

Kopiera gärna
FÖRBUNDSINFO



Svenska kyrkans
Församlingsförbund

FÖRBUNDSINFO

Nr 20 – 2005

Skillnader i begravningsavgifter – en analys

En av Församlingsförbundets större medlemmar har efterfrågat en utförlig redogörelse för vilka faktorer det är som orsakar skillnaderna i de begravningsavgifter som huvudmännen tar ut. Skillnaderna är betydande och väcker berättigade frågor från både allmänhet och media.

I detta FörbundsInfo görs ett försök att klargöra problematiken. Minskande befolkningstal och låg skattekraft är två viktiga faktorer som kyrkan inte kan göra något åt. Men genom ökat samarbete och effektivare resursanvändning kan kostnaderna sänkas och avgifterna därmed utjämnas.

Handläggare:

Kyrkogårdskonsulent Göran Jacobsson, tel. 08-737 71 22
goran.jacobsson@svenskakyrkan.se

SVENSKA KYRKANS FÖRSAMLINGSFÖRBUND

Box 4312, 102 67 STOCKHOLM

Tel 08-737 70 00 Fax 08-737 71 45

E-post forsamlingsforbundet@svenskakyrkan.se

Webbplats www.forsamlingsforbundet.se

Redaktör Lars Lidström

Skillnader i begravningsavgifter – en analys

En av våra större medlemmar har bett Församlingsförbundet att mer utförligt redogöra för de olika faktorer som förorsakar de stora skillnaderna i de begravningsavgifter som huvudmännen tar ut. En sådan dokumentation skulle – menar man – vara till stor nytta om och när företrädare för landets kyrkogårdsförvaltningar behöver informera media och allmänhet i frågan.

Syftet med detta FörbundsInfo är att efterkomma detta önskemål. Bidraget baseras på de erfarenheter som kansliets olika medarbetare samlat på sig, men också från Församlingsförbundets mätningorganisation. Vi lyfter fram de olika faktorer som har betydelse, men lämnar i det här sammanhanget inga nya förslag till åtgärder. Det pågående samverkansprojektet förväntas senare under året lämna en del konkreta åtgärdsförslag.

Alltid samma tjänster

Ur ett perspektiv kan det verka oförklarligt att begravningsavgifterna varierar – huvudmännen ska ju tillhandahålla exakt samma tjänster var än i landet vi befinner oss. Det är gravplats, gravöppning, gravsättning av den avlidne och återställande efter gravöppning. Det är kremering och samtliga normalt förekommande transporter till dess att gravsättning har skett. Slutligen är det lokaler för förvaring och visning samt för begravningsceremonier. Dessa tjänster skall huvudmännen tillhandahålla utan kostnad för dödsboet efter de avlidna som var folkbokförda inom förvaltningsområdet vid tidpunkten för dödsfallet. Det är dessa tjänster men inga andra. Andra tjänster får tillhandahållas, men då ska full betalning erläggas av dem som köper tjänsterna. När det är på detta sätt borde väl inte de vara så stora skillnader på begravningsavgiften? Som vi ska se är det ett antal olika lokala faktorer som är av större betydelse än det faktiska tjänsteutbudet.

Allmänt om orsakerna

Ett faktum som ofta förbises är att våra kyrkogårdar och begravningsplatser ligger där de ligger. Huvudmännen kan inte påverka detta för det går inte packa ihop dem och centralisera verksamheten till stora enheter. Det skiljer begravningsverksamheten från de flesta andra offentligt drivna verksamheter. Det finns mycket små möjligheter att minska på verksamhetens omfattning trots att befolkningsunderlaget minskar. Ett för litet befolkningsunderlag jämfört med en genomsnittshuvudman är den enskilt största orsaken till de stora skillnaderna i begravningsavgifter.

Utöver dessa opåverkbara faktorer finns det många lokala faktorer som direkt kan härledas till huvudmannens sätt att sköta verksamheten. Exempel på dessa är strategier för återanvändning av gravmark, omfattningen av kapital som investerats i gravmark, lokaler och maskiner, vilken gravskötselpolicy som har tillämpats. Ibland har huvudmannen en stor gravskötselsskuld som det inte finns fonderade medel för och som nu måste finansieras med begravningsavgiften. Kostnadsbilden påverkas också av den administrativa kapacitet som huvudmannen har – god kompetens ger möjlighet till korrekt ekonomisk redovisning, god ordning på gravböcker, gravkartor och gravskötselregister ger

underlag för korrekta beslut för framtiden. I den direkta ledningen av kyrkogårdsförvaltningen är förmågan till säsonganpassning av personalstyrkan av största betydelse.

Befolkningsunderlaget i huvudmannens förvaltningsområde

Det som har störst betydelse för skillnaderna i begravningsavgifter är befolkningsunderlaget i huvudmannens förvaltningsområde. Det är 645 av sammanlagt 833 huvudmän som har färre än 10 000 invånare och det är något besvärande eftersom det så uppenbart är hos dessa vi finner de högsta begravningsavgifterna. Det är inte så att de mindre förvaltningsenheterna skulle vara särskilt oförsiktiga med ekonomin eller mindre effektiva i sitt förvaltningsarbete. Det beror på det ringa befolkningsunderlaget – det är så få invånare som ska betala samma grundläggande förvaltningsapparat som i de större enheterna.

Den genomsnittliga begravningsavgiften för landet som helhet, exklusive Stockholm, är omkring 0,32 kr. Det är 450 huvudmän som har lägre begravningsavgift än genomsnittet och bland dessa återfinner vi naturligtvis de befolkningsmässigt största enheterna med den bästa ekonomin. Dessa har låg begravningsavgift först och främst på grund av att verksamhetens kostnader fördelas på en stor befolkning. Det gör att det inom denna grupp finns ett antal huvudmän med endast omkring 0,10 kr i begravningsavgift vilket motsvarar en tredjedel eller mindre av genomsnittet för begravningsavgifterna. De 60-tal huvudmän som ligger på öret kring genomsnittet för begravningsavgiften har ett befolkningsunderlag på cirka 8 000. Men även detta befolkningsunderlag är i minsta laget för att huvudmannen ska kunna bära tillräcklig kompetens t ex inom det administrativa området. De åtgärder som brukar anvisas för att möta svårigheterna med otillräckligt befolkningsunderlag är att gå samman med annan huvudman och bilda nya och större ekonomiska enheter.

Skattekraften

Skattekraften är produkten av beskattningsbar inkomst per capita och antal invånare. Eftersom det inte finns något ekonomiskt utjämningsystem för begravningsavgiften får de lokala faktorerna direkt genomslag emot den faktiska skattekraften inom förvaltningsområdet. En relativt normal kostnadsbild vid en förvaltning med skatteunderlag som är svagare än genomsnittet kan resultera i en begravningsavgift som 0,50 kr eller mera. Efter skillnaderna i befolkningsunderlag torde skillnaden i skattekraft per capita vara den faktor som har störst betydelse för begravningsavgiften. Det kan åskådliggöras med några jämförelser.

I Järfälla kyrkliga samfällighet, en yttre förort till Stockholm, är begravningsavgiften 0,11 kr och i faktiska kronor fördelas på varje individ (barn som vuxna som pensionärer) 181 kr i begravningsavgift. Hos en annan huvudman, t ex Nykil på landsbygden i utkanten av Linköpings kommun är begravningsavgiften 0,35 kr och men det resulterar endast i 402 kr per individ begravningsavgift (barn som vuxna som pensionärer). I Nykil, med 3,18 ggr högre begravningsavgift än i Järfälla, erhålls endast 2,22 ggr mera pengar än i Järfälla. Skattekraften per capita har således stor betydelse, men kan natur-

ligtvis inte förklara all skillnad. Efter skillnaden i befolkningsunderlag torde skillnaden i skattekraft per capita vara den faktor som har störst betydelse för begravningsavgiften. Sammantaget är sämre skattekraft än genomsnittet omständigheter som starkt talar för behovet av ett särskilt utjämningsystem för begravningsverksamheten.

Gravmarksstrategi

Kyrkogårdarna har under årens lopp nyanlagts och utvidgats och i extra stor omfattning under andra halvan av 1900-talet då landets ekonomiska resurser var goda. Åtgärderna baserades på mer eller mindre grundligt gjorda prognoser om framtida behov. Efteråt var det inte ovanligt att upptäcka att man gjort onödiga utbyggnader. Det var inte helt lätt att inse effekterna av folkomflyttningar och effekterna av det ökade bruket av kremering – och som en följd av detta – bruket av minneslundar. Exempel finns där man inte någonsin tagit en utbyggnad i bruk utan i stället låtit förvärvat mark bli åkermark igen. Dessa omständigheter och det faktum att det på många håll förflutit en avsevärd tidsrymd sedan kyrkogårdar som anlades under 1900-talet togs i bruk, gör att det idag på de flesta håll inte finns något behov av utvidgningar eller nybyggnad av kyrkogårdar.

Återanvändning av gravmark aktualiseras därför på många håll. Återanvändning kräver dock en annan strategi än utbyggnad. Det krävs att gravböckerna är i ordning, att man vet vilka upplåtelsestider som har gällt, att man vet vilka gravplatser som det inte längre finns några gravrättsinnehavare till samt vilka nya gravdjup som är möjliga. Det krävs också att man har god kännedom om vad som efterfrågas. I ekonomiskt hänseende är skillnaden mellan återanvändning och utbyggnad avsevärd. Utbyggnaden kostar stora pengar och när den sedan tas i bruk kan man räkna med årliga tillkommande kostnader för skötsel och underhåll av den nya kyrkogården på ca 200 000 kronor per hektar (10 000 m²). Den gravmarksstrategi som huvudmannen tillämpar får således avsevärda ekonomiska konsekvenser.

Gravskötselskulden

Både tidigare och nuvarande gravskötselpolicy har betydelse när ekonomin vid en kyrkogårdsförvaltning ska bedömas. Från tiden före relationsändringen har många huvudmän en kvarvarande gravskötselskuld. Det beror på att man under stora delar av 1900-talet åtog sig att mot ersättning sköta gravplatserna åt gravrättsinnehavarna, ibland mot betalning som var för lågt räknad för att kunna betala de stora lönekostnadsökningar som skedde under senare delen av 1900-talet. Svårigheterna att göra korrekta beräkningar blev än större i de fall man hade gjort långa åtaganden på 50 år eller ”för all framtid”. Vid relationsändringen fastställdes att dessa åtaganden skulle fullföljas oberoende av om det fanns pengar kvar eller vilka beräkningsgrunder som hade tillämpats. Om inte fonderade medel räckte till detta skulle åtaganden finansieras med medel från begravningsavgiften. Det finns huvudmän som endast hade gjort ett fåtal långa skötselåtaganden som nu har en mycket liten gravskötselskuld, men det finns andra som kan ha ett antal tiotal miljoner i gravskötselskuld.

Den utgör ett mått på den mängd "gamla" skötseluppdrag som skall utföras. Finns det då inga fonderade medel kvar för ändamålet måste uppdragen finansieras med begravningsavgifter. Det har viss betydelse för begravningsavgifternas storlek.

Gravskötselpolicy

I dag gäller att samtliga nya gravskötselåtaganden till fullo skall vara finansierade. Det är också möjligt att låta prissättningen på dessa tjänster ge överskott, men det är inte många förvaltningar som har beaktat denna möjlighet. I de fall den ger överskott kan det återföras till verksamheten och minska det samlade behovet av avgiftsuttag. För att veta om gravskötselverksamheten ger något överskott är det dock viktigt ha kontroll över vilka arbetsinsatser som används – och så är det inte alltid. Betydelsen av att gravskötseln kan ge ekonomiskt överskott ska inte överdrivas, men en konsekvent avgiftspolitik stimulerar till ett mer aktivt förhållningssätt i relationen med gravrättsinnehavarna. Fördelarna brukar vara att de snabbare tar ställning till om de vill behålla sina gravplatser t ex när gravrättstiden löpt ut. De kommer också att efterfråga nya alternativa gravskick. En konsekvent avgiftspolitik skapar förutsättningar för en långsiktigt god gravmarkstrategi. Det är den viktigaste effekten och den har avsevärd betydelse för huvudmannens ekonomi.

Administrativ kapacitet

Med administrativ kapacitet menas här förmågan och resurserna för att hantera gravboken, gravkartor och gravskötselregistret på ett korrekt sätt. Det handlar om tillgång till datorer och system, men framförallt om personal med kunskap om tillämpning av begravningslagen. Historiskt sett infördes begreppet gravrättsinnehavare 1964, men först 1991 blev det av större vikt att gravrättsinnehavare fanns antecknade i gravboken. Parallellt med denna utveckling tillkom också förvaltningslagen som ställer krav på hur en myndighet skall kommunicera med allmänheten.

Vi har redan konstaterat att gravmarkstrategin och gravskötselpolicyn är viktiga faktorer i sammanhanget och för att kunna hantera dessa krävs att huvudmannen har god administrativkapacitet. Det som brukar hända när man inte har det är att man sköter gravplatser där man inte längre har något uppdrag, eller att man bygger ut kyrkogården därför man inte vet om det finns några gravrättsinnehavare till de gravplatser som till synes fyller hela kyrkogården. Den effekt det kan få på totalekonomin har belysts i tidigare avsnitt.

Ekonomiadministrationen

Som en följd av församlingarnas ändrade juridiska status efter relationsändringen skall den ekonomiska redovisningen föras i enlighet med bokföringslagen och god redovisningssed. Rent allmänt får väl det beskrivas som ett "skarpare läge" än vad som gällde för det tidigare kommunalekonomiska regelverket. Det andra viktiga blev att begravningsverksamhetens ekonomi

som är offentligfinansierad, ska redovisas inom samma juridiska person som församlingen som i sig är ett privaträttsligt subjekt. Därför infördes begreppet "särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader" i församlingens eller samfällighetens ekonomi.

Det innebär att samtliga kostnader som direkt kan hänföras till begravningsverksamheten skall redovisas som egen resultatenheter – Begravningsverksamhet. Kostnader som är gemensamma med församlingsverksamheten ska fördelas mellan denna och begravningsverksamheten enligt en särskild formel. Vidare skall investeringar betalas av begravningsverksamheten i form av avskrivningar och internränta till församlingen/samfälligheten.

De två senare faktorerna har avsevärd betydelse för begravningsverksamhetens totalekonomi. Under de tidiga åren efter relationsändringen kunde vi konstatera rätt stora spridningar på sättet att hantera dessa. Idag finns, för fördelningen av gemensamma kostnader, en ganska tydlig samling i fältet 0,23 till 0,27 av faktorn som ska belasta begravningsverksamheten. Det bör påpekas att dessa värden är resultat som räknas fram i budgetarbetet och inte värden som kan tillämpas godtyckligt.

Ytterligare en faktor av betydelse är hur skuldberäkningen för gravskötselåtaganden hanteras i den ekonomiska redovisningen. Skulden skall redovisas och kan endast minska i den takt som underliggande skötseluppdrag blir avslutade eller att gravrätt löpt ut. Sammantaget finner vi att det är av största vikt att den ekonomiska redovisningen förs på ett korrekt sätt och exempel finns där en felaktig hantering har gett märkbara effekter på begravningsavgiftens storlek. Till skillnad från den fysiska kyrkogårdsförvaltningen är de administrativa resurserna för såväl gravböcker som ekonomi inte platsbundna utan kan utföras i administrativt starka centra. I detta sammanhang gäller devisen "ju större desto bättre".

Kapitalkostnader

Kapitalkostnaderna blir ett mått på hur mycket investeringar som gjorts de senare åren. Vid relationsändringen gällde att samtliga identifierbara investeringar som var gjorda mellan 1990 och 2000 (de tio senaste åren) skulle föras upp i anläggningsregistret och återfinnas som avskrivningar i begravningsverksamhetens budget. Det fick till effekt att huvudmän som under denna tidsrymd hade gjort stora investeringar i t ex kyrkogårdsutvidgningar än idag belastas med avsevärda kapitalkostnader för dessa. För de som hade gjort motsvarande stora investeringar något år tidigare finns i dag inga kapitalkostnader från denna tid.

Övriga stora investeringar som kan få betydelse för verksamhetens ekonomi är personal- och ekonomibyggnader och större maskiner. När köp av större maskiner; grävmaskiner, traktorer och åkgräsklippare aktualiseras bör man alltid göra grundliga kalkyler med beaktande av vad som finns att tillgå på den lokala marknaden. Samma princip bör naturligtvis gälla vid fråga om investering i nya lokaler. Till skillnad mot för bara ett 15-tal år sedan finns det idag vanligen gott om entreprenörer som kan utföra de arbetsuppgifter som man brukar göra med dessa maskiner. Mot denna bakgrund är det idag sällsynt att en kyrkogårdsförvaltning kan få lönsamhet i att äga t ex grävmaskiner och större åkbara gräsklippare.

Krematorium

Det är idag väl känt att krematorierna kostar stora pengar att anlägga, underhålla och driva. Kraven till skydd för vår miljö har drivit upp dessa kostnader under senaste tioårsperioden och vi får utgå från att ytterligare några krematorier kommer att stängas eller omdisponeras för enbart förvaring av avlidna och begravningsceremonier. Ungefär hälften av landets krematorier – de största – är idag försedda med godkända reningsanläggningar. Flertalet av dessa kan uppnå tillfredsställande ekonomi endast genom att de utför kremeringar åt ett stort antal omkringliggande huvudmän.

Det är dock inte okomplicerat att göra lönsamhetskalkyler för det är många faktorer som måste vägas in. Transportkostnader och kremationsavgifter är de mest påtagliga alternativkostnader som måste beaktas. Men mera svårhanterligt är effekten av att det inte finns ett krematorium på orten där det tidigare har funnits. Det faktum att det finns ett krematorium på orten ökar människors benägenhet att använda sig av det. Det motsatta gäller också – när ett krematorium stängs minskar kremeringarna. Exempel finns på att detta ökar efterfrågan på kistgravplatser. Med detta vill vi inte avråda från att göra dessa överväganden, men vid en eventuell nedläggning av ett krematorium är det av största vikt att allmänheten informeras om att kremeringstjänsten finns tillgänglig på samma sätt som tidigare och utan särskilda kostnader för dödsboet.

Faktiska kyrkogårdsskötseln

Det är många faktorer som påverkar möjligheten till effektiv kyrkogårdsförvaltning. Det har betydelse om förvaltningen består av många små utspridda kyrkogårdar eller om den är uppbyggd kring en enda stor begravningsplats och några få små utspridda enheter. Under de senaste 50 åren har vi kunnat se en "gräsifiering" av kyrkogårdarna. Gravkvarter och gångsystem som tidigare varit mest grusbelagda är idag igenlagda med gräs. Denna trend har pågått länge, men frågan måste ställas om det verkligen har inneburit någon rationalisering. Det finns inga undersökningar som visar att den leder till minskad arbetsåtgång, men det finns exempel på gräskyrkogårdar där man använder mer arbete per ytenhet än vad som görs på gruskyrkogårdar. Man skulle också kunna tro att kyrkogårdar med en stor mängd häck som ska klippas skulle vara mer arbetskrävande än andra, men endast i något enstaka fall har det kunnat verifieras. Det finns många gruskyrkogårdar i Skåne med häckar – där klipper man häck i stället för gräs. Man kan nästan påstå att kyrkogårdarnas utformning inte har någon avgörande betydelse för den arbetsmängd som förbrukas. Ett stort antal undersökningar visar att den arbetsmängd som används är 10–12 timmar per 100 kvm kyrkogårdsyta och år. Det är exklusive skötsel av gravplatser.

Organisationen

Vilken betydelse har förvaltningens organisation? Stora arbetslag eller små arbetslag, stora förvaltningar med centraliserade resurser och personal med specialiserade arbetsuppgifter, eller en person eller ett litet arbetslag knutet

till avgränsade områden/gravkvarter med totalt ansvar? Något entydigt svar på detta finns inte. Med centralisering av personalresurser uppstår genast ett transportbehov och exempel finns där man förbrukar en förfärande mängd arbetstid på enbart att åka. Vanligast är dock att man inte driver specialiseringslinjen – av arbetsmiljöskäl vill man att ett arbetslag ska ha flertal olika uppgifter att arbeta med.

Den vid kyrkogårdsförvaltningen viktigaste personalrelaterade faktorn som påverkar totalekonomin är hur väl man lyckas anpassa personalstyrkan till säsongsvariationerna. Det har visat sig att stora förvaltningar har svårast här. Hos dessa kan det råda avsevärd övertalighet vintertid, ett pris som man tycks vara beredd att betala för att vara tillräckligt rustad under sommaren. Det är de små kyrkogårdsförvaltningarna de med en eller ett par anställda per kyrkogård som bäst lyckas med säsongsanpassningen. Det sker med förskjuten årsarbetstid eller med betingsanställning där den anställde inom ramen för eget ansvar utför samtliga specificerade arbetsuppgifter under årets olika säsonger. Det finns idag inget känt exempel där man vid de större kyrkogårdsförvaltningarna på ett bättre sätt har lyckats med att anpassa personalstyrkorna efter årstidsvariationerna.

Mättningsorganisation

Församlingsförbundets mättningsorganisation har under de senast 15 åren varit ett redskap för att bestämma en lämplig bemanningsnivå på kyrkogårdarna, ett rationaliseringsinstrument om man så vill. Det är så den fungerar och även vid uppmätningar på stora kyrkogårdsförvaltningar brukar resultatet bli att övertalighet konstateras. En stor mängd mätningar visar att den arbetsmängd som brukar användas är 10–12 timmar per 100 kvm kyrkogårdsyta och år. Det är exklusive skötsel av gravplatser.

Förteckning över utgivna FÖRBUNDSINFO 2005

- Nr 1 – 2005: **Utökad service – FörbundsInfo i ny form**, 19 januari
- Nr 2 – 2005: **Databas för stulna kyrkoföremål**, 19 januari
- Nr 3 – 2005: **Inför bokslut och årsredovisning**, 25 januari
- Nr 4 – 2005: **Nationaldagen den 6 juni blir helgdag 2005**, 16 februari
- Nr 5 – 2005: **Clearing av kyrkliga handlingar**, 16 februari
- Nr 6 – 2005: **Basbelopp för år 2005**, 16 februari
- Nr 7 – 2005: **Allmänna råd för begravningsclearing**, 16 februari
- Nr 8 – 2005: **Blanketter inom begravningsverksamheten**, 16 februari
- Nr 9 – 2005: **Nya priser för transport av askurnor, posten Express**, 15 mars
- Nr10 – 2005: **Utställningsverksamhet i kyrkor – KRO-avtal**, 15 mars
- Nr11 – 2005: **Telefoniavtal träffat med Telia Sonera Sverige AB**, 15 mars
- Nr12 – 2005: **Budgetförutsättningar 2006**, 19 april
- Nr13 – 2005: **Allmänna råd om tillstånd för krematorieverksamhet**, 19 april
- Nr14 – 2005: **Den kyrkoantikvariska ersättningens arkiv**, 22 juni
- Nr15 – 2005: **Redovisning av kollekter**, 22 juni
- Nr16 – 2005: **Gröna råd från Movium**, 22 juni
- Nr17 – 2005: **Senarelagd tidpunkt för ansökan om tillstånd...**, 22 juni
- Nr18 – 2005: **Transporter vid omhändertagande av avlidna**, 22 juni
- Nr19 – 2005: **Redogörelse för ändringar i kollektivavtalet**
- Nr20 – 2005: **Skillnader i begravningsavgifter – en analys**, 16 september