket inte kan åtgärdas genom framtagande av samverkansmodeller.

Den finansieringsmodell som gäller för begravningsverksamheten medför vidare att det inte är möjligt för en begravningshuvudman att spara medel för att på så sätt finansiera framtida investeringar. Alla investeringar i begravningsverksamheten måste bekostas genom att huvudmannen tar upp lån hos en bank eller ett kreditinstitut, något som i sig medför högre kostnader för investeringen och i begravningsverksamheten.

Mot bakgrund av ovan nämnda oklarheter i fråga om orsakerna bakom de ökande kostnaderna anser utskottet att det finns goda skäl för att uppdra åt kyrkostyrelsen att företa en utredning i enlighet med förslaget i motionens första punkt. Utskottet föreslår därför bifall till denna punkt.

Det faktum att utskottet ser att det kan finnas flera förklaringar bakom de ökande kostnaderna medför att det enligt utskottet inte går att uttala sig om, och i så fall i vilken utsträckning, centralt framtagna samverkansmodeller skulle vara en verkningsfull åtgärd för att komma till rätta med problemet. Enligt utskottet måste beslut om vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas avvakta till dess att resultatet föreligger av den utredning av orsakerna som utskottet menar att kyrkostyrelsen ska få i uppdrag att genomföra. Att redan nu bifalla motionens andra punkt vore att föregripa en kommande utredning och av det skälet bör motionens andra punkt avslås.

Uppsala den 7 oktober 2022

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Fredrik Nilsson, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Ulf Bjereld, Jenny Thor, Carl Johan Karlsson, Inga-Lill Röhr, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Håkan Widepalm, Elisabeth Kullenberg, Petter Nilsson, Mats Berglund, Carin Åblad Lundström, Irene Oskarsson, Olov Lindquist och Anette Nordgren.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Solveig Oskarsson, Roberth Krantz, Sebastian Ekeröth Clausson, Victor Ramström, Johanna Öhman, Roger Larsson, Anna-Karin Andersson, Eva-Lena Fungmark, Hanna Hesser Nordin, Robert Fredriksson, Lars B Andersson, Ann-Marie Strömberg och Maria Andersson.

Biskoparna Karin Johannesson och Sven-Bernhard Fast har deltagit i utskottets överläggningar.

## **Reservation**

Jag reserverar mig mot utskottets förslag, punkten 2, till förmån för bifall till motionens förslag i punkten 2.

*Sven Gunnar Persson*