

Kommittédirektiv



Begravningsclearing

Dir.
2014:62

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över systemet med reglering av kostnader vid gravsättning av avlidna som inte har varit folkbokförda inom en huvudmans förvaltningsområde, s.k. begravningsclearing. Syftet med översynen är att förenkla utformningen av systemet med begravningsclearing.

Utredaren ska analysera

- vilka konsekvenser införandet av en enhetlig begravningsavgiftssats får för systemet med begravningsclearing,
- behovet av en förändrad reglering av kostnadsansvaret vid gravsättning, och
- behovet av en förändrad reglering av kostnadsansvaret vid gravsättning för innehavare av enskilda begravningsplatser eller dem som, utan att vara huvudman, innehar och förvaltar allmän begravningsplats.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

Bakgrund

Det allmänna har ett ansvar för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla som är folkbokförda i landet.

Begravningsverksamheten regleras huvudsakligen i begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen

(1990:1147). Begravningslagen reglerar en rad olika frågor på begravningsområdet. Förutom övergripande bestämmelser om huvudmannaskap, begravningsplatser, begravningsombud och begravningsavgift, finns bestämmelser om bl.a. förfarandet i samband med dödsfall, upplåtelse av gravrätt, kremering och gravsättning samt utförsel från och införsel till landet av stoft och aska.

Svenska kyrkan har under lång tid varit huvudman för den övervägande delen av begravningsverksamheten i landet. Regeringen kan besluta att en kommun ska vara huvudman för begravningsverksamheten inom ett visst område. Detta gäller för Stockholms och Tranås kommuner som sedan 1886 respektive 1885 är huvudmän för begravningsverksamheten inom respektive kommun. Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna.

Huvudmannen ska utan kostnad tillhandahålla dödsboet ett antal tjänster:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning,
- kremering,
- vissa transporter av kistan eller urnan,
- lokal för förvaring och visning av stoftet och
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

I huvudmannaskapet ligger också att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund. I frågor som rör förvaltningen av sådana gravplatser bör samrådske med företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Begravningsclearing

Bakgrund

Samhällsutvecklingen i Sverige i dag medför en ökad rörlighet inom befolkningen och många byter bostadsort flera gånger under sitt liv. En följd av detta är att många människor inte önskar att bli begravda på den plats där de är folkbokförda

under den sista tiden av sitt liv, utan på en annan ort som de känner större samhörighet med. I enlighet med begravningslagen kan en avlidne beredas plats på en allmän begravningsplats på annan ort än folkbokföringsorten om tillgången på gravplatser medger det.

Den huvudman som i sådana fall utför gravsättningen eller vissa andra i lag angivna tjänster har då rätt till ersättning av huvudmannen för kostnader för begravningsverksamheten på den avlidnes hemort. Det innebär att vissa av de ekonomiska konsekvenserna av en begravning på annan ort än hemorten regleras genom s.k. begravningsclearing. Systemet med en obligatorisk och riksomfattande begravningsclearing infördes den 1 januari 2000.

Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen ska huvudmannen utan kostnad för dödsboet tillhandahålla vissa tjänster för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde. Dessa tjänster är gravplats, gravsättning, vissa transporter, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler. Enligt 9 kap. 7 § ska de tjänster som nämns i 6 § tillhandahållas också av någon annan som förvaltar en allmän begravningsplats om den avlidne kan beredas plats där. Huvudmannen där den avlidne har varit folkbokförd ska enligt 9 kap. 10 § i dessa fall ersätta den som har tillhandahållit tjänsterna. Samma regler gäller för det fall att tjänsterna har tillhandahållits av den som innehar en enskild begravningsplats.

Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa för begravningsclearing som varje år fastställs av Kammarkollegiet (46 § begravningsförordningen). Systemet bygger inte på någon avräkning mellan huvudmännen utan fakturering sker och pengarna betalas ut i samband med förrättningarna (SOU 1997:42 s. 89). Den taxa som ska tillämpas för det följande kalenderåret ska fastställas senast den 1 september (48 § begravningsförordningen). Taxan är tvingande för huvudmännen. Taxan ska enligt 47 § första stycket begravningsförordningen grundas på ett underlag som visar den beräknade kostnaden för de olika tjänsterna. Systemet med en gemensam taxa innebär att ersättningen för tjänsterna utgör ett genomsnitt av de faktiska

kostnader som förekommer. Några huvudmän får en högre ersättning än vad deras egna kostnader uppgår till medan det omvända förhållandet gäller för andra (jfr prop. 1998/99:38 s.124).

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 (prop. 2012/13:120, bet. 2013/13:SkU25, rskr. 2012/13:254). Beslutet gäller inte Stockholms och Tranås kommuner.

Att folkbokföring inte längre sker i territoriell församling inom Svenska kyrkan får konsekvenser främst för Svenska kyrkan och för hanteringen av begravningsavgifterna. Regleringen av begravningsavgifterna där varje begravningshuvudman har sin egen avgiftssats innebär att en enskild person måste kunna hänföras till en viss församling inom Svenska kyrkan för att rätt begravningsavgiftssats ska kunna påföras honom eller henne. Genom att folkbokföring inte längre ska ske i församling kan inte längre kopplingen mellan person och församling ske med hjälp av folkbokföringen.

En enhetlig avgiftssats införs därför för den begravningsverksamhet som bedrivs av huvudmännen inom Svenska kyrkan. Avgiftssatsen ska på motsvarande sätt som i dag beräknas genom att kostnaderna för begravningsverksamheten divideras med beskattningsunderlaget. I stället för att detta görs för varje församling kommer Kammarkollegiet att få i uppgift att med beaktande av samtliga huvudmäns kostnader fastställa en enhetlig avgiftssats.

I betänkandet Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats (SOU 2013:82) föreslås att Stockholm och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats.

Utredningsbehov

Det är viktigt att samhället eftersträvar en effektiv förvaltning av begravningsverksamheten. Som en följd av att ett nytt

system med en enhetlig begravningsavgiftssats träder i kraft den 1 januari 2016 bör även clearingsystemet ses över i sin helhet.

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund har i en skrivelse (S2014/1507/PBB) framfört bl.a. att ett borttagande av clearingen mellan huvudmännen borde kunna rymmas inom systemet med särredovisning av kostnader och intäkter i begravningsverksamheten. Kostnaden för gravsättning av avlidna som varit folkbokförda i landet bör kunna betraktas som en kostnad som otvetydigt är att hänföra till begravningsverksamheten oavsett i vilken huvudmans budget den tas upp. Ett borttagande av begravningsclearingstaxan skulle innebära ekonomiska och administrativa lättnader för huvudmännen när det gäller hantering av fakturor och frågor kring tillämpningen av taxan.

Även innehavare av allmänna begravningsplatser som inte är huvudmän och enskilda begravningsplatser får ersättning genom clearingen. Clearingen omfattar endast de uppräknade tjänsterna i 9 kap. 6 § begravningslagen som utan kostnad ska tillhandahållas ett dödsbo. Ersättning för kostnader för förvaltning av dessa begravningsplatser t.ex. skötsel av allmänna ytor, såsom gräsklippning, snöröjning m.m., omfattas inte av clearingen. Det innebär att innehavare av dessa begravningsplatser själva bekostar sin förvaltning. Den som gravsätts på t.ex. en enskild begravningsplats har dock genom sin begravningsavgift bidragit både till de nämnda tjänsterna och till förvaltningen av allmän begravningsplats.

Judiska Centralrådet har i en skrivelse (S2011/4874/PBB) bl.a. framfört att dem som är innehavare av enskilda begravningsplatser inte får del av de begravningsavgifter som ska gå till att anlägga och driva begravningsplatser. Mot denna bakgrund föreslår rådet att åtgärder vidtas som innebär att bl.a. kostnaderna för skötsel av de judiska begravningsplatserna ska kunna ske på samma villkor som gäller för övriga begravningsplatser i Sverige.

Uppdraget

Utredaren ges i uppdrag att analysera vilka konsekvenser införandet av en enhetlig begravningsavgiftssats får för systemet med begravningsclearing. Utredaren ska också analysera behovet av ett förändrat system för kostnadsansvaret när det gäller tillhandahållandet av gravplatser för avlidna som inte har varit folkbokförda inom en huvudmans förvaltningsområde. Utredaren ska vidare analysera behovet av en förändrad reglering av kostnadsansvaret vid gravsättning för innehavare av enskilda begravningsplatser eller dem som, utan att vara huvudman, innehar och förvaltar allmän begravningsplats

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att förändra systemet med begravningsclearing, ska utredaren föreslå lämpliga förändringar av de författningar som reglerar begravningsfrågor och även analysera behovet av eventuella andra åtgärder. Utredaren ska också lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som förslagen medför i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med bl.a. Kammarkollegiet, Svenska Kyrkan, Stockholms och Tranås kommuner, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

(Socialdepartementet)