

# SKKF

*Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund*

## OMHÄNDERTAGANDET

En studie av samhällets förmåga att

ta hand om <sup>*väldigt*</sup> många dödsfall  
under en kort period

## Innehåll

Förord.....	4
Inledning.....	5
Utgångspunkter.....	5
Definitioner .....	6
Källor.....	6
Omhändertagandet är en process.....	6
Omhändertagandet är en samhällsviktig verksamhet .....	8
Aktörer.....	8
Regioner .....	8
Församlingar.....	9
Begravningshuvudman.....	9
Krematoriehuvudman .....	9
Särskilda boenden för äldre eller för personer med funktionshinder .....	10
Polisen .....	10
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	10
Myndigheten för stöd till trossamfund .....	10
Länsstyrelser.....	11
Länsstyrelsernas samordningskansli .....	12
Kommuner.....	12
Begravningsombud.....	12
Svenska kyrkan på nationell nivå .....	13
Stift .....	13
Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation .....	13
Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund .....	13
Begravningsbyråer.....	14
Tillverkare och importörer av inom branschen.....	15
Sammanfattning.....	15
Det svenska krisberedskapssystemet.....	17
Ansvarsprincipen .....	17
Närhetsprincipen.....	17
Likhetsprincipen .....	17
Sektorsansvar .....	17
Geografiskt områdesansvar .....	17
Intervjuer.....	20
Stockholms län .....	20

Malmö pastorat.....	25
Växjö krematorium.....	26
Lysekils pastorat .....	26
Enkät.....	27
Metodik .....	27
Tilltro till enkäten .....	27
Observationer.....	28
Kapacitet.....	28
Perspektiven skaver.....	29
Förekommer tillsyn eller.....	30
Storstäder kontra alla andra kommuner .....	31
Särbehandling.....	32
Lärdomar .....	34
Ta fram en processbeskrivning.....	34
Öka samverkan mellan krematorier.....	36
Prioritera personal som arbetar med <i>omhändertagandet</i> .....	36
Säkra den dödes identitet i hela processen .....	37
Lagstiftningar, förordningar och utredningar .....	38

## Förord

SKKF:s styrelse har beslutat att utreda hur samhället lyckades ta hand om det ökade antalet dödsfall under pandemin samt att klargöra de legala förutsättningarnas som gäller för en begravningshuvudman i fråga om krisberedskap. Utredningen presenterades vid SKKF:s konferens i Borås den 16 maj 2022.

Den grupp som tagit fram *En studie av samhällets förmåga att **ta hand om många dödsfall under en kort period.*** har letts av SKKF:s VD Jan Olov Andersson och därutöver består av kyrkogårdskonsulent Mattias Elofsson, Torbjörn Samuelsson, konsult vid Energiprojekt E&S AB och knuten till SKKF som expert i krematoriefrågor samt som huvudsekreterare Johan Hermelin, konsult vid J Hermelin AB.

Stockholm juni 2022

## Inledning

### Utgångspunkter

Utredningen syftar till att identifiera samhällets förmåga att möta en situation med många dödsfall under en kort period. Under pandemin var antalet dödsfall under någon vecka i vissa områden över 100 % fler än normalt. Vi studerar i denna utredning hur samhället klarade hanteringen under de veckor som pandemins härjade som värst.

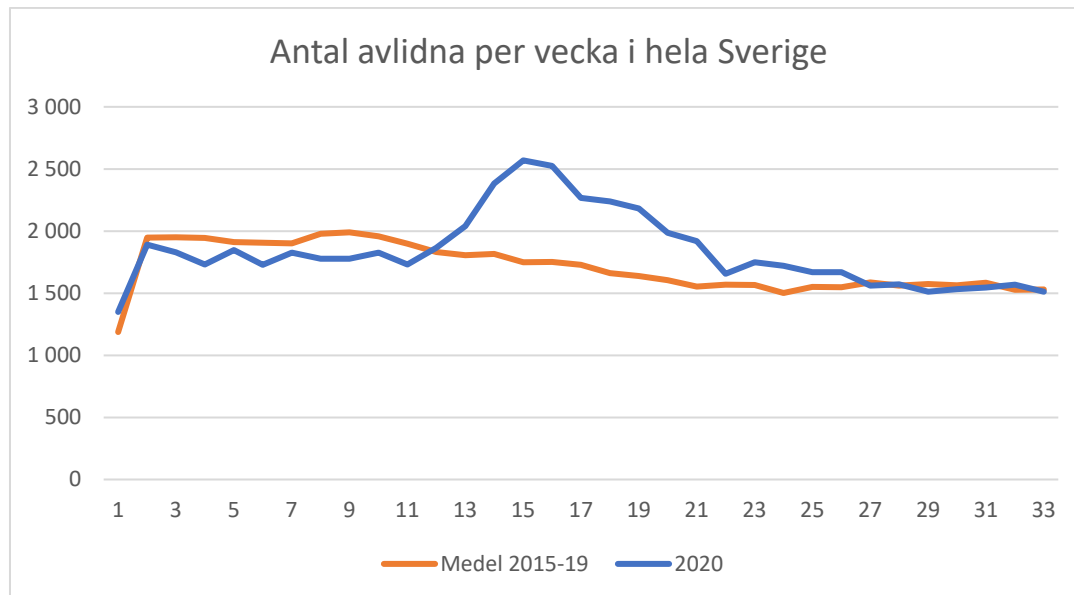


BILD 1: ANTALET AVLIDNA PER VECKA I HELA SVERIGE

Utredningen berör alltså inte händelser som bussolyckor, snöoväder, översvämningar med många avlidna utan kriser med betydligt fler avlidna där behovet av omhändertagandet är så stort att samhällets förmåga ställs på sin spets.

Vi väljer att kalla hela denna verksamhet för *omhändertagande av många döda under en kort period*. Om sammanhanget tillåter väljer vi att bara benämna det som *omhändertagandet*.

”Hur en civilisation mår går att avläsa på hur döda människor tas om hand”<sup>1</sup>. Sett ur det perspektivet kan vi nog hävda att Sverige mår bra. Men vad händer om antalet dödsfall blir väldigt stort? Tar vi hand om de avlidna på samma etiska och värdiga sätt. Det är den fråga vill belysa.

*Omhändertagandet* av döda är för de flesta ett ämne som inte gärna tas upp under samtal. Frågan förekommer sällan i media och än mindre i politiska debatter. Själva döden, dödshjälp och de religiösa aspekterna på döden är flitiga förekommande i debatten. Men det som händer med kroppen från det att den lämnar dödsbädden, succesiv förruttnelse till slutlig gravsättning är okänt för de flesta. Det vilar ett slags tabu över ämnet samtidigt som det är en etisk fråga av mycket stor vikt. Det är inte rimligt att tabu och okunskap leder till att samhället har bristande beredskap att ta hand om många döda. Det finns flera anledningar att utreda hur samhället klarade utmaningen.

---

<sup>1</sup> Ärkebiskop Antje Jackelén i förordet till boken Begravningsverksamheten och Svenska kyrkan av Jan-Olof Aggedal och Bo Silfverberg

*Omhändertagandet* är inte en uppgift enbart för Svenska kyrkans 555 (år 2022) församlingar. Det är upp mot 20 andra aktörer som på ett eller annat sätt är involverade i det som händer mellan dödsfall och gravsättning. Alla dessa aktörer måste på något sätt samarbeta.

Samhällets krishantering är föremål för flera pågående utredningar och studier. De har oftast ett övergripande, strategiskt, långsiktigt myndighetsperspektiv. Vi tänker främst på utredningen ”Struktur för ökad motståndskraft”<sup>2</sup>. Den typ av kris vi studerar hamnar under dessa utredningars radar. Vi tror därför att denna utredning har en välmotiverad plats.

## Definitioner

Svenska kyrkans minsta juridiska enhet är församling. I många fall samverkar flera församlingar i ett pastorat. När vi i syftet på både församlingar och pastorat skriver vi för enkelhetens skull enbart *församlingar*. Sedan 2018 finns en begravnings-samfällighet i Göteborg som omfattar nio församlingars begravningsverksamhet.

Landets 21 regioner – de som tidigare kallades landsting - ansvarar bland annat för hälso- och sjukvård inom sin region. Vi använder ibland begreppet sjukvårdshuvudman. Bårhusverksamheten är den verksamhet inom regionen som främst arbetar med omhändertagandet av döda.

I begravningslagen framgår att begravningshuvudmannen ska tillhandahålla lokal för förvaring och visning av stoftet. Vi väljer att använda den lite äldre beteckningen *bisättningslokal*.

Med begravningsbyrå avser vi ett företag som har etablerat ett eller flera kontor där man bedriver sin kärnverksamhet. Det är den plats där man träffar kunderna. Den lokala symbolen för företaget. Vissa begravningsbyråer har ett kontor, andra har många. Spannet är stort. Den största begravningsbyrån (Fonus) har drygt 200 kontor.

## Källor

Det bör noteras att en del text och bilder i denna utredning är direkta urklipp från andra skrifter. Texten är redan så välformulerad och bilderna så klagörande att det saknas skäl för någon bearbetning. De skrifter vi nyttjat på detta sätt är bland andra:

- krishantering för företag, MSB<sup>3</sup>
- vägledning för arbetet i samverkansområdena, MSB
- gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB
- det lokala områdesansvaret under en samhällsstörning, MSB.

Lagar och utredningar som vi refererar till redovisas i fotnoter.

## Omhändertagandet är en process

I huvudsak ser vi *omhändertagandet* som en kedja av insatser. En serie av sammanhängande aktiviteter som leder fram till verksamhetens syfte. En sådan kedja benämns ofta processer. De är repetitiva och kan upprepas gång efter annan för att hela tiden förfinas.

---

<sup>2</sup> [Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25 \(regeringen.se\)](#)

<sup>3</sup> [Krihantering för företag \(msb.se\)](#)

Styrning på processer handlar om att komma bort från styrning i vertikala stuprör<sup>4</sup> till styrning av flöden. Det är som att bygga ett järnvägsspår och planera för hur tågbyten ska ske. Att styra genom processer flyttar perspektivet från den egna organisationens resultat till att betrakta hela verksamhetens resultat.

Att styra på de organisationer som är involverade (stuprör) leder till suboptimeringar inom varje organisation i stället för slutmålets bästa. Med hänsyn till att *omhändertagandet* involverar så många aktörer är styrning på organisation olämplig och processtyrning den enda möjliga effektiva styrformen. Ett sätt att illustrera processen är bilden nedan som visar de viktigaste operativa aktörerna och flödet mellan dem.

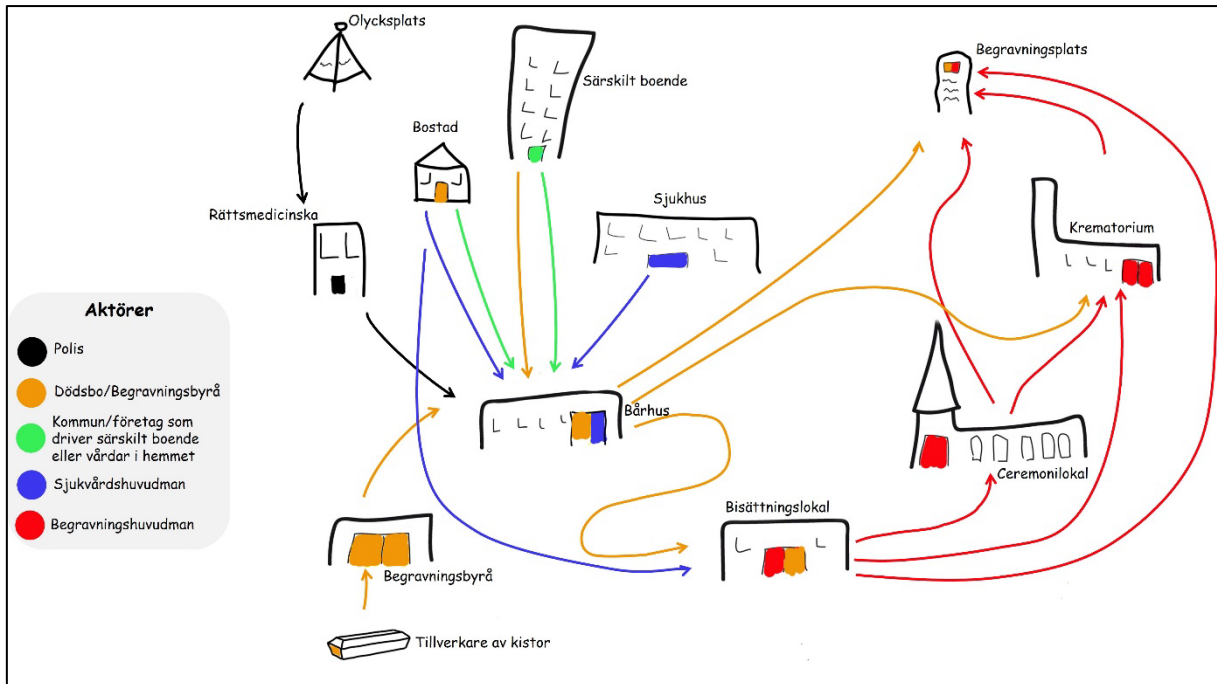


BILD 2: EN BILD AV PROCESSEN OMHÄNDERTAGANDE SOM VISAR PÅ AKTÖRER OCH FLÖDET MELLAN DEM

Om man väljer att beskriva processen med aktiviteter kan nedanstående bild vara en illustration.

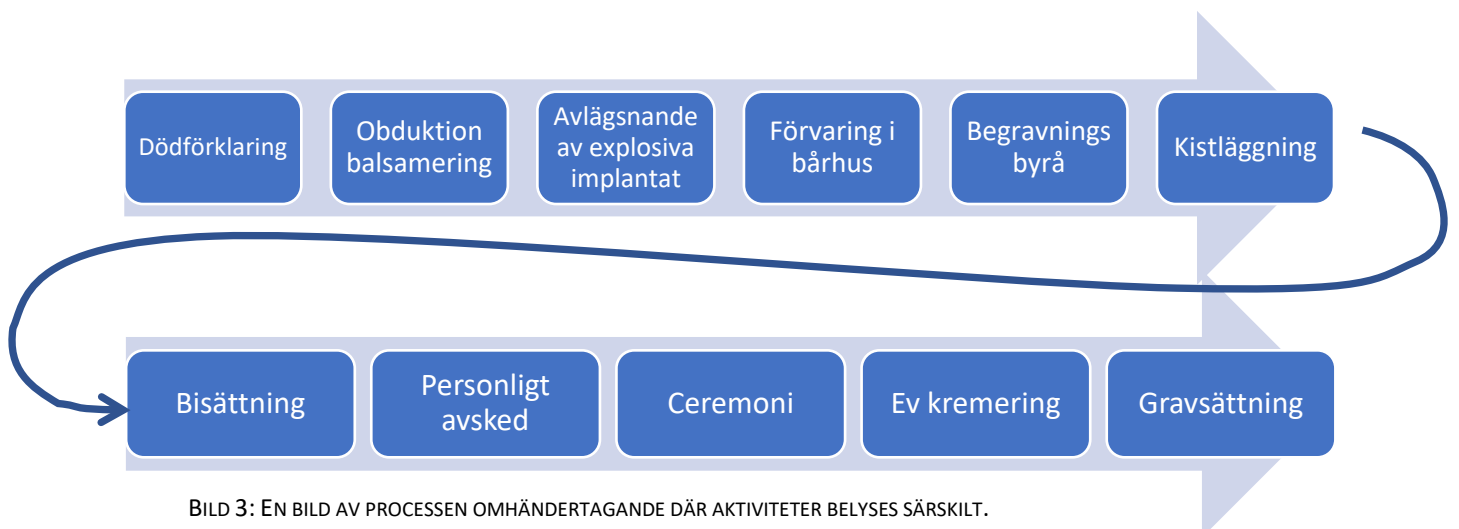


BILD 3: EN BILD AV PROCESSEN OMHÄNDERTAGANDE DÄR AKTIVITETER BELYSES SÄRSKILT.

<sup>4</sup> Styrning som följer organisationens beslutslinje (hierarki).

## Omhändertagandet är en samhällsviktig verksamhet

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp som omfattar de verksamheter, anläggningar, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Dessa verksamheter bedrivs av privata och offentliga aktörer. I skriften *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*<sup>5</sup> ges stöd för att avgöra vilka verksamheter som tillhör denna grupp.

Utan att behöva gå djupare i detta ämne kan vi konstatera att *omhändertagandet* är en samhällsviktig verksamhet. Detta medför att aktörernas verksamhet faller under en eller flera olika lagstiftningar.

## Aktörer

I detta avsnitt gör vi en kort beskrivning av aktörerna och deras olika roller. Till exempel har begravningshuvudmän och begravningsbyråerna en i huvudsak operativ roll, medan till exempel stift och Myndigheten för stöd till trossamfund har en mer samordnande, stödjande och/eller granskande roll.

## Regioner

Regionerna är sjukvårdshuvudmän och har i detta sammanhang ansvar för att den avlidne omhändertas på lämpligt sätt i avvaktan på transport till nästa steg, oftast bisättningslokal. De flesta sjukhus har bårhus dit man för personer som avlider på sjukhuset. Regionerna har ansvar för följande åtgärder vid dödsfall:

- fastställande av dödsfall
- yttre undersökning
- avlägsnande av explosiva implantat
- balsamering
- omhändertagande på bårhus.

I bårhuset sker också kistläggning (svepning) där begravningsbyrån på uppdrag av dödsboet förbereder den döde för transport till bisättningslokal.

En avgörande fråga är hur stor bårhuskapacitet en region behöver ha. Förutom att kunna hantera normalvärden måste det finnas kapacitet för att hantera en kris. Naturligtvis finns det gränser för vilken överkapacitet som kan krävas. Som nästa steg i krishanteringen behöver andra etiskt lämpliga lösningar förberedas. Det kan till exempel handla om att nyttja kylcontainers eller lokaler med kylkapacitet som normalt används för annan verksamhet.

---

<sup>5</sup> [vagledning-for-identifiering-av-samhallsviktig-verksamhet-msb1408---juni-2019.pdf](#)



## Församlingar

Man delar upp församlingarnas verksamhet i församlingsverksamhet och begravningsverksamhet. Med församlingsverksamhet avser vi det som är kyrkans grundläggande uppgift: gudstjänst, diakoni, undervisning, och mission. Även om församlingsverksamheten inte definieras som samhällsviktig verksamhet är det en viktig resurs för kommunerna vid en kris. Det kan handla om att vara en stödfunktion i framför allt existentiella behov som kan uppstå vid krishantering som till exempel själavård, diakoni och att medverka i POSOM-grupper.

Församlingsverksamheten blir därmed en aktör som fyller en roll i kommunens krishantering. Begravningsverksamheten är en länk i den process som beskrivits ovan och faller snarare under länets krishantering.

## Begravningshuvudman

Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser (SFS 1990:1144, 1 Kap, 1§). Staten har gett i uppdrag till Svenska kyrkans församlingar samt Tranås kommun och Stockholms stad att vara begravningshuvudmän inom sitt geografiska område. Inga andra. Begravningshuvudmannen ska tillhandahålla gravplats, gravsättning, transporter, kremering, bisättningslokal, lokal för ceremoni samt förvaltning av begravningsplatser.

De flesta begravningshuvudmän har inte ett eget krematorium utan sluter avtal med en eller flera av landets 57 krematoriehuvudmän.

## Krematoriehuvudman

Kremationsverksamhet får endast drivas av begravningshuvudmän. Det finns 58 krematorier i Sverige. 54 av dessa drivs av församlingar. Ett krematorium bedrivs av Göteborgs begravnings-samfällighet. Ett krematorium drivs av Tranås kommun och två drivs av Stockholms stad.

Krematoriets upptagningsområde är inte begränsat till församlingens geografiska yta. Av Sveriges 290 kommuner är det bara i cirka var femte kommun det finns ett krematorium. Ett krematoriums upptagningsområde är betydligt större än en kommuns yta. Upptagningsområdet har ingen motsvarighet till någon annan geografisk uppdelning som till exempel kommun, stift eller län.

Ett krematorium har en eller flera ugnar och ett visst antal kylplatser för förvaring av avlidna i kistor. Normalt kremationskapacitet är 25 - 30 kremationer per ugn och vecka. Den tekniskt maximala kapaciteten är 35 - 40. För att klara en sådan ökning behöver bemanningen utökas med ca 50 - 75%. En sådan ökning av personalstyrkan kan inte göras utan att det förberetts särskilt eftersom särskild teknisk kompetens krävs.

Kylutrymmen är en helt nödvändig del i driften av ett krematorium. Genom att förvara avlidna i kylutrymmen kan en tillfällig toppbelastning jämnas ut över flera dagar. Ett väl tilltaget kylutrymme ger också möjlighet att ta emot avlidna även om verksamheten måste avbrytas av till exempel tekniska skäl. Den genomsnittliga kylkapaciteten i Sverige är cirka 16 arbetsdagar till full kyl.

Vid en plötslig ökning av antalet dödsfall behöver det finnas kylutrymmena för tillkommande kistor till dess att krematoriet har ställt om till full kapacitet. Extra kylutrymmen kan skapas genom förvaring i till exempel kylcontainrar, ishallar eller liknande kylutrymmen.

## Särskilda boenden för äldre eller för personer med funktionshinder

Särskilt boende är till för personer som inte längre kan bo kvar hemma och som behöver omvårdnad och service dygnet runt. Kommunerna svarar för att det finns sådana boenden. De tillhandahålls av antingen privata utförare eller av kommunen.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen har kommunen eller den privata utföraren skyldighet att ombesörja transport till bårhus av döda personer som bott i särskild boendeform eller som fått hemsjukvård.

Om dödsfallet sker i hemmet behöver personen inte föras till ett bårhus. I stället kan transporten göras direkt till bisättningslokal. Detta kan dock bara ske om de anhöriga kan ta ett snabbt beslut om vilken kista som ska användas och vilken begravningsbyrå de vill anlita. Begravningsbyråns representanter kommer då till hemmet och sköter svepning och kistläggning för transport till bisättningslokalen.

## Polisen

Polititransport avser transport av avlidna efter dödsfall genom olycka, självmord, framskriden förruttnelse, brott eller vid misstanke om brott. Transporterna sker till närmaste rättsmedicinska anstalt och därefter till bårhus. Transporten beställs av polisen. Polisens roll i *omhändertagandet* är marginell.

## Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB verkar på nationell nivå. En av MSB:s uppgifter är att utveckla samhällets förmåga att hantera olyckor. Samordning är ett nyckelbegrepp för hur denna ska uppgift ska lösas. Det görs dels tillsammans med kommuner, regioner och myndigheter, dels med näringsliv och olika organisationer. MSB tar inte över någon annans ansvar vid kriser och styr inte över andra myndigheter. MSB har ett brett utbud av olika stöd till aktörer som har samhällsviktig verksamhet. MSB tar samordningsansvar där ingen annan myndighet har detta ansvar

MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att:

1. samordna krishanteringsåtgärderna
2. samordna information till allmänhet och media
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

MSB ansvar ska leda till att:

1. de ansvariga myndigheterna har god kunskap om läget och varandras arbete
2. budskapen är i stor utsträckning avstämda och samordnade
3. frågor har kunnat lösas ut av myndigheterna i samverkan.

## Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har i uppdrag att främja en dialog mellan stat och trossamfund samt att bidra med kunskap om religion och samfundsliv. Myndigheten fördelar också ekonomiska bidrag och ansvarar för frågor om trossamfundens roll i krisberedskapen.

SST leder en nationell krisgrupp med representanter för trossamfund i Sverige och MSB som träffas regelbundet två till fyra gånger per år. Under pandemin träffades man oftare.

Många trossamfund behöver ha en dialog med sjukvårds- och begravningshuvudmän för att skapa förståelse för sina behov. Med sina begränsade administrativa resurser är det svårt att få denna dialog till stånd. SST fyller härvidlag en viktig roll.

Den tradition vi har i Sverige att ta hand om avlidna kan vid en första anblick betraktas som sekulär. Tittar man närmare så är processen snarare färgad av kristendom. Det finns inte alltid lokaler med utrymme/möjligheter att genomföra traditioner som härrör från andra religioner som t ex tvagning. Det förekommer oklarheter om sjukvårdshuvudmannen eller begravningshuvudmannen har ansvaret att upplåta lämpliga lokaler. I brist på sådana används andra lokaler som till exempel hem eller bönelokaler. Ur ett smittoperspektiv en helt olämplig lösning.

I en krissituationen blir frågan om att ta hand om döda från alla religioner på ett likvärdigt sätt än viktigare eftersom en viss grupp kan beröras mer än andra och uppleva sig särbehandlade.

I folkhälsomyndighetens rapport<sup>6</sup> konstateras att personer födda utomlands samt nyanlända, asylsökande och tillståndslösa migranter har fått det svårare under pandemin. I rapporten "Sverige under pandemin"<sup>7</sup> rapporteras att de befolkningsgrupper som hade mellan- eller låginkomstländer som födelseland hade större dödlighet och sjuklighet i covid-19 än de som hade Sverige som födelseland. Rapporterna granskar hur dessa grupper drabbats av dödlighet och sjukdom, inte hur de påverkades under *omhändertagandet*.

## Länsstyrelser

Länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret i länet. Länsstyrelserna ska vid en krissituation vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska bland annat:

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris
- skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser
- bygga och upprätthålla relevanta nätverk och följa upp beredskapsförberedelser i relation till de organisationer som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Det geografiska områdesansvaret innebär inte att länsstyrelsen ska överta ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet. Länsstyrelserna ska i en samhällsstörning agera i enlighet med vägledningen "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar"<sup>8</sup>. Länsstyrelsen ska kunna förstå andras perspektiv, se till både långsiktiga och kortsiktiga behov och till konsekvenser på alla samhällets nivåer, att bedöma andra aktörers behov av stöd och ansvarsfrågor samt att tillse att viktiga frågor inte faller mellan stolarna.

Länsstyrelsen ska också kunna analysera kommunikationsbehov och kommunicera. Vägledningen understryker vidare att beslut ska kunna "fattas i en medveten process och tillsammans med andra" och att hanteringen av det geografiska områdesansvaret inte har någon bortre tidsgräns varför länsstyrelsen måste ha hög uthållighet.

---

<sup>6</sup> [Hur har folkhälsan påverkats av covid-19 pandemin? \(folkhalsomyndigheten.se\)](https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/om-och-for-oss/om-och-for-oss-2021-2022/hur-har-folkhalsan-paverkats-av-covid-19-pandemin/)

<sup>7</sup> [Sverige under pandemin SOU 2021:89 Volym 2 Sjukvård och folkhälsa \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/491311/1631111)

<sup>8</sup> [Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar \(msb.se\)](https://www.msb.se/om-och-for-oss/om-och-for-oss-2021-2022/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar)

Tillsynsansvaret över begravningsverksamheten har samlats hos sju länsstyrelser. Dessa sju länsstyrelser bör ha ett bra grepp om begravningsverksamheten och ha bättre förutsättningar att planera inför och att hantera en kris än de 14 som inte har ett tillsynsupdrag.

Enligt MSBFS 2016:7<sup>9</sup> ska en länsstyrelse vartannat år redovisa sin risk- och sårbarhetsanalys samt beskriva hur länsstyrelsen förmåga att hantera dessa risker.

### Länsstyrelsernas samordningskansli

Under pandemin skapades ett för länsstyrelserna gemensamt samordningskansli. Lunds universitet har gjort en forskningsstudie<sup>10</sup> om deras arbete. I stort visar studien att kansliet har fyllt en viktig funktion under hanteringen av covid-19. Kansliet har underlättat enskilda länsstyrelserns arbete, effektiviserat gemensamt arbete samt har gett en tyngd, trygghet och likvärdighet i länsstyrelsernas agerande. Kansliet har varit en viktig nod i att lösa ut frågor och förmedla behov. Genom samordningskansliet har länsstyrelserna skapat inflytande på nationell nivå. Länsstyrelsernas roll inom svensk krishantering har stärkts.

### Kommuner

Kommunen har flera viktiga roller i krishanteringen. En av de viktigaste är att ta det geografiska områdesansvaret. I det ingår att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner ska mot bakgrund av analysen fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. I en överenskommelse mellan SKR och MSB framgår att

- Kommunen ska ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser.
- Kommunen ska under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder.
- Kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse.
- Kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.
- Kommunens förberedelser inför extraordinära händelser ska ske i samverkan med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför det egna geografiska området. En förutsättning för att samverkan ska ske är att de externa aktörerna vill och kan samverka med kommunen.

### Begravningsombud

Ett begravningsombud ska granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Uppdraget begränsas alltså till begravningshuvudmannens åtgärder. Inte hela den process som vi studerar. Vi väljer därför att utelämna begravningsombuden i just denna process.

---

<sup>9</sup> [Författning \(msb.se\)](#)

<sup>10</sup> [Forskningsstudie\\_av\\_lansstyrelsernas\\_samordningskansli\\_under\\_covid-19\\_F\\_2021\\_1603.pdf \(lu.se\)](#)

## Svenska kyrkan på nationell nivå

Som en del av det civila försvaret har Svenska kyrkan ett lagstadgat uppdrag vid höjd beredskap och kris. Svenska kyrkan bidrar genom sin verksamhet till samhällets krisberedskap och krishantering. På nationell nivå finns ett etablerat samarbete mellan Svenska kyrkan och Socialstyrelsen, Försvarsmakten, olika trossamfund och andra aktörer.

Kulturminnesvård och begravningsverksamhet ingår i det som definieras som samhällsviktig verksamhet<sup>11</sup>.

Svenska kyrkan har gett ut en handbok i krishantering som är ett stöd för beredskapsplanering i församlingar, stift och kontrakt. Den innehåller bland annat förslag till utbildning, övning och råd för insatser vid allvarliga händelser. Svenska kyrkan har en tjänsteman i beredskap (TIB), det vill säga en person i beredskap som kan ta emot larm om allvarliga händelser.

Svenska kyrkan har en nationell samordnare av begravningsverksamheten placerad på kyrkokansliet i Uppsala. Samordnarens uppgifter är att företräda kyrkan i förhållande till myndigheter, underlätta för huvudmännen i deras dagliga arbete, samordna i övergripande frågor och ta ställning i principiella frågor samt att bygga nätverk.

## Stift

Sverige är uppdelat i 13 stift. Indelningen har urgamla anor och överensstämmer inte med någon annan regional uppdelning (län, landskap eller region).

Enligt kyrkoordningen ska kyrkofullmäktige i varje församling fatta beslut om riktlinjer för begravningsverksamheten. Riktlinjerna ska tillställas stiftet för kännedom. Stiftens ska utöva tillsyn över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Tillsynen omfattar såväl normala förhållanden som kris. Mallar och guider för dessa riktlinjer har tagits fram av Svenska kyrkan<sup>12</sup> och av SKKF<sup>13</sup>.

## Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO) är arbetsgivar- och serviceorganisation för Svenska kyrkans församlingar, pastorat och stift. SKAO tecknar kollektivavtal för Svenska kyrkan samt ger rådgivning och utbildningar i arbetsgivar- och arbetsmiljöfrågor.

I samband med omhändertagandet av många dödsfall under en kort period kan arbetsmiljön påverkas i hög grad. Vid ett virusutbrott måste man hantera de avlidna med hänsyn till smittorisken. SKAO är i första hand den part som granskar begravningshuvudmännens del i *omhändertagandet* ur ett arbetsmiljöperspektiv.

## Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, SKKF, är ett politiskt och religiöst obundet branschförbund som arbetar för att främja en god begravningsverksamhet. Förbundet har ett stort nätverk över hela Sverige i begravnings- och krematoriefrågor.

---

<sup>11</sup> [Nationella kriser - Svenska kyrkan](#)

<sup>12</sup> [att ta fram riktlinjer for begravningsverksamheten final.pdf \(skkf.se\)](#)

<sup>13</sup> [mall\\_riktlinjer\\_for\\_begravningsverksamheten\\_med\\_krisberedskap.doc \(live.com\)](#)

SKKF:s verksamhet omfattar rådgivning, forskning, utredningar, utbildningar, remissyttranden, mediakontakter, konferenser, poddar, etcetera.

SKKF:s regioner samlar begravningshuvudmän inom ett geografiskt område och fungerar som en kanal mellan regionen och SKKF. De olika regionerna ordnar konferenser och andra arrangemang i branschfrågor. Det finns i dagsläget sju aktiva regioner i landet. Kontaktuppgifter finns på SKKF:s hemsida<sup>14</sup>.

### Begravningsbyråer

I Sverige finns cirka 750 begravningsbyråer. De flesta är anslutna till Sveriges Auktoriserade begravningsbyråer (cirka 425) eller tillhör den ekonomiska föreningen Fonus (cirka 200) eller är fristående aktörer (cirka 140). Fristående begravningsbyråer är just fristående och har ingen gemensam branschorganisation eller liknande.

De flesta byråer är mindre företag med färre än 10 anställda. Det finns några större kedjor som Fonus, Ignis, Lavendla, Klarahill med flera.

Begravningsbyråerna företräder dödsboet genom i stort sett hela processen. Själva upphandlingen påbörjas kort efter dödsfallet och begravningsbyråns uppdrag kan sedan pågå ända fram till gravsättning. Begravningsbyråerna är en viktig aktör i *omhändertagandet*.

Sveriges Auktoriserade begravningsbyråer och Fonus har utvecklat ett samarbete i fråga om krishantering. De delar på en TIB<sup>15</sup> liknande funktion. SBF och Fonus ingår också i ett nordiskt samarbete i fråga om materiel och utrustning.

SBF och Fonus har var sina lager av kistor. Tillsammans med tillverkarnas lager och deras möjligheter att öka produktionen finns en kistkapacitet för betydligt större behov än vad som uppstod under pandemin.

### Sveriges Auktoriserade Begravningsbyråer

Sveriges Auktoriserade Begravningsbyråer (SBF) är en medlemsorganisation för 425 (år 2021) privatägda begravningsbyråer i landet. Auktorisationen innebär bland annat:

- att en byrås medlemmar har genomgått särskild utbildning
- att god begravningssed och yrkesetik främjas
- att byråerna omfattas av ansvarsförsäkring och reklamationsnämnd
- att prisinformation är lättillgänglig.

SBF är indelat i nio distrikt och förfogar över ett nätverk som är en viktig resurs vid en kris. Privata begravningsbyråer som står utanför SBF saknar motsvarande nätverk.

### Fonus

Fonus är en ekonomisk förening bestående av ett stort antal lokala begravningsbyråer över hela landet. På samma sätt som SBF förfogar Fonus över ett nätverk som är en viktig resurs vid en kris. Förutom begravningsbyråerna består Fonus av flera företag bland annat följande:

- Blomsterpaletten
- Fonus stenhuggeri

---

<sup>14</sup> [www.skkf.se/skkfs-regioner/](http://www.skkf.se/skkfs-regioner/)

<sup>15</sup> Tjänsteman i Beredskap

- Fonus transport
- Fonus Träindustri.

### Tillverkare och importörer av inom branschen

Företag inom branschen upprätthåller också viktiga samhällsfunktioner. Det har visat sig tydligt under coronapandemin, då företag har ställt upp, ställt om och på många sätt gjort det möjligt att hantera krisen.

I princip finns det ingen lagstiftning som ger företag något särskilt ansvar vid höjd beredskap, krig eller större samhällsstörningar. Däremot har företag en viss skyldighet att delta i planeringen inför höjd beredskap. Olika myndigheter har kommit olika långt i arbetet med att involvera näringslivet.

Lagkrav kring beredskapsfrågor finns inom vissa områden, bland annat inom energiförsörjning. Men lagkraven kan bli fler och gälla fler områden i takt med att den svenska beredskapen utvecklas. Till exempel har "Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap"<sup>16</sup> i ett delbetänkande föreslagit att en del privata aktörer inom vården ska bli skyldiga att hålla omsättningslager av vissa läkemedel och materiel. Företag kan också på avtalsmässig grund vara skyldiga att exempelvis hålla viss beredskap.

Inom ramen för denna studie kan skyddsutrustning och bodybags möjligen omfattas av förslaget medan kistor inte kan klassas som sjukvårdsmaterial.

Vid en kris med många dödsfall under en kort period blir behovet av kistor, urnor och bodybags betydligt större än normalt. Sveriges försörjning av dessa produkter sker både genom egen tillverkning och import.

Det finns en särskild typ av kista som kallas transportkista. Det är en enkel konstruktion av i huvudsak spånskivor. Det speciella med kistan är att den är stapelbar vilket underlättar hantering av större mängder kistor.

De största aktörerna inom branschen är Fredahl Rydén, Fonus och Nilssons trämanufaktur AB. Ab Orax tillhandahåller bodybags. Någon branschorganisation finns inte.

Storleken på lager anpassas lokalt av varje tillverkare/importör. Någon lagring för extra stora behov görs inte.

### Sammanfattning

Vi konstaterar att det finns många aktörer/grupper av aktörer inom *omhändertagandet*. De operativa aktörerna är förvisso ganska många men de har sitt tydliga ansvarsområde.

Det är framför allt inom samordning, stöd och granskning det blir trångt och otydligt. Den strukturen har tillkommit av andra skäl än det ämne vi studerar i denna utredning. Så det blir snarast en fråga hur denna överbyggnad ska nyttjas på effektivaste sätt när *omhändertagandet* samordnas. En gedigen kunskap om alla aktörer och deras ansvar är en förutsättning.

Sju länsstyrelsen har ansvar för statlig tillsyn av begravningsverksamheten, 21 länsstyrelser har ansvar för att samordna samhällsviktig verksamhet inför och under en kris och 13 stift har i uppgift att göra kyrklig tillsyn inklusive beredskapsförberedelser på församlingarna. Det är förstärkt om

---

<sup>16</sup> [Hälso- och sjukvårdens beredskap - struktur för ökad förmåga, SOU 2022:6 \(regeringen.se\)](#) och [Hälso- och sjukvårdens beredskap - struktur för ökad förmåga SOU 2022:6 \(regeringen.se\)](#)

någon frågar sig vem som svarar för vad i regionen. För att undvika missförstånd avser vi län när vi använder begreppet regional nivå.

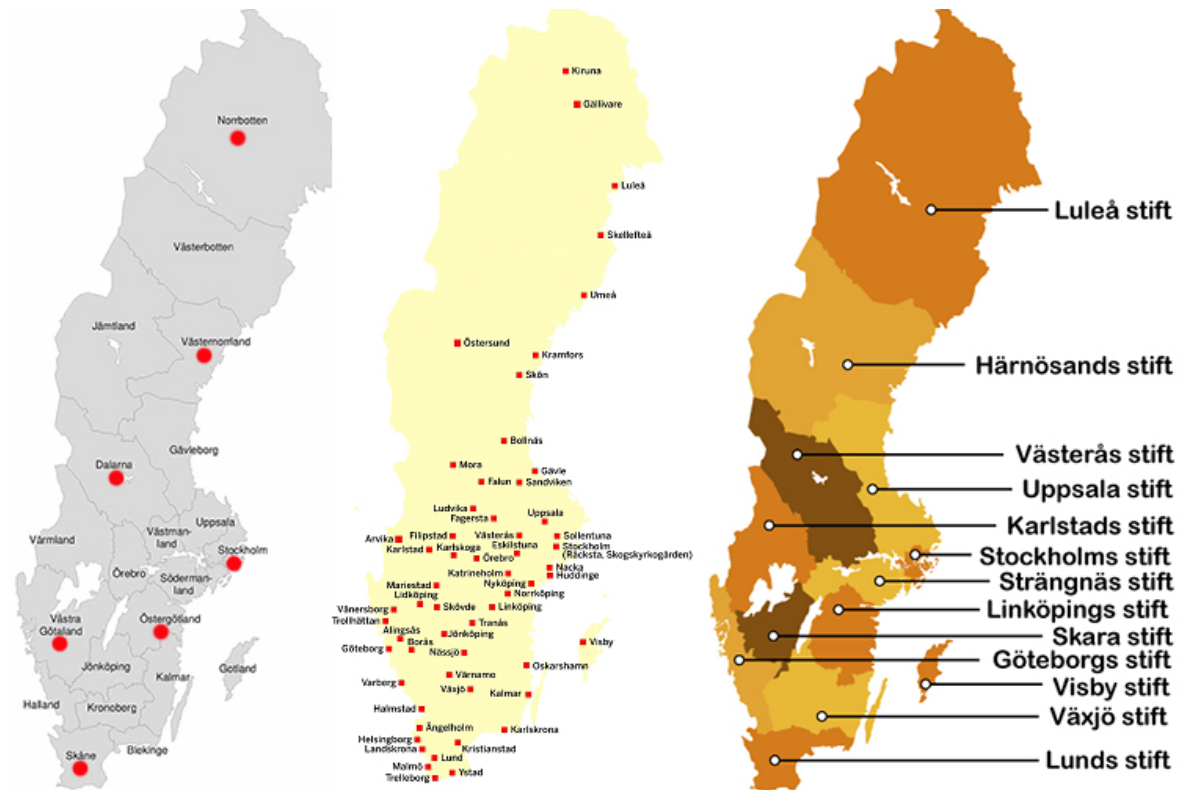


BILD 4: BEROENDE PÅ PERSPEKTIV KAN SVERIGE DELAS IN I OLIKA "REGIONER". DEN VÄNSTRA BILDEN VISAR SVERIGES 21 LÄN MED DE SJU TILLSYNSLÄNEN MARKERADE MED RÖTT. I MITTEN VISAS KREMATORIERNAS PLACERING OCH LÄNGST TILL HÖGER SVERIGES 13 STIFT.



## Det svenska krisberedskapssystemet

Det finns inte någon organisation eller myndighet i Sverige som har ensamt ansvar för beredskapen för kriser och krig. Centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, har i stället olika ansvarsområden, men samverkar i sin planering och hantering när det behövs. De arbetar alla utifrån ett antal principer för att stärka beredskapen inom sitt område. Många har också specifika uppdrag och mål utifrån sina ansvarsområden eller sin expertis.

En avgörande framgångsfaktor för en effektiv krishantering är inte bara den enskilde aktörens förmåga att ta ansvar för sin verksamhet utan framför allt att samverka. Eller snarare förmåga att ta ansvar för sin del i processen och säkerställa gränssnitten till nästa steg i processen.

Med enbart lagstiftningen som grund vore det svårt att förstå den egna organisationens ansvar i förhållande till andra. Därför har det svenska krisberedskapssystemet tagits fram. Det är en beskrivning som ligger som ett skikt över lagstiftningen med vars hjälp aktörerna kan filtrera sitt eget ansvar i förhållande till andra. Vi gör här en kort sammanfattning av systemet och tolkar hur det bör implementeras i *omhändertagandet*.

### Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Ansvarsprincipen innebär även att alla aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, detta brukar kallas den utökade ansvarsprincipen.

### Närhetsprincipen

Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

### Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär att aktörerna inte ska göra större förändringar i organisationen än vad som situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Enligt ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen har till exempel krematoriehuvudmännen skyldighet att kunna bedriva sin verksamhet under kris samt att samverka över sektorsgränser (begravningshuvudmän, begravningsbyråer, transportföretag, regionernas bårhusverksamhet) så att denna förmåga förbättras. Det handlar alltså om att säkerställa att processen flyter på som den ska och att flaskhalsar undviks.

### Sektorsansvar

Sektorsansvaret är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor. Vi lämnar det begreppet utanför denna utredning.

### Geografiskt områdesansvar

Det geografiska områdesansvaret innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av åtgärder som spänner över flera sektorer i en krissituation. Sverige styrs på tre nivåer: nationell, regional och lokal. De aktörer vi redovisat ovan

verkar på någon av följande tre nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. På varje nivå finns flera aktörer. Bild 5, 6 och 7 är ett sätt att beskriva vilken nivå aktörerna verkar på.

### Nationell nivå

Riksdagen har makt att stifta lagar. Regeringen styr Sverige genom att den ser till att riksdagens beslut blir verklighet och kommer med idéer till nya lagar och lagändringar. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet och cirka 250 statliga myndigheter.



### Regional nivå

Sverige är indelat i 21 län. I varje län finns en statlig regional myndighet som heter länsstyrelsen. Det finns också 21 regioner. Regionerna leds av politiker som valts av folket. Regionerna ska mest arbeta med sjukvård. Det högsta beslutande organet är regionfullmäktige. Kommunallagen styr landstingens arbete. Länen och regionerna omfattar samma geografiska områden och man brukar därför se dessa som den regionala nivån.



### Lokal nivå

Sverige har 290 kommuner. Kommunerna ansvarar för den mesta samhällsservice som finns där vi bor som förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna styrs av politiker som valts av



folket. Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige. Kommunallagen styr kommunernas arbete.

Kommunerna har det minsta geografiska områdesansvaret. Det innebär att de ska se till att samverka mellan olika aktörer inom kommunen fungerar före, under och efter en kris. Kommunens uppgift är bland annat att bygga nätverk, så att det finns ett fungerande samarbete mellan de inblandade när en kris uppstår.

Kommunerna har en viktig roll i det svenska krishanteringssystemet. De har både ett operativt och ett samordnande ansvar. Frågan är om denna roll är applicerbart på *omhändertagandet*. Det skulle då handla om att samordna alla inblandade inom sitt geografiska område. Det kan handla om flera församlingars begravningsverksamhet, eventuellt någon församlings krematorieverksamhet, begravningsbyråers verksamhet och regionens bårhusverksamhet. Dessa verkar inom geografiska områden som sällan överensstämmer med kommunens yta.

Länsstyrelserna har geografiskt områdesansvar på regional nivå, vilket innebär att de ska se till att samverka mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer inom länet fungerar före, under och efter en kris. Planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildningar och övningar är en viktig del av verksamheten. Länsstyrelsen ska också följa upp kommunernas krishanteringsförmåga, så att beredskapen kan utvecklas och förbättras. Områdesansvaret innebär i allmänhet inte att länsstyrelsen skall ta över ansvar från någon annan aktör. Länsstyrelsen har i huvudsak ett samordnande ansvar.

På central nivå är det regeringen som är ansvarig för samordningen.

Länsstyrelserna och MSB ska arbeta med att förbättra samordningen av olika verksamheter som hanterar en kris. *Omhändertagandet* är ett bra exempel på ett sådant område. Det är som visas i processbeskrivningen många verksamheter och ansvar som behöver samordnas.

### Parallella ansvar

Vissa samhällsstörningar kan förekomma parallellt. Under pandemin kom allt fokus att handla om smittan och hur den skulle hanteras. Samhällets åtgärder fokuserades på begränsning av smittspridning, anskaffande av skyddsutrustning och vården av de som drabbats. Sjukvårdsanställda prisades välförtjänt för sina insatser.

I skymundan slet också personal på bårhus och krematorier för att ta hand om ett ökat antal döda. Det var andra aktörer och andra delar av en organisation som drabbades av en samhällsstörning. Vi vill påstå att pandemin omfattade två parallella kriser varav den ena fick begränsad uppmärksamhet.

## Intervjuer

Som underlag för denna utredning har vi genomfört en enkät samt gjort ett 20-tal intervjuer. Enkäten redovisas på sidan 26 och framåt.

Intervjuerna har gjorts som telefonintervjuer där intervjupersonen fritt har fått berätta om händelseförlopp, utmaning, brister och förtjänster. Där framkom att något krematorium hade extremt hög belastning och det uppstod brist på kylutrymmen. Även andra trånga sektorer identifierades. Vissa regioner sattes under press. Några menade att en mer omfattande kris skulle kunna tvinga fram oetiska lösningar. I andra regioner drevs verksamheten nästan som normalt utan särskilda ansträngningar.

Stockholms län drabbades värst av pandemin. Där finns flest lärdomar att göra och vi redovisar därför ganska detaljerat hur *omhändertagandet* hanterades i länet. Mindre detaljerat i några andra.

## Stockholms län

### Särskilda boenden

Personer i särskilda boenden drabbades hårt av pandemin och deras situation var i många fall mycket besvärlig. Ett problem var oklara besked om hur de avlidna skulle förvaras. Regionen och de företag som hämtade de döda följde olika riktlinjer.

Bland personalen på boendet fanns helt naturligt en rädsla för hur man skulle skydda sig från smitta. Kunde döda personer smitta? Vilken skyddsutrustning skulle man bära? Man upplevde att länsstyrelsens samordning kom i gång sent men efter en tid fungerade samordningen bra.

### Transporter

Det är många olika organisationer som transporterar avlidna mellan bårhus, krematorier, ceremonilokaler och begravningsplatser. Flera församlingar har egna fordon, ett antal begravningsbyråer driver tillsammans med en kistfabrikant det gemensamma bolaget BBT. Fonus och Ignis samt några mindre begravningsbyråer har egna transportavdelningar. I de flesta fall är det kommunen som bestämmer vilken transportorganisation som ska anlitas. I vissa fall är det dödsboet.

Den som beslutar om vilken transportör som ska nyttjas kan vara dödsboet, kommunen, den som driver särskilda boendet, polisen eller begravningsbyrån. Reglerna för hur den avlidne skulle förvaras under transporten var oklara. Transportörerna skötte detta på olika sätt.

## Region Stockholm

Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter och allmänna råd<sup>17</sup> om vissa åtgärder i hälso- och sjukvården vid dödsfall. Dessa är styrande för hanteringen av de avlidna.

Region Stockholm nådde relativt snart taket vad gäller bårhuskapacitet. Situationen på bårhusen blev ansträngd. Många avlidna som kom till bårhus saknade uppgift om anhöriga. Det medförde att kommunen och Skatteverket behöver göra extrainsatser vilket förlängde liggtiderna för de avlidna. En betydande del av det administrativa arbetet skedde manuellt.

I början på pandemin ansamlades avlidna i bårhusen utan att transporteras vidare. Efter hand blev situationen på bårhusen sådan att många avlidna, utan de anhörigas beställning, lades i en

---

<sup>17</sup> [Senaste version av HSLF-FS 2015:15 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vissa åtgärder i hälso- och sjukvården vid dödsfall - Socialstyrelsen](#)

transportkista för att forslas till bisättningslokal. I stället för kontinuerlig tillförsel till krematorierna redan från pandemins början kom stora mängder kistor till krematorierna under en kort period.

### *Sanitär olägenhet*

En död kropp blir efter en tid en sanitär olägenhet. Balsamering är normalt ett sätt att förlänga den tiden. Med hänsyn till smittorisken var balsamering inte någon lämplig metod. Bodybags var ett sätt att både minska smittoriskerna och de sanitära olägenheterna. Bårhusverksamheten beslutade därför att de avlidna skulle läggas i bodybags vilket också flera religiösa grupper accepterade.

Att förvara en kropp i bodybags är inte problemfritt. Förruttnelseprocessen startar snabbare och går fortare än om kroppen läggs i kista. I princip omöjliggör det anhörigas avskedstagande efter kort tid. Stängda bodybags ska inte öppnas.

Det uppstod en brist på bodybags. Privata utförare och organisationer (bland annat SBF) importerade stora mängder.

Bodybags var ingen nationell strategi – de användes huvudsakligen i Stockholm. Många regioner beslutade att inte använda bodybags. I några regioner användes bodybags i de fall den döde hade covid-19. Några nationella råd gavs inte.

### *Smitta*

Relativt snart stod det klart att smittan var luftburen. Eftersom även döda avger luft så tillämpade bårhusen försiktighetsprincipen vad gäller skyddsutrustning och hanteringen av döda.

Senare förstod man att smittorisken från en avliden var begränsad 72 timmar efter dödsfallet. På bårhusens plåtar kunde man dock hitta virus 10 dagar efter att en person med smitta legat där.

Smittorisken medförde att regionen avstod från att avlägsna radioaktiva preparat och pacemakers från den döde. Det i sin tur medförde komplikationer för krematorierna.

### *Tvagning*

Tvagning vid dödsfall är en ritual som förekommer i vissa religioner. Tvagning sker normalt med vatten som då kräver utrymmen med tillgång till vatten och avlopp. På vissa bårhus finns inte dessa möjligheter. Det är inte sjukvårdshuvudmannens ansvar att hålla med ceremonilokal. Några sjukvårdshuvudmän har dock skapat sådana lokaler. Andra förbjuder tvagning i bårhusen.

I bisättningslokalerna är den döde redan kistlagd och det saknas därmed förutsättningar för tvagning. Ett alternativ blev då så kallad torr tvagning vilket sker med sand i stället för vatten.

Under pandemin var det många som oavsett religion tvingades avstå från sin ceremoni. Det blev så kallade "direktare", det vill säga att den avlidne transporterades från bårhus direkt till krematorium eller gravsättning utan mellanliggande ceremoni.

### *Visning*

En utmaning var att informera de anhöriga om de begränsningar som gällde under pandemin. Visning kunde inte ske, den döde kunde inte kläs om och det fanns en begränsning av antalet deltagare under ceremonin. Att märka kistan med smittosymbol var önskat ur ett hanteringsperspektiv, men önskat av anhöriga.

Många avlidna kom till bårhusen utan att anhöriga hade fått ta farväl dessförinnan. De medförde att man ville plocka hårstrån, DNA, smycken eller sminka den avlidne. Det är inte regionens uppgift att tillhandahålla dessa möjligheter men som ändå erbjöds i viss utsträckning. Möjligheterna till avsked begränsades även av smittorisken.

### Region Stockholm

Region Stockholms är en stor organisation. Mycket stor. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, den största förvaltningen, har ca 40 000 anställda. Bårhusverksamheten är i detta sammanhang en central aktör. Andra delar av Region Stockholm som beslutar om smitta, ekonomi, etc hade under pandemin annan syn på vissa åtgärder än vad bårhusverksamheten hade. Det skapade otydlighet när olika besked från olika nivåer inom samma organisation lämnades.

Inom länet finns flera sjukhus med bårhusverksamhet. De som inte var kopplade till Karolinska Universitetslaboratoriet som Norrtälje, Södertälje och S:t Görans sjukhus hade sina egna riktlinjer när det gäller smittorisk, användning av bodybags, etc. Regionen kom därmed att på flera sätt ge olika besked. Regionen har själv<sup>18</sup> förklarat att krisdokumenten inte var uppdaterade.

### Krematorier

Stockholms län har fem krematorier. Tre har församlingar som huvudman, två har Stockholms stad som huvudman. I en studie<sup>19</sup> av kremationsverksamheten i Stockholms län framgick att tre av länets fem krematorier var i behov av reoveringar. Det var inte det bästa utgångsläget för att hantera en pandemi. Nya krematoriet (Stockholm), Räcksta (Stockholm) och S:t Botvid (Huddinge) krematorier klarade pandemin utan störningar medan Storkällans (Nacka) och Silverdals (Sollentuna) krematorier hade betydande besvär.

Vi väljer att fördjupa oss i Silverdal eftersom det hade den svåraste situationen. Deras erfarenheter blir vägledande när vi söker förbättringar.

Silverdals krematorium har två ugnar med en gemensam kanal för rökgasrening. Man har kylutrymme för 60 avlidna. Under några veckor när beläggningen var som störst förvarade man 150 avlidna på krematoriet. För att hantera denna ökning hyrde man två kylcontainers som rymde sex kistor vardera. Dessutom nyttjades alla andra tillgängliga golvytor i krematoriet som korridorer och andra lokaler. Dessa utrymmen var inte kylda men hölls så kalla som möjligt genom att man stängde av uppvärmning och höll ytterdörrar öppna. Ett 40-tal kistor stod i ej kylda utrymmen.

All denna tillfälliga förvaring skapade logistikproblem. För att ta fram rätt kista till kremering var man ofta tvungen att flytta på 10 - 15 kistor. Att lasta ut och in i kylcontainers var inte heller helt enkelt jämfört med den normala hanteringen i kistställ. En person anställdes särskilt för att lösa dessa logistikproblem.

Personalen på krematoriet arbetade sex dagar i veckan, 12 - 14 timmar per dag. Sjukfrånvaro fick inte uppstå så krematoriepersonalen framtogs alla andra jobb. De isolerades från kontakt med andra personer. De fick till exempel inte lämna ut urnor. Personalen hämtades med bil i sina bostäder och kördes till krematoriet för att undvika smittorisk i kollektivtrafiken. Ledningen stängde krematoriet för mottagning under två dagar eftersom det inte fanns plats för fler kistor trots alla ansträngningar.

Ugnarna klarade den höga belastningen vilket nog får beskrivas som tur. Anläggningen var inte i toppskick. Att köra ugnarna längre tid med denna belastning är inte tekniskt möjligt.

En annan risk var pacemaker som kunde explodera i ugnen och skada den så att ugnen måste stängas ned i avvaktan på reparation. Ett önskat avbräck mitt under pandemin. Svenska kyrkans

---

<sup>18</sup> Irene Svenonius, DN 2022-05-07

<sup>19</sup> <https://skkf.se/wp-content/uploads/2021/06/En-studie-av-Krematorieverksamheten-i-Stockholms-lan-ver-4.0.pdf>

församlingar kremerar inte avlidna med gamla pacemaker. De ser det som en explosionsrisk och informerar anhöriga om att kremering inte kan bli aktuell. Det får i stället bli jordbegravning. Stockholms stad kyrkogårdsförvaltning kremerar avlidne som har pacemaker, oavsett om den är gammal eller ny. En komplicerande faktor är att sjukvården inte kan avgöra hur gammal en pacemaker är. Invandrare kan ha pacemakers utan att sjukvården har information om detta.

Det beskrevs också som en risk att bodybags skulle kunna sätta igen filter. Huruvida detta skedde är oklart.

Krematoriet kunde trots övertidsarbete på både kvällar och helger inte klara tillflödet. En person fick ägna mycket tid åt att ringa runt för att hitta krematorier som kunde avlasta Silverdal. Avlidna kördes till S:t Botvids krematorium (40 avlidna), Sandvikens krematorium och ytterligare något krematorium norr om Sollentuna. Silverdal krematorium gjorde urvalet på eget bevåg. Man kontaktade Stockholms kyrkogårdsförvaltning och fick först information om att det inte fanns kapacitet att ta emot kistor från Silverdal. Senare fick man motsatt information. S:t Botvids krematorium hade kapacitet att ta emot ytterligare avlidna. Storkällans krematorium hade fullt upp, mycket beroende på tekniska problem.

Ledningen på Silverdals krematorium upplevde att man inte fick stöd från någon som samordnade verksamheten. Man upplevde att hela ansvaret att kremera avlidna från 16 avtalsförsamlingar låg på den egna församlingen. Silverdals krematorium gick bokstavligen på knäna.

Vi har fått intrycket av att länsstyrelsen i Stockholm inte upplevde situation på Silverdals krematorium så allvarlig som Silverdal själva gjorde. Andra krematorier i Stockholms län hade också en utsatt situation men inte i närheten av den situation som rådde i Silverdal.

### Kylanläggningar

I länet var det flera kommuner som försökte att få fram platser för kylförvaring. Sollentuna ishall var ett alternativ som föll på olämplig sam användning med idrottsutövare. Alternativet en kylanläggning på Ekerö föll på att en församling inte ville svara för sin ekonomiska andel. Flera aktörer försökte hitta lösningar utan någon egentlig samordning.

Genom Stockholms stads kyrkogårdsförvaltning skapades ett avtal med ett företag i närheten av Globen. Kyrkogårdsförvaltningens bestämda vilja och dess roll som en tung aktör ledde till att stora delar av länet kunde nyttja denna kylanläggning och andra alternativ kunde läggas på hyllan.

### Begravningsbyråerna

När antalet dödsfall i Stockholm var som störst dog 80 personer under ett dygn mot normala 40. Fördelat på ca 150 begravningsbyråer var detta inte ett stort problem. För att ändå utföra transporter utan dröjsmål körde man även på nätter och helger. Antalet transporter per dödsfall minskade på grund av att antalet direktare ökade. Transporten kunde gå från bårhus till gravsättning utan att passera ceremoni och i vissa fall även krematorium.

Begravningspersonal bär normalt en viss skyddsutrustning som skydd mot smitta. En stor utmaningen var att kommunicera smittorisken med medarbetarna eftersom okunskapen var så stor. Personal från begravningsbyråerna mötte personal vid äldreboende och vid bårhusen. De olika grupperna hade olika direktiv i fråga om skyddsutrustning. På ett äldreboende kunde de möta



personal utan skyddsutrustning för att senare lämna den döde till personal med full skyddsutrustning. De själva bar i vissa fall skyddsutrustning, i vissa fall<sup>20</sup> ingen alls.

### Länsstyrelsen

Samverkan Storstockholmsregionen<sup>21</sup> (SSR) kom att bli länsstyrelsens organ för samordning av *omhändertagandet*. Där samlades representanter för:

- Region Stockholm
- Stockholms stad kyrkogårdsförvaltning
- Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)
- Kyrkokansliet via den nationella samordnaren
- Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO)
- Stockholms stift
- Sveriges begravningsbyråers förbund (SBF)
- Länsstyrelsen i Stockholm.

Gruppen var inte utsedd innan pandemin bröt ut. Den bemannades under hand utifrån personliga kontakter. Det kan noteras att kyrkokansliet, SKKF, SKAO och SBF är nationella organisationer, inte regionala. Både SKKF och SBF har regionala avdelningar som inte deltog i SSR:s arbete.

SSR skapade en arena där man synliggjorde situationen, risker, prognoser, beläggning, flaskhalsar och erbjöd en yta för aktörerna att samarbeta på. Man hade avstämningsmöten veckovis där man lyfte upp frågor som aktörerna sedan fick lösa. Lägesrapportering var nyckeln till samordningen.

Försvarshögskolan har genomfört en studie av länsstyrelsens krishantering<sup>22</sup>. Den grundade sig på dokumentanalys, intervjuer samt en enkät till samtliga aktörer inom SSR (Samverkan Stockholmsregionen). I utredningen konstateras att SSR har visat sig vara en effektiv plattform för att uppnå gemensam inriktning, samordning och enhetlig kommunikation i länet. Länsstyrelsens krisledning har också haft förmågan att identifiera behov av samordning som inte låtit sig lösas genom SSR och har hanterat dessa i andra forum.

Länsstyrelsens roll under pandemin har varit så mycket bredare än vad som studeras i denna utredning. Omhändertagandet är en begränsad del av länsstyrelsens samordningsansvar. Men de facto är det en samhällsviktig verksamhet som förtjänar lika fullt fokus som andra mer kända samhällsviktiga verksamheter som till exempel sjukvård, kollektivtrafik och äldreomsorg. Detta är ett bra exempel på parallella ansvar (sid 19).

### Begravningshuvudman

Huvudman för begravningsverksamheten i Stockholm stad är Kyrkogårdsförvaltningen, inte de 29 församlingar som finns inom kommunen. Av länets 13 krematorieugnar tillhör 8 Stockholms stad.

Stockholms stads kyrkogårdsförvaltning kom att få en viktig roll i SSR. Det berodde dels på att ledningen hade gedigen erfarenhet av krishantering, dels på stadens dominerande storlek i länet. Flera frågor som till exempel kylutrymmen för bisättning kom att lösas genom

---

<sup>20</sup> Främst de som inte var anslutna till SBF eller inte tillhörde Fonus

<sup>21</sup> [Samverk.eu – Trygg, säker och störningsfri](https://www.samverk.eu)

<sup>22</sup> [Microsoft Word - Försvarshögskolan - Utvärdering Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19\\_20210324\\_slutlig \(diva-portal.org\)](#)



kyrkogårdsförvaltningens initiativ. De tog tag i flaggan och agerade på ett sätt som fått många positiva omdömen.

### Stiftet

Stockholms stift involverades i SSR i ett relativt sent skede. De personer från stiftet som kom att medverka i SSR hamnade där beroende på att de kände deltagare i SSR från andra sammanhang. Någon kontaktlista fanns inte.

Stiften har i uppdrag att utöva kyrklig tillsyn över begravningsverksamheten samt att verka för att beredskapsförberedelserna inom stiftet genomförs på ett ändamålsenligt sätt och med en enhetlig inriktning. Stockholms stift har inte utfört några kyrkliga tillsyner.

Av intervjuerna framgår att stiftet inte var förberett att hantera den situation som pandemin skapade. Den största utmaningen var att stiftet inte var uppdaterat om begravningshuvudmännen kapacitet i fråga om kylutrymmen och kremationer.

### Malmö pastorat

Lunds stift omfattar 148 församlingar och 9 krematorier. Ystads krematorium var stängt på grund av reparation. Den största pårestningen skedde från december 2020 till och med februari 2021. Under den tiden arbetade personalen i Malmö krematorium sex dagar i veckan. I huvudsak var man väl förberedda och kunde hantera situationen utan stora problem. Det uppstod inga problem på grund av sjukfrånvaro. Krematorietekniker fick förtur när det gäller testning av covid-19 smitta.

I stiftet finns en regional avdelning inom SKKF som heter Samarbetsgruppen för regionala kyrkogårdsfrågor i Lunds stift (SRKL). Man har sedan tidigare format flera olika arbetsgrupper inom till exempel stensäkring, växter, teknik samt kremation. Denna organisation har lett till ett gott samarbete mellan stiftets begravningsverksamheter. Man har bland annat tagit fram ett digitalt system för att i nutid ha överblick på beläggningen på de olika krematorierna. Ett samarbete som man hade stor nytta av under pandemin.

Några krematorier använder samma ugnsteknik och det finns en plan för att kunna flytta personal mellan dessa krematorier. I andra fall gör man studiebesök på varandras anläggningar för att underlätta eventuell flyttning av personal.

Man hade veckovisa avstämningar med regionen och kunde på det viset förutse inflödet på de olika krematorierna.

SRKL kom därmed att utgöra ett nav för hanteringen av *omhändertagandet* inom Skåne och Blekinge län.

Malmö pastorat hyrde fyra kylcontainer och inredde dessa för att rymma ca 200 kistor. Man behövde endast utnyttja en av dessa fyra. Man skapade beredskap för ännu större flöden genom att ta kontakt med fastighetsägare som förfogade över kylutrymmen.

Folkhälsomyndigheten beslutade om begränsningar för antal besökare på olika slags tillställningar. Dessa regler gällde även vid gravsättningsceremonier. Vid begravingar av i första hand muslimer överskreds folkhälsomyndighetens regler. Detta skapade omfattande konflikter och ett arbetsmiljöproblem för personalen på kyrkogården. Malmö pastorat kallade till ett digitalt möte med representanter för bland annat muslimska församlingar, begravningsbyråer, polis och Malmö stad. Reglerna klargjordes för alla. Församlingarna spred budskapet. Polisen utfärdade böter till de sällskap

som inte följde reglerna. Man enades om att förändra vissa rutiner för att göra ceremonin enklare bland annat genom att hålla jord över kistan mer symboliskt än verkligt.

Mötet ledde till en bättre följsamhet av reglerna även om de inte alltid följdes till punkt och pricka.

Varje stift utsåg två personer att vara kontaktpersoner till Svenska kyrkan på nationell nivå. Därmed kunde Svenska kyrkan få en överblick på hur krishantering fungerade. Det blev också underlag för Svenska kyrkans överläggningar med statliga myndigheter till exempel Skatteverket om utfärdande av dödsfallsintyg.

Malmö stad utsåg en diakon till sin krisledningsgrupp för att hantera begravningsfrågor. Efter betydande påstötningar lyckades Malmö pastorat få en person från begravningsverksamheten till krisledningsgruppen varefter arbetet med *omhändertagandet* flöt på utan större problem.

### Växjö krematorium

Växjö krematorium har en ugn och 120 kylplatser. Krematoriets beläggning ökade markant och man övergick till kremering från kl. 07:00 till 17.00 under sju dagar i veckan. Man lyckades på detta sätt skapa balans mellan in- och utflöde. Ugnarna klarade detta men det var på gränsen till vad de tålde.

Krematoriepersonalen separerades från annan personal för att minska smittorisken. De blev inte en prioriterad grupp i fråga om testning eller vaccinering.

Närliggande krematorier i Värnamo och Nässjö kremerar normalt varannan vecka och gjorde så även under pandemin. Där fanns således ledig kapacitet. Krematorierna hade beredskap för en omfördelning men den behövde inte komma till stånd.

Växjö krematorium hade daglig dialog med regionens bårhus och fick löpande information om kommande inflöde med cirka två dagars varsel. Krematoriet hade bra dialog med regionen, länsstyrelsen och kommunens säkerhetsavdelning.

Regionen skaffade egen extra kylkapacitet och även kommunen scannade efter kylkapacitet utan att den behövde utnyttjas.

### Lysekils pastorat

Lysekil är ett pastorat med åtta kyrkogårdar och ca 100 begravningar per år. Pastoratet har tre bårhus med total kapacitet på 56 kylplatser. Det uppstod inga kapacitetsbrister under pandemin. Avlidna kremerades i Trollhättan med Vänersborg som reserv. Lysekil uppfattade att Trollhättan klarade att kremera det inflöde man hade.

Pastoratet upplevde en stor brist på information från i stort sett alla aktörer. Man upplevde sig verka i ett isolat. Information om till exempel symbolen för droppsmitta fick de lång tid efter att symbolen började tillämpas.

Pastoratet saknade krishanteringsplan. Man hanterade situationen efter de behov som uppstod.

Länsstyrelsen gjorde tillsyn för att kontrollera att pastoratet följde de särskilda regler som gällde under pandemin om antal personer som samlas under en ceremoni. Länsstyrelsen i Västra Götaland har inte gjort tillsyn av begravningsverksamheten i Lysekils pastorat.

Stiftet har en pågående tillsyn i församlingen med avslutande biskopsvisitation på försommaren 2022. Begravningsverksamheten har inte tagits upp under tillsynen.

## Enkät

### Metodik

Utredningen har tagit fram en enkät och som skickats ut till ca 1 000 aktörer och som besvarats av ca 300 aktörer. Vem som har svarat på enkäten har beslutats av respektive aktör. Det är nio grupper av aktörer (bild 8) som erhållit enkäten

Vi har en förhållandevis stark representation från andra trossamfund, men från muslimska samfund har vi endast fått ett svar. Även från begravningsbyråerna är antalet svar lågt.

Påståendena är ställda utifrån ett positivt perspektiv där svaret 9 innebär att man instämmer och svaret 1 innebär att man inte alls instämmer. Höga siffrvärden är alltså tecken på att situationen bedöms som god. Låga värden innebär att situationen bedöms som mindre god. Frågorna har delats in i sju olika sakområden:

- avvikelser
- samverkan
- processen
- kapacitet
- regional ledning
- riskplanering
- smitta.

### Tilltro till enkäten

Svarsfrekvensen för denna enkät var ca 30 %. För enkäter generellt gäller att svarsfrekvensen varierar mycket beroende på faktorer som relationen till målgruppen, enkätens längd och komplexitet, belöningar och enkätens ämne. För webbenkäter där det inte finns någon tidigare relation till mottagarna anses en svarsfrekvens på 20–30 % vara bra.

I denna typ av kvantitativa analyser är antalet svar mer intressant än svarsfrekvensen. Det krävs ett tillräckligt antal svar inom ett ämnesområde eller ett geografiskt område för att kunna dra några slutsatser. Antalet svar från begravningshuvudmän är stort i förhållande till de åtta andra aktörerna

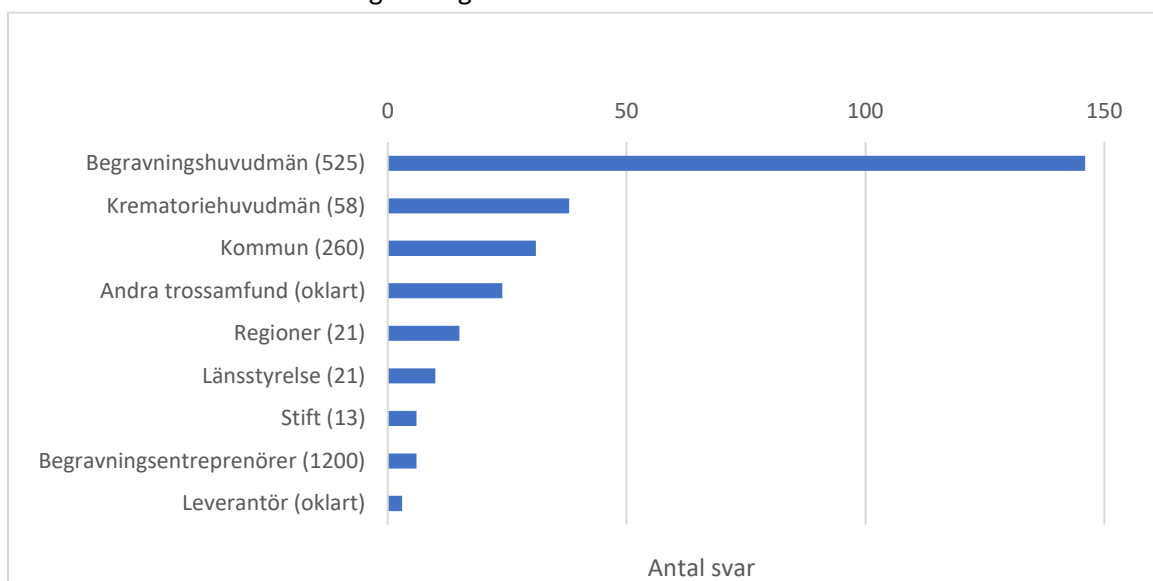


BILD 8: ANTALET SVAR PER GRUPP AV AKTÖRER (ANTAL AKTÖRER SIFFROR INOM PARENTES)

och begravningshuvudmännens svar får då oproportionellt stort värde. Genom filtrering kan detta problem till viss del reduceras.

Aktörer som inte svarat på enkäten har i de allra flesta fall valt att helt enkelt avstå utan några förklaringar. Med hänsyn till antalet enkäter som vi alla utsätts för nästan dagligen är det ett förståeligt agerande.

Med hänsyn till alla ovanstående faktorer väljer vi att vara relativt försiktiga i våra analyser. Vi påstår inte att ett visst resultat är bra eller dåligt. Däremot ställer vi olika resultat mot varandra och drar slutsatser om vad som kan behöva förbättras.

## Observationer

### Kapacitet

Med utgångspunkt från enkäten, genomförda intervjuer och litteraturstudier bedömer vi att samhället totalt sett hade kapacitet att hantera det ökade antal avlidna som pandemin åstadkom. Det uppstod besvärliga situationer på några platser men vi kan inte direkt se att det i första hand beror på kapacitetsbrister. Lösningarna ligger inte i mer resurser utan bättre samarbete.

Vi kan se flera orsaker till att vi hade tillräcklig kapacitet. Den främsta är att antalet avlidna i många län inte var så mycket större än normalt.

Vi har valt att låta åtta veckor representera en kort period. Det är tillräckligt kort för att identifiera peaken och tillräckligt lång för att kylkapaciteten skulle utmanas.

I grafen nedan redovisas den procentuella ökningen av antalet döda i jämförelse med genomsnittet under perioden 2015 - 2019. Stockholms län sticker ut med sin ökning på 92 % vilket i absoluta tal var 2 176 fler avlidna. Under en enskild vecka var den största ökningen 257 % vilket i absoluta tal motsvarade 478 fler avlidna än normalt.

Gotland har också en stor ökning (50 %) men i absoluta tal var det en ökning från 10 till 20 avlidna så den stapeln får tas med en nypa salt. Sett på några enskilda krematorier var beläggningen hög - till och med mycket hög. I Silverdal var inflödet mycket stort på grund av många dödsfall i krematoriets

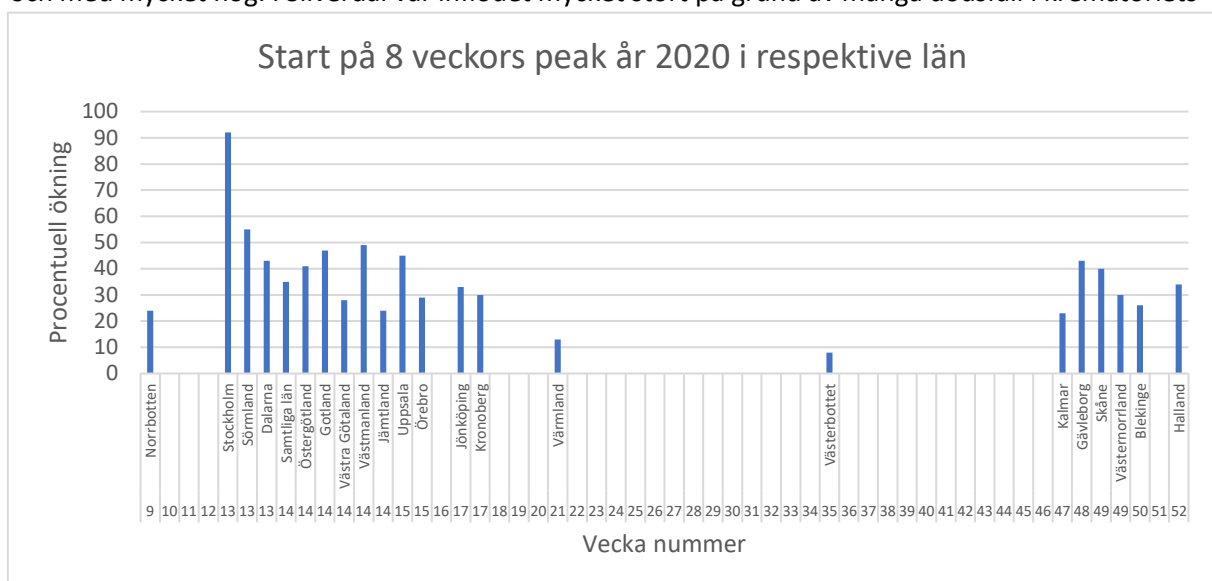


BILD 9: ÖKNING AV ANTALET DÖDA I RESPEKTIVE LÄN. VECKONUMRET ANGER DEN VECKA SOM 8-VECKORSPERIODEN STARTADE.

upptagningsområde. I Malmö var inflödet stort delvis beroende på att Ystads krematorium var stängt men även på grund av höga dödstal.

Det är rimligt att betrakta ett län som ett område där krematorier kan samarbeta och stötta varandra vid kapacitetsbrister. I SKKF:s utredning<sup>23</sup> framgår vilken "överkapacitet" ett län kan ha om man övergår till förlängd arbetstid och fullt utnyttjande av samtliga ugnar. I de flesta län handlar det om man kan fördubbla antalet kremationer i förhållande till vad man kremerar normalt. Denna kapacitet kan endast behållas under en kort period. Personalens utmattning, teknik och miljötillstånd sätter begränsningar.

Under pandemin var det bara i Stockholms län under tre veckor samt i Sörmlands och Västmanlands län under en vecka som inflödet var större än detta kapacitetstak. Kortare perioder kan en sådan situation hanteras med extra kylutrymmen eller transporter till krematorier i närliggande län.

I enkäten fick aktörerna en fråga om de skulle klara en fördubblad belastning. Det är fler som ställer sig positiva till det än tvärtom.

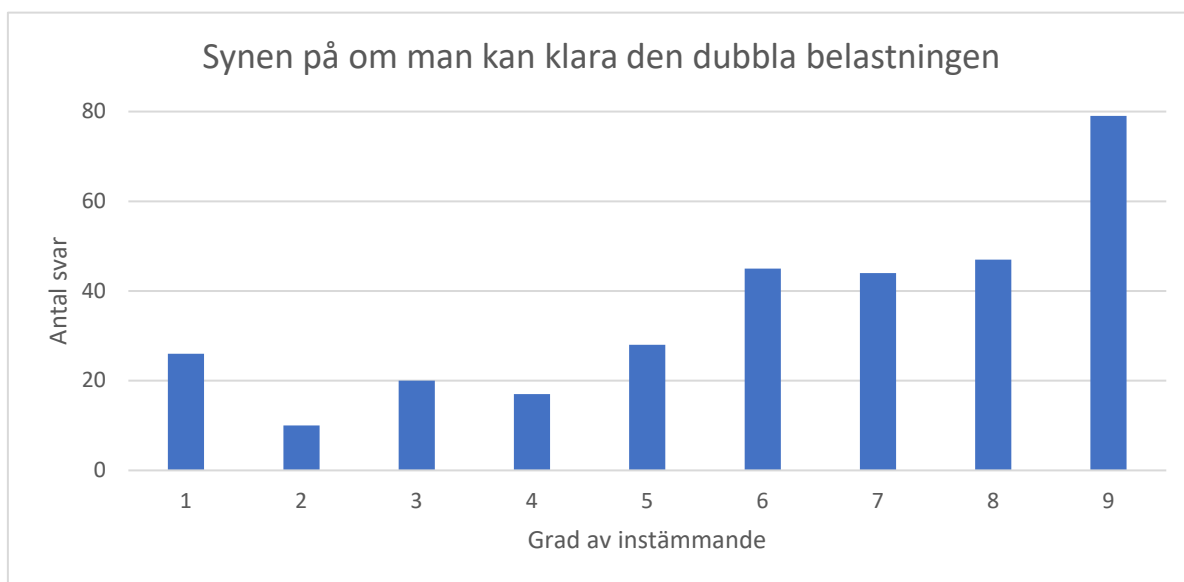


BILD 10: DE FLESTA AKTÖRER ANSER ATT MAN SKULLE KUNNA KLARA DEN DUBBLA BELASTNINGEN

### Perspektiven skaver

Det är rimligt att de olika aktörerna har olika syn på hur *omhändertagandet* har fungerat. Regionerna har den mest kritiska inställningen. Andra utredningar om pandemihanteringen rapporterar om de stora utmaningar som regionerna särskilt sjukvården utsattes för. Resultatet i denna enkät pekar fullt logiskt i samma riktning.

Länsstyrelserna är den aktör som har den mest positiva synen på hur pandemin hanterades. Vi kan inte på motsvarande sätt som för regionerna direkt hitta en förklaring till detta. Vi hissar snarare en varningsflagga när länsstyrelsen som är den aktör som står högst i den regionala hierarkin uttrycker större nöjdhet än alla andra aktörer.

<sup>23</sup> [Den framtida krematorieverksamheten - PDF Free Download \(docplayer.se\)](#)

Att självbilden är bättre än bilden över andras förmågor är inte helt ovanligt. Ganska mänskligt men inte helt lyckat om utgångspunkten för effektivitet är samarbete. *Omhändertagande* är en process som kan liknas vid att man bär fram en stafettpinne genom flera led. Det förutsätter att det finns ett fullt förtroende mellan aktörerna och en intränad överlämning.

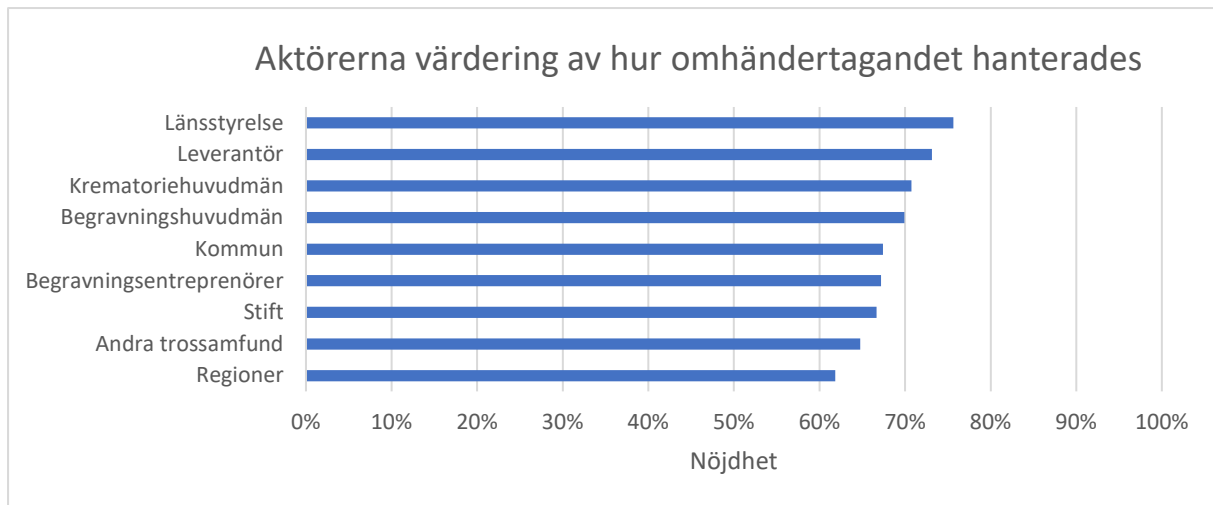


BILD 11: DE OLIKA AKTÖRERNAS BEDÖMNING HUR *OMHÄNDERTAGANDET* HANTERADES. JU LÄNGRE STAPEL DESTO MER POSITIV VAR BEDÖMNINGEN

*Omhändertagandet* utförs av flera olika aktörer och av personal med specifika kompetenser. Det egna uppdraget ses som det viktigaste för att möta krisen. Andras verksamheter trängs undan. Detta kan leda till att olika aktörer agerar parallellt utan samordning och krishanteringen blir ineffektiv. Vi tror att alla aktörers förståelse för hela processen är en avgörande framgångsfaktor.

Enkäten indikerar att aktörerna värderar sina egna insatser högre än de aktörer som man samarbetar med. En i och för sig inte helt ovanlig inställning men olycklig i detta sammanhang där själva grunden för en effektiv process just är samarbete.

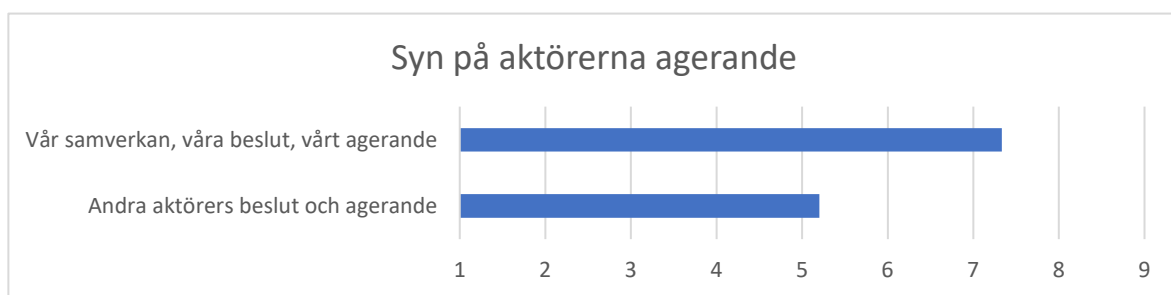


BILD 12: DE FLESTA AKTÖRER ANSER ATT DET EGNA AGERANDET VAR BÄTTRE ÄN ANDRAS

### Förekommer tillsyn eller...

Sju länsstyrelser ska enligt begravningslagen utföra tillsyn på begravningsverksamheten i landets alla församlingar. Några närmare bestämmelser om tillsynens innehåll eller frekvens finns inte. Annan statlig tillsyn som sker enligt till exempel miljöbalken eller lagen om skydd mot olyckor är reglerad så att krav på frekvens och omfattning klargörs.

Samtliga 21 länsstyrelser har ett ansvar att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser samt att följa upp beredskapsförberedelser. Detta gäller för många områden som till exempel elavbrott, vattenbrist, skred och även *omhändertagandet*. I en undersökning (2022-06-09) har 20 av 21 länsstyrelser angett att deras risk- och sårbarhetsanalyser inte omfattar *omhändertagandet*. En länsstyrelse har inte svarat. Även om *omhändertagandet* inte ingår i länsstyrelsens RSA kan det ingå i så kallade förmågebedömningar som skickas till både MSB och Försvarsmakten. Den informationen är dock hemlig.

Under SKKF:s konferens i Malmö 2021 uppgav Jan-Olof Olsson att MSB var oförberedda på denna typ av kriser. Det ligger i linje med vad som framkommit i denna utredning.

Förutom den statliga tillsynen har stiftens enligt kyrkoordningen i uppdrag att utföra en kyrklig tillsyn på begravningsverksamheten.

Vi kan konstatera att tillsynsför rättaren har en mer positiv syn på förekomsten av tillsyn än själva tillsynsobjekten. Bägge anser att förekomsten är låg men tillsynsobjekten sätter den lägst. Vi får det bestämda intrycket att tillsynen inte förekommer i den omfattning som bestämts i begravningslag och i kyrkoordning.

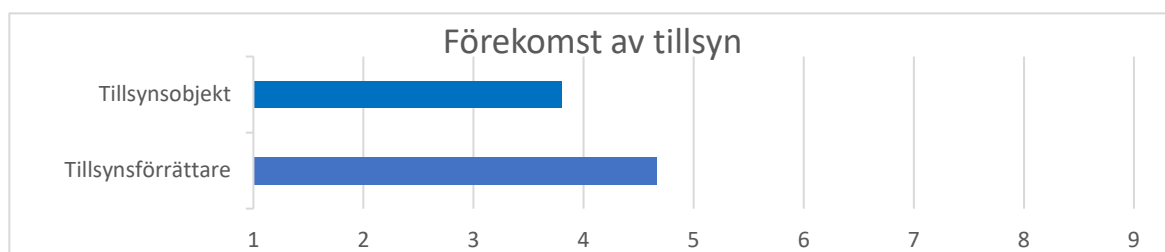


BILD 13: FÖREKOMSTEN AV TILLSYN ÄR LÅG. TILLSYNSFÖRRÄTTARE OCH TILLSYNSOBJEKT HAR INTE SAMMA SYN PÅ FÖREKOMSTEN

### Storstäder kontra alla andra kommuner

Det finns 557 (år 2022) begravningshuvudmän i Sverige. Av dessa avviker Stockholm, Göteborg och Malmö från de andra genom sin storlek. Vi har studerat om *omhändertagandet* i dessa tre kommuner i något avseende skiljer sig från de andra.

I Stockholm är det Stockholms stad som är begravningshuvudman, inte stadens 29 församlingar. Krematorieverksamheten bedrivs i två anläggningar. I Sveriges näst största stad är Göteborgs begravnings-samfällighet begravningshuvudman. Samfälligheten omfattar nio församlingar inklusive ett krematorium. Svenska kyrkan Malmö är ett pastorat som svarar för begravnings- och krematorieverksamheten i hela Malmö stad.

I bild 14 kan man se att kapaciteten upplevs vara märkbart sämre i de tre stora kommunerna än i övriga Sverige. Frågor om kapacitet berör hela *omhändertagandet* från liggtider i bårhus till markutrymmen för kistbegravningar. Frågor om upplevda påfrestningar och utökad arbetstid finns också med i bedömningen av kapaciteten. Den upplevda sämre kapaciteten i Stockholm, Göteborg och Malmö beror troligen på att storstäderna drabbades i högre utsträckning än alla andra kommuner i landet.

Riskplanering förefaller vara ett förbättringsområde i storstäderna. Frågor om riskplanering berör förekomst och nytta av krishanteringsplaner under pandemin. Även förekomsten av nätverk och tillsyner finns med i bedömningen av hur framgångsrik riskplaneringen har varit.

Av figur 14 framgår att samverkan är bättre utvecklat i storstäderna än i de andra delarna av landet. Frågor om samverkan handlar om aktörernas beslut och agerande har varit tydliga, konsekventa och lätta att följa samt hur samverkan har fungerat. I alla tre kommunerna har begravningsverksamheten samlats under ett tak. Förvisso under olika legala förutsättningar. Men mycket talar för att denna "sammanslagning" gynnar samverkan och bör vara underlag för hur Svenska kyrkan kan öka effektiviteten genom partiella samfälligheter. Ett förslag som varit uppe på senaste kyrkomöte men avslagits.

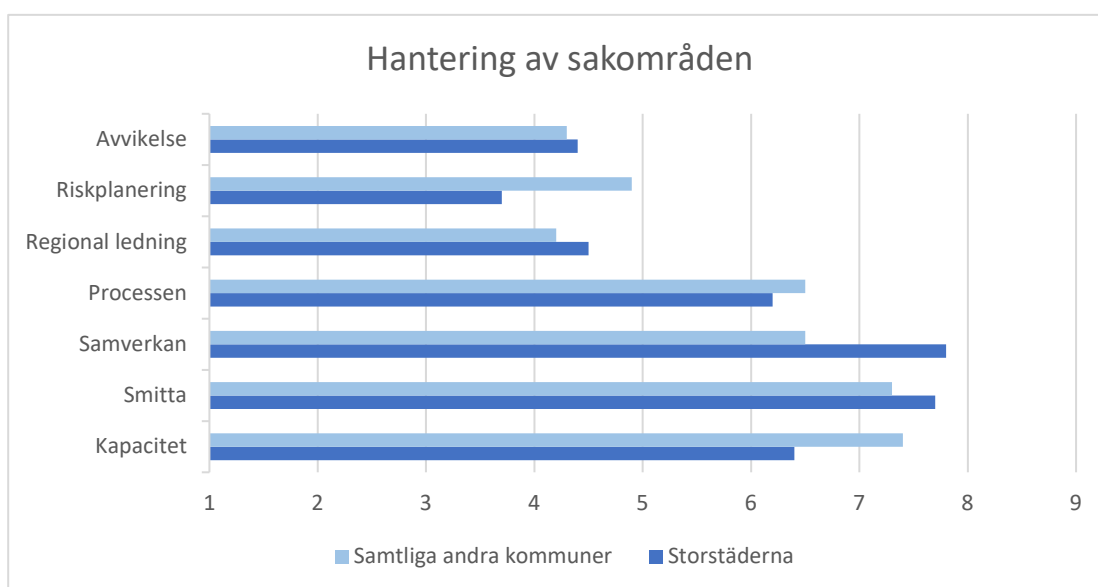


BILD 14: SAMVERKAN ANSES MÄRKBART BÄTTRE OCH KAPACITETEN MÄRKBART SÄMRE I DE TRE STORA KOMMUNERNA ÄN I ÖVRIGA SVERIGE.

### Särbehandling

Huruvida personer med annan tillhörighet än Svenska kyrkan särbehandlas under "normaltillstånd" har vi ingen uppfattning om. Däremot undersöker vi om pandemin har medfört att särbehandling har ökat eller minskat under pandemin.

Tvagning med sand förefaller ha varit en lösning som tillämpats bland annat i Stockholm med god acceptans. I frågor som mer direkt berör hanteringen av den döde är andra trossamfund än Svenska kyrkan mer nöjda med tvagning, visning och svepning än alla andra aktörer. Samma sak gäller även andra trossamfunds syn på begravningshuvudmannens, sjukvårdshuvudmannens och kommunens agerande. Vi kan av enkäten inte se att någon grupp upplever sig ha varit utsatt för särbehandling på grund av det sätt som *omhändertagandet* hanterades under pandemin.



SST:s har tagit fram en utredning om "Erfarenheter från samverkan mellan trossamfund och myndigheter<sup>24</sup>". I huvudsak ser man samverkan/bygga relationer som den viktigaste utvecklingsmöjligheten.

---

<sup>24</sup> [FINAL Rapport om erfarenheter av samverkan SR trossamfund och myndigheter under hantering av covid 19.pdf \(myndighetsst.se\)](#)

## Lärdomar

Våra undersökningar ger en i huvudsak positiv bild av hur pandemin hanterades. Det finns många utsagor om att man var nöjd med agerandet. Samtidigt visar enkäten en kritisk syn på andras agerande. Situationen i Stockholm uppvisar flera exempel på brister, samtidigt som Försvarshögskolan lyfter fram länsstyrelsen samordning som god. I stort sett uppfattar vi att bristerna härrör från förberedelserna medan förtjänsterna handlar om att man under hand löste problemen på ett bra sätt. Det fungerade faktiskt att lägga ut rälsen samtidigt som man körde tåget. Men som aktör borde man ha varit bättre förberedd. Många pekar på att det behövs ett bättre samarbete och samordning.

### Ta fram en processbeskrivning

Vi har tidigare sagt att omhändertagandet är en process. Processen har ett flöde som startat vid dödsfall och slutar vid gravsättning. Det kan synas enkelt. Det är en fråga om ren logistik som ska åstadkomma *omhändertagande* på ett etiskt och värdigt sätt. En komplikation är att många olika aktörer kan bli involverade i samma steg. Redan i första steget kan ansvaret för transporten falla på sjukhus, kommun, boendeföretag, dödsbo, begravningsbyrå eller polis.

Vi har noterat brister i perspektivförståelse. Det är ett tecken på vertikal (hierarkisk) styrning. De kan också förklaras med det stora antal aktörer som på ett eller annat sätt är involverade i *Omhändertagandet*. Ytterligare en förklaring kan vara att själva sakfrågan är mer eller mindre tabubelagd.

Sammantaget leder detta till att det inte uppstår samtal om hela processen. Det finns många aktörer som var för sig eller tillsammans med någon annan svarar för ett eller flera steg i processen. Man brukar säga att delat ansvar innebär att ingen tar ansvar. *Omhändertagandet* präglas mer av styrning i stuprör än styrning av en process.

*Omhändertagandet* sker på samma sätt i hela Sverige. Det är samma kategori av aktörer, det är samma ansvarsfördelning, det är samma moment som ska genomföras. De geografiska och infrastrukturella förutsättningarna kan skilja sig åt. Men processen är densamma.

Utmaningen är att göra processen förstådd för alla inblandade. En processbeskrivning handlar inte om ny lagstiftning, nya organisationsformer eller bättre styrning inom varje organisation. Det handlar om att styra ett flöde. Som att styra slussarna i Göta kanal så att båtarna kan glida fram i en jämn takt. Vi klarade oss 2020 men till en större kris krävs bättre kunskap och bättre förberedelser.

I Svensk Kyrkotidning nr 10/2021 skriver Jan-Olof Aggedal, docent i praktisk teologi, kontraktsprost i Lunds stift följande: "I början av pandemin fick vi rapporter om att det fanns kommuner som inte kände till vem som är begravningshuvudman i kommunen eller vilket uppdrag som begravningshuvudmannen har. Även i de kommuner som var väl medvetna om detta visade det sig att begravningsverksamheten var osynlig i den kommunala krisverksamheten och ofta visste inte kommunen vem som ansvarar för vad. På några orter blev det rörigt när socialtjänst, teknisk förvaltning, primärvård och begravningshuvudman var för sig började säkra bårhusplatser i ishallar och containrar." Aggedals observationer ligger helt i linje med denna utrednings reflektioner.

Vi ger här några exempel på trånga sektorer som kan elimineras om hanteringen av dem uppmärksammas.

Ett tidigt steg i *omhändertagandet* är de anhörigas beställning av begravningsbyråtjänster. Under pandemin uteblev denna i många fall eller åtminstone försenades. Det skapar en propp redan i

bårhusen genom att den döde upptar en plats längre tid än normalt. En processbeskrivning bör omfatta hur ett sådant problem ska hanteras.

*Omhändertagandet* utförs av flera olika aktörer i kedja där aktiviteterna hänger samman med varandra. Vi har noterat att den skyddsutrustningen personalen bar, varierade beroende på vilken aktör man tillhörde. Trots att riskerna var samma. Ponera att brandmännen i en räddningsinsats skulle bära olika skyddsutrustningar beroende på vilken brandstation man kom ifrån. Helt otänkbart naturligtvis.

En processbeskrivning av *omhändertagandet* är en beskrivning av flödet men också hur avvikelser från normala rutiner ska hanteras. Det kan också innehålla beskrivningar av hur man kan gå till väga för att komma till rätta med ett problem. Vi tänker då på tvångskistläggning, obduktion, tvagning, balsamering, smittspridning, märkning av kistor, dialog med anhöriga, visning och möjligheter att ta farväl, användning av skyddsutrustning och bodybags samt hantering av pacemakers, radioaktiva preparat, direktare och regler för hämtning av den döde.

De erfarenheter som har växt fram efter pandemin är att samverkan och samordning behöver förbättras. I stort sett alla aktörer tar upp det som ett förbättringsområde. Samtidigt ska vi erinra oss om att just samverkan och samordning är det som vi matats med under det senaste decenniet när det gäller hur kriser ska hanteras. Mer av samma sak är inte den smartaste lösningen. Vi behöver ta ett konkretare steg i hur omhändertagande ska - inte organiseras – utan utföras. Steg för steg.

Lunds universitet har publicerat en utmärkt skrift<sup>25</sup> om processer som rekommenderas för den som vill läsa vidare. Där beskrivit bland annat varför man kan arbeta med processledning och processutveckling. I texten nedan ska ordet "mottagaren" läsas som "dödsboet".

**Ger helhetsförståelse.** Processerna visar på ett tydligt och överskådligt sätt vad som görs i verksamheten samt vilka samband, relationer och kontaktytor som finns mellan verksamhetens olika delar. Beskrivningen av processerna, från behovet hos den huvudsakliga mottagaren till tillfredsställt behov, ger också en tydlig bild över hur värde för den huvudsakliga mottagaren byggs upp i verksamheten.

**Bidrar till ett gemensamt arbetssätt.** Processerna konkretiserar hur vi vill att arbetet ska gå till. Gemensamma processer möjliggör jämförelser mellan olika enheter, gemensamt utnyttjande av resurser, en enad begreppsapparat, gemensamma system och verktyg för att stödja och styra verksamheten mm.

**Möjliggör effektivisering och förbättring.** Processerna lyfter fram det som tidigare varit dolt inom enheterna eller "fallit mellan stolarna". Genom att processerna beskriver hur verksamheten sitter ihop, både i detalj och i sin helhet, minskar riskerna för suboptimering och man får utökade möjligheter att utvärdera nyttan utifrån den huvudsakliga mottagarens perspektiv samt effektiviteten i det arbete som görs.

**Bygger in värden i struktur.** Processerna ger en struktur för att realisera de värderingar som organisationen har valt att fokusera. Om det inte går att finna spår i processerna av hur vi – "sätter kvaliteten först", "är lyhörda och flexibla", "skapar anpassade lösningar", "fokuserar kostnader", "är snabba och effektiva", "sätter den huvudsakliga mottagaren i främsta rummet" etc. – så blir sådant prat, just bara prat.

---

<sup>25</sup> [Handbok i Processutveckling \(lu.se\)](https://www.lu.se/handbok-i-processutveckling)

För att komma till rätta med flera av de nuvarande bristerna och för att förbättra förutsättningarna att klara *omhändertagandet* vid en ännu större utmaning föreslår vi att MSB tar ansvar för att göra en processbeskrivning av *omhändertagandet*. Beskrivningen bör göras på ett sådant sätt att den kan vara ett underlag för länsstyrelser, regioner, kommuner, begravningshuvudmän och andra aktörer att göra sina risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för krishantering.

### Öka samverkan mellan krematorier

Sett ur ett nationellt perspektiv kan vi nog dra slutsatsen att krematorierna sammantaget har överkapacitet<sup>26</sup> vilket kom väl till pass under pandemin. Vissa krematorier gick på knäna under de första veckorna av pandemin medan närliggande inte upplevde så stora påfrestningar. Vi har inte utrett omfattningen av denna obalans men en enda förekomst indikerar att samverkan mellan krematorierna behöver säkerställas. Vid en kris med ännu fler avlidna under en kort period är det olyckligt om ett krematorium måste stängas ned på grund av överbelastning.

Vi föreslår att länsstyrelserna inom ramen för sitt tillsynsansvar studerar krematoriekapacitet och samverkan inom respektive län. I SKKF:s utredningar "Den framtida krematorieverksamheten" och "En studie av krematorieverksamheten i Stockholm län" finns rikligt underlag för sådana studier.

### Prioritera personal som arbetar med *omhändertagandet*

Vi anser att personal som arbetar inom *omhändertagandet* behöver "säkras" för att vi ska kunna ta hand om döda på ett etiskt och värdigt sätt under en kris. Det behöver ske på flera olika sätt.

### Säkerställ krigsplacering hos begravningshuvudmannen

Begravnings- och krematorieverksamheten är samhällsviktiga verksamheter. Då är det också rimligt att nyckelpersonal av alla kategorier krigsplaceras i sina verksamheter. För att säkerställa denna ordning bör begravningshuvudmannen årligen tillställa Plikt- och prövningsverket en lista över de som arbetar inom begravnings- och krematorieverksamheten. Samma sak gäller för andra aktörer som till exempel begravningsbyråer och tillverkare inom branschen. Om det inte finns starkare skäl med en annan krigsplacering kommer Plikt- och prövningsverket att besluta om en sådan krigsplacering.

### Prioritera testning och vaccinationer

Personal inom begravnings- och krematorieverksamheten är en grupp som behöver prioriteras när det gäller att säkerställa deras möjlighet att sköta sitt samhällsviktiga uppdrag. På samma sätt som till exempel sjukvårdspersonal är det viktigt att denna grupp prioriteras när det gäller vaccinering, testning eller andra liknande åtgärder.

### Skyddsutrustning

Skyddsutrustning för sjukvårdspersonal blev tidigt prioriterat. Skyddsutrustning för personal som jobbar inom särskilt boende blev inte lika prioriterat och hanteringen varierade mellan olika kommuner. För personal som jobbar inom *omhändertagandet* togs det inte fram några riktlinjer. Begravningsbyråer och begravningshuvudmän fick lösa detta själva. Det är rimligt att personal som arbetar med *omhändertagandet* prioriteras när det gäller skyddsutrustning.

---

<sup>26</sup> [Krematorieverksamheten i Sverige – kartläggning och analys \(skkf.se\)](https://www.skkf.se/om-skkf/utredningar-och-rapporter/krematorieverksamheten-i-sverige-kartlaggning-och-analys)

### Säkra den dödes identitet i hela processen

Många anser att analoga/digitala system för att följa den döde är tillförlitliga. I intervjuer hävdar några att dessa system är otillräckliga och att manuella system inte är tillförlitliga. Vi blir inte kloka på om det behövs förbättringar av it-system och appar eller inte. Förslagsvis bör SKKF granska denna fråga.

## Lagstiftningar, förordningar och utredningar

Den svenska kris- och försvarsberedskapen är reglerad i ett antal centrala lagar och inom en mängd andra nationella regler inom olika samhällssektorer. Dessutom är Sverige bundet av folkrättsliga krav inom ramen för de nordiska, europeiska och internationella samarbetena.

Samhällets förmåga att hantera kriser, extraordinära händelser, under höjd beredskap och krig regleras i flera olika lagstiftningar. Lagstiftningarna gäller privata och offentliga aktörer. Här följer de viktigaste som har koppling till omhändertagande av många dödsfall under kort period.

### *Begravningslag (1990:1144)*

I begravningslagen kap 8 beskrivs att församlingarna ska vidta de förberedelser som behövs under höjd beredskap. Där anges också att personer vars död orsakats av krigsåtgärd eller en smittsam sjukdom får begravas eller kremeras utan att alla bestämmelser i begravningslagen uppfyllts.

Vi noterar här att även om rubriceringen 8 kap 5§ är "Gravsättning och kremering under krig" så handlar paragrafen även om hantering av kriser (smittsam sjukdom).

### *Lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Lagen har inte bäring på Svenska kyrkans församlingar.

### *Förordningen (2006:637) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Förordningen handlar om kommuner och regioners rapportering och planläggning.

### *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*

Här beskrivs statliga myndigheters ansvar för samverkan, samordning, risk- och sårbarhetsanalys, utbildning och övning, ledningsfunktion och rapportering under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

### *Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap*

Denna förordning gäller enbart inför och vid höjd beredskap och kan därför lämnas utanför denna utredning.

### *Lagen om skydd mot olyckor (Lag 2003:778)*

Lagen gäller skydd mot olyckor och har därför ingen bäring på den situation vi tar upp i denna utredning.