

RiR 2006:7

Begravningsverksamheten

– förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?

ISBN 91 7086 073 4

RiR 2006:7

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Finansdepartementet
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2006-03-29
Dnr 31-2005-0966

Begravningsverksamheten

– förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?

Riksrevisionen har granskat de inslag i den statliga kontrollen och tillsynen av begravningsverksamheten som kom till i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Dessa inslag syftade till att göra kyrkans fortsatta huvudmannaskap förenligt med principerna om religionsfrihet och demokratisk styrning. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

Företrädare för regeringen samt de myndigheter och organisationer som bidragit med underlag till granskningen har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till denna rapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Rolf Larsson* (projektledare) har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jan-Eric Furubo* och revisionschef *Annika Nordlander Finn* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Rolf Larsson

För kännedom:

Länsstyrelserna

Kammarkollegiet

Svenska kyrkans Församlingsförbund

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund

Kyrkostyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Revisionsfrågor	13
1.2 Avgränsning	13
1.3 Granskningens underlag	14
1.4 Disposition	14
2 Bakgrund	15
2.1 Religionsfrihet och demokratisk styrning	15
2.2 Begravningsavgifternas storlek och spridning	19
3 Ombuden och länsstyrelserna	23
3.1 Hur ombuden utses	23
3.2 Ombudens verksamhet	24
3.3 Länsstyrelsernas åtgärder i samband med ombudens rapporter	27
3.4 Länsstyrelsernas tillsyn i övrigt	28
3.5 Iakttagelser	28
4 Fastställandet av begravningsavgiften	31
4.1 Kammarkollegiets roll	31
4.2 Tillämpningen av kravet på särredovisning	34
4.3 Iakttagelser	35
5 Slutsatser och rekommendationer	37
5.1 Slutsatser	37
5.2 Rekommendationer	40
Bilaga 1 – Några begrepp	41
Bilaga 2 – Ombudens årsberättelser	45
Referenser	49

Sammanfattning

Statens och Svenska kyrkans relationer ändrades den 1 januari 2000. För begravningsverksamheten medförde reformen inga avgörande förändringar. Svenska kyrkans församlingar eller samfälligheter behöll ställningen som huvudmän för denna verksamhet.¹

Kostnaderna för begravningsverksamheten var 2,9 miljarder kronor år 2004. Verksamheten finansieras genom en obligatorisk inkomstrelaterad begravningsavgift och tas ut i skatteliknande former. Skillnaden mellan huvudmännens avgiftssatser kan vara 15-faldig. Det betyder att avgiften för en genomsnittlig beskattningsbar inkomst samma år kunde variera mellan 115 och 2 204 kronor.

Kammarkollegiet fastställer årligen för var och en av de ca 800 kyrkliga huvudmännen avgiftssatsen för den begravningsavgift de får ta ut av dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Att huvudmannskapet lämnades oförändrat var en del i den politiska överenskommelse som gjorde reformen möjlig. Att Svenska kyrkan fick behålla huvudmannskapet var dock förenat med två problem av principiell art. Det ena problemet gällde *religionsfriheten*, som garanteras i både regeringsformen och Europakonventionen. Det andra problemet gällde den *demokratiska styrningen* av en verksamhet som alla folkbokförda måste bidra till. Hur skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan kunna utöva *inflytande och kontroll* över begravningsverksamheten?

Riksdagen beslutade därför samtidigt om vissa speciella arrangemang för att säkerställa att det kyrkliga huvudmannskapet inte kom i konflikt med kraven på religionsfrihet och demokratisk styrning. Begravningsverksamhetens kostnader och intäkter skulle särredovisas. Särskilda av länsstyrelserna utsedda ombud fick till uppgift att löpande granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Ombuden sågs som en förstärkning av den tillsyn som länsstyrelserna har att utöva. Kammarkollegiet fick uppdraget att årligen fastställa de kyrkliga huvudmännens uttag av begravningsavgift från dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

¹ Med undantag av Stockholm och Tranås där huvudmannskapet sedan tidigare var kommunalt.

Revisionsfrågor

Den övergripande frågan för Riksrevisionens granskning är om dessa inslag i regleringen av begravningsverksamheten, avseende religionsfrihet och demokratisk styrning, fungerar så att de som inte tillhör Svenska kyrkan kan känna förtroende för att deras intressen tillvaratas. Frågan kan konkretiseras i ett antal delfrågor:

1. Bedrivs de särskilda ombudens granskning av begravningsverksamheten i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen?
2. Bedriver länsstyrelserna sin tillsyn över begravningsverksamheten och sina uppgifter vad gäller ombuden i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen?
3. Säkerställs genom Kammarkollegiets och länsstyrelsernas verksamhet att begravningsavgifterna och församlingarnas redovisning är i enlighet med kraven i begravningslagen?

Slutsatser

Ombuden och länsstyrelserna

Ombuden utses av länsstyrelserna. Många ombud företräder mycket aktivt icke-medlemmarnas intressen. Huvuddelen av ombuden framstår dock som tämligen eller mycket passiva. Granskningen visar också att länsstyrelserna vanligen inte gör någon egen prövning av kommunernas förslag till ombud.

Ombudens årsberättelser till länsstyrelserna innehåller oftast lite information. Det är därför inte troligt att länsstyrelserna genom årsberättelserna får en tydlig bild av hur ombuden fullföljer sina skyldigheter eller av hur begravningsverksamheten i länet fungerar. Trots detta begär länsstyrelserna vanligen inte att ombuden kompletterar ofullständiga årsberättelser. Flertalet länsstyrelser genomför inte heller någon egen tillsyn utöver den kontroll av begravningsverksamheten som ombuden svarar för.

Otillräcklig kontroll av särredovisningen

Kravet på särredovisning var ett viktigt inslag i riksdagens beslut om begravningsverksamheten. Genom särredovisningen skulle de som står utanför kyrkan kunna vara förvissade om att begravningsavgiften inte används för att finansiera den inomkyrkliga verksamheten. Modellen för hur särredovisningen skulle utformas överläts åt kyrkan att be-

stämma. Denna modell tycks vara väl ägnad, enligt en särskild studie som Riksrevisionen låtit utföra, att ge en rättvisande bild av begravningsverksamhetens kostnader.

Den statliga kontrollen av och inblicken i huvudmännens faktiska redovisning är dock mycket begränsad. Länsstyrelserna får genom årsberättelserna ingen eller mycket knapphändig information om särredovisningen. Kammarkollegiets bild baserar sig på dels ett begränsat antal egna stickprov, dels yttranden från de få ombud som årligen invänder emot huvudmännens förslag till avgiftsuttag. Invändningarna avser årligen normalt mindre än en procent av huvudmännen.

Av detta följer att de som inte är medlemmar i Svenska kyrkan inte kan få veta hur stor risken är, att de, genom begravningsavgiften, är med och finansierar kyrkans övriga verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Kammarkollegiet så gott som undantagslöst godtar församlingarnas avgiftsförslag även om ombuden riktat invändningar mot dem.

Regeringen har inte följt verksamheten

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte aktivt följt hur de arrangemang riksdagen beslutat fungerar i praktiken. Regeringen har inte följt utvecklingen och inte heller vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som finns. Det bör ses mot bakgrund av att riksdagens beslut innebar ett nytt statligt åtagande gentemot den femtedel av befolkningen som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionens samlade bedömning är 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.

Rekommendationer

De brister som framkommit i granskningen är sådana att det är möjligt att vidta olika åtgärder så att de arrangemang som riksdagen beslutat om kan fungera som avsett. Riksrevisionen vill därför rekommendera regeringen och länsstyrelsen att överväga följande åtgärder:

Regeringen bör överväga

- att göra det tydligt att ombudsfunktionen och därmed ombuden är till för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan,
- att uppgiften som begravningsombud i första hand ska ges till personer som står utanför Svenska kyrkan samt att förtydliga vilka kvalifikationskrav i övrigt ombuden bör uppfylla,
- att uppdra åt länsstyrelserna att använda ett enhetligt formulär för ombudens årsberättelser för att det ska vara möjligt att mer systematiskt följa hur ombudens verksamhet utvecklas,
- att ställa krav på återrapportering från länsstyrelserna rörande ombudens verksamhet och länsstyrelsernas egen tillsyn,
- att förtydliga vilken ambitionsnivå som skall gälla för inblicken i huvudmännens redovisning av de faktiska kostnaderna för begravningsverksamheten.

Länsstyrelserna bör överväga

- att ge varje ombud ett stöd i form av utbildning men också tillfällen till erfarenhetsutbyte,
- behovet av egna tillsynsinsatser över begravningsverksamheten utöver den som ombuden svarar för.

1 Inledning

Relationen mellan staten och Svenska kyrkan ändrades den 1 januari 2000. Riksdagen beslutade dock att relationsändringen inte skulle medföra någon förändring av kyrkans ställning som huvudman för begravningsverksamheten.

Fortsatt kyrkligt huvudmannaskap

Det oförändrade huvudmannaskapet innebar att Svenska kyrkans församlingar eller samfälligheter fortsatte att ansvara för begravningsverksamheten i samtliga kommuner med undantag för Stockholm och Tranås. I dessa båda kommuner har sedan slutet av 1800-talet begravningsverksamheten varit en kommunal angelägenhet.

Begravningsverksamheten omfattar endast en del av de åtgärder som tillsammans utgör begravningsväsendet i vid mening. 2004 uppgick de samlade avgifterna för denna begravningsverksamhet till drygt 2,9 miljarder kronor.

Begravningsverksamhet används i begravningslagen som en sammanfattande benämning på de åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. I begravningsverksamheten ingår således inte sådana tjänster som vanligen ombesörjs av begravningsbyråer. Där ingår inte heller genomförandet av religiösa ceremonier eller lokaler som används för detta ändamål eller utsmyckning eller skötsel av individuella gravplatser.² Granskningen har således inte omfattat denna del.

Säkerställa religionsfrihet och demokratisk styrning

Det oförändrade huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var en del av den politiska överenskommelse som gjorde reformen möjlig och som enligt konstitutionsutskottet var "en väsentlig del av den samförståndslösning av stat-kyrkafrågan som eftersträvats sedan länge".³ Att kyrkan fick behålla huvudmannaskapet var dock förenat med två problem av principiell art. I både regeringens proposition och utskottets betänkande ägnades stort utrymme åt att diskutera dem. Båda problemen kan sägas gälla hänsynstagan- det till den del av befolkningen som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Sedan mer än tre decennier har denna andel kontinuerligt ökat. År 2004 stod drygt 22 procent av befolkningen utanför kyrkan.

² Innebörden av begreppet begravningsverksamhet framgår av i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). Se också bilaga 1 för definitioner av olika begrepp.

³ Bet.1998/99:KU18, s. 14.

Det ena problemet gällde *religionsfriheten*, som garanteras både i regeringsformen och Europakonventionen. Ett kyrkligt huvudmannaskap för begravningsverksamheten måste förenas med att den enskilde tillförsäkras ett särskilt skydd för att hennes religionsfrihet inte kränks.

Det andra problemet gällde den *demokratiska styrningen* av en verksamhet som alla skattebetalare måste bidra till. Problemet gällde mer precist hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skulle kunna utöva *inflytande och kontroll* över begravningsverksamheten. Begravningsverksamheten skulle även fortsättningsvis vara en offentlig angelägenhet som i skattelika former skulle finansieras genom en obligatorisk begravningsavgift. Endast kyrkans medlemmar skulle emellertid till ha möjlighet till inflytande och kontroll över verksamheten genom val till kyrkans beslutande organ.

Riksdagen beslutade därför om vissa speciella arrangemang för att säkerställa att det kyrkliga huvudmannaskapet inte kom i konflikt med krav på religionsfrihet och demokratisk styrning.

- Ett system med särskilda ombud infördes. Ombudens uppgift är att följa och granska de kyrkliga huvudmännens skötsel av begravningsverksamheten för att ta till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan.⁴ Länsstyrelserna fick uppgiften att förordna de särskilda ombuden och ta emot deras årsberättelser.
- Länsstyrelserna ska utöva tillsyn av begravningsverksamheten.⁵
- Kammarkollegiet fick uppgiften att för varje enskild kyrklig huvudman fastställa begravningsavgiften för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.
- Huvudmännen ålades i begravningslagen att särredovisa begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Genom särredovisningen skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan kunna vara säkra på att begravningsavgiften inte till någon del subventionerades av den kyrkliga församlingsverksamheten.
- De kyrkliga huvudmännen ska samråda med företrädare för andra trosamfund och andra parter vid anläggning, utvidgning eller väsentlig förändring av allmän gravplats. Samråd bör också ske vid förvaltningen av de särskilda gravplatserna.
- Huvudmännen skall tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund.⁶

Riksrevisionens granskning har inriktats mot dessa inslag i den statliga regleringen av begravningsverksamheten.

⁴ 10 kap. 1 § begravningslagen.

⁵ Länsstyrelserna hade redan före reformen ett tillsynsansvar för begravningsverksamheten och det ansvaret vidgades till att även avse de nya inslagen i regleringen av begravningsverksamheten. Se även avsnitt 2.1.2.

⁶ Även innan reformen var huvudmännen ålagda att tillhandahålla särskilda gravplatser. Genom reformen tillkom att ombuden särskilt ålades att bevaka huvudmännens samrådsansvar.

1.1 Revisionsfrågor

Den övergripande frågan för granskningen är om dessa inslag i regleringen av begravningsverksamheten, avseende religionsfrihet och demokratisk styrning, fungerar så att icke-medlemmar kan känna förtroende för att deras intressen tillvaratas. Denna fråga kan konkretiseras i ett antal delfrågor:

1. Bedrivs de särskilda ombudens granskning av begravningsverksamheten i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen?
2. Bedriver länsstyrelserna sin tillsyn över begravningsverksamheten och sina uppgifter vad gäller ombuden i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen?
3. Säkerställs genom Kammarkollegiets och länsstyrelsernas verksamhet att begravningsavgifterna och församlingarnas redovisning är i enlighet med kraven i begravningslagen?

1.2 Avgränsning

Granskningen är således avgränsad till de inslag som riksdagen beslutat om för att säkerställa att det oförändrade huvudmannskapet blir förenligt med religionsfrihet och demokratiskt inflytande. För tydlighetens skull bör det därför framhållas att granskningen därför inte omfattar följande:

- Frågor som gäller hur effektivt huvudmännen sköter begravningsverksamheten och därmed också hur kostnaderna för begravningsverksamheten varierar mellan olika huvudmän samt huvudmännens underlag till förslag till avgiftssats. Eftersom begravningsverksamheten inte är en statlig verksamhet kan den inte granskas enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Den kan inte heller granskas som en verksamhet till vilken det lämnas statsmedel i form av stöd.⁷
- Frågor som gäller hur länsstyrelser och Kammarkollegiet sköter andra uppgifter som regleras i begravningslagen och begravningsförordningen. För länsstyrelserna gäller det bl. a. deras överprövning av beslut vid tvister mellan efterlevande, spridande av aska m.m. För Kammarkollegiet gäller det uppgiften att fastställa clearingavgifter för ersättning mellan församlingarna då en avliden begravs inom en annan församling än där han eller hon var folkbokförd vid tidpunkten för dödsfallet.

⁷ 2 § lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

1.3 Granskningens underlag

Denna granskning bygger på information inhämtad genom

- en genomgång av aktuella bestämmelser vad gäller begravningsverksamheten samt tidigare utredningar, propositioner, utskottsutlåtanden och riksdags- och kyrkomötesprotokoll
- intervju med företrädare för Svenska kyrkans Församlingsförbund och genomgång av dokument från förbundet
- intervju med företrädare för Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund
- intervjuer med företrädare för Katolska kyrkan i Sverige, Judiska församlingen i Stockholm och Islamiska samarbetsrådet samt för de största svenska frikyrkorna
- intervju med företrädare för Kammarkollegiet och genomgång av dokument från myndigheten
- intervjuer med företrädare för Länsstyrelserna i Jönköpings län, Uppsala län, Södermanland län, Gävleborgs län, Skåne län samt Västra Götalands län.
- genomgång av årsberättelser för tidigare år från ombuden utsedda av de ovan nämnda länsstyrelserna samt till länsstyrelser inkomna skrivelser om begravningsverksamhet
- genomgång av samtliga ombuds årsberättelser avseende år 2004.
- brevfråga till samtliga länsstyrelser om åtgärder i anledning av ombudens rapporter och
- av anlitad konsult genomförd analys av Församlingsförbundets modell för särredovisning samt genomgång av särredovisningen i sex församlingar.

1.4 Disposition

Kapitel 2 beskriver de arrangemang som riksdagen beslutat om för att göra det kyrkliga huvudmannskapet förenligt med kraven på demokrati och religionsfrihet. I kapitlet beskrivs också begravningsavgiftens storlek och spridning. Kapitel 3 handlar om ombudens och länsstyrelsernas verksamhet och besvarar de två första revisionsfrågorna. Kapitel 4 handlar om den tredje revisionsfrågan, dvs. om länsstyrelsernas och Kammarkollegiets insatser säkerställer att begravningsavgifterna endast används till den verksamhet de är avsedda för. I kapitel 5 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Bakgrund

Den politiska process som ledde fram till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan pågick mer eller mindre intensivt under nära ett halvt sekel. Den resulterade i att riksdagen den 8 december 1995 fattade ett principbeslut om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan.⁸

För att klargöra hur boskillnaden mellan stat och kyrka skulle gå till tillsatte regeringen därefter ett antal utredningar om olika delfrågor. En sådan utredning gällde begravningsverksamheten.⁹ Utredningen lämnade sitt betänkande 1997.¹⁰ I utredningen diskuterades en rad av de frågor som blev viktiga beståndsdelar i regeringens förslag till reglering av begravningsverksamhet. Dessa förslag lades fram i den proposition om staten och trossamfundet som regeringen beslutade om i december 1998.¹¹

Riksdagen beslutade om ändringar i begravningslagen. Regeringen gjorde därefter konsekvensändringar i begravningsförordningen och vissa andra förordningar som berör begravningsverksamheten.

I detta kapitel beskrivs de delar i regleringen av begravningsverksamheten som har betydelse för upprätthållandet av kraven på religionsfrihet och demokratisk styrning av begravningsverksamheten. I kapitlet beskrivs också begravningsverksamhetens ekonomiska omfattning och hur avgifterna varierar.

2.1 Religionsfrihet och demokratisk styrning

Det kyrkliga huvudmannaskapet över begravningsverksamheten sågs av riksdagen som problematiskt. Riksdagen beslutade därför om vissa arrangemang för att säkerställa att det kyrkliga huvudmannaskapet inte kom i konflikt med kraven på religionsfrihet och demokratisk styrning.

Särredovisning

Begravningslagen innehåller krav på särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader och intäkter.¹² Kravet på särredovisning har stor principiell betydelse. Regeringen betonade i propositionen, Staten och trossamfundet, vikten av att de personer som inte tillhör kyrkan kan förvissa sig om att begravningsavgiften oavkortat går till begravningsverksamheten. Den bör där-

⁸ Prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr.1995/96:84.

⁹ Dir. 1995:162.

¹⁰ SOU 1997:42.

¹¹ Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr.1998/99:176.

¹² 9 kap. 4 § begravningslagen.

för vara skild från övrig kyrklig verksamhet och dess intäkter och kostnader särredovisas. Regeringen ansåg det vara ”en uppgift för huvudmännen att själva utforma en särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader och intäkter som ger ett rättvisande underlag för fastställandet av begravningsavgiften”.¹³

Särskilda gravplatser

Begravningslagen innehåller också regler om att huvudmännen ska tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund, antingen inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde.¹⁴ Lagen anger också att huvudmannen bör samråda med dem som inte tillhör något kristet samfund i frågor som rör förvaltningen av de särskilda gravplatserna. Vid anläggning, utvidgning eller väsentlig förändring av en allmän begravningsplats ska dessutom församlingen samråda med företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter.

Dessa samrådsregler var enligt regeringens mening en förutsättning för att det kyrkliga huvudmannskapet över de särskilda begravningsplatserna skulle vara förenligt de bestämmelser om religionsfrihet som finns i regeringsformen (2 kap. 1 § 6) och i Europakonventionen. Enligt regeringen förutsatte huvudmannskapet att det även skapades särskilda möjligheter till insyn och inflytande genom en ”förstärkt tillsyn genom ombud” och ”särskilda regler om samråd”.¹⁵

Handlingars offentlighet

Begravningsverksamheten är en samhällsangelägenhet och har inslag av myndighetsutövning. Riksdagen beslutade därför att offentligträttslig handlingsoffentlighet skulle gälla för handlingar som avser begravningsverksamheten även efter relationsförändringen.¹⁶

2.1.1 Statens kontroll av huvudmännen

Begravningslagen innehåller också bestämmelser om att huvudmännens verksamhet ska kontrolleras genom särskilda ombud och av länsstyrelserna.

Särskilda ombud ska granska de kyrkliga huvudmännen

Regeringen konstaterade i propositionen från 1999 att när huvudmannen för begravningsverksamheten är kyrklig skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan

¹³ Prop.1998/99:38, s.110.

¹⁴ 2 kap. 2 § begravningslagen.

¹⁵ Prop. 1998/99:38, s. 106.

¹⁶ 10 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och 1 kap 8 § Sekretesslagen (1980:100).

sakna möjlighet att påverka eller delta i beslut om verksamheten. Riksdagen beslutade därför om särskilda ombud med uppgift att granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara dessa gruppers intressen. För varje kommun förordnar länsstyrelserna ett eller flera sådana ombud; dock ej i Stockholm och Tranås där begravningsverksamheten är kommunal.

Ombudens verksamhet regleras i begravningslagen.¹⁷ Bestämmelserna innebär i huvudsak följande:

- Församlingen ska låta ombudet få tillgång till samtliga handlingar.
- Ombuden har rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekande då begravningsverksamheten behandlas i församlingens sammanträden.
- Ombuden ska kontrollera att samråd med andra trossamfund sker enligt vad som bestäms i begravningslagen.¹⁸ Ombuden ska också verka för att församlingen även i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.
- Ombuden ska underrätta länsstyrelsen om det finns anledning att rikta någon anmärkning mot begravningsverksamheten.
- Ombuden har rätt till ersättning för sitt arbete och sina kostnader. Ersättningen betalas av huvudmannen och belastas som kostnad begravningsverksamheten. Ersättningarnas storlek regleras i begravningsförordningen.¹⁹

Ombuden har således en mycket central roll för att göra det kyrkliga huvudmannskapet förenligt med kraven på religionsfrihet och demokratisk kontroll. Regeringen ansåg i propositionen att ombudsinstitutionen, sedan några års erfarenhet vunnits, borde följas upp och utvärderas.²⁰

Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten sker på två sätt.

För det första utövar länsstyrelserna, såsom framgått, tillsyn genom ombuden. Länsstyrelserna utser ombuden och följer deras verksamhet. Detta sker genom att de enligt begravningsförordningen är mottagare av deras årsberättelser och att de också kan entlediga ombud som inte fullgör sina skyldigheter på ett tillfredställande sätt.²¹

För det andra ska länsstyrelserna själva utöva tillsyn över begravningsverksamheten. Denna tillsynsuppgift följer av att begravningslagen innehåller bestämmelser om att länsstyrelserna har rätt att vid vite förelägga en hu-

¹⁷ 10 kap. 1 § begravningslagen. Regeringen har meddelat närmare föreskrifter om begravningsombuden i begravningsförordningen (1990:1147).

¹⁸ 2 kap. 2 § andra stycket andra meningen begravningslagen.

¹⁹ 10 kap. 6 § begravningslagen och BF 53-57 §§ begravningsförordningen.

²⁰ Prop. 1998/99:38, s. 128.

²¹ 52 och 58 §§ begravningsförordningen.

vedman att fullgöra sina skyldigheter enligt begravningslagen.²² Regeringen anser i propositionen att av rätten att förelägga vite ”följer indirekt att länsstyrelserna får ett ansvar för att verksamheten sköts enligt lag”.²³

Relationen mellan dessa två vägar för länsstyrelsens tillsyn diskuteras i förarbetena till begravningslagen. Regeringen klargör att ”länsstyrelsernas tillsynsansvar över verksamheten bör kvarstå oförändrat” även efter tillkomsten av ombudsinstitutionen.²⁴ Regeringen beskriver också ombuden ”som en förstärkning av länsstyrelsernas tillsynsfunktion” och alltså inte som en ersättning för den.²⁵

Kammarkollegiet fastställer begravningsavgifterna

Kammarkollegiet ska enligt begravningsförordningen fastställa den begravningsavgift de kyrkliga huvudmännen får ta ut av dem som inte tillhör Svenska kyrkan.²⁶

Regeringen föreslog i propositionen att de kyrkliga huvudmännen själva skulle få fastställa begravningsavgiften. Riksdagen ansåg dock att staten borde svara för det *formella* fastställandet av begravningsavgiften för dem som inte tillhör kyrkan.

Konstitutionsutskottet ansåg att en förutsättning för att ett organ som inte är statligt eller kommunalt ska kunna ges rätt att meddela beslut om offentligt tvångsavgifter är att beslutet kan ses som ett förvaltningsbeslut och inte som normgivning. Utskottet ansåg vidare att församlingarnas beslut om avgiftssats i princip ska betraktas som normbeslut. Regeringsformens regler om normgivning borde således tillämpas när det gäller fastställandet av avgiftssatsen.

Från denna utgångspunkt är det nödvändigt, skriver utskottet ”att ett offentligt organ får en formell beslutanderätt i fråga om avgiftssatsen för i vart fall dem som inte tillhör Svenska kyrkan”. Utskottet anför vidare:

En ordning med statligt beslutsfattande behöver enligt utskottets mening inte innebära att församlingarnas utrymme för att i praktiken bestämma avgiftens storlek inskränks. Myndighetens beslutandefattande bör i detta syfte därför förenas med en förslagsrätt för församlingen... Om de (församlingarna) inte har stor frihet att – inom ramen för det utrymme begravningslagen ger – ha ett avgörande inflytande i fråga om inkomster kan huvudmannskapet uttunnas på ett sätt som inte är acceptabelt. Av central betydelse är också att den avgiftssats

²² 11 kap. 2 § begravningslagen.

²³ Prop. 1998/99:38, s.132.

²⁴ Citatet refererar till den tillsyn som länsstyrelserna hade även före kyrkans skiljande från staten, prop. 1998/99, s. 132.

²⁵ Prop. 1998/99:38, s. 129.

²⁶ 9 kap. 4 § begravningslagen och 2 § förordningen om begravningsavgift (SFS 1999:729).

som fastställs för dem som inte tillhör Svenska kyrkan inte bör skilja sig från den avgiftssats för begravningsverksamheten som skall gälla för dem som tillhör Svenska kyrkan. Beslutande myndighets utrymme för att komma fram till en annan avgiftssats än den föreslagna kan i princip anses vara begränsad till de fall då avgiftssatsen otvetydigt strider mot de förutsättningar som ges i begravningslagen.²⁷

Riksdagen beslutade i enlighet med konstitutionsutskottet, och regeringen uppdrog senare åt Kammarkollegiet att fastställa avgiftssatserna för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

2.2 Begravningsavgifternas storlek och spridning

Som framgått finansieras begravningsverksamheten genom en obligatorisk begravningsavgift som betalas av alla som är folkbokförda i landet. Avgiften hanteras som en skatt och betalas till huvudmannen för begravningsverksamheten inom det område där den avgiftsskyldige är folkbokförd. Avgiften är således inkomstrelaterad och beräknas på grundval av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara förvärvsinkomsten.

De senaste uppgifterna i statistiken över taxeringsutfallet avser taxeringsåret 2004. Det året betalade 6,6 miljoner inkomsttagare (fysiska personer) sammanlagt 2,9 miljarder kronor i begravningsavgift. För hela riket var avgiften per inkomsttagare i genomsnitt 436 kronor vilket motsvarar en avgiftssats på 0,34 kronor.

Stora skillnader

Spännvidden mellan den lägsta och den högsta avgiftssatsen är betydande. År 2006 är skillnaden femtonfaldig mellan den lägsta (0,07 kronor) och den högsta (1,04 kronor) avgiftssatsen.

I Tabell 1 nedan är de kyrkliga huvudmännen sorterade i intervall efter avgiftssatsens storlek år 2004. Det året var antalet huvudmän 832. I de två lägsta avgiftsintervallen understeg avgiftssatsen 0,20 kronor. Där fanns drygt 13 procent av huvudmännen men deras andel av befolkningen uppgick till nästan 38 procent. I de intervall där avgiftssatsen översteg 0,40 kronor fanns nästan 19 procent av huvudmännen men de representerade endast något mindre än 11 procent av befolkningen.

²⁷ Bet.1998/99:KU18, s. 16-17.

Tabell 1: Andelen huvudmän och folkmängd per avgiftsintervall år 2004.

Avgiftssats, intervall	procentandel av huvudmännen	procentandel av folkmängden
< 0,10	1,1	2,8
0,10 – 0,19	12,4	35,0
0,20 – 0,29	26,8	31,2
0,30 – 0,39	30,8	20,3
0,40 – 0,49	16,6	6,8
0,50 – 0,59	7,8	2,8
0,60 – 0,69	3,2	0,9
>= 0,70	1,3	0,3
Totalt	100,0	100,0

Skillnaderna i de avgifter som betalas kan uppgå till betydande belopp. Enligt statistiken över taxeringsutfallet för år 2004 var den genomsnittliga beskattningsbara förvärsinkomsten för fysiska personer 192 000 kronor. För den inkomsten och beroende på huvudmannatillhörighet kunde det året begravningsavgiften som mest variera mellan 115 och 2 208 kronor. För ett hushåll med två genomsnittsinkomster skulle i ett livsinkomstperspektiv (40 år) skillnaden uppgå till drygt 167 000 kronor. Det motsvarar nästan en genomsnittlig årsinkomst.

Vad beror avgiftsskillnaderna på?

Dessa skillnader har varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Svenska kyrkans Församlingsförbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) har nyligen och oberoende av varandra belyst avgiftsskillnadernas orsaker.²⁸

Båda organisationerna är ense om att befolkningsunderlaget är den enskilda faktor som har störst betydelse för de avgiftsskillnader som finns mellan huvudmännen. År 2004 hade tre fjärdedelar av huvudmännen en befolkning som understeg 10 000 invånare och hade sammanlagt en tredjedel av landets befolkning. Drygt hälften av de 832 huvudmännen betjänade vardera mindre än 5 000 invånare och hade tillsammans 16 procent av befolkningen. Ungefär samma andel av befolkningen hade de fem största huvudmännen, som vardera betjänade mer än 100 000 invånare.

Församlingsförbundet anser att skillnader i skattekraft (beskattningsbar inkomst per capita) är den näst viktigaste faktor som inverkar på begravningsavgiften. Är skattekraften låg krävs, under i övrigt lika omständigheter, en större ökning av avgiftssatsen för att uppnå en bestämd intäktsökning.

²⁸ Svenska kyrkans Församlingsförbund: Förbundsinfo Nr 20–2005. SKKF: Den framtida begravningsverksamheten (odaterad promemoria).

Utan inbördes rangordning pekar församlingsförbundet på ytterligare ett antal lokalt varierande faktorer som inverkar på huvudmännens kostnader. Några exempel på sådana faktorer:

- Den ärvda strukturen: Kyrkogårdarna och begravningsplatserna ligger där de ligger. Även om befolkningsunderlaget minskar går det inte att centralisera verksamheten till nya och stora enheter.
- Gravskötselskulden: Under en stor del av 1900-talet åtog sig huvudmännen att sköta gravplatser för längre tid eller "för all framtid" och ofta mot ersättningar som visat sig vara otillräckliga i förhållande till kostnadsutvecklingen. I samband med riksdagens beslut 1999 bestämdes att dessa åtaganden skulle finansieras med begravningsavgifterna i de fall fonderade medel inte räcker till.
- Kapitalkostnader: Enligt övergångsbestämmelser i den modell för särredovisning av begravningsverksamheten som Svenska kyrkans församlingsförbund tog fram, skulle samtliga identifierbara investeringar som gjordes under 1990-talet föras upp i anläggningsregistret och därigenom medföra avskrivningsbehov i den fortsatta driften. Huvudmän som genomfört betydande investeringar under denna period fick därigenom högre kapitalkostnader än övriga huvudmän.

Sedan år 2000 har antalet huvudmän minskat från 879 till dagens 803, vilket kan tolkas som att det inom begravningsverksamheten pågår en strukturförändring i riktning mot färre och större enheter. Under samma tid har också skett en måttlig sänkning av den genomsnittlige huvudmannens avgiftsuttag – från 0,37 till 0,33 kronor.

3 Ombuden och länsstyrelserna

Detta kapitel belyser de två första revisionsfrågorna i granskningen. Den första frågan gäller om ombudens granskning bedrivs i enlighet med kraven i begravningslagen och begravningsförordningen. Den andra frågan gäller om länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten och uppgifter vad gäller ombuden bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser.

3.1 Hur ombuden utses

Länsstyrelserna ska enligt begravningslagen utse ombud för en tid av fyra år. År 2004 var 304 personer utsedda att vara ombud hos de för närvarande 803 kyrkliga huvudmännen. Vanligen utses ett ombud per kommun. Det gäller även när det finns flera kyrkliga huvudmän i kommunen.

Begravningsförordningen anger att länsstyrelserna ska bereda kommunerna tillfälle att föreslå personer som är lämpliga för uppdraget. Ombuden förordnas på fyra år räknat från den 1 januari året efter att val hållits till kommunfullmäktige.²⁹

Inför den första omgången av förordnanden skrev samtliga intervjuade länsstyrelser till kommunerna och bad om förslag på lämpliga personer. De personer som föreslogs blev också förordnade. Samma förfaranden har där efter använts när vakanser uppstått samt vid den andra omgången efter valet år 2002.

De intervjuade länsstyrelserna uppger att de vanligen inte gör någon närmare prövning av lämpligheten hos de personer kommunerna föreslår. I några fall har frågor om jäv eller lämplighet i övrigt aktualiserats. Det har bl.a. gällt personer som haft eller har uppdrag i kyrkliga organ eller har ett yrke, t.ex. begravningsentreprenör, vars förenlighet med uppdraget föranlett diskussion. Enligt de uppgifter som lämnats till Riksrevisionen har detta dock inte lett till att man utsett en annan person än den av kommunen föreslagna. En länsstyrelse har dock uppgett att ett ombud entledigats beroende på felaktig tid- och kostnadsredovisning av sitt uppdrag.

De intervjuade länsstyrelsernas bedömning är att kommunerna ofta föreslår personer som har eller tidigare haft politiska uppdrag och då inte sällan inom kyrkan. Uppdraget att vara ombud uppfattas av kommunerna som ett politiskt förtroendeuppdrag. Ett skäl till detta kan vara, påpekas det i en intervju, att begravningsförordningen kopplar ombudens förordnandeperiod till de kommunala valen och mandatperioderna.³⁰

²⁹ 50 och 51 §§ begravningsförordningen.

³⁰ 51 § begravningsförordningen.

Varken kommunerna eller de intervjuade länsstyrelserna gör således någon mer ingående prövning i förhållande till de kvalifikationsgrunder som regeringen översiktligt berörde i proposition 1998/99:38. Där talas om att ombuden borde ha kunskap om och förståelse för olika religioner och deras begravnings seder samt god kompetens i ekonomiska och administrativa frågor.

I ett antal årsberättelser framgår att ombuden i sin yrkesutövning eller på annat sätt har anknytning till begravningsverksamheten eller kyrkans organisation. De är begravningsentreprenörer eller är verksamma inom kyrkan som anställda eller förtroendevalda. I en årsberättelse framgår att ombudet samtidigt är kyrkorådsordförande i en av de församlingar som omfattas av hans uppdrag som ombud.

3.2 Ombudens verksamhet

Riksrevisionen har tagit del av samtliga årsberättelser för 2004 som ombuden lämnat till länsstyrelserna. Årsberättelser kom länsstyrelserna till handa vid utgången av mars år 2005. I de sex län där intervjuer genomförts har revisionen även översiktligt gått igenom årsberättelserna för ytterligare minst två år.

Årsberättelserna är till både form innehåll av skiftande karaktär. Flertalet länsstyrelser har en mall eller ett formulär för årsberättelsen som man vill att ombuden använder. Även om en viss samordning mellan länsstyrelserna förefaller att ha ägt rum finns olika mallar för årsberättelserna. Detta beskrivs utförligare i bilaga 2.

Några länsstyrelser saknar viktiga frågor om ombudens verksamhet. Några mallar innehåller också frågor som är oklara och kan vara svåra att tolka för ombuden. Även i de län där ombuden får en mall från länsstyrelsen väljer ändå många ombud att inte använda den. I stället skriver man en mer allmänt hållen berättelse. Av dessa orsaker saknar därför många årsberättelser information om hur ombuden utfört sina grundläggande uppgifter. I bilaga 2 beskrivs årsberättelsernas skiftande karaktär i avseende på fullständighet, noggrannhet och tydlighet.

Dessa brister gör att länsstyrelserna i många fall inte genom årsberättelserna kan skaffa sig en bild av begravningsverksamheten i länet. Länsstyrelserna kan likaså inte heller tydligt se om ombuden faktiskt fullföljer de skyldigheter de har enligt lag och förordning. Årsberättelserna avspeglar också att många ombud har en oklar föreställning om det grundläggande syftet med uppdraget att vara ombud. Det är relativt vanligt att ombuden kommenterar företeelser som faller utanför granskningsuppgiften; ett sådant exempel är kommentarer om tillgången på borgerliga begravningsförrättare.

Eftersom årsberättelserna avser olika objekt (en huvudman eller flera huvudmän) är det även av det skälet svårt att få en mer samlad bild, på läns- eller riksnivå, av ombudens verksamhet och om begravningsverksamheten. Vanligast är att ombudet lämnar en årsberättelse som avser samtliga huvudmän i kommunen. Några ombud lämnar dock en årsberättelse för varje huvudman. I de fall det finns två ombud i en kommun lämnar de ibland en gemensam årsberättelse och i andra fall har de valt skriva varsin årsberättelse.

Årsberättelsernas skiftande karaktär minskar också revisionens möjligheter att få fram en kvantitativt preciserad bild av ombudens verksamhet. Att sammanställa information utifrån årsberättelserna kan inte liknas vid att sammanställa en enkätundersökning med i förväg bestämda frågor och svarsalternativ.

3.2.1 *En positiv bild av samarbetet med Svenska kyrkan*

I årsberättelserna ger ombuden i huvudsak en positiv bild av samarbetet med Svenska kyrkan. På eget initiativ kommenterar många ombud samarbetet i sådana termer. Få ombud rapporterar om samarbetsproblem. Det bör dock noteras att här har en förändring skett sedan systemet med ombud infördes år 2000. I de årsberättelser för tidigare år som Riksrevisionen gått igenom liksom i intervjuerna med länsstyrelserna framgår att samarbetssvårigheter inte var ovanligt de första åren.

Nästan två tredjedelar av ombuden deltar i sammanträden hos huvudmännen när begravningsfrågor behandlas. Många ombud som har flera huvudmän uppger dock att de deltar i sammanträden hos vissa av huvudmännen och avstår från att delta i sammanträden hos andra huvudmän. Många ombud hänvisar också till andra former av kontakter med huvudmännen, t.ex. per telefon och genom personliga sammanträffanden.

Den sammantagna bilden är här att ombuden i regel anser sig få information i den utsträckning de önskar. Ombuden har i allmänhet också olika sorters kontakter med huvudmännen för att orientera sig om aktuella frågor.

3.2.2 *Kontroll av samråd*

Årsberättelsernas skiftande karaktär gör att det finns en betydande osäkerhet om i vilken utsträckning ombuden faktiskt kontrollerar att samråd enligt begravningslagens krav sker med företrädare för andra trossamfund.

I de län där länsstyrelserna inte använt en mall för årsberättelsen är det sällsynt att ombuden i sin årsberättelse säger något om huvudmännens samråd. Några länsstyrelsemallar har ingen fråga om ombudets kontroll av huvudmännens samråd. Enligt begravningslagen ska huvudmannen samrå-

da med andra trossamfund och övriga berörda parter vid anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av allmän begravningsplats. Ibland frågas dock i länsstyrelsens mall om *ombudet självt* haft möjlighet att lämna synpunkter vid sådana förändringar.

Det framgår också att ombuden tolkat länsstyrelsens fråga om samråd på olika sätt. I vilken utsträckning ombuden faktiskt kontrollerar om samråd ägt rum är alltså svårbedömt. En rimlig tolkning av materialet är dock att det högst är en tredjedel av ombuden som kontrollerat om huvudmannen samrått enligt begravningslagens krav. Huruvida ombuden verkat för att huvudmännen i övrigt samrått med och informerat dem som inte tillhör Svenska kyrkan framgår vanligen inte av ombudens rapporter.

3.2.3 *Ombudens kontakter med dem som inte tillhör Svenska kyrkan*

Ombuden ska hålla kontakt med företrädare för andra trossamfund.³¹ Endast en mindre del av ombuden uppger att man haft sådana kontakter. I högst en fjärdedel av kommunerna uppger ombuden sig ha haft sådana kontakter. De kontakter som tagits har företrädesvis gällt andra kristna trossamfund. En ännu mindre andel av ombuden redovisar att man haft kontakt med icke-kristna trossamfund. Samma bild framkom i revisionens intervjuer med företrädare för andra trossamfund.

Ombud har på olika sätt försökt göra sin funktion känd, t.ex. genom lokalpressen, församlingsblad, framträdande i föreningar etc. Många ombud har också angett att enskilda tagit kontakt med dem. Ytterst få ombud påstår dock att detta är en omfattande verksamhet. Vanligen talas det om att ombudet kontaktats av några få personer.

3.2.4 *Ombudens yttrande över förslag till begravningsavgift*

En viktig uppgift för ombuden är att yttra sig till Kammarkollegiet över församlingarnas förslag till begravningsavgift.³² Av Kammarkollegiets redovisning framgår att mellan fem och tio ombud årligen har satt i fråga församlingarnas förslag till begravningsavgift (se vidare kap. 4).

Den bild som framgår i ombudens årsberättelser är att få ombud demonstrerar ett djupare engagemang i att granska huvudmännens förslag till begravningsavgift. Vanligen beskriver ombuden sina insatser i termer som att man "talat med kamrern", "gått igenom förslaget" etc. Påpekanden i sak är dock ytterligt sällsynta och lämnas endast av något enstaka ombud i varje län. Det finns också ombud som ser det som föga meningsfullt att granska

³¹ 49 § begravningsförordningen.

³² 49 § begravningsförordningen.

eller invända emot huvudmannens avgiftsförslag eftersom Kammarkollegiet närmast undantagslöst avvisar ombudens synpunkter (se vidare kap. 4).

3.2.5 *Anmärkningar och förslag*

Länsstyrelserna har i några fall frågat ombuden om det finns skäl till anmärkningar enligt 10 kap. 5 § begravningslagen. Sådana anmärkningar behöver inte riktas genom årsberättelserna utan kan även föras fram direkt i anslutning till att ett missförhållande konstateras. Det är dock rimligt att anta att ombuden nämner en sådan anmärkning i årsberättelsen oavsett när den gjorts under året. I årsberättelserna är anmärkningar ovanliga; de förekommer i 4 procent av årsberättelserna.

Länsstyrelserna har också frågat ombuden om man lämnat förändringsförslag om begravningsverksamheten till huvudmännen. Ombuden förefaller dock vanligen inte att uppfatta detta som sin uppgift. I 16 procent av kommunerna redovisar ombuden att man lämnat sådana förslag. Då bör också sägas att många av de förslag som ombuden redovisar i årsberättelserna faller utanför ombudens uppgifter enligt begravningslagen.

3.2.6 *Ombudens synpunkter på behovet av stöd*

Många ombud för i sina årsberättelser fram att man behöver stöd i sin verksamhet. Framför allt efterlyser de mer stöd från länsstyrelserna. Ombuden efterfrågar seminarier och träffar med sina kolleger och med representanter för länsstyrelserna och Kammarkollegiet.

Samtliga sex intervjuade länsstyrelser uppger att man ordnade sådana sammankomster när reformen sattes i sjön och ombuden var nyförordnade. Därefter har detta slag av arrangemang blivit allt ovanligare. Endast en av de intervjuade länsstyrelserna anordnar årligen en sådan träff med information och tillfälle till dialog.

3.3 **Länsstyrelsernas åtgärder i samband med ombudens rapporter**

Nästan samtliga ombud lämnar in en årsberättelse. För verksamhetsåret 2004 saknas, i det material revisionen erhållit från länsstyrelserna, årsberättelser från tio ombud.

Som framgått besvarar många ombud inte alla frågor i länsstyrelsernas formulär. Ett par av de länsstyrelser som intervjuats uppger att de påpekar för ombudet när årsberättelsen saknar sådan information som ska ingå. Syftet är då att ombudet nästa år skall lämna in en mer fullständig berättelse.

Därutöver föranleder ofullständiga årsberättelser vanligen inte några åtgärder från länsstyrelsernas sida.

En annan fråga är om länsstyrelserna vidtagit några åtgärder i sak i anledning av ombudens årsberättelser. Denna fråga har behandlats i de intervjuer som gjorts med sex länsstyrelser samt i en särskild brevfråga till samtliga länsstyrelser. Brevfrågan var formulerad enligt följande: "Hur många gånger har iakttagelser/anmärkningar som ombuden fört fram föranlett länsstyrelsen att själv gå i fortsatt dialog – skriftligt eller på annat sätt – med berörd huvudman, t.ex. för att klargöra saken eller för att tydliggöra bestämmelserna i begravningslagen/-förordningen?"

Ingen länsstyrelse har uppgett att ombudens årsberättelser föranlett kontakter med huvudmännen rörande själva begravningsverksamheten. Tre länsstyrelser nämner att de vidtagit åtgärder som gällt ombudens arbetsvillkor, dvs. att de i erforderlig utsträckning får tillgång till handlingar och blir kallade till sammanträden.

3.4 Länsstyrelsernas tillsyn i övrigt

Länsstyrelsernas tillsynsansvar är inte begränsat till att förordna ombuden och att ta del av deras rapporter. De har också att utöva tillsyn av de åligganden huvudmännen har enligt begravningslag och begravningsförordning.

De sex länsstyrelser som intervjuats uppger alla att man inte bedriver någon sådan egen tillsyn. Vid intervjuerna har det också kunnat konstateras att ingen av länsstyrelserna känner till i vilken omfattning behovet av särskilda begravningsplatser var tillgodosett i respektive län. De intervjuade länsstyrelserna gav i stället, med små variationer, uttryck för uppfattningen att länsstyrelsernas roll i tillsynen var begränsad till att förordna ombuden och i övrigt administrera ombudsinstitutionen. Som framgått upprätthåller långtifrån alla länsstyrelser en regelbunden dialog med sina ombud i form av konferenser eller träffar för information och erfarenhetsutbyte.

3.5 Iakttagelser

Ombudens verksamhet är mycket ojämn. Enstaka ombud är uppenbarligen aktiva och företräder på olika sätt dem som inte tillhör kyrkan. Huvuddelen av ombuden framstår dock i årsberättelserna som tämligen passiva. Ombuden har endast i begränsad utsträckning kontakter med andra trossamfund. Dessutom kontrollerar ombuden sällan att huvudmännen samråder med andra trossamfund så som begravningslagen kräver.

Många ombud verkar också ha en oklar föreställning om uppdragets syfte. I årsberättelserna avspeglas detta genom att många ombud tar upp

frågor som inte framstår som centrala för det grundläggande uppdraget. Ombuden har också fått ett mycket begränsat stöd av länsstyrelserna.

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna inte gör någon egentlig prövning av kommunernas förslag till ombud. Detta gäller även i de fall kommunerna föreslagit personer vilkas bakgrund är sådan att det borde ha föranlett en mer ingående prövning av personens förutsättningar att trovärdigt företräda dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Exempel på detta är personer med anställning eller förtroendeuppdrag i kyrkan, eller som är verksamma inom begravningsväsendet.

Länsstyrelserna prövar inte heller kvalifikationerna hos de personer som kommunerna föreslår utifrån de riktlinjer som regeringen formulerade i proposition 1998/99:38. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att i kommunerna har uppdraget som begravningsombud kommit att uppfattas som ett politiskt förtroendeuppdrag.

Årsberättelserna innehåller i betydande utsträckning inte den information som de ska enligt bestämmelserna i begravningslagen och begravningsförordningen. Det beror dels på att länsstyrelsernas mallar ibland saknar de nödvändiga frågorna, dels på att ombuden i alltför stor utsträckning inte besvarar alla de frågor som ställs till dem. Till den bilden hör också att länsstyrelserna vanligen inte begär att ombuden ska komplettera ofullständiga årsberättelser.

Det framstår därför inte som troligt att någon av länsstyrelserna genom årsberättelserna kan få en säker och tydlig bild av hur ombuden fullgör sina skyldigheter eller av hur begravningsverksamheten i länet fungerar.

Riksrevisionen konstaterar att det utöver ombudens tillsyn av begravningsverksamheten inte förekommer några ytterligare tillsynsåtgärder från länsstyrelsernas sida. De intervjuade länsstyrelsernas roll i tillsynen av begravningsverksamheten är begränsad till att förordna ombuden och i övrigt administrera ombudsinstitutionen.

Ett konstaterande som följer av detta är att länsstyrelserna i de fall ombudens granskning är bristfällig varken försöker komma till rätta med detta problem genom att påverka ombudet eller genom att intensifiera sin egen tillsyn.

Särskilt i ett avseende, de särskilda gravplatserna, har endast länsstyrelserna möjlighet ställa samman en länsvis helhetsbild. Den helhetsbilden är nödvändig för att pröva om tillgången på gravplatser svarar mot de krav statsmakterna formulerat, dvs. att de är tillräckligt många och tillräckligt nära. Med ett undantag har ingen av de länsstyrelser som intervjuats gjort någon sådan sammanställning.

4 Fastställandet av begravningsavgiften

Den tredje revisionsfrågan i denna granskning gäller om Kammarkollegiet och länsstyrelsernas verksamhet säkerställer att begravningsavgifterna fastställs på grundval av en särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader.

Kravet att särredovisa kostnaderna för begravningsverksamheten var en viktig del i riksdagens beslut 1999. Genom särredovisningen skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan kunna vara förvissade om att begravningsavgiften inte används för rent inomkyrkliga ändamål. Staten avstod dock från att närmare reglera hur särredovisningen skulle utformas. Den uppgiften överläts till kyrkan. Svenska kyrkans Församlingsförbund tog 1999 i detta syfte fram en modell för särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader.

4.1 Kammarkollegiets roll

Kammarkollegiet fastställer årligen den begravningsavgift som huvudmännen får ta ut av dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Bakgrunden till detta framgår i avsnitt 2.1.2. Kollegiets beslut kan inte överklagas.³³

Riksdagen poängterade att Kammarkollegiets beslutanderätt i praktiken inte skulle inskränka församlingarnas utrymme att bestämma avgiftens storlek. De kyrkliga huvudmännens förslag ”måste tillmätas avgörande betydelse”. Riksdagen förutsatte också att kollegiet endast skulle frångå huvudmannens förslag till avgiftssats i de fall då ”avgiftssatsen otvetydigt strider mot de förutsättningar som ges i begravningslagen”.³⁴ Det framhölls också att ”...myndighetsbeslutet skall ha en mer formell karaktär och inte egentligen påverka huvudmannens handlingsfrihet”.³⁵

Kammarkollegiets beslutsrätt avser enbart begravningsavgiften för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Den begravningsavgift som ingår i kyrkomedlemmarnas kyrkoavgift var enligt utskottet att betrakta ”som övervägande icke offentligt rättslig”, och beslutanderätten kunde därför överlätas till de kyrkliga huvudmännen.

³³ 6 § förordning (1999:729) om begravningsavgift.

³⁴ Bet.1998/99:KU 18, s.17.

³⁵ Bet.1998/99:KU 18, s.18.

4.1.1 Kammarkollegiets hantering

Kammarkollegiet har således till uppgift att årligen fastställa de begravningsavgifter som de kyrkliga huvudmännen får ta ut av dem som inte tillhör kyrkan. Kollegiet har även som uppgift att årligen besluta om clearingtaxorna (se bilaga 1). Denna granskning omfattar inte hanteringen av clearingtaxorna.

Kammarkollegiet bedömer att arbete med att fastställa begravningsavgiften tar i anspråk 2,5–3 personmånader. Arbetet är koncentrerat till november månad. Här styr de hålltider som förordningen (1999:879) om begravningsavgift anger.

Arbetsgångens hålltider:

- Under september tillskriver Kammarkollegiet samtliga ombud och påminner om det yttrande som ska lämnas.
 - Senast den 1 november ska ombuden ha lämnat sitt yttrande över huvudmannens avgiftsförslag (alternativt det avgiftsförslag som framgår av ett upprättat förslag till budget).
 - Senast den 1 november ska Svenska kyrkan ha lämnat in en sammanställning med samtliga huvudmäns förslag till avgift (alt. det avgiftsförslag som framgår av ett upprättat förslag till budget).
 - Senast den 15 november ska Svenska kyrkan ha lämnat in en sammanställning med samtliga beslutade förslag till avgift.
 - Senast den 1 december ska Kammarkollegiet underrätta Svenska kyrkan om de begravningsavgifter som fastställts för det kommande året.
 - Senast den 3 december ska Svenska kyrkan underrätta Skatteverket om de avgifter som ska gälla för det kommande året.
-

Kammarkollegiet begär årligen in redovisnings- och budgetunderlag från ett mindre antal huvudmän. Det gäller för det första de huvudmän där ombudet avstyrkt avgiftsförslaget eller haft annan invändning mot huvudmannen. Här begär kollegiet även in ett yttrande över ombudets synpunkter. I genomsnitt har varje år sex ombud avstyrkt eller eljest anmärkt på huvudmannens förslag. För det andra granskar Kammarkollegiet årligen stickprovvis redovisnings- och budgetunderlag från ca 20 huvudmän. Sammantaget begär således Kammarkollegiet årligen in och granskar det ekonomiska underlaget för 25–30 huvudmäns förslag till begravningsavgift.

Det stora flertalet av de drygt 800 huvudmännen berörs således inte av ombudens avstyrkanden eller av kollegiets stickprov. För dem fastställer Kammarkollegiet den avgift de själva föreslagit.

Kammarkollegiet redovisar i en särskild promemoria de ärenden där man faktiskt prövar huvudmännens avgiftsförslag. Det gäller främst de fall där ombuden avstyrker eller eljest anmärker på huvudmännen. Kollegiets

egna årliga stickprov kan också resultera i att ytterligare någon huvudman blir föremål för ett ställningstagande i promemorian. Revisionen har tagit del av de promemorior som avser begravningsavgifterna för åren 2001–2005. De sammanfattas översiktligt i nedanstående tabell.

Tabell 2: Begravningsavgiften för åren 2001–2005. Sammanställning av Kammarkollegiets prövningsärenden (källa: Kammarkollegiets promemorior).

År	Antal berörda huvudmän (1)	Antal huvudmän där ombudet avstyrkt avgiftsförslaget	Antal huvudmän där ombudet haft annan invändning	Antal huvudmän där kollegiet på eget initiativ prövat avgiften	Antal huvudmän där kollegiet ändrat avgiften
2001	4	4	0	0	1
2002	4	4	0	0	1
2003	3	2	0	1	0
2004	9	9	0	0	0
2005	12	10	1	1	0
Totalt	32	29	1	2	2

(1) Antalet huvudmän år 2001 var 879. Övriga år var antalet 832.

Av tabellen framgår att för åren 2001–2005 har Kammarkollegiet vid två tillfällen gått ombuden till mötes och fastställt en annan avgiftssats än den huvudmännen föreslagit. I det ena fallet ansåg kollegiet att verksamhetens överskott föregående år var så stort (35 % av intäkterna) att en sänkning var motiverad. I det andra fallet ansåg kollegiet att huvudmannen felaktigt belastat begravningsverksamheten med kostnader för det inomkyrkliga utjämningsystemet³⁶.

När ombuden avstyrker huvudmannens avgiftsförslag vill de i regel ha en lägre avgift än huvudmannen. Vid ett tillfälle förordade dock ombudet en höjning. I fyra fall avstyrkte ombuden utan att redovisa egna motförslag trots att de enligt begravningsförordningen (49 §) ska göra det. Två av dessa fall avser samma huvudman där ombudet två år i rad avstyrkt i protest mot att han inte fått delta i budgetberedning och därtill knutna sammanträden.

Ombudens argument när man vill sänka avgiften är vanligen att begravningsverksamheten uppvisar ett överskott. Detta argument används i nästan hälften av fallen. Den därefter vanligaste typen av invändning är att ombudet, helt eller delvis, invänder emot enskilda kostnadsposter. Antingen sätter man i fråga att kostnadsposten ska belasta begravningsverksamheten, eller

³⁶ Svenska kyrkan har system för att utjämna effekterna av att församlingarna har olika inkomster och olika kostnader. Det regleras i kyrkoordningen. Utjämningen åstadkoms genom avgifter och bidrag som går via Kyrkofonden. Dessa system avser den inomkyrkliga verksamheten och således inte begravningsverksamheten.

så invänder man mot hur kostnaden fördelas mellan begravningsverksamheten och församlingsverksamheten.

Exempel på kostnader som ombuden, helt eller delvis, inte ansett bör belasta begravningsverksamheten:

- kyrkoherdens lön
 - kostnader för kyrkoval
 - kostnader för bärare
 - kostnader för reovering av kyrkogårdsmur
 - kostnaden för församlingshem
-

Av promemoriorna framgår också att ombuden i några fall avstyrkt avgiftsförslag med argument som visar att man tycks ha missuppfattat de principer statsmakterna lagt fast. Ett exempel är ombud som invänder att huvudmannens kostnad för någon av de tjänster som ingår i begravningsavgiften överstiger den clearingtaxa Kammarkollegiet fastställt för samma tjänst. Det finns också exempel på ombud som argumenterar för att avgiften ska grundas på en "faktisk" kostnad och som således inte accepterar att en särredovisning alltid har ett inslag av schablonmässig fördelning av gemensamma kostnader.

4.2 Tillämpningen av kravet på särredovisning

Som framgått överlät staten åt de kyrkliga huvudmännen att själva utforma en rättvisande särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader och intäkter. I propositionen (1998/99:38) kunde regeringen hänvisa till en modell framtagen av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (numera Svenska kyrkans Församlingsförbund). I en promemoria har Församlingsförbundet ställt samman de principer som bör gälla för huvudmännens särredovisning.³⁷ Inom kyrkan är promemorians modell för särredovisningen inte tvingande, men enligt Församlingsförbundet tillämpas den av det stora flertalet huvudmän. Till detta kan fogas att Svenska kyrkans kyrkoordination föreskriver (48 kap.) att församlingarna och samfälligheterna ska ha minst tre revisorer (med ersättare) där minst en ska vara auktoriserad eller godkänd revisor.

För Kammarkollegiets årliga fastställandebeslut är Församlingsförbundets modell, och förbundsstyrelsens rekommendationer om hur stora sam-

³⁷ Modell för särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader 1999; Svenska kyrkans Församlingsförbund.

lade över- eller underskott som kan accepteras i begravningsverksamheten, de facto en normerande utgångspunkt.

Med hjälp av en konsult har Riksrevisionen låtit genomföra en genomgång av Församlingsförbundets principer eller modell för särredovisningen samt även en genomgång av hur sex kyrkliga huvudmän redovisningsmässigt hanterar begravningsverksamheten.

Konsulten konstaterar att modellen som sådan är ägnad att ge en rättvisande bild av begravningsverksamhetens kostnader. Den bedömdes också vara ändamålsenligt öppen för anpassningar till lokala förhållanden samt för behovet av sådan avvägning mellan noggrannhet i kostnadsfördelningen och administrativ belastning som uppgiften att fördela gemensamma kostnader för med sig.

Beträffande huvudmännens faktiska redovisning konstaterar konsulten att samtliga församlingars redovisning är godtagbar givet modellens krav. Genomgången pekar dock också på ett antal situationer där huvudmännen gjort egna tolkningar eller anpassningar av modellen. Dessa anpassningar har dock inte medfört någon särskild belastning för just begravningsverksamheten. Det är lika vanligt att man i diskutabla fall låtit den övriga verksamheten bära kostnaderna.

En genomgång av sex huvudmän ger självklart inget underlag för generella slutsatser. Konsultstudien liksom också ombudens kommentarer till Kammarkollegiet visar att det finns ett antal mer principiella frågor kring kostnadsfördelningen mellan begravningsverksamheten och den inomkyrkliga verksamheten. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning det är rimligt att kostnaderna för förtroendemannaorganisationen, församlingarnas informationsverksamhet och kyrkogårdsmurar ska belasta begravningsverksamheten.

4.3 Iakttagelser

Kravet på särredovisning var en viktig princip vid riksdagens beslut 1999. Samtidigt kan det konstateras att normeringen på detta område de facto har överlåtits till kyrkan självt, genom församlingarnas organisation.

Det kan också konstateras att det finns ett område där det kan råda delade uppfattningar om vad som rimligen kan belasta begravningsverksamheten. Det har bl. a. gällt kostnaderna för förtroendemannaorganisationen, informationsverksamhet, kyrkogårdsmurar etc.

Den statliga kontrollen av hur särredovisningskravet tillämpas av de kyrkliga huvudmännen är av mycket begränsad karaktär. Kammarkollegiet agerar i huvudsak när ombuden riktat invändningar mot församlingarnas förslag, vilket sker i en handfull fall årligen. I föregående kapitel om ombuden och länsstyrelserna framgår att det är sällsynt att ombuden engagerar

sig i dessa frågor. Det framgår också att ingen av de länsstyrelser som intervjuaits uppger sig ha genomfört någon tillsyn avseende kravet på särredovisning.

Länsstyrelsernas och Kammarkollegiets inblick i hur särredovisningen fungerar är begränsad. Länsstyrelserna får genom årsberättelserna ingen eller mycket knapphändig information om ombudens faktiska granskning av särredovisningen och i ännu mindre grad om kvaliteten på särredovisningen som sådan. Kammarkollegiets bild baserar sig, förutom ett begränsat antal stickprov, på yttranden från ombuden som rör mindre än en procent av huvudmännen.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att Kammarkollegiet så gott som undantagslöst godtar församlingarnas förslag, även i de fall ombuden riktat invändningar. Detta är en närmast ofrånkomlig följd av det uttalande konstitutionsutskottet gjorde vid riksdagens behandling. En effekt av denna praktik, vilket också påpekats av enskilda ombud, är att den kan inverka dämpande på ombudens intresse för att bevaka dessa frågor.

5 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har granskat de inslag i regleringen av begravningsverksamheten som riksdagen beslutat om för att säkerställa kraven på religionsfrihet och demokratiskt inflytande. Riksdagen ansåg att dessa krav gjorde det nödvändigt med ett statligt engagemang i form av främst särskilda ombud med uppgift att löpande granska hur de kyrkliga huvudmännen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan samt länsstyrelsernas tillsyn av begravningsverksamheten. Vidare gav Riksdagen Kammarkollegiet i uppgift att fastställa begravningsavgiften. Genom dessa särskilda arrangemang skulle de som inte är medlemmar i kyrkan kunna känna förtroende för att även deras intressen togs till vara. Regeringen ansåg i propositionen Staten och trossamfunden att konstruktionen med särskilda ombud borde utvärderas sedan några års erfarenhet vunnits.

Huvudfrågan i Riksrevisionens granskning har varit om dessa arrangemang faktiskt fungerar på ett sådant sätt att de är ägnade att ge dem som inte tillhör Svenska kyrkan förtroende för att deras intressen tas till vara.

5.1 Slutsatser

Revisionens iakttagelser har redovisats i kapitlen 3 och 4. Här sammanfattas de som sex slutsatser enligt följande.

Passiva ombud

En första slutsats är att de särskilda ombudens kontroll av begravningsverksamheten generellt, och med klara undantag, inte kan anses tillfredsställande. Som ombudens verksamhet framträder i årsberättelserna är den inte ägnad att inge förtroende hos de grupper vilkas intressen ombuden ska ta till vara. Skillnaderna mellan ombuden är dock stor. Enstaka ombud framstår som mycket aktiva värnare av icke-medlemmarnas intressen. Huvuddelen av ombuden framstår dock som passiva. De redovisar få eller inga kontakter med andra trossamfund och har likaså få eller inga synpunkter på hur huvudmännen fullgör sina ålägganden. I årsberättelserna beskriver många ombud sin aktivitet på ett sätt som vittnar om att de missuppfattat syftet med uppdraget att vara ombud. Det är dock inte rimligt att enbart klandra ombuden för dessa brister. Länsstyrelserna har ett ansvar för ombuden men brister i allmänhet när det gäller att fortlöpande stödja dem. Ombudens årsberättelser föranleder normalt ingen dialog mellan länsstyrelserna och ombu-

den. Med få undantag ger länsstyrelserna inte stöd till ombuden genom att återkommande anordna träffar för information och utbyte av erfarenheter.

... och passiva länsstyrelser

Den andra slutsatsen gäller länsstyrelserna. De ska utse ombuden och följa deras verksamhet bl.a. som mottagare av ombudens årsberättelser. De har också möjlighet att entlediga ombud. Länsstyrelserna har också ett eget tillsynsansvar för begravningsverksamheten. Det finns skillnader i hur länsstyrelserna hanterar sina åligganden, men ingen kan sägas göra det på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelserna gör med få undantag ingen egen prövning av kommunernas förslag till ombud. Berättigade frågor rörande jäv eller kompetens om de föreslagna ombuden riskerar att inte bli ställda.

Hanteringen av ombudens årsberättelser brister i flera avseenden. För det första saknas enhetlighet i hur länsstyrelserna styr vad ombuden redovisar i sina årsberättelser. I flertalet län ombuds ombuden att använda sig av ett av länsstyrelsen framtaget formulär med frågor som man vill att ombuden besvarar. Några av dessa länsvisa formulär saknar dock tydliga frågor om en del av de uppgifter som ombuden enligt lag eller förordning är särskilt ålagda att fullgöra.

För det andra behandlar länsstyrelserna de inkomna årsberättelserna på ett mycket summariskt sätt. Årsberättelserna saknar ofta svar på de frågor som ställs, men länsstyrelserna begär vanligen inte in kompletteringar. Det betyder att länsstyrelserna inte utnyttjar årsberättelserna för att följa ombudens verksamhet och inte heller för att skapa sig en bild av begravningsverksamheten i länet. Det innebär självklart också att årsberättelserna är av begränsat värde för den som önskar ställa samman en nationell bild.

Även i övrigt tar länsstyrelserna sällan kontakt med de ombud vilkas årsberättelser tyder på att de inte fullt ut genomför de uppgifter som begravningslagen och begravningsförordningen ålägger dem. Länsstyrelserna följer normalt inte heller upp de fall där ombuden riktar kritik mot huvudmännens sätt att sköta verksamheten; ombuden är särskilt ålagda att underrätta länsstyrelsen om det finns anledning att anmärka på verksamheten.

... som inte bedriver tillsyn

En tredje slutsats är att länsstyrelserna inte bedriver någon egen tillsyn av begravningsverksamheten i de avseenden som ombuden har att bevaka. Som framgått finns brister i den kontroll ombuden utför, och deras årsberättelser ger inte en tydlig och tillförlitlig bild. Redan genom begränsade egna tillsynsinsatser hade länsstyrelserna kunnat få både en tydligare bild av begravningsverksamheten och ett gott underlag för att bedöma hur deras stöd till och dialog med ombuden behöver utvecklas.

Otillräcklig granskning av särredovisningen

En fjärde slutsats är att länsstyrelserna och Kammarkollegiet har begränsade möjligheter att bedöma kvaliteten på ombudens granskning av särredovisningen. Kammarkollegiet får genom sina egna årliga stickprovsgranskningar och genom ombudens få årliga invändningar en begränsad inblick i hur ombuden genomför sin granskning. Länsstyrelserna får, som framgått, genom årsberättelserna i flertalet fall nästan ingen information om hur ombuden granskar särredovisningen.

Detta skall bedömas i förhållande till att riksdagen starkt betonade särredovisningens principiella betydelse för att göra det kyrkliga huvudmannaskapet förenligt med religionsfrihetens krav. Särredovisningen är nödvändig för att de som inte tillhör Svenska kyrkan ska kunna vara förvissade om att begravningsavgiften oavkortat går till begravningsverksamheten.

Risk för erosion

En femte slutsats gäller utvecklingen över tiden av den statliga kontrollen och tillsynen. Riksrevisionen bedömer att det finns en betydande risk att ombudens motivation för att granska särredovisningen med tiden kommer att falna till följd av att Kammarkollegiet endast får ändra huvudmännens avgiftsförslag då det otvetydigt strider mot de förutsättningar som ges i begravningslagen. I samma riktning verkar rimligen det förhållandet att ombuden normalt inte av länsstyrelserna får någon återföring om sin granskande verksamhet.

Regeringen har inte följt verksamheten

En sjätte slutsats är att regeringen inte aktivt följt hur de arrangemang riksdagen beslutat fungerar i praktiken. Regeringen har inte följt utvecklingen och inte heller vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som finns. Det bör ses mot bakgrund av att riksdagens beslut innebar ett nytt statligt åtagande gentemot den femtedel av befolkningen som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

Samlad bedömning

Riksrevisionens samlade bedömning är att de arrangemang avseende religionsfrihet och demokratisk styrning som granskats 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.

Ur ett mer allmänt perspektiv kan frågan om förtroende också ställas mot bakgrund av två viktiga förändringar i det svenska samhället. Den andel

av befolkningen som tillhör Svenska kyrkan minskar sedan en följd av år och är nu mindre än 80 procent. Samtidigt ökar fortlöpande den andel av befolkningen som bekänner sig till andra religioner och som har andra begravningstraditioner.

5.2 Rekommendationer

Denna bedömning och de mer konkreta brister som påvisats i denna granskning gör att det är möjligt att peka på åtgärder som kan leda till förbättringar.

Riksrevisionen vill rekommendera regeringen och länsstyrelserna att överväga ett antal förändringar inom ramen för det nuvarande huvudmannskapet av begravningsverksamheten.

Regeringen bör överväga

- att göra det tydligt att ombudsfunktionen och därmed ombuden är till för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan,
- att uppgiften som begravningsombud i första hand ska ges till personer som står utanför Svenska kyrkan samt att förtydliga vilka kvalifikationskrav i övrigt ombuden bör uppfylla,
- att uppdra åt länsstyrelserna att använda ett enhetligt formulär för ombudens årsberättelser för att det ska vara möjligt att mer systematiskt följa hur ombudens verksamhet utvecklas,
- att ställa krav på återrapportering från länsstyrelserna rörande ombudens verksamhet och länsstyrelsernas egen tillsyn,
- att förtydliga vilken ambitionsnivå som skall gälla för inblicken i huvudmannens redovisning av de faktiska kostnaderna för begravningsverksamheten.

Länsstyrelserna bör överväga

- att ge varje ombud ett stöd i form av utbildning men också tillfällen till erfarenhetsutbyte,
- behovet av egna tillsynsinsatser över begravningsverksamheten utöver den som ombuden svarar för.

Bilaga 1 – Några begrepp

Begravningsverksamhet

Definieras i 1 kap. 1 § begravningslagen som ”de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser”.

I 9 kap. 6 § begravningslagen anges de tjänster som huvudmannen, för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom en huvudmans förvaltningsområde, ska tillhandahålla utan kostnad för dödsboet:

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskild gravplats,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet,
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler

Begravningsväsendet

Är ett vidare begrepp än begravningsverksamheten och innefattar även sådana åtgärder och tjänster i samband med begravning som inte ”täcks av” begravningsavgiften, t.ex. svepa och lägga den avlidne i kista, anordna begravningsceremoni och gravskötsel.

Huvudman

Församling inom Svenska kyrkan eller kommun som skall anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat område (1 kap. 1 § begravningslagen).

I Stockholm och Tranås är kommunen huvudman. I landets övriga kommuner är huvudmannen en församling eller samfällighet inom Svenska kyrkan.

Allmän begravningsplats

Sådana begravningsplatser som är anordnade av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna (1 kap. 1 § begravningslagen).

Särskild gravplats

Gravplatser vars läge och utformning är religiöst motiverade. Muslimer och judiska trosbekännare har sådana särskilda önskemål.

I 2 kap. 2 § begravningslagen åläggs huvudmannen att "inom det egna förvaltningsutrymmet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde, tillhandhålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trosamfund".

Enligt proposition 1998/99:38 (s. 107) är det en uppgift för länsstyrelserna att se till att särskilda gravplatser tillhandahålls inom godtagbart avstånd. Där sägs också att länsstyrelserna vid sin bedömning kan ta hänsyn till behovet på olika platser.

Begravningsavgift

Den som är folkbokförd i Sverige ska betala en avgift för begravningsverksamheten. Avgiften ska betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

Begravningsavgiften beräknas på grundval av den till kommunalinkomstskatt beskattningsbara förvärsinkomsten.

Kyrkoavgift

Betalas av dem som tillhör Svenska kyrkan. I de kommuner där kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten ingår begravningsavgiften i kyrkoavgiften. I Stockholm och Tranås är kommunen huvudman, och där betalar även den som tillhör Svenska kyrkan begravningsavgift till kommunen.

Clearingtaxor

Gravsättning kan ske på annan ort än den avlidnes hemort. Förutsättningen för detta är att huvudmannen för begravningsverksamheten på den ort där gravsättning önskas medger gravsättning. Huvudmannen har i sådant fall rätt till ersättning av huvudmannen för begravningsverksamheten på den

avlidnes hemort. Ersättningen mellan huvudmännen regleras i en taxa som fastställs av Kammarkollegiet (taxa för begravningsclearing).

Församling, pastorat och samfällighet

Svenska kyrkan är indelad i församlingar, pastorat och samfälligheter, kontrakt, stift och nationell nivå.

Församlingarna är den grundläggande nivån. Det finns ca 2 200 geografiska församlingar. Församlingen har lokalt självstyrelse.

Ett pastorat är en kyrkoherdes tjänstgöringsområde och kan bestå av endast en församling eller av flera församlingar.

När flera församlingar utgör ett pastorat samverkar de i en samfällighet (pastoratssamfällighet). Även församlingar inom flera pastorat kan bilda en samfällighet (flerpastoratssamfällighet). Samfälligheten är arbetsgivare för alla anställda och har det grundläggande ansvaret för den fasta egendomen inom samfälligheten. Samfälligheten är också huvudman för begravningsverksamheten.

Bilaga 2 – Ombudens årsberättelser

Riksrevisionen har i samband med granskningen begärt att få ta del av samtliga till länsstyrelserna inkomna årsberättelser från de särskilda ombuden. Årsberättelserna avsåg år 2004. Samtliga länsstyrelser har också till Riksrevisionen lämnat kopior av inkomna årsberättelser.

Täckning

2004 hade 306 personer utsetts att vara ombud. Samtidigt fanns två vakan-
ser.

Så gott som samtliga ombud har lämnat årsberättelser för 2004. Sett i förhållande till kommuner är det tio kommuner i vilka ombuden inte alls lämnat årsberättelse. Ombudens berättelser är av mycket skiftande karaktär. De flesta ombud har använt någon form av mall. Vissa är skrivna helt fritt. Oavsett om mall använts eller ej kan textmängden sträcka sig från flera A 4 med bilagor till sammantaget några få rader text. Huvuddelen av berättelserna tillhör den senare mer knapphändiga kategorin.

Objekt

Årsberättelsernas objekt kan variera. Det enklaste fallet är då det endast finns ett ombud i en kommun, vilken enbart har en kyrklig huvudman och att detta ombud lämnar en årsberättelse.

Vanligast är dock att det finns flera kyrkliga huvudmän i en kommun. Finns endast ett ombud i en kommun kan ombudet välja att lämna en berättelse per huvudman eller en gemensam berättelse för samtliga huvudmän.

Om flera ombud har utsetts i en kommun kan de lämna en gemensam årsberättelse, en årsberättelse per ombud eller en årsberättelse per huvudman. Det är alltså inte självklart om de svar ombuden lämnar på enskilda frågor avser samtliga huvudmän eller bara vissa av dem.

I de fall då mer kvantitativa beskrivningar gjorts på grundval av materialet har ett svar angetts per kommun samtidigt som materialet tolkats så välvilligt som möjligt. Det innebär att om ett ombud exempelvis uppger sig ha "lämnat förslag" till en huvudman har svaret tolkats som ett ja-svar för den kommunen även om ombudet "lämnat förslag" enbart till en av sina kanske fem eller sex huvudmän.

Innehåll

Huvuddelen av länsstyrelserna har någon form av mall för årsberättelsen, som man vill att ombuden ska använda. Det finns dock ett par undantag. Ett par större län förefaller att sakna mall. Även i dessa län återkommer vissa frågor i snarlika formuleringar i årsberättelserna från många ombud.

De mallar eller förlagor som förekommer i övriga län är något olika i formen. I vissa av mallarna saknas frågor som t.ex. gäller kontroll av samråd. I stället frågas om ombudet har haft möjlighet att lämna synpunkter vid sådana förändringar som enligt begravningslagen förutsätter samråd ("eventuell uppgift om de möjligheter jag fått att lämna synpunkter vid ändring av allmänna begravningsplatser etc. enligt 2 kap. 2 § begravningslagen" är en formulering i flera mallar).

Flera län använder också sammansatta frågor på så sätt att olika företeelser tas upp i samma fråga. Detta gör att ombuden kan ha svårt att veta vad som egentligen efterfrågas, och läsaren av årsberättelsen kan få svårt att veta vad ombudet svarat på. Ett särskilt tydligt exempel på detta är: "Redogörelse för de kontakter med huvudmännen i verksamhetsområdet och enskilda som jag tagit eller som förekommit i övrigt, eventuell uppgift om hur många (ungefär) enskilda som tagit kontakt med mig som ombud". I denna fråga efterfrågas alltså både vilka kontakter som tas med den institution som ska granskas och kontakter ombudet haft med dem på vars vägnar granskningen sker.

Ombudens följsamhet mot den utskickade mallen är vidare högst varierande. I vissa fall förefaller ombuden ha använt sig av en annan mall än den som länsstyrelsen skickat ut. Detta kan bero på att ombud i olika län bytt mall men också på att t.ex. Församlingsförbundet på ett tidigt stadium tog fram och spred en rapporteringsmall.

Mer väsentligt är dock att många ombud väljer att hoppa över frågor i mallen eller ibland, även i de län där länsstyrelsen skickat en mall till ombuden, väljer att skriva årsberättelsen i en mer fri form.

Många ombud, oavsett om mall använts eller ej, väljer också att svara på ett mycket knapphändigt och/eller oklart sätt som gör det svårt att bedöma det bakomliggande sakförhållandet, t.ex. "har god kontakt med chefen på förvaltningen", "informationsutbyte mellan mig och kyrkopolitiker", "har kontinuerlig kontakt", "får ibland frågor av enskilda vid besök i affären" etc.

Allmänt sett är alltså årsberättelserna till sin karaktär sådana att det är svårt att omvandla informationen i dem till mer kvantitativa uppgifter och det finns därför anledning att vara återhållsam med mer precisa uppgifter.

Viktning

En svårighet följer av att huvudmännen har ansvar för begravningsverksamheten i områden med högst varierande befolkningsstorlek. I de 15 största kommunerna bor ungefär lika många människor som i de övriga 85 procenten av kommunerna. Detta innebär att materialet egentligen skulle ha behövt bedömas med hänsyn till hur många invånare eller icke-medlemmar som ombudet "representerar". Detta har dock inte gjorts beroende på materialets brister i övrigt.

Osäkert material

Årsberättelserna kan alltså inte analyseras som en enkät där den som använder sig av materialet har kontroll på frågor som ställs, kan ge instruktioner för svaren och redan i urval ta hänsyn till olika viktningsproblem. Årsberättelserna är i grundläggande avseenden en mycket osäker informationskälla, och det går inte att "pressa fram" information från den.

Några undantag finns dock, där det är möjligt att givet vissa antaganden redovisa en kvantitativ bild. Dessa undantag redovisas i det följande:

Deltagit i sammanträden

Många kommuner, 65 procent, har ombud som deltar i sammanträden hos huvudmännen.³⁸ För flertalet ombud är detta den huvudsakliga aktiviteten. Det betyder inte att ombuden deltar i sammanträden hos 65 procent av *huvudmännen*. Många ombud deltar bara i sammanträden hos en huvudman, t.ex. i hemförsamlingen, och upprätthåller kontakten med övriga huvudmän på andra sätt.

Anmärkningar

Ombuden ska informera länsstyrelsen om det finns anledning att rikta anmärkningar mot begravningsverksamheten. Detta behöver inte ske i årsberättelserna utan sker rimligen i anslutning till att missförhållandet konstaterats. Det är dock rimligt att anta att ombuden skulle ta upp en sådan allvarlig fråga i årsberättelsen, oavsett årsberättelsens form. Vi kan alltså anta att sådana anmärkningar på något sätt nämns i årsberättelserna. Sådana anmärkningar har riktats mot någon huvudman i ca 4 procent av kommunerna, och

³⁸ Vi har valt detta uttrycksätt därför att vi vid genomgången har sammanfört svaren kommunvis även i de fall flera ombud finns i en kommun. Detta innebär att vi sagt att en kommun är en "jakommun" om ett ombud angett ja-svar eller det svarsalternativ som vi betraktat som det mest positiva (eller mest aktiva) svarsalternativet.

då ingår också en del uppgifter som snarare kan uppfattas som förslag än som anmärkningar. Eftersom det vanligen endast gäller en huvudman, även om det finns flera huvudmän i den aktuella kommunen, är procenttalet lägre i förhållande till antalet huvudmän.

Anmärkningarna har olika karaktär. De gäller ofta själva samarbetet mellan ombudet och huvudmannen. Andra exempel är anmärkningar på anmärkningar är utsmyckning och utrustning i de konfessionsfria lokaler som huvudmännen skall tillhandahålla.

Avsevärt fler av ombuden har på något sätt lämnat förslag till huvudmännen. Det har gjorts av ungefär fyra gånger så många ombud.

Kontroll av samråd

Som framgått ställs frågor om kontroll av samråd endast i en del av mallarna. Redan i dessa fall kan det dock vara svårt att tolka svaren. Vi har dock ansett att svar som innebär att det inte varit aktuellt med samråd innebär att ombudet kontrollerat om samråd ägt rum, i detta fall genom att konstatera att det inte varit aktuellt med sådana förändringar som kräver samråd.

Vissa mallar innehåller ingen fråga om kontroll av samråd utan om ombudets möjligheter att påverka. Det har då ibland ändå gått att utläsa om samråd skett.

Osäkerheten är förstås ännu större när det gäller ombud som lämnat mer fritt skrivna årsberättelser.

I mindre än en tredjedel av kommunerna har det funnits ombud som kontrollerat om samråd ägt rum.

Kontakter med andra samfund

Med ungefär samma slag av reservationer som kring de tidigare frågeområden har ungefär en fjärdedel av kommunerna ombud som nämnt att de haft kontakter med andra religiösa organisationer än Svenska kyrkan. De ombud som har kontakt med andra religiösa organisationer har ofta enbart kontakt med de mer traditionella svenska frikyrkorna. Ungefär hälften av de ombud som haft kontakter med andra religiösa organisationer uppger att dessa gällt icke-kristna religioner.

Referenser

Författningar

Lag (1980:100) Sekretesslag
Lag (1990:1144) Begravningslag
Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan
Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
Förordningen (1990:1147) Begravningsförordningen
Förordning (1999:729) om begravningsavgift

Riksdagstryck

Proposition 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*, bet 1995/96:KU12, rskr 1995/96:84
Proposition 1998/99:38 *Staten och trossamfundet – begravningsverksamhet, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*, bet 1998/99:KU18, rskr 1998/99:176

Regeringsbeslut

Direktiv 1995:162

Utredningar

SOU 1997:42 *Begravningsverksamheten*
Svenska kyrkans församlingsförbund *Förbundsinfo nr 20–2005*
Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund *Den framtida begravningsverksamheten* (odaterad)

Övrigt underlag

Redovisas i avsnitt 1.3.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informations-säkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se