

Utlåtande 2016:148 RVII (Dnr 106-1599/2015)

Begravningsavgiften

Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om "Begravningsavgiften" anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Daniel Helldén anför följande.

Ärendet

Lotta Edholm (L) anför i motionen att det sannolikt är olagligt att låta Stockholms stad inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgift om 22 öre, att systemet saknar incitament för effektivitet samt att tillsynen är bristfällig. Motionären föreslår att kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen att uppvakta regeringen om att Stockholms stad inte bör ingå i systemet med enhetlig begravningsavgift.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kyrkogårdsnämnden.

Stadsledningskontoret konstaterar att frågan om Stockholms stad bör inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats bereds vidare inom regeringskansliet. Om Stockholms stad inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgift medför detta att staden ska subventionera andra rättssubjekts begravningsverksamhet, vilket strider mot regeringsformen. Stadsledningskontoret konstaterar även att systemet med enhetlig

begravningsavgift både verkar sakna tillräcklig tillsyn och incitament för kostnadseffektivitet.

Kyrkogårdsnämnden delar motionärens uppfattning att systemet med enhetlig begravningsavgift har brister gällande laglighet, ekonomi samt tillsyn och anser att det finns anledning för staden att med prioritet fortsätta bevaka frågan.

Mina synpunkter

Begravningsavgift betalas av alla som är folkbokförda och skattepliktiga i Sverige för att få en specificerad tjänst, vars kostnad täcks av avgiften. I tjänsten ingår bland annat gravplats på allmän begravningsplats, gravsättning, kremering samt förvaltning och skötsel av fastigheter och allmänna ytor på begravningsplatser.

Ett system med en begravningsavgift på 22 öre i hela riket skulle medföra en ökning av begravningsavgiften i Stockholms stad för inkomståret 2016 med 365,4 mnkr. Stadsledningskontoret konstaterar att kyrkogårdsnämnden bedriver en bra och kostnadsmässigt effektiv verksamhet för stadens invånare. En enhetlig begravningsavgift skulle innebära en överdebitering som inte motsvarar de verkliga kostnaderna.

Inför enhetlig begravningsavgift blir det för Stockholms stad inte längre frågan om en avgift som ska täcka kostnaderna för begravning, utan avgiften ändrar karaktär till en skatt. Kommuner får enligt regeringsformen åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Svenska Kyrkan, som är huvudman för alla allmänna begravningsplatser i Sverige förutom i Stockholms och Tranås kommuner, är dock inte en kommun. Bidrag från Stockholms stad till Svenska Kyrkan kan därmed inte ske med stöd av regeringsformen.

I juni 2015 träffade jag statssekreteraren på Kulturdepartementet och framförde att Stockholms stad inte bör ingå i systemet med enhetlig begravningsavgift. Jag är mycket glad att regeringen efter mötet beslutat att låta Stockholms stad stå utanför systemet.

Bilaga

Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om ”begravningsavgiften”.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Joakim Larsson (M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om begravningsavgiften bifalls.
2. Därutöver anför följande.

I en tid när regeringen och stadshusmajoriteten växelvis höjer skatten för stockholmarna måste alla former av skattehöjningar som går att undvika stoppas. Det är avgörande för Stockholms tillväxt och konkurrenskraft. Skulle Stockholm tvingas med i systemet med enhetlig begravningsavgift skulle det innebära en skattehöjning på 14,5 öre för stockholmarna, utan någon förbättring i kvaliteten på stadens begravningsverksamhet.

Som jag anför i motionen finns det också juridiska och konstitutionella skäl som talar emot att Stockholms stad ingår i ett utjämnningssystem med icke-kommunala organ, det vill säga de kyrkliga begravningshuvudmännen.

Jag välkomnar därför att ansvarigt borgarråd har haft kontakter med departementet i denna för stockholmarna så viktiga fråga. Det är också positivt att Stockholm i regeringens proposition undantas från att ingå i systemet med enhetlig begravningsavgift.

Som stadsledningskontoret anför ska dock frågan om Stockholms stads deltagande i systemet med enhetlig begravningsavgift beredas vidare i regeringskansliet. Ansvarigt statsråd, Alice Bah Kuhnke (MP), meddelade i kommentarer till Svenska Dagbladet (4/2 -16) att "inget är hugget i sten" men att Stockholm och Tranås "den här gången" inte skulle inlemmas i det nya systemet.

Det är därmed långt ifrån uppenbart att frågan är politiskt helt död. Motionen är alltså fortfarande aktuell. Staden måste fortsatt bevaka frågan och en officiell uppvaktning från stadens sida skulle sannolikt ha en avskräckande effekt på eventuella planer att åter överväga att tvinga med Stockholm i systemet med enhetlig begravningsavgift.

Av den anledningen bör motionen tillstyrkas.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om "Begravningsavgiften" anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 14 september 2016

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Daniel Helldén

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Lotta Edholm (L) anför i motionen att det sannolikt är olagligt att låta Stockholms stad inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgift om 22 öre, att systemet saknar incitament för effektivitet samt att tillsynen är bristfällig. Motionären föreslår att kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen att uppvakta regeringen om att Stockholms stad inte bör ingå i systemet med enhetlig begravningsavgift.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kyrkogårdsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att sedan motionen lämnades har regeringen den 3 mars 2016 överlämnat en proposition ”Vissa begravningsfrågor” (2015/16:95) till riksdagen med förslag på ändringar i begravningslagen.

I propositionen anges att frågan, om hur avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholm och Tranås kan inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats, ska beredas vidare inom regeringskansliet. Stockholms stad och Tranås kommun omfattas därmed inte av propositionen.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning har tidigare anfört i ett yttrande till utredningen ”Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82) att förslaget strider mot regeringsformen. Om Stockholms stad inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgift medför detta att staden ska subventionera andra rättssubjekts begravningsverksamhet med 400 mnkr per år.

Kammarkollegiet ska i systemet med enhetlig begravningsavgift, i syfte att fastställa avgiften, summera begravningshuvudmännens budgeterade utgifter. I detta arbete görs inte någon bedömning eller prioritering av utgifter. Enligt den statliga utredningen ”Några begravningsfrågor” (SOU 2009:79) bedriver länsstyrelserna bristfällig tillsyn på verksamheterna genom utnämnda begravningsombud. Stadsledningskontoret kan därmed konstatera att systemet med enhetlig begravningsavgift både verkar sakna tillräcklig tillsyn och incitament för kostnadseffektivitet.

Stockholms stads kommunfullmäktige styr kyrkogårdsnämndens verksamhet med inriktningsmål, verksamhetsområdesmål och ekonomisk budget.

Stadsledningskontoret kan konstatera att kyrkogårdsnämnden bedriver en bra och kostnadsmässigt effektiv verksamhet för stadens invånare. Stadsledningskontoret anser därför att det finns anledning att fortsätta bevaka frågan om huruvida Stockholm och Tranås kan komma att inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats och dess vidare beredning.

Stadsledningskontoret föreslår därför att motion (2015:73) av Lotta Edholm (L) om ”Begravningsavgiften” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 maj 2016 följande.

Nämnden beslutar att överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 april 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Alla som är folkbokförda och skattepliktiga i Sverige ska betala en begravningsavgift. Begravningsavgiften finansierar begravningsverksamheten. Följande tjänster ingår i begravningsavgiften:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav
- vissa transporter
- kremering
- lokal för förvaring och visning av stoft
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Begravningsavgiften används även för att finansiera förvaltning och skötsel av fastigheter och allmänna ytor på begravningsplatser och kyrkogårdar.

I Sverige avled år 2015 90 907 personer. De samlade avgiftsintäkterna genom begravningsavgiften uppgick till 4 134 mnkr i riket.

I riket finns idag 646 kyrkliga begravningshuvudmän samt två kommunala. Det finns drygt 3 250 kyrkogårdar/begravningsplatser i Sverige enligt en inventering från år 2008. Dessutom finns enskilda huvudmän som förvaltar 50-talet begravningsplatser.

Kyrkogårdsförvaltningen konstaterar att regeringen den 3 mars 2016 överlämnat en proposition till riksdagen med namnet ”Vissa begravningsfrågor” (2015/16:95). I propositionen föreslås vissa ändringar i begravningslagen. Dock framgår av propositionen att frågan om hur avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholm

och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med enhetlig begravningsavgiftssats bereds vidare inom Regeringskansliet och omfattas således inte av propositionen. Riksdagen förväntas besluta om föreslagna ändringar i begravningslagen den 18 maj 2016.

Kyrkogårdsförvaltningen delar motionärens uppfattning att förslagen i den statliga utredningen "Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)" i de delar som behandlar den enhetliga begravningsavgiften har brister.

Laglighet.

Motionären anser att systemet med en enhetlig begravningsavgift för riket där de kommunala huvudmännen ingår är juridiskt tveksamt.

Staden gavs genom stadsledningskontorets juridiska avdelning möjlighet att lämna ett särskilt yttrande till den statliga utredningen "Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82)".

Stadens jurist lämnade bl a följande synpunkter: *"....Begravningsavgift ska enligt min mening i det nuvarande systemet ses som en avgift. Man erlägger en avgift för en specificerad tjänst vars kostnad täcks av avgiften.*

Skulle man införa ett enhetligt system med en begravningsavgift på 0,22 procent i hela riket så skulle detta medföra en ökning av begravningsavgiften i Stockholms kommun för inkomståret 2016 med 365,4 mnkr, från 153,3 mnkr till 518,7 mnkr. Stadens finansavdelning har beräknat ökningen för inkomståret 2017 till 383 mnkr.

Inför man ett enhetligt system med begravningsavgift blir det för Stockholms kommun inte längre frågan om en avgift som ska täcka särkostnaderna för begravning utan avgiften får därför anses ändra karaktär till begreppet skatt. Det blir frågan om en överdebitering som inte motsvarar de verkliga kostnaderna. Stockholms kommun kommer att subventionera andra rättssubjekt med nästan 400 mnkr per år....."

"..... I regeringsformen 14 kap. 5 § anges att kommuner i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Genomförs förslaget om ny begravningsavgift medför detta att Stockholms kommun ska subventionera andra rättssubjekts begravningsverksamhet med 400 mnkr per år.

Eftersom Svenska Kyrkan inte är en kommun kan bidrag från Stockholms kommun till Svenska Kyrkan inte ske med stöd av detta lagrum. Med hänvisning till vad som har sagts ovan är det min uppfattning att förslaget om ny begravningsavgift strider mot regeringsformen."

Ekonomi.

Begravningsverksamheten i Stockholms stad är ekonomiskt effektiv i jämförelse med de kyrkliga huvudmännen. Förutom den låga begravningsavgiften på 7,5 öre har också Stockholm den lägsta kostnaden för begravningsverksamheten per invånare bland storstadsregionerna.

I Stockholm kostade begravningsverksamheten år 2015 181 kronor per invånare

och år, i Göteborg 269 kronor och i Malmö 378 kronor. En annan jämförelse är begravningshuvudmannens kostnad per avliden år 2015; Stockholm 25 090 kr, Göteborg 34 683 kr och Malmö 45 815 kr.

Precis som motionären skriver uppmuntrar inte systemet med en enhetlig begravningsavgift till strukturella rationaliseringar bland begravningshuvudmännen.

I den statliga utredningen från 2009 "Några begravningsfrågor" (SOU 2009:79) togs frågan om skillnaderna kring begravningsavgifterna i riket upp. Utredningen, där Stockholm stad deltog genom kyrkogårdsförvaltningen, föreslog att begravningsavgiften skulle vara densamma inom varje kommunområde. Däremot skulle Svenska kyrkan vara kvar som begravningshuvudman inom respektive kommunområde.

I många kommuner finns idag flera olika begravningsavgifter eftersom Svenska kyrkan inte samordnat verksamheten utan låter varje församling ha sin egen begravningsverksamhet och avgift. Exempelvis finns inom Sundsvalls kommun åtta olika begravningsavgifter. Förslaget innebär att Svenska kyrkan skulle behöva omorganisera och samordna sin begravningsverksamhet på många håll i landet. Utredningen såg en potential till att minska kostnaderna i begravningsverksamheten genom en sådan reform. Tyvärr avvisade Svenska kyrkan förslaget.

Det är anmärkningsvärt att från och med 2017 har de kyrkliga begravningshuvudmännen bara att anmäla sina budgeterade kostnader till Kammarkollegiet som summerar utgifterna och fastställer begravningsavgiften för riket (exklusive Stockholm och Tranås kommuner). Alla incitament för att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet har därmed tagits bort. Kammarkollegiet kontrollerar endast att de kyrkliga huvudmännen använder begravningsavgiften för att sköta begravningsverksamheten. Avgiften får inte användas till Svenska kyrkans övriga verksamhet. Sådan kontroll sker dock endast i de enstaka fall det av länsstyrelsen utsedda begravningsombudet anmäler avvikande uppfattning om huvudmannens budget. Kammarkollegiet har inte rätt att göra egna prioriteringar eller bedömningar av huvudmannens budgetar.

Bristande tillsyn

Motionären påpekar att tillsynen av begravningsverksamheten i Sverige är bristfällig. Riksrevisionen granskade år 2006 de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen av begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan år 2000, för att säkerställa att det oförändrade huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var förenligt med religionsfrihet och demokratisk insyn (RiR 2006:7).

Riksrevisionen gjorde i sin granskning den samlade bedömningen att *"de granskade arrangemangen avseende religionsfrihet och demokratisk styrning i väsentliga avseenden inte fungerar. Följden är att de som står utanför Svenska kyrkan knappast kan antas ha anledning känna förtroende för att deras intressen tas till vara"*.

I den statliga utredningen från 2009 "Några begravningsfrågor" (SOU 2009:79) togs frågan om länsstyrelsernas tillsyn och begravningsombudens roll upp.

Begravningsombudens uppgift är att granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan samt företräda dessa personer i begravningsfrågor. Begravningsombuden har inte någon beslutanderätt. Däremot har de en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten. För Stockholms och Tranås kommuner finns inga begravningsombud utsedda då verksamheten bedrivs av kommunala nämnder som representerar samtliga invånare.

Utredningen lade ett antal förslag för att stärka såväl Länsstyrelsernas tillsyn som begravningsombuden i sin roll att granska församlingarnas ekonomi. Under utredningsarbetet framkom att begravningsombuden är helt okända för allmänheten, men också okända för många samfund med annan trosuppfattning än Svenska kyrkan. Endast 28 procent av ombuden redovisade någon form av kontakt med andra trossamfund. I många av dessa fall rörde det sig om kontakter med kristna frikyrkor.

Avslutande kommentar

Frågan om de kommunala huvudmännen ska ingå i systemet med den enhetliga begravningsavgiften för riket är för dagen inte aktuell. Det finns dock anledning för staden att med prioritet fortsätta bevaka frågan. Regeringskansliet bereder också frågan vidare utan att ange datum när besked kommer att ges.