

2022-02-04

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/586

Politikerinitiativ – Utred möjligheten och de ekonomiska förutsättningarna för att göra kommunen till huvudman för begravningsverksamheten i Nacka kommun

Politikerinitiativ den 10 maj 2021 av Johan Krogh (C)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen bifaller politikerinitiativet om att utreda möjligheten och de ekonomiska förutsättningarna för att göra kommunen till huvudman för begravningsverksamheten i Nacka kommun.

Kommunstyrelsen uppdrar till stadsledningskontoret att genomföra utredning och återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning.

Politikerinitiativet är härmed färdigbehandlat.

Sammanfattning

I politikerinitiativet föreslås att kommunstyrelsen beslutar att utreda möjligheten och de ekonomiska förutsättningarna för att göra kommunen till huvudman för begravningsverksamheten i Nacka kommun.

Av utredningen av politikerinitiativet konstateras att en grundförutsättning för att kommunen ska få ta över huvudmannaskap för begravningsverksamhet är att kommunen är överens med berörda församlingar inom kommunen om att huvudmannaskapet ska flyttas över samt att församlingsgränserna följer kommungränserna. Begravningslagen anger att en kommun kan överta huvudmannaskapet om det föreligger särskilda fall. Begreppet särskilda fall utvecklas inte i förarbetena. Sammantaget bedöms ett övertagande av huvudmannaskapet för begravningsverksamhet kunna medföra en lägre kostnad för Nackaborna, men ett övertagande är avhängigt en del faktorer som kräver en djupare utredning. Mot den bakgrunden föreslås att stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten och de ekonomiska förutsättningarna för att göra kommunen till

huvudman för begravningsverksamheten i Nacka kommun och återkomma till kommunstyrelsen med redovisning.

Förslagen i politikerinitiativet

I politikerinitiativet föreslås att kommunstyrelsen beslutar att utreda möjligheten och de ekonomiska förutsättningarna för att göra kommunen till huvudman för begravningsverksamheten i Nacka kommun.

Ärendet

Utredning av förslaget i politikerinitiativet

Politikerinitiativet har utretts av juridik- och kanslistaben. Av nedan följer utredning och bedömning i ärendet.

Huvudmannaskap för begravningsverksamhet

Huvudmannaskapet för begravningsverksamhet definieras och regleras i begravningslagen. Av 1 kap 1 § begravningslagen följer att med huvudmannaskap avses *”församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde”*.

I ansvaret som huvudman för begravningsverksamhet ingår bland annat att sköta om begravningsplatser såsom bland annat gravsättning, kremering, lokal för begravningscermoni och en gravplats i 25 år. Av 2 kap. 1 § begravningslagen följer att allmänna begravningsplatser, med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag, ska anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan. Det framgår även att regeringen i *särskilda fall* får besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen. Av förarbetena till begravningslagen finns ingen vägledning av vad som avses med *”särskilda fall”*.

I Sverige är det enbart två kommuner som har kommunalt huvudmannaskap för begravningsverksamheten. Stockholm och Tranås är kommunala huvudmän utifrån historiska skäl då begravningsverksamheten varit kommunal sedan 1800-talet. En grundförutsättning för att kommunen ska få ta över huvudmannaskapet är att kommunen är överens med berörda församlingar inom kommunen om att huvudmannaskapet ska flyttas över eftersom Svenska kyrkan äger frågan om huvudmannaskapet. Det är en grundförutsättning eftersom det är Svenska kyrkan som äger marken som de allmänna begravningsplatserna befinner sig på. Det är vidare en grundförutsättning att församlingsgränserna följer kommungränserna för att en ansökan om förändrat huvudmannaskap ska komma ifråga. Enligt uppgift från Kulturdepartementet har regeringen aldrig behandlat någon ansökan om ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för begravningsverksamhet.

Begravningsavgifter

Alla som är folkbokförda i Sverige och har en beskattningsbar förvärvsinkomst betalar begravningsavgift. Avgiften baseras på den enskildes inkomst och betalas i samband med inkomstskatten och framgår av det årliga skattebeskedet från Skatteverket.

Begravningsavgiften har inget att göra med ett eventuellt medlemskap i Svenska kyrkan.

Den 1 januari 2016 infördes en enhetlig begravningsavgiftssats för alla som är folkbokförda i Sverige - förutom dem i Stockholm och Tranås. Det innebär att alla kommuner (utom Stockholm och Tranås) numera betalar samma procentsats av sin inkomst oavsett var i landet man är bosatt vilket tidigare inte var fallet. Av förarbetena¹ till 2016 års lagstiftning framgår att de enhetliga begravningsavgiftssatserna medför att vissa personer som hade en hög avgift kommer att få betala en lägre avgift medan andra, som i dag har en låg avgift, får betala en högre avgift. Generellt sett konstateras att högre begravningsavgifter är vanligare i områden med lägre inkomster och tvärtom. Enligt förarbetena medför en enhetlig begravningsavgiftssats positiva fördelningseffekter. I ”Begravning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats” (SOU 2013:82) förslags att även att en enhetlig avgiftssats för hela riket, det vill säga även för Stockholms och Tranås kommuner, skulle införas från och med den 1 januari 2016. Av utredningen framgår att förslaget visserligen medför inskränkningar i den kommunala självstyrelsen för Stockholms och Tranås kommuner men att det nationella intresset av en enhetlig begravningsavgiftssats i hela riket väger tyngre. Regeringen valde dock att inte gå vidare med utredningens förslag vilket innebär att en enhetlig begravningsavgift råder för alla som är folkbokförda i Sverige - förutom dem i Stockholm och Tranås.

Syftet med begravningsavgiften är att de ska täcka huvudmännens kostnader för begravningsverksamheten. Kammarkollegiet meddelar årligen föreskrifter om avgiftssatser för begravningsavgift för kommande år. Avgiftssatsen grundar sig på information från dels huvudmännen inom Svenska kyrkan om beräknade kostnader för kommande års begravningsverksamhet, dels från Skatteverket och deras beräkning av kommande års totala förvärvsinkomster. Begravningsombud som är förordnade av länsstyrelserna yttrar sig dessförinnan över huvudmännens kostnadsförslag. Om de upptäcker brister i redovisningen ska de meddela det till Kammarkollegiet.

¹ Proposition 2012/13:120, Folkbokföringen i framtiden

Av nedan framgår avgiftssatserna för begravningsavgifterna för 2022.

Kommun	Avgiftssats i kronor för inkomstår 2022
Stockholm	0,065
Tranås	0,14*
Övriga kommuner	0,261

* Tranås sänkte sin begravningsavgiftssats från 0,24 till 0,14 genom en skatteväxling mellan kommunalskatt och begravningsavgift. Det vill säga kommunalskatten höjdes med 10 öre och begravningsavgiftssatsen sänktes med 10 öre. (Beslut från kommunfullmäktige i Tranås den 1 november 2021, § 165).

Begravningsombud granskar begravningsverksamheten hos huvudmannen

Begravningsombud granskar begravningsverksamheter, och undersöker bland annat hur begravningsverksamheter fungerar för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Begravningsombudet utses av Länsstyrelsen utifrån förslag från respektive kommun². I begravningsombudets uppgift ingår bland annat:

- Granska att begravningsavgiften går till begravningsverksamhet.
- Granska hur begravningsverksamheten fungerar för dem som inte tillhör Svenska kyrkan och undersöka vad de har för önskemål.
- Ge förslag på vad huvudmannen kan göra för att tillgodose önskemålen från dem som inte tillhör Svenska kyrkan.
- Informera dem som inte tillhör Svenska kyrkan om din verksamhet och hålla kontakt med andra trossamfund.

Ekonomi

Det är Kammarkollegiet som fastställer begravningsavgiften för alla, förutom de som bor i Stockholm och Tranås. I dessa kommuner är det respektive kommunfullmäktige som

² I Nacka kommun finns ett begravningsombud för kommunens församlingar (Boo församling, Nacka församling och Saltsjöbadens församling).

fastställer begravningsavgiften för invånarna. Begravningsavgiften ska täcka kostnaderna för:

- bisättning (förvaring av stoftet fram till begravningen),
- transporter inom huvudmannens förvaltningsområde från det att huvudmannen (Svenska kyrkan) övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett församlingens kapell eller ceremonilokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler,
- kremering,
- gravsättning av kista eller urna, inklusive gravöppning och iordningsställande av gravplatsen, alternativt jordning av aska,
- gravplats i 25 år samt
- skötsel av allmänna ytor på kyrkogårdar, nyanläggningar samt vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla gravar.

Om Nacka kommun skulle överta huvudmannaskapen för begravningsverksamheten och avgiften skulle ligga på samma nivå som riket, 25,3 öre, skulle intäkten vara i storleksordningen 87-90 miljoner kronor. Om Nacka kommun skulle ha samma avgiftsnivå som Stockholm (6,5 öre) skulle intäkterna vara 22-23 miljoner kronor. Dock ska intäkterna för verksamheten vara densamma som kostnaderna. Ett eventuellt överskott/underskott ska balanseras över till nästa år (på samma sätt som görs inom avfall och VA). I det fall Nacka kommun skulle ta över huvudmannskapet för begravningsverksamheten skulle det vara kostnadsneutralt för kommunen. Om Nacka kommun skulle kunna bedriva det till en lägre kostnad än 87-90 miljoner kronor kommer Nackaborna få en lägre kostnad i form av en lägre begravningsavgift. Frågan blir då vad kostnaderna skulle vara ifall Nacka kommun skulle överta huvudmannskapet för verksamheten.

Inom Nacka kommun finns tre församlingar, Nacka-, Boo och Saltsjöbadens församling. Enligt dokumentation på respektive församlings hemsida är den totala kostnaden för begravningskostnaden totalt cirka 50 miljoner kronor för de tre församlingarna. Det sker således en utjämning av begravningskostnaderna mellan kommunerna och i detta fall så är Nackaborna bidragsgivare till andra delar av landet.

Om Nacka kommun skulle överta ansvaret för begravningsverksamheten och kostnaden ligger kring 50 miljoner kronor skulle kommunfullmäktige behövt besluta om en begravningsavgift på cirka 15 öre, det vill säga en sänkning av begravningsavgiften för Nackaborna på drygt 10 öre jämfört med de betalar idag.

Stadsledningskontorets bedömning

Det kan konstateras att nuvarande begravningslagstiftning föregåtts av ett flertal statliga utredningar där bland annat avgiftssatsen för begravningsavgifter utretts utifrån flera perspektiv. Den senaste förändringen som gjordes innebar att en enhetlig begravningsavgift infördes från och med 1 januari 2016 för alla huvudmän inom Svenska kyrkan. Den enhetliga begravningsavgiften omfattar dock inte Stockholm och Tranås.

En grundförutsättning för att kommunen ska få ta över huvudmannaskapet är att kommunen är överens med berörda församlingar inom kommunen om att huvudmannaskapet ska flyttas över samt att församlingsgränserna följer kommungränserna. Begravningslagen anger att en kommun kan överta huvudmannaskapet om det föreligger särskilda fall. Begreppet särskilda fall utvecklas inte i förarbetena. Utifrån att Stockholm och Tranås haft kommunalt huvudmannaskap sedan 1800-talet kan det tolkas som att särskilda skäl medges om det finns särskilda och ovanliga omständigheter såsom historiska skäl. Det kan även konstateras att en grundförutsättning för ett övertagande av huvudmannaskap är att kommunen är överens med berörda församlingar samt att församlingsgränserna följer kommungränserna. Ur ekonomisk aspekt kan det konstateras att ett övertagande av huvudmannaskapet för begravningsverksamhets skulle kunna medföra en lägre kostnad för Nackaborna. Ett övertagande av huvudmannaskapet är däremot avhängigt flera faktorer som kräver en djupare utredning. Ett övertagande av begravningsverksamheten innebär bland annat att kommunen behöver en organisation och administration för att fullgöra åtagandet. Det innebär att detta ärende endast beskriver förutsättningarna på ett övergripande plan och därför föreslås att politikerinitiativet bifalls för att stadsledningskontoret kan utreda frågan vidare och återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning i ärendet

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut medför inga ekonomiska konsekvenser. Om ytterligare utredningar ska genomföras för att utreda och utröna de ekonomiska förutsättningarna för ett kommunalt huvudmannaskap av begravningskostnader innebär det kostnader för uppdraget utifrån omfattning av uppdraget.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut har inga konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Politikerinitiativet



Jörn Karlsson
Ekonomi- och finansdirektör
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben