

Kammarkollegiets ställningstaganden

I PM inför fastställande av avgiftssatser för begravningsavgift, i beslut om avgiftssatser och i remissvar har Kammarkollegiet gjort bedömningar i olika frågor som har aktualiserats. Här följer en sammanställning av ett antal sådana bedömningar samt utdrag ur lagtext och förarbeten till denna.

Begravningsombud och huvudmän

Huvudmän och begravningsombud måste samverka för att ta tillvara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan.

Begravningsombudens yttrande över föreslagen avgiftssats (numera församlingens kostnadsberäkning för begravningsverksamheten) och deras granskningsarbete inför detta är av avgörande betydelse för Kammarkollegiets möjlighet att fatta ett korrekt beslut. Begravningsverksamheten är en myndighetsuppgift som har anförtrotts församlingar och kyrkliga samfälligheter. Denna uppgift måste skötas med omsorg. Begravningshuvudmännen har ett ansvar för att planera budgetprocessen på ett sådant sätt att begravningsombuden i god tid före den 1 november har fått ett tillräckligt underlag för att kunna yttra sig över förslaget till begravningsavgift.¹

Begravningsombudet bör kallas till alla de sammanträden, inklusive sammanträden i kyrkoråd och kyrkofullmäktige, där frågor om begravningsverksamheten behandlas.²

Ombuden bör kontrollera att avgiftssatsen för begravningsavgift grundas på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader samt att det finns tydliga och väl dokumenterade principer för exempelvis hanteringen av ackumulerade över- och underskott och beräkningen av internränta på dessa.³

¹ Kammarkollegiets PM inför fastställande av avgiftssatser för begravningsavgift år 2009

² Kammarkollegiets beslut om avgiftssatser för begravningsavgift 2010-11-29

³ PM 2010

Ombuden ansvarar för att ta reda på vilket förslag de ska yttra sig över och för att i rätt tid meddela Kammarkollegiet sitt ställningstagande till föreslagen avgift. Om en huvudman trots förfrågan inte meddelar ombudet förslaget till avgiftssats, bör ombudet snarast kontakta kollegiet. Ombuden ska sätta sig in i de aktuella frågorna och begära de kompletteringar de behöver av huvudmännen.⁴

Särredovisning och fördelningsnycklar

Den modell som Svenska kyrkans församlingsförbund, numera Svenska kyrkans Arbetsgivarorganisation, har utformat kan användas som modell för särredovisningen. Modellen är inte tvingande. De huvudmän som tillämpar någon annan modell, eller som har tagit förbundets/organisationens modell som utgångspunkt men har modifierat denna, bör i årsredovisning och budget tydligt ange enligt vilka principer särredovisningen sker.⁵

För att begravningsombudet ska kunna utföra sina arbetsuppgifter måste begravningshuvudmannen ha tydliga riktlinjer och principer för särredovisningen och för hur gemensamma kostnader fördelas. Bland annat krävs genomarbetade fördelningsnycklar för hur kostnaden för resurser som används både av församlingsverksamheten och begravningsverksamheten ska fördelas, till exempel lönekostnader, sophämtning, maskiner och underhåll. Vidare krävs genomtänkta principer för hur över- respektive underskott i begravningsverksamheten ska hanteras.⁶

En grundläggande förutsättning för att korrekt avgiftssats ska kunna fastställas är att huvudmannen kan uppvisa ett underlag för avgiftssatsen i form av bland annat en realistiskt beräknad budget. Alla underlag måste vara i ordentlig ordning och det ska gå att följa olika transaktioner. Det ska till exempel gå att se enligt vilka principer och på vilket sätt arbetstiden för gemensam personal har fördelats mellan begravningsverksamhet och församlingsverksamhet. Fördelningsnycklar måste vara ordentligt dokumenterade.⁷

⁴ PM 2010

⁵ PM 2009

⁶ PM 2008

⁷ PM 2009

Det inomkyrkliga utjämningsystemet ska inte påverka begravningsavgiften.⁸

Begravningsverksamhetens resultat

Begravningsverksamheten ska, sett över några år, ge ett nollresultat. Ackumulerade över- och underskott ska därför undvikas. Om huvudmannen planerar stora underhållsåtgärder kan det vara motiverat att bygga upp ett överskott över ett antal år. Om sådana åtgärder är aktuella, bör huvudmannen lämna en förklarande kommentar till överskottet i samband med inrapporteringen av underlaget till föreslagen begravningsavgift.

Någon ”rätt” att ha överskott upp till en viss nivå föreligger inte. I de fall då ackumulerade över- och underskott ändå uppkommer, ska de hanteras enligt tydliga och dokumenterade principer. Principer för hur ackumulerade över- och underskott ska hanteras ska bland annat innefatta hur internränta ska beräknas på över- respektive underskotten.⁹

Det ingående ackumulerade resultatet för kommande avgiftsår bör innehålla en prognos för resultatet för innevarande år. Ackumulerat ingående resultat bör redovisas som ackumulerat resultat enligt senaste bokslut, korrigerat med hänsyn till prognostiserat utfall innevarande år.¹⁰

Inför fastställande av avgiftssatsen för 2009 fann kollegiet i ett fall att brister i redovisningen, sammantaget med ett budgeterat ackumulerat utgående resultat för 2009, motsvarande drygt 25 procent av de budgeterade intäkterna av begravningsavgifter, medförde att den av församlingen föreslagna avgiftssatsen otvetydigt fick anses strida mot de förutsättningar som anges i begravningslagen. Kammarkollegiet fastställde avgiftssatsen i enlighet med ombudens förslag.

⁸ PM 2001

⁹ Bland annat PM 2009

¹⁰ Bland annat PM 2009

Även inför en sammanslagning av flera begravningshuvudmän bör ackumulerade över- och underskott undvikas.¹¹

Lokaler för förvaring och visning och för begravningsceremoni

Till kostnader för begravningsverksamhet hör bland annat kostnader för att anordna och hålla tillräckligt antal gravplatser och kostnader för exempelvis byggnader och andra anordningar som erfordras för att kunna göra detta. Även kostnader för ceremonilokaler helt utan religiösa symboler ingår i begravningsavgiften och det åligger huvudmannen att tillhandahålla eller kunna anvisa en sådan lokal för dem som inte tillhör Svenska kyrkan (prop. 1998/99:38 s. 99 och 117).

En rättvisande särredovisning måste bygga på att begravningsverksamheten endast påförs kostnader som faktiskt har samband med verksamheten. Begravningsverksamheten bör inte drabbas av annan kostnad än den realistiskt beräknade kostnaden för faktiskt utnyttjande av lokalen.¹²

Religiösa ceremonier och symboler; bärare, klockringning m.m.

Kostnader som kan hänföras till avskedsceremonin – med bortseende från kostnaderna för att tillhandahålla lokal för ceremonin – ska inte till någon del ska täckas av den allmänna begravningsavgiften. Kostnaden för så kallad processionsbärning får därför inte belasta begravningsverksamheten.¹³

Kostnader för begravningsgudstjänst ska inte ingå i underlaget för begravningsavgiften, varken direkt eller i form av inomkyrklig clearing.¹⁴

Klockringning i samband med begravning är inte något som ingår i någon av de åtgärder som har direkt samband med

¹¹ Kammarkollegiets beslut om avgiftssatser för begravningsavgift 2011-11-28

¹² PM 2007

¹³ Kammarkollegiets beslut 2002-08-09, dnr. 409-10708-01, och PM 2005

¹⁴ PM 2006

begravningsverksamheten. Kostnader för renovering av klockstaplar etc. hör därför inte till begravningsverksamheten.¹⁵

Kostnader för montering av ett järnkors har felaktigt belastat begravningsverksamheten. Den aktuella markeringen av gravar med en religiös symbol ingår inte i begravningsverksamheten.¹⁶

Kyrkogårdsmur

En kyrkomur – som omgärdar såväl kyrka som begravningsplats – får som regel till en inte obetydlig del anses vara hänförlig till begravningsplatsen (bland annat som avskiljare mellan vigd och ovigd jord). Att sköta underhållet av en sådan mur måste åtminstone delvis vara en uppgift som faller inom begravningsverksamheten.¹⁷

Enligt Kammarkollegiets praxis sedan 2017 kan renovering av kyrkomur inte alltid bekostas av begravningsavgiften, utan det måste göras en bedömning i varje enskilt fall. Vid bedömningen tas exempelvis hänsyn till murens värde för begravningsplatsen och var muren ligger, om den endast omgärdar begravningsplatsen eller även andra byggnader som gör att det skulle vara motiverat att även använda kyrkoavgiften.

Sådant som i sin helhet går att härleda till begravningsverksamheten kan bekostas av begravningsavgiften. En mur runt begravningsplats får anses höra till begravningsverksamheten och kostnader för underhåll ska i normalfallet gå på begravningsavgiften.

Sådant som kan härledas till *både* begravningsverksamheten och övrig verksamhet kan inte generellt i sin helhet alltid bekostas av begravningsavgiften, exempelvis en mur som omgärdar både kyrka och begravningsplats. I dessa fall kan det vara aktuellt att kostnader för underhåll delas mellan begravningsavgiften och kyrkoavgiften alternativt att underhåll bekostas av kyrkoantikvarisk ersättning.

¹⁵ PM 2009

¹⁶ Kammarkollegiets beslut 2023-11-28, dnr 17.1-10406-2023

¹⁷ PM 2002

Värdering av kyrkogårdsmark

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 (2 kap. 1 § begravningslagen).

I PM inför fastställande av avgiftssatser 2010 konstaterades beträffande en huvudman att det inte har framkommit att huvudmannen haft kostnader för att anskaffa den aktuella kyrkogårdsmarken med det belopp som tagits upp i underlaget för förslaget till begravningsavgiftssats. Eftersom församlingen inte har haft kostnader motsvarande det upptagna beloppet skulle den av församlingen förordade värderingen innebära att församlingen tillgodogjorde sig ersättning från begravningsverksamheten som inte motsvarades av några reella utgifter. Det kan inte anses förenligt med begravningslagens bestämmelser att på detta sätt påföra begravningsverksamheten kostnader och tillgodoföra församlingsverksamheten intäkter för något som inte motsvaras av verkliga kostnader.

Kyrkoval

Begravningsavgiften betalas av alla, inte bara av dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Det är dock bara de som är medlemmar i Svenska kyrkan som har rätt att rösta i kyrkoval. Därmed är det bara de som har möjligt att genom valet påverka hur begravningsverksamheten leds. Lagstiftaren har emellertid beslutat att Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter ska vara huvudmän för begravningsverksamheten i samtliga kommuner utom i Stockholm och Tranås. Ledningen för Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter utses genom kyrkovalet. Därmed utses även ledningen för begravningsverksamheten genom detta val. Kyrkoråd och kyrkofullmäktige fattar i olika utsträckning beslut rörande begravningsverksamheten. Eftersom begravningsverksamheten ska bära sina egna kostnader ska även skälig del av kostnaderna för kyrkovalet, kyrkofullmäktige och kyrkoråd belasta begravningsverksamheten.¹⁸

¹⁸ PM 2010

Kyrkoblاد/församlingsblad

Det förekommer att kostnader för kyrkoblاد/församlingsblad budgeteras under gemensam administration. Begravningsavgiften ska inte användas till annat än det som anges i begravningslagen. Stora delar av informationsverksamheten berör ofta bara den kyrkliga verksamheten. Det är därför viktigt att noggrant utreda i vilken grad informationen kommer begravningsverksamheten tillgodo.¹⁹

Gravskötsel

Äldre skötselåtaganden som gjordes före relationsändringen och som inte täcks av fonderade medel får också betraktas som driftskostnader i begravningsverksamheten liksom skötsel som följer av kulturmiljövårdens krav, exempelvis underhåll av kulturhistoriskt intressanta gravanläggningar. Kostnader för frivilliga åtaganden rörande skötsel av enskilda gravplatser, som huvudmännen tar på sig efter relationsändringen, bör däremot inte belasta de medel som tas in genom den obligatoriska begravningsavgiften (prop. 1998/99:38 s 115).

Kostnader för utförande av gravskötsel har redovisats inom begravningsverksamheten, medan motsvarande intäkter har redovisats vid sidan av begravningsverksamheten. Detta förfarande får otvetydigt anses strida mot de förutsättningar som anges i begravningslagen.²⁰

Kostnader för gravskötsel i form av vårstädning, enklare riktning av sten, trimning samt bortplockning av blommor för gravar som saknade gravskötselavtal har, i strid med begravningslagens bestämmelser, belastat begravningsverksamheten. Den föreslagna avgiftssatsen fick mot denna bakgrund otvetydigt anses strida mot de förutsättningar som ges i begravningslagen.²¹

Kostnader för gravskötsel i form av kantgräsklippning har i strid med begravningslagens bestämmelser belastat begravningsverksamheten.

¹⁹ PM 2009

²⁰ PM 2001

²¹ Kammarkollegiets beslut 2012-11-30, dnr. 17.1-05400-2012

Den föreslagna kostnaden fick mot denna bakgrund uppenbart anses strida mot förutsättningarna i begravningslagen.²²

Skötsel av återlämnade och återtagna gravanordningar

Om det finns en kulturhistorisk inventering och värdering av de enskilda gravanordningarna och de kulturhistoriskt värdefulla är tydligt markerade på gravvårdskarta eller motsvarande (på plats), eller är uppförda i inventarieförteckningen (flyttade från sin plats och uppställda) så kan skötseln bekostas av begravningsavgiften. Det är den *enskilda gravanordningen* som ska bedömas om den är kulturhistoriskt värdefull. Samtliga gravanordningar bedöms alltså inte per automatik som kulturhistoriskt värdefulla.²³

Kostnader för skötsel av återlämnade gravplatser som inte är kulturhistoriskt värdefulla har i strid med begravningslagens bestämmelser belastat begravningsverksamheten. De föreslagna kostnaderna fick mot denna bakgrund uppenbart anses strida mot förutsättningarna i begravningslagen.²⁴

Ansökningar till länsstyrelsen

Kostnader för framtagande och hantering av ansökningar till länsstyrelsen om borttagande av gravsten har i strid med begravningslagens bestämmelser belastat begravningsverksamheten. Den föreslagna kostnaden fick mot denna bakgrund uppenbart anses strida mot förutsättningarna i begravningslagen.²⁵

Stenhuggeri

Uppstartskostnader gällande stenhuggeriverksamhet för kulturgravar har i strid med begravningslagens bestämmelser belastat begravningsverksamheten. Stenhuggeriverksamhet ingår inte i begravningsverksamheten. Den föreslagna kostnaden fick mot denna

²² Kammarkollegiets beslut 2019-11-27, dnr 17.1-07272-2019

²³ Kammarkollegiets informationsskrivelse 2020-05-05, dnr 17.1-4638-2020

²⁴ Kammarkollegiets beslut 2020-11-25, dnr 17.1-09051-2020, beslut 2022-11-24, dnr 17.1-7407-2022 och beslut 2023-11-28, dnr 17.1-10406-2023

²⁵ Kammarkollegiets beslut 2020-11-25, dnr 17.1-09051-2020

bakgrund uppenbart anses strida mot förutsättningarna i begravningslagen.²⁶

²⁶ Kammarkollegiets beslut 2023-11-28, dnr 17.1-10406-2023