

Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå

Utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten

Omslagsfoto: Maria Svensk

Bilden är tagen på Berthåga kyrkogård, en landskapskyrkogård i västra Uppsala inspirerad av den uppländska naturen.

Svenska kyrkan 

Till kyrkostyrelsen

Kyrkostyrelsens arbetsutskott beslutade den 28 november 2013 att tillsätta en förnyad utredning om samverkansformer i begravningsverksamheten. Direktiven finns i *bilaga 1*. Under våren 2014 utsågs tidigare stiftsdirektorn i Visby kyrkoherde emeritus Ragnar Svenserud till utredningsman.

Jag överlämnar härmed betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå*.

Arbetet påbörjades under sommaren 2014 med inläsning m.m. Utredningen skulle ursprungligen ha lämnats den 31 januari 2015 men eftersom den inte hade hunnit slutföras förlängdes uppdraget.

Under arbetet har jag rapporterat till Svenska kyrkans generalsekreterare Helen Ottosson Lovén och rättschef Maria Lundqvist Norling samt haft löpande kontakt med kyrkorättsavdelningen vid kyrkokansliet. Det har också funnits flera tillfällen till samråd med andra medarbetare. Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund liksom Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation har bidragit med värdefull information. I anslutning till detta har jag också deltagit i ett möte med det till kyrkostyrelsen och dessa båda organisationer anknutna Rådet för begravningsfrågor.

I direktiven understryks betydelsen av ett brett underlag för utredningen. Som ett led i detta har två enkäter genomförts varav den första var riktad till alla kyrkliga huvudmän och med hög svarsfrekvens. Möten med företrädare för begravningsverksamheten i olika sammanhang har också varit ett väsentligt inslag i arbetet med bl.a. besök i nio stift. Särskilda besök har gjorts hos de kommunala huvudmännen i Tranås och Stockholm. I kapitel 1 redovisas utförligare hur utredningsarbetet har genomförts.

I samband med ett besök på västkusten har information också inhämtats vid ett möte med Göteborgs kyrkliga samfällighet. Eftersom den frågan har legat i en separat utredning har jag inte behandlat den i min utredning.

Personal vid Kammarkollegiet har vid flera tillfällen stått till förfogande för samråd. Likaså har företrädare för Samfälligheten Gotlands kyrkor bidragit med information. Henrik Bergman vid PwC i Sundsvall har under hela utredningstiden förtjänstfullt bistått med information och råd särskilt i skattefrågor. Han har också bidragit till utredningen med dels kapitlet Beskattning av begravningsverksamheten i avsnittet Intäkter och kostnader, dels med bilaga 3 Skattefrågor vid samverkansformer för begravningsverksamheten.

Teologiska sekreteraren TD Ingegerd Sjölin har bidragit med den teologiska reflektionen.

Bilaga 6, som innehåller Några frågor angående en begravningsamfällighets ekonomi samt Partiella flerpastoratssamfälligheter för begravningsverksamheten, är utdrag ur Svenska kyrkans utredningar 2013:2 *Samverkansformer för begravningsverksamheten*, av Torgny Werger.

Fårösund den 7 december 2015

Ragnar Svenserud

Innehåll

Sammanfattning	5
Förslag till ändringar i kyrkoordningen	11
1 Uppdraget	15
1.1 Bakgrunden	15
1.2 Utredningens direktiv	15
1.3 Utredningens genomförande	16
2 I samhällets och medmänniskans tjänst – några teologiska utgångspunkter om uppdraget i begravningsverksamheten	17
3 Fyra grundelement	19
3.1 Begravningsavgiften	19
3.2 Den pastorala ledningen	20
3.3 Den lokala strukturen	20
3.4 Beskattning	21
4 Synpunkter från huvudmännen	23
4.1 Allmän enkät till alla huvudmän	23
4.2 Redovisning av samrådsmöten	28
4.3 Enkät och samtalsintervjuer om begravningsadministration	37
5 Begravningsverksamheten i Svenska kyrkan – några grundläggande utgångspunkter för samverkan	42
5.1 Inledning	42
5.2 Huvudmannaskapet	43
5.3 Intäkter och kostnader	48
5.4 Uppdraget – kyrkogården, administration och kremation	57
6 Samverkan i begravningsverksamheten – några exempel i dag	69
6.1 Intern samverkan	69
6.2 Samverkan inom kontrakt	70
6.3 Servicebyrå inom stiftsorganisationen	71
6.4 Regionala nätverk	72
6.5 Under kommunalt huvudmannaskap	74
7 Kyrklig tillsyn över begravningsverksamheten	77
8 Utredningens förslag	79
8.1 Inledning	79
8.2 Den nationella nivån	82
8.3 Stiftsnivån	89
8.4 Några särskilda frågor	93
8.5 Den lokala nivån – några alternativ för samverkan	100
9 Kyrkoordningskommentarer	129
Den lokala nivån	129
Stiftet	130
Den nationella nivån	130

10 Barnkonsekvensanalys.....	131
Litteratur och källor	132
Publikationer	132
Samråd, besök och information	132
Bilaga 1 Direktiv till en förnyad utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten.....	134
Bilaga 2 Utfall av enkät om begravningsverksamheten	138
Bilaga 3 Skattefrågor vid samverkansformer för begravnings- verksamheten.....	145
Bilaga 4 Servicebyrå Göteborgs stift: Ansvarsfördelning för tjänster inom begravningsadministration	155
Bilaga 5 Särskild instruktion Begravningsverksamheten i Sollentuna församling	156
Bilaga 6 Utdrag ur Svenska kyrkans utredningar 2013:2 Samverkansformer för begravningsverksamheten.....	157

Sammanfattning

Kyrkostyrelsens arbetsutskott fastställde den 28 november 2013 direktiv till en förnyad utredning om samverkan i begravningsverksamheten (*bilaga 1*). Mitt uppdrag har varit att utreda behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen¹ och hur en sådan samverkan bäst kan ske under rådande förutsättningar. Till detta fogades tre särskilda utgångspunkter, nämligen den nya ordningen för begravningsavgiften, den lokala strukturen som gäller sedan den 1 januari 2014 samt betydelsen av den pastorala ledningen.

Kort om förslagen

I betänkandet redovisar jag tre huvudlinjer för samverkan på lokal nivå i Svenska kyrkan – en fri form, en reglerad i form av partiella samfälligheter samt en med vidgade enheter inom nuvarande lokal struktur. Utifrån detta beskrivs fem alternativ för konkret samverkan.

Under utredningen har det efterhand vuxit fram en insikt om att samverkan mellan församlingarna inom den del av begravningsverksamheten som utförs av Svenska kyrkans församlingar behöver kompletteras med ett sammanhållet ansvar inom Svenska kyrkan. Såväl den nationella nivån som stiftens utför uppgifter som också rör denna verksamhet. Det finns emellertid inget tydligt uttalat mandat för detta. Det skapar osäkerhet och föranleder frågor om begravningsverksamhetens ställning inom Svenska kyrkan. Även om det inte ingår i direktiven bedömer jag att saken har betydelse för hur uppdraget tas om hand av Svenska kyrkan. Jag lägger därför fram förslag som förtydligar att Svenska kyrkan företräder hela begravningsverksamheten inom kyrkan och att det finns ett ansvar både på nationell nivå och på stiftsnivå. Här markerar jag att det bör finnas en väl fungerande samverkan mellan Svenska kyrkans tre nivåer: lokalt, i stiftens och nationellt. Detta speglas i betänkandets titel *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå*.

Jag lägger också fram fyra särskilda förslag som avser att förstärka verksamheten på den lokala nivån. Också detta ska ses som ett komplement där resurser genom lokal samverkan inte är omedelbart tillgängliga eller tillämpliga.

Förankring i verksamheten

En väsentlig del i arbetet har varit att förankra utredningen i den del av begravningsverksamheten som utförs inom Svenska kyrkan som den ser ut och bedrivs i dag. Detta har skett genom två enkäter och ett antal samråd i grupp med företrädare för såväl mindre som större förvaltningar på olika platser i landet. Till detta kommer enskilda besök hos olika förvaltningar. Deltagande i konferenser och möten med regionala nätverk har, liksom kontakter via brev och telefon, medfört många tillfällen till personliga samtal. Detta har gett mycket konkret information till utredningen men också erfarenheter, synpunkter och visioner. Sammantaget är intrycket att det finns både entusiasm och gemenskap i verksamheten men ibland också osäkerhet om uppdragets plats i Svenska kyrkans organisation.

¹ I betänkandet använder jag företrädesvis ordet församling när en huvudman för begravningsverksamheten avses. Detta anknuter till begravningslagen 1 kap. 1 § där kategorin kyrkliga huvudmän sammanfattas med detta ord. Ordet huvudman förekommer också, särskilt i mer allmän bemärkelse.

Begravningsavgiften

Utredningen initierades en tid efter riksdagens beslut om den nya formen för uttag av begravningsavgift. Genom detta beslut bröts den sedan länge rådande ordningen med ett samband mellan lokal finansiering och lokal verksamhet, en huvudprincip som särskilt hade betonats vid relationsändringen mellan kyrkan och staten. Med den nya ordningen betalas begravningsavgiften till en nationell "begravningskassa" som sedan fördelar inkomna medel till verksamheten i församlingarna. Detta är ett systemskifte. Finansiering har frigjorts från Svenska kyrkans organisation samtidigt som ansvaret för en kostnadseffektiv verksamhet delas av alla. Vid riksdagens behandling av förslaget konstaterade skatteutskottet att lösningen innebär att "Svenska kyrkan behåller rätten och initiativet till att organisera verksamheten som man anser bäst."²

Detta är en möjlighet för Svenska kyrkan men det ställer också krav. Det är i det perspektivet man ska se betydelsen av hur församlingarna rustas för uppdraget genom samverkan och andra former som medför resursförstärkning samt att Svenska kyrkan uttryckligen utövar det sammanhållande ansvaret för detta.

Den nationella nivån – en omfördelning av ansvar

Mitt förslag medför en omfördelning av ansvar på nationell nivå. Detta behöver ske i nära samverkan med Sveriges Kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation. Denna omfördelning innebär att Svenska kyrkan tydligt på nationell nivå företräder den del av begravningsverksamheten som utförs inom Svenska kyrkan samtidigt som SKKF som branschorganisation och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation får ett renodlat ansvar inom sina huvudområden. Dessutom innebär detta att mycket dubbelarbete undviks. Både SKKF och Arbetsgivarorganisationen kommer naturligtvis även efter den föreslagna omfördelningen att svara för viktiga bidrag till begravningsverksamheten såväl med uppgifter inom det egna ansvarsområdet som i gemensam samverkan, t.ex. i Rådet för begravningsfrågor som därmed också kan ges nya uppgifter och ökad betydelse. Svenska kyrkan får med den föreslagna omfördelningen genom bl.a. kyrkomötet och kyrkostyrelsen ett tydligare ansvar för övergripande frågor och samordning. Hur ansvaret i övrigt fördelas beskrivs tillsammans med förslaget i en särskild tabell i *kapitel 8*.

Stiftets ansvar förtydligas

För stiftet innebär förslaget att de uppgifter med anknytning till begravningsverksamheten som utförs i dag kompletteras med ett tydligt uppdrag att biträda församlingarna med en främjande tillsyn i deras uppdrag som huvudmän inom begravningsverksamheten. Frågan om kyrklig tillsyn inom begravningsverksamheten har som framgår av *kapitel 7* i betänkandet uppmärksamrats särskilt under utredningsarbetet.

I stiftets tillsyn ingår numera rättsliga frågor och förvaltningsfrågor. Innebörden av detta utvecklas i kommentaren till kyrkoordningen med inriktning på förhållandet mellan kyrklig och statlig tillsyn. Där noteras att den statliga tillsyn som länsstyrelsen svarar för och den kyrkliga tillsyn som biskop och domkapitel svarar för utgår från olika perspektiv. Den kyrkliga tillsynen omfattar kyrkans lära och liv som ska komma till uttryck i det som är "etiskt försvarbart" och i överensstämmelse med "kyrkans grundläggande värderingar". Slutsatsen i kommentaren till kyrkoordningen

² Regeringens proposition 2012/13:120

blir att det därför ”kan finnas behov av och vara befogat att tala om en kyrklig tillsyn även på områden där det också finns en statlig tillsyn”³.

Begravningsverksamheten är en del av stiftets tillsyn som bland annat tar sig uttryck i råd, stöd och hjälp. Detta ligger nära den främjande uppgiften. Mitt förslag är att den kyrkliga tillsynen beträffande Svenska kyrkans församlingar kommer att fortgå i de former som redan finns och att den nu även omfattar begravningsverksamheten i församlingarna. Meningen är inte att stiftet ska bedriva en egen verksamhet. Snarare kan det bli fråga om samverkan med SKKF och Arbetsgivarorganisationen inom deras respektive verksamhet. Här finns också de regionala nätverken som tillsammans med stiftet kan utgöra ett informellt forum för begravningsverksamheten i regionen.

Betänkandets innehåll

I betänkandets tre första kapitel finns några särskilda utgångspunkter.

I *kapitel 1* redovisas bakgrunden till utredningen med bl.a. hänvisning till utredningen *Närhet och samverkan* (SKU 2011:9) och en tidigare utredning om samverkan som inte fördes vidare på grund av de nya förutsättningar som förändringen ifråga om begravningsavgiften medförde. Vidare redovisas här utredningens direktiv och hur arbetet har bedrivits.

Kapitel 2 belyser det teologiska sammanhanget under rubriken I samhällets och människans tjänst – några teologiska utgångspunkter om uppdraget i begravningsverksamheten. Där framhålls bland annat att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka med rum för alla och ett uppdrag som sträcker sig längre än till medlemmarna. Den öppna omsorgen är grundläggande – att hjälpa en annan människa oavsett religion eller medborgarskap.

Fyra grundelement är rubriken på *kapitel 3* som redovisar korta fakta om faktorer som på olika sätt påverkar eller påverkas av möjligheten till samverkan. Det är begravningsavgiften, den lokala strukturen, den pastorala ledningen samt beskattningen. Det senare, som främst uppträder i form av merkostnad för moms, anges ofta som ett hinder vid samverkan.

Synpunkter från huvudmännen finns samlade i *kapitel 4*. Här redovisas de två enkäterna och de samråd som har ägt rum. Svarsfrekvensen i de två enkäterna var ca 74 respektive 60 procent. Vid samråden som har varit spridda över landet har det varit en god och engagerad uppslutning. Besöken vid enskilda förvaltningar, ofta med möten med både kyrkoherde och kyrkogårdschef eller annan verksamhetsledare, har gett mycket konkret information. Till detta kommer samtal vid konferenser som dokumenterats i spontana anteckningar. Sammantaget har mycket information hämtats i dessa sammanhang och därmed legat till grund för det fortsatta arbetet.

I *kapitel 5* redovisas några utgångspunkter för samverkan inom den begravningsverksamhet som utförs i Svenska kyrkan. Här ges i tre avsnitt utförliga beskrivningar av huvudmannskapet, intäkter och kostnader samt uppdraget (kyrkogården, administration och kremation). Detta är byggstenar i enskilda samverkanslösningar. Varje avsnitt avslutas därför med en kort summering under rubriken Förutsättningar vid samverkan.

För att något belysa särskilda former av samverkan som förekommer i dag presenteras fem exempel i *kapitel 6*. Något återkommer senare i förslagen.

I *kapitel 7* redovisas några grundläggande förutsättningar för kyrklig tillsyn i begravningsverksamheten.

³ Kommentarer till kyrkoordningen 2014 sid 747

Förslagen

I *kapitel 8* redovisas förslagen. Det gäller den nationella nivån och stiftens, fyra särskilda frågor samt alternativa lösningar på lokal nivå. Att de redovisas i samma kapitel markerar att de tillsammans i högre grad än nu bör utgöra med varandra samverkande delar med ett gemensamt helhetsansvar för den begravningsverksamhet som Svenska kyrkan svarar för. Det behövs en samverkan från församling via stiftens till nationell nivå.

Mina förslag ska också ses som viktiga delar i ett helhetsförslag beträffande Svenska kyrkans huvudmannans ansvar. På nationell nivå och stiftsnivå måste Svenska kyrkan på ett kraftfullare sätt än i dag stödja de kyrkliga huvudmännen i deras arbete. På båda nivåerna kan man göra betydelsefulla insatser för att lösa problem som i dag finns inom begravningsverksamheten och som beskrivs i betänkandet.

En sådan utveckling fordrar att Svenska kyrkan tydligt klargör begravningsverksamhetens plats i kyrkan, bl.a. genom att peka på de möjligheter som ett kyrkligt huvudmannaskap ger. En viktig del i detta är Svenska kyrkans eget över hela landet lokalt förankrade arbete. Till detta kommer erfarenheten av att arbeta med människor i svåra situationer.

Samtidigt fordrar statens uppdrag till kyrkan beträffande begravningsverksamheten att hänsyn tas till människor med olika livsåskådning. Både ekumeniska och interreligiösa frågor aktualiseras, liksom hänsynen till dem som inte har någon religiöst förankrad tro och som inte tillhör något trossamfund. I den svåra avvägningen kan också den nationella nivån och stiftens utgöra ett stöd för de lokala församlingarna. Det är mot denna bakgrund som jag ser ett kyrkligt helhetsansvar.

Efter den sammanfattande inledningen följer två avsnitt om den nationella nivån respektive stiftens. Innehållet i detta har i huvudsak redan presenterats ovan.

Efter den sammanfattande inledningen följer två avsnitt om den nationella nivån respektive stiftens. Innehållet i detta har i huvudsak redan presenterats ovan.

Fyra förslag som tillämpas oavsett samverkansform introduceras under rubriken Några särskilda frågor. Här berörs frågor som återkommande har tagits upp i enkäter, samråd och andra möten. Det gäller först ledningsansvaret i begravningsverksamheten som anknyter till skrivningen i direktiven om den pastorala ledningen. Vidare finns förslag om kvalitetssäkring i begravningsadministrationen genom införande av begreppet ”certifierad för begravningsadministration” som en särskild kompetensnivå. Förebilden finns sedan ett tiotal år inom Svenska kyrkan för kyrkobokföringen med positivt resultat. Hur detta ska utformas hör till det som bör bli föremål för samtal med SKKF och Arbetsgivarorganisationen.

Det tredje förslaget avser en särskild instruktion för begravningsverksamheten; ett dokument där församlingen redovisar hur begravningsverksamheten i former och åtgärder är organiserad för att utföra uppdraget som huvudman på ett bra sätt. Förebilden kan sägas finnas i församlingsinstruktionen. Men syftet med begravningsverksamhetens instruktion är att församlingen ska ha ett samrådsdokument för egen avstämning och planering. Samtidigt får instruktionen betydelse som underlag såväl för stiftets främjande tillsyn med råd, stöd och hjälp som vid bedömning av t.ex. frågor som rör den formella indelningen och frivillig samverkan.

Det fjärde förslaget behandlar några särskilda frågor i krematorieverksamheten, bl.a. den långsiktiga planeringen av krematoriekapaciteten.

Slutligen läggs några alternativ för lokal samverkan fram. Här redovisas dels samverkan i fri form mellan församlingar och pastorat i en eller flera frågor, dels i form av partiella samfälligheter samt en i form av större enheter inom nuvarande lokal struktur. Juridiska personer utanför den kyrkliga organisation som regleras i

kyrkoordningen har inte behandlats. Utgångspunkten har varit att samverkansformen ska ha en tydlig anknytning till Svenska kyrkans organisation.

Den fria formen för lokal samverkan kan utvecklas på många olika sätt. Förutom en allmän beskrivning presenteras ett alternativ mera utförligt här. Den reglerade formen är mindre flexibel men presenteras också med ett mera öppet alternativ. För varje alternativ redovisas typen av samverkan och hur den påverkar den lokala strukturen, den pastorala ledningen, församlingens organisation, finansiering och skatteeffekter samt eventuell reglering. Till sist summeras styrkor och svagheter. För såväl den fria som den reglerade formen gäller att det finns positiva möjligheter men också svagheter som i olika avseenden begränsar lämpligheten.

I den fria formen finns alltså många samverkansmöjligheter med olika kombinationer ifråga om innehåll, parter och tid. Samtidigt blir det, oavsett i vilken form samverkan bedrivs, en köp- och säljrelation som förutom kostnaden för tjänsten också innebär en merkostnad för moms. Det finns ett visst utrymme för skattefrihet men det förutsätter samverkan i liten skala. Därför kan en utbyggd samverkan i fria former bli kostnadsdrivande i en utsträckning som kommer att påverka nivån på begravningsavgiften.

För samverkan i reglerad form blir en partiell samfällighet en naturlig lösning. En viktig fördel är att det inte uppkommer moms inom samfälligheter. Samtidigt ökar möjligheten till en rationell och kostnadseffektiv verksamhet. Med ett undantag utmönstrades emellertid partiella samfälligheter ur Svenska kyrkans organisation i samband med den indelningsreform som trädde i kraft den 1 januari 2000. Lösningen går dessutom utöver direktiven som dock anger att alternativ som innebär en avvikelse från den nuvarande lokala strukturen kan läggas fram, men att det då ska finnas en särskild motivering till varför alternativet tas med. En sådan motivering redovisas i samband med att förslagen presenteras. Samtidigt är problemet med en partiell samfällighet inte bara en fråga om organisation utan också om ekonomi eftersom begravningsverksamheten inte utan vidare har tillgång till något eget kapital och inte heller kan bygga upp något utan ändring i begravningslagen 9 kap. 4 § med dess nuvarande bestämmelser för uttag av begravningsavgiften.

Ett annat men naturligt alternativ med samma fördelar som en samfällighet är att församlingar eller pastorat läggs samman i större enheter. Det är en helhetslösning som håller samman församlingens/pastoratets hela uppgift samtidigt som verksamheten bedrivs i större enheter. I praktiken är det samma lösning som drygt 30 flerpastoratssamfälligheter tillämpade när de bildade pastorat i samband med indelningsreformen den 1 januari 2014. Denna lösning presenteras som ett särskilt alternativ.

Slutsats

Enligt direktiven är utredningens uppdrag att ”utreda behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen inom begravningsverksamheten och i vilka former en sådan samverkan bäst kan ske under rådande förutsättningar”. Utredningen visar att det finns ett ökat behov. En utbyggd samverkan i fria eller reglerade former kan verksamt bidra till att stärka begravningsverksamheten. Det saknas inte helt möjligheter till samverkan under de förutsättningar som råder i dag, men det finns ingen tydlig och självklar form för detta. Det är därför troligt att de begränsningar som finns ifråga om beskattning, bestämmelser och organisation kommer att hämma en längre gående samverkan.

I gengäld är avsikten att Svenska kyrkans sammanhållna ansvar i samverkan med SKKF och Arbetsgivarorganisationen ska tillföra stöd och samordning som leder till

förstärkningar i andra former. Det jag också föreslår om förtydligat ledarskap, kvalitetssäkrad begravningsadministration, en särskild instruktion för hur begravningsverksamheten organiseras och samordning ifråga om kremation bör kunna verka i samma riktning.

Samverkansformer – några alternativ

Alternativ 1 A är en fri grundlösning som i princip överensstämmer med den vanligaste formen för samverkan i dag. Som redan nämnts är det en flexibel lösning som kan utformas efter parternas behov.

Alternativ 1 B bygger på grundlösningen i alternativ 1 med inriktning på långsiktig administrativ samverkan inom stiftsorganisationen.

All samverkan i dessa två alternativ är en köp- och säljrelation med en merkostnad för momstillägg. Det finns ett visst utrymme för skattefrihet men det innebär i så fall samverkan i liten skala.

Alternativ 2 A avser en obligatorisk partiell samfällighet inom en eller flera kommuner.

Alternativ 2 B innebär också en partiell samfällighet men i frivillig form. Den är reglerad men flexibel ifråga om vilka parter som går samman och även oberoende av kommun eller annat förutbestämt område.

Alternativ 3 innebär att nuvarande fristående församlingar och pastorat går samman i större enheter enligt kyrkoordningen 37 kap. Den överensstämmer med den nuvarande lokala strukturen med dels bevarade, delvis utvidgade enheter i församlingens/pastoratets hela verksamhet.

Alternativen 2 A och 2 B är i huvudsak lika uppbyggda med den särskilda fördelen att det liksom i alternativ 3 inte uppkommer köp- och säljkostnader eller moms på den verksamhet som bedrivs inom enheten.

Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Alternativ 1 A, 1 B samt 3 – Nuvarande och vidgad lokal struktur

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Församlingens uppdrag

Instruktion för begravningsverksamheten

*6 a § Varje församling som inte ingår i ett pastorat och pastorat ska fastställa en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten är utformad för att uppfylla uppdraget som huvudman.
När instruktionen är fastställd ska den delges stiftet.*

3 kap. Kyrkofullmäktige

Kyrkofullmäktiges uppgifter

2 § Kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, främst

1. godkännande av församlingsinstruktionen
2. mål och riktlinjer för verksamheten,
3. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
4. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,
7. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning,
8. ansvarsfrihet.

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kyrkoordningen.

2 § Kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, främst

1. godkännande av församlingsinstruktionen
2. fastställande instruktion för begravningsverksamheten
3. mål och riktlinjer för verksamheten,
4. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
5. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,
6. val av revisorer,
7. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,
8. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning,
9. ansvarsfrihet.

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kyrkoordningen.

Stiften

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Stiftets uppdrag

Stiftets uppgifter

- 4 § Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.
- Stiftet får lämna bidrag till internationell diakoni och mission.
- Det finns särskilda bestämmelser i kyrkoordningen om övriga uppgifter som stiftet, biskopen, domkapitlet och stiftsstyrelsen ska fullgöra.
- Stiftet ska anställa och avlöna den personal samt anskaffa och underhålla den egendom som behövs för stiftets verksamhet. (SvKB 2012:14)

- 4 § Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.
- Beträffande församlingens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten gäller detta den del som anges i 2 kap. 6 a §.*
- Stiftet får lämna bidrag till internationell diakoni och mission.
- Det finns särskilda bestämmelser i kyrkoordningen om övriga uppgifter som stiftet, biskopen, domkapitlet och stiftsstyrelsen ska fullgöra.
- Stiftet ska anställa och avlöna den personal samt anskaffa och underhålla den egendom som behövs för stiftets verksamhet. (SvKB 2012:14)

57 kap. Tillsyn

ALLMÄNT OM TILLSYN

Tillsyn över församlingar och pastorat

- 1 § Stiftet ska ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat. I tillsynen ingår
1. råd, stöd och hjälp, i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor,
 2. utfärdande av församlingsinstruktion enligt 5–7 a §§,
 3. biskopens visitationer enligt 8 kap. 2 §,
 4. biskopens och domkapitlets granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och
- 1 § Stiftet ska ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat. I tillsynen ingår
1. råd, stöd och hjälp, i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor *samt i uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten,*
 2. utfärdande av församlingsinstruktion enligt 5–7 a §§,
 3. biskopens visitationer enligt 8 kap. 2 §,
 4. biskopens och domkapitlets

efterlever avgivna vigningslöften,
5. prövning av behörighet att
utöva kyrkans vigningstjänst
enligt 31 kap. 11 och 12 §§ och
32 kap. 11 och 12 §§,
6. befogenhetsprövning enligt
31 kap. 14 § och 32 kap. 14 §, och
7. beslutsprövning enligt 8–18 §§.

Det som sägs i första stycket
1–6 gäller även Svenska kyrkan i
utlandet.

granskning av hur präster och
diakoner utövar sina uppdrag och
efterlever avgivna vigningslöften,
5. prövning av behörighet att
utöva kyrkans vigningstjänst
enligt 31 kap. 11 och 12 §§ och
32 kap. 11 och 12 §§,
6. befogenhetsprövning enligt
31 kap. 14 § och 32 kap. 14 §, och
7. beslutsprövning enligt 8–18 §§.

Det som sägs i första stycket
1–6 gäller även Svenska kyrkan i
utlandet.

Nationella nivån

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. Den nationella nivåns uppdrag

Ansvarsfördelningen

3 § Kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Den bereder och verkställer kyrkomötets beslut och har förvaltande uppgifter.

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet,
2. ansvara för Svenska kyrkans arbete bland svenskar i andra länder,
3. svara för Svenska kyrkans officiella relationer till andra kyrkor och samfund,
4. samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni,
5. ange villkoren för tillträde till de kyrkliga grundutbildningarna och bestämma utbildningsplanerna för dessa samt se till att de kyrkliga grundutbildningarna erbjuds i tillräcklig omfattning,
6. svara för det kyrkliga utjämningsystemet,
7. ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma data-system,
8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan, och
9. verka för ett rikt och mång-

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet,
2. ansvara för Svenska kyrkans arbete bland svenskar i andra länder,
3. svara för Svenska kyrkans officiella relationer till andra kyrkor och samfund,
4. samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni,
5. ange villkoren för tillträde till de kyrkliga grundutbildningarna och bestämma utbildningsplanerna för dessa samt se till att de kyrkliga grundutbildningarna erbjuds i tillräcklig omfattning,
6. svara för det kyrkliga utjämningsystemet,
7. ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma data-system,
8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan,
9. verka för ett rikt och mång-

faldigt kulturliv som främjar
dialogen kring religion och livs-
tolkning.

faldigt kulturliv som främjar
dialogen kring religion och livs-
tolkning, *och*
10. svara för övergripande frågor
i begravningsverksamheten.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrunden

Efter relationsändringen mellan kyrkan och staten har begravningsverksamheten varit föremål för både motioner och utredningar. Motionerna har bl.a. inriktats på möjligheten att återinföra partiella samfälligheter. Detta förslag har dock inte vunnit gehör i kyrkomötet. I den statliga Begravningsutredningens betänkande *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:7) föreslogs en enhetlig begravningsavgift i varje kommun samt, i konsekvens med en sådan lösning, att detta på sikt borde leda till högst en huvudman för begravningsverksamheten i varje kommun. Kyrkostyrelsen avstyrkte detta i sitt yttrande med hänvisning till att förslaget innebar ingrepp i Svenska kyrkans rätt att bestämma över den egna organisationen.

Strukturutredningen berörde frågan om begravningsverksamheten i diskussionsmaterialet *Strukturer för framtidens församling* och pekade på bildandet av partiella samfälligheter för begravningsverksamheten som en möjlighet att hantera eventuella krav på högst en huvudman för begravningsverksamheten per kommun eller för flera kommuner. I betänkandet *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) lämnades dock frågan om begravningsverksamhetens organisering öppen. Särskilt hänvisades till att riksdagen ännu inte hade behandlat det förslag från den statliga Begravningsutredningen som nyss nämnts.

I det läget aviserade kyrkostyrelsen vid 2012 års kyrkomöte (KsSkr 2012:5 *Strukturfrågor*) att den avsåg att utreda frågan om olika samverkansfrågor för begravningsverksamheten och återkomma till 2013 års kyrkomöte.

Två frågor stod i förgrunden för detta utredningsuppdrag, dels den statliga Begravningsutredningens förslag om en utjämnad begravningsavgift inom varje kommun, dels den inomkyrkliga utredningen om den lokala strukturen som föreslagit att flerpastoratssamfälligheter skulle avskaffas. Eftersom det senare kunde leda till en uppdelning i flera pastorat skulle det påverka den hittillsvarande samordningen av begravningsverksamheten.

När utredningen överlämnades i februari 2013 visade det sig emellertid att förutsättningarna återigen hade ändrats. Den enhetliga begravningsavgiften skulle genom ett riksdagsbeslut komma att gälla för hela landet. Vidare kom flerpastoratssamfälligheterna i allmänhet att omvandlas till pastorat, som därmed blev nya huvudmän för begravningsverksamheten. Undantaget är Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Mot den bakgrunden valde kyrkostyrelsen att inte gå vidare med den överlämnade utredningen. I stället beslutades att beredningen skulle fortsätta genom en ny utredning som kunde beakta den enhetliga begravningsavgiften samt kyrkomötets beslut 2012 om strukturfrågorna i Svenska kyrkan.

1.2 Utredningens direktiv

Det utredningsuppdrag jag fått gäller behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen inom begravningsverksamheten och i vilka former en sådan samverkan bäst kan ske under rådande förutsättningar.

Utredningen ska enligt direktiven beskriva eventuella behov av samverkan i olika delar av landet. Här ska också den statliga utredningen om att inlemma de kommunala huvudmännen Stockholm och Tranås i den enhetliga begravningsavgiften beaktas. I anslutning till denna analys ska befintliga exempel på samverkan

lyftas fram och så långt möjligt åskådliggöras, särskilt med hänsyn till rådande förutsättningar i olika delar av landet.

Mot bakgrund av denna beskrivning ska analyseras vilka samverkansformer som framstår som möjliga och lämpliga, bl.a. med hänsyn till för- och nackdelar med samverkan som har ett samband med den kyrkliga indelningsstrukturen, alternativt den kommunala indelningen. Särskilt betonas att en ledstjärna för utredningen ska vara att slå vakt om den enkla och tydligare lokala struktur som kyrkomötet beslutade om 2012 liksom värnandet om den pastorala ledningen för all verksamhet. Förslag som innebär avsteg från den nuvarande lokala strukturen ska särskilt motiveras. Dock får under inga omständigheter en samverkansform försämrå möjligheterna att utöva den pastorala ledningen över all verksamhet.

Konsekvenserna av de redovisade samverkansformerna ska belysas också för annan församlingsverksamhet än begravningsverksamheten, liksom för- och nackdelar ur ekonomiska, skattemässiga och rättsliga perspektiv. Slutligen ska också eventuella förändringar i kyrkoordningen beskrivas liksom de ändringar i lag och förordning som kan bli nödvändiga.

1.3 Utredningens genomförande

Uppdraget påbörjades sommaren 2014 och kom inledningsvis att vara av förberedande karaktär. Förutom planering ägde samråd rum dels med organisationer, dels med enskilda som kunde dela med sig av erfarenheter och synpunkter på begravningsverksamheten. En kort information om utredningens syfte lämnades också vid Föreningen Sveriges kyrkogårdsschefers årsmöte i Umeå i början av september 2014.

I linje med direktivens önskan om en bred bas för utredningen har en skriftlig enkät till alla huvudmän genomförts. Syftet var att dels få en uppfattning om aktuell samverkan respektive behov av samverkan, dels belysa några andra frågor med anknytning till begravningsverksamheten som den är ordnad och bedrivs i dag. Totalt innehöll enkäten tio frågor dels med givna svarsalternativ, dels med öppna svar. Alla huvudmän gavs tillfälle att svara och svarsfrekvensen var 74,6 procent. En mindre enkät avseende begravningsadministration har också genomförts bland ett begränsat antal församlingar. Resultatet av enkäterna presenteras i *kapitel 4*.

Möten med företrädare för begravningsverksamheten har varit ett väsentligt inslag i arbetet. Besök har gjorts i nio stift för samråd med fokusgrupper, jag har medverkat vid möten med regionala nätverk och andra konferenser samt besökt ett flertal enskilda förvaltningar enligt direktivens riktlinjer om ett brett underlag från olika regioner i hela landet. Till detta kommer enskilda kontakter vid intervjuer, via telefon och även brevkontakter.

Personal vid Kammarkollegiet har vid flera tillfällen stått till förfogande för samråd. Likaså har företrädare för Samfälligheten Gotlands kyrkor bidragit med information.

Information har också inhämtats genom besök vid Göteborgs kyrkliga samfällighet. Eftersom den frågan har behandlats i en separat utredning, och därtill lett till beslut i kyrkomötet, tas den inte upp nu i min utredning. Särskilda besök har gjorts hos de kommunala huvudmännen i Tranås och Stockholm. Kyrkogårdsschefen i Gustav Vasa församling Sven Löfvenberg har informerat om verksamheten i de tolv församlingar i Stockholms kommun som har en egen kyrkogårdsförvaltning.

2 I samhällets och medmänniskans tjänst – några teologiska utgångspunkter om uppdraget i begravningsverksamheten

Ingegerd Sjölin

Svenska kyrkan – begravningssed och gravskick genom tiderna

Begravningsseden har skiftat genom århundraden och återspeglat sin tids samhälle. Kungars begravningar kunde förberedas i flera år om vi går tillbaka till t.ex. 1600-talet. På samma sätt krävdes lång tid för begravningar inom det översta samhällsskiktet. Begravningsvapnen som bars i procession till kyrkan finns kvar i kyrkorna som ett tecken på den tidens begravningssed.

På äldre kyrkogårdar kan man snabbt få en inblick i den socken man befinner sig i genom att t.ex. läsa titlarna på gravstenarna. Sverige var under århundraden ett starkt socialt skiktat samhälle och det blir tydligt på de äldre kyrkogårdarna. De förnämsta begravdes närmast kyrkan medan folk i gemen begravdes i det s.k. allmänna varvet allt efter det att man dog. Tidigare begravdes de förnämsta medborgarna under kyrkans golv. Detta bruk förbjöds vid sekelskiftet 1700–1800, men efterlevdes inte överallt. Det var dock inte bara gravskicket som återspeglade samhället utan också själva begravningsakten. Begravningarna hölls för de flesta av de avlidna ute på kyrkogården och för de mer bemedlade inne i kyrkan. På vissa håll var detta ett bruk så sent som på 1930-talet.

När eldbegängelserörelsen kom i slutet av 1800-talet tog det tid innan den accepterades av Svenska kyrkans företrädare. Numera kremeras ungefär 80 procent av dem som dör. Kremering medförde nya gravskick som t.ex. urngravar, urlundar, kolumbarium och minneslundar. Svenska kyrkan har under 1900-talet och 2000-talet gett utrymme för olika typer av önskemål som vuxit fram. Minneslundar blev mycket omtyckta och finns nu på många kyrkogårdar, ofta vackert utformade för stillhet och ro. Anonymiteten som minneslundar medför har emellertid inte alltid visat sig vara det som de anhöriga önskat. Därför har man på olika håll tillfogat tavlor med namn i anslutning till minneslundar eller på annat sätt gjort det möjligt att veta var den döde ligger begravd.

Svenska kyrkan har i allmänhet lyckats att ge utrymme för den tid och det samhälle som varit för handen om man ser till begravningssed och gravskick genom århundradena. Det kulturarv som hör samman med begravningssed och gravskick förvaltar Svenska kyrkan sedan många århundraden, nu i samarbete med de statliga myndigheter som bär ett särskilt ansvar för kulturmiljön, främst Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

Svenska kyrkans väsen – att vara till för alla

Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, en kyrka med rum för alla och med ett uppdrag som sträcker sig längre än till medlemmarna. I evangelierna ger Jesus exempel på vad det betyder att vara människa och kristen. Det innebär att hjälpa en annan människa oavsett religion eller medborgarskap. Den öppna omsorgen är grundläggande. Ett exempel är berättelsen om den barmhärtige samariern som tillhör ett annat folk men ser bort från det som skiljer när han behövs för en utsatt medmänniska (Lukas 10:25–37). I många församlingar finns olika diakonala verksamheter som ger stöd till utsatta personer oberoende av medlemskap eller medborgarskap. I Gamla testamentet (t.ex. 5 Mos 10:17) finns många gånger

uppmaningen att man ska ta sig an faderlösa, änkor och invandrare. I Jakobs brev 1:27 finns samma uppmaning. Utifrån detta är det inte en främmande uppgift för en kristen kyrka att ta ansvar för en del i samhället där människan är utsatt oavsett medlemskap eller medborgarskap.

Svenska kyrkans lära och liv – det finns ett liv efter döden

Den döde är unik på så sätt att det är en unik människa som levt. Den döda kroppen är bärare av den människans identitet, samtidigt som människan inte längre lever. I de allra flesta samhällen genom historien har just handhavandet av de döda speglat hur man ser på döden och eventuellt liv efter döden men också visat på den människosyn som varit rådande.

Begravningsverksamheten behöver bygga på respekt för den döde och de sörjande. Den institution som handhar detta måste i sin grund ha ett inbyggt synsätt där man på ett pietetsfullt sätt handhar den döde och bemöter de sörjande. Att möta sörjande på ett adekvat sätt är en självklarhet för i stort sett alla institutioner. Enligt Svenska kyrkans lära finns det ett liv efter döden. Att Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten kan för många utgöra ett sammanhang som erbjuder tröst och hopp. Detta kan gälla både för den som delar denna syn och den som inte gör det. Samtidigt är det nödvändigt att Svenska kyrkan som huvudman ger en likvärdig behandling av alla, oberoende av religiös uppfattning. Detsamma gäller avlidna som helt avstått från medlemskap i ett religiöst samfund och som inte haft någon uttalad religiös tro. I dag finns inte heller från Svenska kyrkan några särskilda krav av detta slag då kyrkan utför sitt uppdrag inom begravningsverksamheten.

3 Fyra grundelement

3.1 Begravningsavgiften

Från och med 2017 ska alla betala begravningsavgift beräknad på samma avgiftssats oavsett var man bor i landet. För närvarande gäller den nya ordningen bara för de kyrkliga huvudmännen, men det finns förslag om att också de kommunala huvudmännen ska inlemmas i systemet.⁴

I stället för den tidigare principen om lokal finansiering av begravningsverksamheten införs nu en gemensam nationell finansiering. Genom att jämföra summan av samtliga huvudmäns förslag till kostnadsberäkning med den totala beskattningsbara inkomsten för de personer som omfattas av begravningsavgiften, fastställer Kammarkollegiet avgiftssatsen för begravningsverksamheten. Med denna avgiftssats beräknas såväl den totala begravningsavgiften i landet som den andel som ska tillfalla respektive huvudman.

Detta innebär en utjämning av förutsättningarna för begravningsverksamheten. Därmed har man kommit från skillnaderna i avgift i olika delar av landet och inte sällan inom samma kommun. Samtidigt är huvudmännen inte längre beroende av det lokala ekonomiska underlaget för finansiering av den egna verksamheten. Denna omfördelning av intäkter kan få betydelse för behovet av samverkan – än så länge dock oklart hur, eftersom den nya ordningen ännu inte är genomförd.

Under utredningen har det framkommit att det råder stor osäkerhet om hur den nya ordningen för avgiften kommer att påverka begravningsverksamheten. Redan när förslaget remissbehandlades uttrycktes farhågor för att lösningen skulle bli kostnadsdrivande. Denna synpunkt har också ofta framförts under utredningen. Man pekar t.ex. på att många församlingar ser en berättigad möjlighet att stärka sina resurser och höja standarden i den egna verksamheten samtidigt som detta inte kompenseras av neddragningar på andra håll.

Den primära kontrollen av hur begravningsavgiften utvecklas ligger på begravningsombuden. I den nya ordningen ska ombuden bedöma huvudmannens kostnadsberäkning i stället för förslaget till avgiftssats som är den ännu gällande ordningen. Efter en slutlig bedömning av kostnadsberäkningen och med hänsyn tagen till ombudens synpunkter fastställer Kammarkollegiet avgiftssatsen. Dessutom redovisas varje huvudmans andel av de totala begravningskostnaderna, vilket torde innebära ett relativt starkt incitament för varje begravningshuvudman att bedriva sin verksamhet så kostnadseffektivt som möjligt.⁵

Farhågor finns för att volymen i kontrollsystemet gör detta ohanterligt. Samtidigt kan det ifrågasättas att en kostnadseffektiv begravningsverksamhet främst vilar på extern kontroll. Det ligger mer i sakens natur att den enhetliga begravningsavgiften bygger på allas solidaritet och vilja att hålla avgiftssatsen på en rimlig nivå. Ett komplement till kontroll kan därför vara att införa lösningar som medger en effektiv verksamhet – i form av antingen ett övergripande stöd eller lokal samverkan. Ett alternativ kan också vara att minska antalet huvudmän.

⁴ SOU 2013:82 *Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgift*

⁵ SOU 2013:82 sid 88

3.2 Den pastorala ledningen

En särskilt angiven utgångspunkt i direktiven till utredningen är att en samverkanslösning inte ska medföra försämrade möjligheter att utöva den pastorala ledningen. Detta syftar på föreskriften i kyrkoordningen 2 kap. 9 §:

Kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat. Här avses inte bara den grundläggande uppgiften utan också församlingens förvaltning och begravningsverksamhet.

Ledningsansvaret över begravningsverksamheten hör till de frågor som oftast har kommit på tal under utredningen. Det råder osäkerhet om vad detta ledningsansvar innebär men också en oro över kyrkoherdens möjlighet att utöva ledarskapet på ett meningsfullt sätt. Det kan gälla otillräcklig kunskap om ”branschen” men även att intresse saknas. Också bristen, som inte bara drabbar begravningsverksamheten, framhålls.

I dag stressas kyrkoherdarna av alla pålagor som i någon form ställer juridiska krav, samtidigt som arbetet med församlingens grundläggande uppgift ska utföras.⁶

Vid en bedömning av en samverkanslösning behöver det därför också klargöras vad som är rimligt eller lämpligt beträffande ledningsansvaret i förhållande till begravningsverksamheten.

Kyrkoherdens samlade ledningsansvar utgår från att församlingens grundläggande uppgift är det centrala i kyrkans uppdrag och att all övrig verksamhet är relaterad till denna mer eller mindre tydligt. Det hindrar inte att kyrkoherden kan – eller bör – delegera den direkta arbetsledningen för sådan verksamhet som förutsätter särskild sakkunskap.

Begravningsverksamheten är ett exempel på detta. Samtidigt får den inte isoleras från övrig verksamhet. På ett sätt förebyggs det genom den kontakt som är inbyggd i en delegation. Men det skulle vara en styrka i att det dessutom finns ett dokument som redovisar hur begravningsverksamheten ska bedrivas och utvecklas och som regelbundet kan stämmas av mellan kyrkoherde och verksamhetsledare.

Även om den pastorala ledningen är förknippad med ansvaret i församlingen är den ett genomgående drag i Svenska kyrkans organisation och ledningsstruktur. I den meningen är den ett utflöde av Svenska kyrkans i lag uttalade episkopala struktur. Det innebär att samverkan som försvagar eller gör den pastorala ledningen otydlig bör undvikas. I stället bör lösningar i första hand sökas i former som har stöd inom kyrkans nuvarande organisation. En princip kan vara att kyrkoherdens ledarskap sker med urskiljning. Ett sådant synsätt kan vara ett av kyrkans unika bidrag till begravningsverksamheten, en kombination av övergripande mänskliga frågor i kombination med en delegation till förmån för sakkunskap i fråga om begravningsverksamheten.

3.3 Den lokala strukturen

Svenska kyrkans lokala struktur utgörs sedan 1 januari 2014 av dels fristående församlingar (församlingar som inte ingår i ett pastorat), dels pastorat som är en samverkansform för två eller flera församlingar. Denna ordning svarar mot en strävan att skapa enkla och tydliga former för såväl verksamhet som ledning på lokal nivå. I den nuvarande utredningens direktiv betonas betydelsen av att bevara denna struktur.

⁶ *Kyrkfack* 2/15, sid 3

Pastoratet är den enda form av samverkan som regleras i kyrkoordningen. Det gäller också för begravningsverksamheten. Den tidigare formen för samverkan i totala flerpastoratsamfälligheter är därmed inte längre möjlig. Detta utesluter inte andra former för samverkan, men det lämnas åt de parter som söker samverkan att avgöra bästa formen för detta.⁷

Med undantag för Göteborgs kyrkliga samfällighet har de totala flerpastoratsamfälligheterna omvandlats till pastorat. Därmed bedrivs huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i enhetlig organisatorisk form över hela landet. Däremot kvarstår stora skillnader, inte minst i fråga om folkmängd, som varierar från pastorat med över 100 000 till under mindre än 1 000 invånare – ett faktum som avspeglas i möjligheten att hålla egna resurser. Göteborgs kyrkliga samfällighet omfattar ca 470 000 invånare. Den nya formen för begravningsavgiften blir en utjämnande faktor, men den kommer inte att eliminera alla skillnader mellan huvudmännen i fråga om hur begravningsverksamheten kan bedrivas. Detta är naturligtvis inte heller möjligt eller ens önskvärt med tanke på lokala traditioner eller behov av olika religiösa gravkulturer. Behovet av att överbrygga skillnader mellan huvudmännen gäller i första hand möjligheten att säkra grundläggande standard för god och likvärdig begravningsverksamhet i hela landet. Detta torde också ligga i det statliga uppdragets natur.

Allmänt sett ligger skötseln av kyrkogårdarna på hög nivå. Men förutsättningarna för detta varierar. Den genomförda enkäten och andra samråd visar att det med den nuvarande lokala strukturen finns behov av samverkanslösningar för att förstärka resurserna både på kyrkogården och inom administrationen. Kontraktet och i viss utsträckning kommunen ses som lämpliga områden för samverkan men även stiftet nämns som en möjlig samordnare av uppgifter.

Avtal mellan två eller flera parter är den enklaste formen för samverkan. I betänkandet *Närhet och samverkan* ges exempel på samverkansformer som skulle kunna tillämpas på begravningsverksamheten.⁸ Exempelen är i huvudsak former utanför kyrkans organisation och skulle innebära en särställning för begravningsverksamheten inom kyrkans i övrigt väl sammanhållna lokala struktur. Tvärtom behöver begravningsverksamheten få en tydligare plats inom den kyrkliga organisationen. Ansvar för det uppdrag som kyrkan har tagit emot från staten kan inte bara ligga på den lokala nivån. Därför behöver det utvecklas former för samverkan mellan kyrkans olika nivåer också i fråga om begravningsverksamheten.

3.4 Beskattning

Eftersom Svenska kyrkans organisatoriska delar – församlingar, pastorat/samfälligheter och stift – är egna juridiska personer anser Skatteverket att de är egna fristående skattesubjekt. Primärt betyder detta att all samverkan som har karaktär av näringsverksamhet, dvs. tillhandahållande av tjänster och varor, ska beskattas med inkomstskatt och moms. Beskattningen ska normalt beräknas på marknadsmässig ersättning, vilket medför att det i princip saknar betydelse om eller hur ersättning lämnas.

Svenska kyrkan är i normalfallet inskränkt skattskyldig. Dessutom anser Skatteverket att begravningsverksamheten har en sådan naturlig anknytning till Svenska kyrkans huvudsakliga uppgift att den normalt ska vara skattebefriad. Skattebefrielsen tillämpas i huvudsak för sådana tjänster som anges i begravningslagen och som tillhandahålls av församlingen till den enskilde, alltså tjänster som ingår i begravn-

⁷ SKU 2011:2 sid 241

⁸ SKU 2011:2 bilaga 6

ningsavgiften⁹. Övriga tjänster som utväxlas mellan församlingar, som t.ex. gravgrävning och gräsklippning, kan under vissa förutsättningar också vara skattebefriade. Men utrymmet för detta är starkt begränsat.

Skattefriheten är i huvudsak begränsad till tjänster som utförs inom det egna verksamhetsområdet. Frågan om tillhandahållande av tjänster som är av sådan art att skattebefrielse kan medges är komplex och innefattar betydande gränsdragningsproblem. Vidare saknas i stor utsträckning rättspraxis och förarbeten som kan ge vägledning. Det innebär att varje samverkan i nuvarande eller utökad form kan leda till att Svenska kyrkan och Skatteverket gör olika tolkningar i frågan om skattebefrielse.

I utredningsarbetet har framkommit att det råder delade meningar om vilken betydelse beskattningen har. Det har inte varit möjligt att bedöma skatteeffektens utveckling vid ökad samverkan. Generellt gäller dock att effektivitetsvinsterna och andra fördelar behöver överstiga merkostnaden för skatt för att samverkan ska vara lönsam. Det är rimligt att räkna med att det är de mindre enheterna som har största behov av att tillföra kompetens utifrån. Eftersom denna kostnad bara i en liten utsträckning kan kompenseras med besparingar i den egna verksamheten innebär det en direkt kostnadsökning på 25 procent i moms som kommer att belasta den gemensamma begravningsavgiften.

Alla huvudmän har i mer eller mindre grad behov av att köpa vissa specialisttjänster. Här kan samverkan vid upphandling vara en kostnadseffektiv lösning. Också i det löpande arbetet skulle ökad samverkan kunna ge goda effekter i fråga om både kostnader och rationell verksamhet. Men skatteregler och momsfrågan gör det tveksamt om det är en kostnadseffektiv utveckling. I klartext innebär detta att reglerna för beskattning utgör en tröskel för effektivisering av begravningsverksamheten genom samverkan. Inriktningen behöver därför vara att stärka den lokala begravningsverksamheten genom lösningar där de negativa skatteeffekterna mildras eller helt bortfaller.

⁹ Begravningslagen 9 kap. 6 – 7 §§

4 Synpunkter från huvudmännen

4.1 Allmän enkät till alla huvudmän

4.1.1 Syfte och upplägg

I utredningens uppdrag ingår att beskriva eventuella behov av samverkan i olika delar av landet. Så långt möjligt bör också befintliga exempel på samverkan lyftas fram. Information om detta har samlats in genom den undersökning som genomförts i form av en enkät vid utredningsarbetets början under hösten 2014.

Förutom frågor om samverkan berördes bl.a. lämpligt förvaltningsområde, ledningsansvaret och begravningsverksamhetens plats i församlingsverksamheten. Frågornas relevans hade i förväg stämts av med en mindre grupp kyrkogårdschefer. Enkäten, som låg ute i två veckor under hösten, sändes till alla huvudmän inom Svenska kyrkan.

Av enkätens tio frågor fanns sex med givna svarsalternativ. Övriga frågor besvarades med fri formulering. Två avsåg utförligare beskrivning av aktuell samverkan respektive behov av samverkan. En gällde specialkompetens och den sista frågan var öppen för kommentarer och särskilda synpunkter.

Svarsfrekvensen var 74,6 % vilket bedöms som ett mycket positivt gensvar. En mindre andel (7 %) fullföljde inte sitt svar och har räknats bort. Det innebär att 433 mottagare har svarat på en eller flera frågor. För att få en uppfattning om spridningen över landet har svaren fördelats på åtta kategorier: Storstad, Förort, Större stad, Medelstor stad, Större tätort, Mindre tätort, Landsbygd och Glesbygd. Av dessa har sex en svarsfrekvens över eller mycket nära 70 %. Landsbygd och glesbygd avviker med 59 respektive 49 %. I gengäld har dessa kategorier tillsammans med kategorin mindre tätort bidragit med 58 % av svaren att jämföra med 15 % från storstad, förort och större stad. I den gruppen sticker förorten ut med 12 % av alla svar.

4.1.2 Frågorna¹⁰

Enkätens första fråga gällde vilken befattningshavare som besvarade enkäten. I de större enheterna är det företrädesvis kyrkogårdschefen som har svarat. Det kan också vara kanslichefen, en kanslist eller – vid mindre tätortsgrad – kyrkogårdsföreståndaren, en förtroendevald eller arbetsledande vaktmästare. I de mindre sammanhangen – mindre tätort, landsbygd och glesbygd – är det övervägande kyrkoherden som har svarat.

Aktuell samverkan samt behov av samverkan med kommentarer

Detta är enkätens två huvudfrågor där också kommentarer särskilt efterfrågades. Här finns också den högsta svarsfrekvensen – aktuell samverkan (97,5 %) respektive behov av samverkan (94,1 %). I båda frågorna gavs möjlighet att kommentera sju områden: administration, upphandling/inköp, grävtjänst, drift, vård och underhåll, projektering/anläggning, personal/ledning/förtroendevalda samt övriga synpunkter.

Knappt en tredjedel (31,8 %) anger delaktighet i någon form av samverkan, Övriga 68 % har svarat nej. Drygt 25 % har kompletterat sitt svar med en kommentar. Här framgår att samverkan företrädesvis sker vid upphandling (växter och specialisttjänster) och grävarbeten. Externa entreprenörer anlitas. För grävarbeten anlitas även externa entreprenörer, särskilt vid större projektarbeten på kyrkogården. Exempel på

¹⁰ Frågorna och hur svaren fördelats sig på tätorter och olika alternativ finns i bilaga 2. Frågorna med öppna svar redovisas här.

annan vanligen förekommande samverkan är kylförvaring, transporter och kremation samt begravningsplatser för muslimer. Dessutom förekommer mycket samråd och erfarenhetsutbyte.

Relativt sett förekommer mest samverkan i större stad (60 %). För mindre tätorter, landsbygd och glesbygd noteras omkring 33 %. Formen för samverkan beskrivs sällan men i många fall kan det indirekt utläsas. Det som tydligast kan urskiljas är enskilda överenskommelser i enstaka frågor mellan två parter när behov uppkommer. Ett exempel på långsiktig och bredare samverkan står det regionala nätverket KRÖ (Kyrkogårdsfrågor i Region Öst) för med en upphandling av utplanteringsblommor som alla medlemmar kan ta del av. Den typen av samverkan förekommer på flera håll t.ex. ifråga om transporter, utbildning och samråd inom kontrakt eller kommun.

I frågan om behov eller utökad samverkan blir bilden en annan. Bortsett från kategorin storstad som utgörs av Göteborg och Malmö finns ett allmänt behov av ökad samverkan jämfört med nuvarande situation. 54,8 % svarar ja på den frågan. Det gäller särskilt landsbygd och glesbygd men även förort. Alla kategorier ökar, om än i något mindre utsträckning i större respektive mindre tätort.

Behovet av samverkan fördelar sig på de flesta verksamhetsområden. Följande är en sammanställning från 449 avgivna svar över hur behovet av samverkan fördelar sig på olika områden inklusive huvudsakliga motiv.

Tabell 1. Behov av samverkan. Prioritering av uppgifter efter tätortsgrad

Kategori	Antal svar	Ja svar	Administration	Upphandling	Grävarbeten	Vård och underhåll	Projekt Anläggning	Personal Ledning	Övriga synpunkter
Storstad	2	0	-	-	-	-	-	-	-
Förort	56	57,1	14,7	17,9	15,7	20,0	17,7	10,5	6,3
Större stad	13	69,2	20,8	20,8	12,5	12,5	12,5	12,5	8,3
Medelstor stad	35	74,3	19,1	19,1	19,1	13,4	13,4	15,7	5,6
Större tätort	85	47,1	17,0	18,6	13,8	16,2	15,4	14,6	4,0
Mindre tätort	119	48,7	15,8	22,0	11,0	17,2	17,9	13,1	2,0
Landsbygd	110	58,2	14,8	22,0	17,2	16,6	16,0	10,7	2,0
Glesbygd	29	58,6	9,0	18,7	12,5	21,8	21,8	12,5	3,0
TOTALT	449	54,8	15,9	20,6	14,2	16,8	16,2	12,4	3,9

Formerna för samverkan berörs i mindre utsträckning eller inte alls. Däremot tar många upp fördelen med och förespråkar större förvaltningsområden som en möjlighet till rationell samverkan. Både kontrakt och kommun nämns som möjliga enheter. Särskilda samfälligheter förordas ofta men avvisas också av somliga, det höjs också röster för att sammanläggning av begravningsverksamheten ske i anslutning till förändrad församlings- eller pastoratsindelning. Även stiftens roll efterfrågas särskilt för samordning i t.ex. IT-kompetens, vid upphandling och specialisttjänster.

Behov av specialistkompetens

Detta är en fråga med öppna svar som avser att identifiera och kartlägga behovet av samverkan för att tillföra kompetens som ingen eller få församlingar håller själv. Här finns ett klart stöd för samverkan i upphandling. Det som övervägande prioriteras i alla kategorier är expertkunskap ifråga om trädvård – en arborist som också kan biträda vid framtagning av trädvårdsplaner. I andra hand efterfrågas juridisk kompetens. I dag biträder Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund i sådana frågor. Det ses som en tillgång men man menar också att det är en fördel om det finns tillgängligt på närmare håll och föreslår att stiftet svarar för detta stöd.

Den tredje prioriteringen gäller utveckling av verksamheten – främst på kyrkogården. Här handlar det om planering och projektverksamhet med hjälp av trädgårdsingenjör eller landskapsarkitekt. Detta är också högt rankat i kommentaren till behov av samverkan. Också här ses stiftet som en möjlig plattform för kompetensen. Utöver detta påtalas behov av personal med grönyteutbildning samt stöd ifråga om administration, upphandling och ekonomi. Det senare avser ofta en controllerfunktion för att skapa bättre garanti för sårredovisningen.

Ledningsansvar

Frågan löd: Vem leder och fördelar arbetsuppgifterna inom begravningsverksamheten? Mot bakgrund av den pastorala ledningens betydelse var syftet med frågan att få en uppfattning om hur ledningsfunktionen är ordnad med hänsyn till begravningsverksamhetens särskilda karaktär.

Fyra alternativ gavs och av svaren framgår att ledningen är fördelad på kyrkoherden (25 %), kyrkogårdschef (30 %), kyrkogårdsföreståndare (28 %) och annan befattningshavare (17 %). Det är främst i glesbygd och i landsbygdsförsamlingar som ledningen tillskrivs kyrkoherden (> 40 %). Kyrkogårdschef finns främst i storstad, förort och större stad, i några fall underställd en förvaltningschef. På mindre orter finns i stället kyrkogårdsföreståndare men det förekommer också att verksamheten leds av t.ex. en kamrer, en förman eller en förtroendevald.

I kommentarerna framhålls kyrkoherdens roll i flera fall men den beskrivs ofta som tillbakadragen i förhållande till den dagliga arbetsledningen. Det kan också utläsas att det i flera fall finns en formell delegation från kyrkoherden. Det är heller inte ovanligt med en uppdelning i ledningsansvaret mellan kyrkoherden och arbetsledaren. Det som redovisas ger intryck av en fördelning som i huvudsak fungerar bra. Men det finns också kritiska röster som ifrågasätter att kyrkoherden leder verksamheten eftersom det saknas tid, relevant kompetens och ibland även intresse för verksamheten. Liknande synpunkter har också framförts muntligt under utredningens gång.

Kyrkan som utförare av statligt uppdrag

Syftet var att få en uppfattning om hur förankrad begravningsverksamheten är inom Svenska kyrkan. Själva frågan under denna rubrik löd: Kan begravningsverksamheten anses vara en del av församlingsverksamheten? Detta bejakas av 44 % men drygt 35 % svarar nej. Den senare uppfattningen dominerar i de större tätorterna där begravningsverksamheten ofta är mer fristående. Av tradition är sambandet troligen starkare vid lägre tätortsgrad och bejakas där av ca 50 % (medelstor stad 55,9 %, glesbygd 51,9 %).

Men det är inte självklart att svaret är antingen – eller. Många (20 %) anser i det tredje svarsalternativet att det är oklart om begravningsverksamheten kan uppfattas

som en del av församlingsverksamheten. Osäkerheten gäller främst i förortsområden (25,9 %) och avtar i mindre orter, på landsbygden och i glesbygd.

I kommentarerna framhålls att allmänheten sällan inser eller förstår uppdelningen mellan församlingsverksamhet och begravningsverksamhet. Bland personal och förtroendevalda är det i allmänhet inga problem, men gränsdragningen är ibland oklar på grund av gemensam personal, kyrkorådets samlade ansvar och även kyrkoherdens ledning. Det kan delvis förklara att många i enkäten efterlyser en tydligare egen ställning för begravningsverksamheten inom den gemensamma organisationen.

Bortsett från några spridda röster ifrågasätts inte huvudmannaskapet. Tvärtom finns flera påminnelser om vad begravningsverksamheten betyder som kyrkans ansikte utåt och att detta måste vårdas, särskilt som somliga vid missnöje ”straffar” kyrkan med utträde. Samtidigt understryks betydelsen av att alla bemöts lika och att den religiösa neutraliteten måste upprätthållas.

Lämpligt geografiskt område för huvudmannaskapet

Syftet med frågan är att få synpunkter om lämpligt förvaltningsområde. Frågan var formulerad: Vad bedömer Du som lämpligt geografiskt område för begravningsverksamhetens huvudmannaskap? Det är alltså inte en fråga om det kyrkliga huvudmannaskapets vara eller inte vara.

Av tre alternativ fördelade sig svaren: Församling/pastorat 43 %; Flera församlingar/pastorat 16 % och Kommunen 41 %. De större enheterna ser kommunen som ett lämpligt område. Undantaget är förorterna som tillsammans med de mindre enheterna förordar en kyrklig enhet – en eller flera församlingar. Att drygt 15 % vill se området vidgat till fler församlingar/pastorat ligger i linje med det i enkäten uttalade behovet av ökad samverkan (55 %) jämfört med dagens situation (32 %). Det ska heller inte uteslutas att de som förordar kommunen ser detta som en möjlighet till ökad samverkan inom ett område där viss samverkan mellan kyrkogårdsförvaltningar pågår redan i dag.

Behovet av större enheter understryks ofta och starkt i kommentarerna. Flera preciserar detta till antingen kontraktet eller kommunen. Det påpekas att både kontraktet och särskilt många enskilda församlingar har gränser som sammanfaller med en kommun. Andra alternativ är att samverka inom stiftet och även i nationellt perspektiv. Argumenten är bl.a. kompetenshöjning, resursförstärkning, kostnadseffektivitet och samordnad administration. De som förordar mindre enheter lyfter fram behovet av lokal förankring, känd personal på kyrkogården och behovet att behålla delade tjänster. Här poängteras också att långa avstånd på många håll talar mot samverkan i större enheter med långa transporter av både personal och utrustning.

Någon menar att kyrkans organisation inte bör vara styrande för begravningsverksamheten, särskilt inte i områden där medlemstalen sjunker. Många påminner också om att samverkan måste anpassas till de stora skillnader som finns mellan församlingarna och även olika delar av landet t.ex. ifråga om avstånd. Samverkan behöver därför anpassas till rådande förutsättningar, eventuellt avvaktas för att helt enkelt sammanfalla i tid med en förändrad pastoratsindelning.

Övriga synpunkter

Det fanns också ett utrymme för fria synpunkter. Här utvecklades synpunkter på frågor som mer eller mindre redan berörts i enkäten men också det som inte direkt efterfrågats tidigare.

I enkäten ställdes ingen fråga om begravningsavgiften. Ändå berörs den nya ordningen indirekt genom att behovet av kostnadseffektiva lösningar inom olika områden understryks. Detta kompletteras också med oro för att det saknas incitament till besparingar liksom missnöje där begravningsavgiften kommer att höjas. Det ställer krav på ekonomisk kompetens och effektivitet. Någon framhåller att det nya systemet behöver utvärderas snart.

Kremation är en av de vanligaste samverkansformerna i dag, främst genom enskilda avtal med huvudmän som driver krematorium. Här betonas betydelsen av att regional samordning kommer till stånd t.ex. i form av en särskild samfällighetsbildning. Också transporter behöver samordnas. Många förespråkar en särskild struktur för verksamheten för att mildra effekterna av driftstopp.

En allmän synpunkt är att huvudmannskapet behöver förläggas inom gränser som allmänheten förstår. Kommunen är en möjlighet men andra menar att detta inte är en naturlig ordning överallt i landet. Lokal anpassning ger bäst förutsättningar för en rationell verksamhet. Andra framhåller allmänt vinsten med större områden, även om detta medför nya kostnader så kompenseras det av vinst i form av mindre sårbarhet och ökad kompetens. Som förslag återkommer också lösningen med särskilda samfälligheter.

Samverkan kan försvåras av olika kulturer och rutiner. Behovet av samsyn måste uppmärksammas t.ex. ifråga om tolkning av regelverket och vikten av samma standard i det administrativa arbetet. Ett tydligare koncept efterfrågas med förslag om att stiftet har en stab som biträder med specialkompetens och ramavtal som pressar priser vid upphandlingar. Det finns oro bland förtroendevalda att samverkan är första steget mot helt förändrad indelning. Någon förordar tvärtom att samverkan ska samordnas med ny indelning.

Kyrkoherdens ledarskap ifrågasätts dels eftersom verksamheten går utanför kyrkans medlemskrets, dels för att det statliga uppdraget inte bör ligga på en andlig ledare. I övrigt påpekas beträffande personal svårigheten med delade tjänster för kyrkvaktmästare om begravningsverksamheten skiljs från församlingen. Flera understryker också betydelsen av lokal förankring i fråga om ansvar och engagemang liksom i mötena på kyrkogården.

4.1.3 Några slutsatser

- ◆ Det finns behov i hela landet av mer samverkan inom begravningsverksamheten med inriktning på ökad kompetens, utbyggd samverkan för mer rationell verksamhet och möjlighet till utveckling och samordning för kostnadseffektivitet.
- ◆ Allmänt finns ett starkt stöd för att bedriva verksamheten i större enheter; somliga förespråkar kommun, kontrakt eller stift i nämnd ordning.
- ◆ Betydelsen av lokal förankringen betonas särskilt ifråga om kyrkogårdsskötseln.
- ◆ Begravningsverksamhetens administration kan samordnas i större enheter.
- ◆ Samordning i tid med förändrad församlings- eller pastoratsindelning kan vara ett alternativ till särskilda samverkansformer i begravningsverksamheten.
- ◆ Vissa uppgifter som upphandling, projektledning, utbildning, rådgivning bör samordnas på regional nivå.
- ◆ Krematorieverksamheten behöver lösas i särskild ordning.
- ◆ Ledningsorganisationen kritiserar och behöver klargöras genom att kyrkoherdens ledningsansvar definieras och anpassas till behovet av sakkunnig ledning i verksamheten.
- ◆ Begravningsverksamhetens ställning som en del av församlingsverksamheten är oklar och uppfattas ibland vara undanträngd av den grundläggande uppgiften.

- ◆ Beskattningsregler utgör en ekonomisk belastning vid samverkan mellan juridiska personer och behöver kompenseras genom samverkansvinster inom andra områden än ekonomi.
- ◆ Den enhetliga begravningsavgiften förutsätter medvetande om fortsatt kostnadseffektivitet.

4.2 Redovisning av samrådsmöten

Som komplement till enkäten har särskilda möten genomförts med representanter för både enskilda huvudmän och s.k. fokusgrupper. Syftet var att dels få möjlighet att utveckla och fördjupa synpunkter som lämnats i enkäten, dels ta upp frågor som inte blivit belysta tidigare. Det har varit samtal i fri form med stöd av särskilda frågor. Förutom att mycket kompletterande information har erhållits vid dessa samtal har det också blivit tillfälle att fritt dela synpunkter om verksamhetens allmänna förutsättningar och behovet av samverkan.

Samtalen har gett exempel på samverkan i dag och möjlighet till utökning. Här har också skatteeffekter berörts. Vidare efterlyser många ett samlat ansvar från Svenska kyrkan samt en tydligare form för den lokala ledningsfunktionen. Krematorieverksamheten och begravningsombudets roll har berörts om än i mindre utsträckning. Några frågor skapar osäkerhet inför framtiden. Det gäller den enhetliga begravningsavgiften och vilka praktiska och ekonomiska effekter den kommer att medföra. En annan fråga avser hur kyrkans huvudmannaskap kan kombineras med det minskade antalet medlemmar i Svenska kyrkan.

I följande avsnitt redovisas frågeställningar och synpunkter som diskuterats under samtalen.

För att få spridning över landet och mellan större och mindre enheter har flera stift besökts – Växjö, Lund, Göteborg, Stockholm, Visby, Uppsala, Karlstad, Skara och Luleå. Huvudmännen har i olika konstellationer representerats av kyrkoherden, kyrkogårdschefen, föreståndare, andra medarbetare och utskottsledamöter. En av de tre fokusgrupperna utgjordes av ett befintligt nätverk av kyrkogårdschefer från större och medelstora enheter. En annan grupp samlade kyrkogårdsarbetare, kanslisterna och förtroendevalda från mindre tätorter och landsbygd. Totalt berördes enheter i fältet 2 000–60 000 invånare.

4.2.1 Samverkan – form, innehåll och struktur

Begravningsverksamheten utvecklas ständigt med ökade krav på resurser och kunskap. Det gäller såväl kyrkogårdsskötseln som tillhörande administration. Mot den bakgrunden behövs mer samverkan jämfört med i dag. Detta är övervägande grunduppfattningen. Mer rationell verksamhet, kostnadseffektivitet, ökade kunskaper om regelverket, likvärdig service och mindre sårbarhet är några drivkrafter. På många håll behöver också kunskap och tillämpning av arbetsrätt liksom spetskompetens i grönyteskötsel och kulturvård förstärkas.

Den vanligaste samverkansformen är överenskommelser mellan två eller flera parter i det geografiska närområdet. Det förekommer också att samverkan är organiserad inom ett kontrakt eller en kommun. Oavsett hur samverkan mellan huvudmän är ordnad så bygger den på frivillighet. Där avtal eller annan reglering inte finns kan det innebära att överenskommelsen är beroende av enskilda personers engagemang och därför inte blir långsiktig. Det finns exempel på att samverkan har upphört när eldsjälarna har lämnat ansvaret.

Det råder delade meningar om vilken form som är mest lämplig vid utökad samverkan, men två huvudlinjer kan ändå urskiljas. Mer eller mindre uttalat räknar många med samverkan mellan enskilda församlingar eller pastorat inom nuvarande struktur för huvudmannaskapet. Andra framhåller i stället behovet av en särskild struktur för huvudmannaskapet med färre och resursstarkare enheter. Därutöver noterar några att en strukturförändring behöver övervägas men förordar att den samordnas med en sammanläggning till större pastorat.

Huvudmannaskap i nuvarande lokal struktur

I huvudsak har tre samverkansformer aktualiserats inom nuvarande struktur – dels den i dag vanliga formen med samverkan på lokal nivå mellan enskilda församlingar, dels samverkan med stöd av stiftet, dels inom den egna enheten. Dessa samverkansformer kan också samordnas. I varje lösning kan också stiftet och den nationella nivån ha en övergripande roll motsvarande den som gäller för församlingens grundläggande uppgift med anpassning till det särskilda uppdraget begravningsverksamheten innebär.

Samverkan mellan huvudmän på lokal nivå innebär en köp- och säljrelation med eller utan avtal. Kostnaden är momspliktig. Samverkan kan avse enskilda tillfällen eller ha långsiktig inriktning. I en mer samordnad lösning kan en grupp mindre enheter vända sig till en större granne, som för deras räkning helt eller delvis utför uppdraget enligt fastställd överenskommelse. Detta är exempel på samverkansformer som förekommer i dag och som kan utvecklas och bedrivas i större omfattning. Till detta kan läggas alternativet att flera församlingar bildar en särskild sammanslutning för begravningsverksamheten. Det kan t.ex. vara en ekonomisk förening, alltså en egen juridisk person, som säljer tjänster till huvudmännen.

Formell samverkan med stiftet förekommer inte i dag. En form som föreslagits innebär att kyrkogårdsskötseln bedrivs lokalt medan den administrativa förvaltningen samordnas av stiftet. Det kan också gälla för upphandling av specialisttjänster, utbildningsprogram, juridik och personaladministrativt stöd. Förutsättningarna för detta är något oklara. Om den löpande administrativa förvaltningen förläggs till stiftet torde det bli en momspliktig tjänst. För andra uppgifter som mer har karaktär av råd, hjälp och stöd behöver det prövas om detta kan ingå i stiftets främjande uppdrag. Samverkan med stiftet anknyter till uppfattningen som ofta framförs att det behöver finnas en genomgående stödstruktur för begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan.

Det finns ingen uppgift om hur många huvudmän som har gemensam personal för begravningsverksamhet och församlingsverksamhet. Under samtalen har det kommit fram att många finner detta vara en väl etablerad ordning som man gärna vill behålla. Det gäller ofta mindre enheter men inte bara. Det är ett rationellt sätt att hålla personal för olika uppgifter inom den samlade verksamheten och dessutom kunna erbjuda högre anställningsgrad. Extern samverkan avvisas inte men så långt möjligt söker man i första hand lösningar inom den egna organisationen. Som fördelar räknas mindre momskostnad samt nytta med att hålla ihop begravningsverksamhet och församlingsverksamhet inom samma struktur. I denna lösning blir det också intressant med ett övergripande stiftsansvar som samordnar stödfunktioner för den lokala begravningsverksamheten.

Huvudmannaskap i vidgad struktur

En särskild struktur för huvudmannaskapet utgår från att underlaget för begravningsverksamheten på många håll behöver hanteras i större enheter. I något sammanhang

har 50 000 invånare nämnts som en miniminivå. Även om uppfattningen i allmänhet sällan varit så precis eller långtgående menar många att den nuvarande strukturen innebär risk för resursunderskott, sårbarhet och svårigheter att hålla en administration med bred erfarenhet och kompetens som tillgodoser rättssäkerhet och service till allmänheten.

Det är inte primärt det kyrkliga huvudmannaskapet som ifrågasätts. Överlag anses detta vara en bra lösning. I stället betonar man att den nuvarande kyrkliga indelningen i många fall inte svarar mot de förutsättningar som gäller för begravningsverksamheten. För detta behövs en jämnare struktur med starkare lokala enheter och en större enhetlighet i verksamhetens administrativa stöd. I det avseendet förordas ett huvudmannaskap som geografiskt motsvarar befintliga enheter, exempelvis kommunen eller kontraktet, men också stiftet.

Förutom den fördel som färre och starkare huvudmän innebär i fråga om personalorganisation och ekonomi, betonar man bland dem som förordar en huvudman per kommun att allmänheten är van att söka service på denna nivå. Dessutom finns synpunkten att just det särskilda uppdrag som begravningsverksamheten utgör kan tala för en huvudman per kommun. Men det finns också invändningar mot kommunen som den lokala enheten för begravningsverksamheten. En sådan invändning är att det skulle fjärma verksamheten från kyrkans lokala arbete, liksom att det kan vara ett steg mot kommunalt huvudmannaskap.

Ett huvudmannaskap som geografiskt motsvarar kontraktet uppfattas av många som ett möjligt alternativ. Kontraktet är långtifrån lika känt som kommunen, men har i gengäld en naturlig koppling till kyrkans lokala nivå. I övrigt finns det fördelar som sammanfaller med de som gäller för en ordning med en huvudman per kommun. Huruvida kontraktsposten ska tilldelas någon roll råder det delade meningar om.

Ett huvudmannaskap som omfattar en kommun eller ett kontrakt skulle innebära att begravningsverksamheten organiseras i partiella samfälligheter. Många ser en fördel i detta medan andra avvisar en lösning som innebär att partiella samfälligheter återinförs. I anslutning till möjligheten att ge stiftet en stödjande roll i fråga om t.ex. juridik och utbildning, har också en lösning med stiftet som huvudman aktualiserats. Det skulle bl.a. innebära att de skatteeffekter som uppkommer vid en mer decentraliserad samverkan i stort sett elimineras. Å andra sidan förutsätter det omfattande ändring i regelverket och en långtgående centralisering av verksamheten inklusive kyrkogårdsskötseln. Detta är nackdelar som gör att jag valt att inte utveckla stiftet som alternativ ytterligare.

4.2.2 Ledningsfunktionen

Den gemensamma utgångspunkten vid samtalen har varit att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingen. I praktiken tillämpas detta på olika sätt ifråga om begravningsverksamheten. I mindre enheter blir kyrkoherden ofta den naturliga arbetsledaren. I andra enheter finns särskild befattningshavare anställd för den operativa ledningen på delegation från kyrkoherden. Då följer kyrkoherden verksamheten genom t.ex. samråd och övergripande planering. I såväl mindre som större enheter uppfattas också kyrkoherdens roll som att ”stå för ett vi-tänkande” som håller samman personal och verksamheter i församlingen. Det finns även exempel på att denna ordning följs utan särskild delegation.

Samtidigt finns det många exempel på att det saknas en tydlig struktur för ledningen av begravningsverksamheten med negativa effekter både för ledning, personal, verksamhet och arbetsmiljö. I praktiken kan det bero på att kyrkoherden

tar på sig en alltför operativ roll eller inte alls deltar i verksamheten. Detta förekommer i såväl mindre som större enheter och leder ofta till osäkerhet, missnöje och konflikter – inte sällan mellan kyrkoherde och kyrkogårdschef. I anslutning till detta pekas också på svårigheter att rekrytera kyrkogårdschefer med hänsyn till osäkerhet i befattningens ansvar och befogenheter.

Mot denna bakgrund finns det en utbredd uppfattning om att kyrkoherdens ansvar för begravningsverksamheten behöver klargöras. För detta behöver i synnerhet beaktas att verksamhetens drift och utveckling i dag ställer krav på särskild kompetens. Detta gäller inte minst ledningsfunktionen, som inte bara avser det löpande arbetet utan också innebär att följa forskning, hålla branschkontakter, ha kunskap om andra begravningssteder m.m. Man framhåller också den konflikt som kan uppkomma mellan kyrkoherdens pastoral omsorg och obekväma beslut i myndighetsutövningen, t.ex. vid medling.

I förhållande till kyrkoherdens pastoral kompetens och övergripande ansvar är det rimligt att detta kompletteras med former för ett operativt ledarskap. Där det finns kyrkogårdschef eller annan särskild arbetsledare behöver det i första hand finnas en formell delegation från kyrkoherden. I små enheter finns ofta ingen att delegera till bland de anställda. Här behöver andra åtgärder vidtas för att ge kyrkoherden förutsättningar till en meningsfull arbetsledning, t.ex. genom externt stöd i det praktiska arbetet. Generellt förordas också gemensamma kurser och informationstillfällen för kyrkoherdar och kyrkogårdschefer/kyrkogårdspersonal. En annan möjlighet ses i ett särskilt dokument där församlingen redovisar grundläggande inslag i hur begravningsverksamheten bedrivs och hur ansvaret är fördelat.

4.2.3 Svenska kyrkans samlade ansvar

”Varför vill Svenska kyrkan ha begravningsverksamheten?” Frågan har med lite olika formulering kommit upp vid flera tillfällen i samtalen. Man saknar ett tydligt ställningstagande som bekräftar hela Svenska kyrkans ansvar från församling till nationell nivå. Någon efterlyser en ”målbild” för Svenska kyrkan som inte bara gäller kyrkans grundläggande uppgift utan också sätter in begravningsverksamheten i sammanhanget.

Man pekar bl.a. på att begravningsverksamheten inte är en angelägenhet för vare sig stift eller nationell nivå. Det uppfattas som en kunskaps- och kompetenslucka som utgör en brist på stöd för uppdraget på lokal nivå. Det ger också intryck av att begravningsverksamheten inte är fullt integrerad i församlingens organisation, eftersom ansvaret för verksamhetsstödet inte finns inom Svenska kyrkan. SKKF och Arbetsgivarorganisationen fyller den funktionen i dag men uppfattas stå vid sidan om kyrkans organisation. Det naturliga vore därför, menar man, en renodlad inomkyrklig organisation – en form av samverkan mellan kyrkans olika nivåer. Inom denna ordning erbjuder stiftet stöd och vägledning motsvarande det som numera finns ifråga om kulturarv och fastighetsfrågor medan det övergripande nationella ansvaret förläggs till den nationella nivån.

Grundfrågan för många är vilka motiv det finns för Svenska kyrkan att ha ansvar för det samhällsuppdrag som begravningsverksamheten är. Den frågan behöver klargöras och kunna besvaras både inför medarbetare och allmänhet. Inom ramen för detta kan t.ex. också kyrkoherdens ledande ställning behandlas. En annan fråga som aktualiserats är det sjunkande antalet medlemmar och vilken beredskap Svenska kyrkan har för detta.

Huvudmannaskapet har som sagt inte ifrågasatts i någon större utsträckning vid samtalen, tvärtom ses det av många som en tillgång. Det kan bl.a. gälla behovet av

ökad kunskap både i församlingslivet och inom huvudmannaskapet om hur begravningsseder förändras med andra religioner och nya traditioner i ett alltmer mångkulturellt samhälle. Men det ankommer på kyrkan att själv visa på det positiva. ”Om Svenska kyrkan ska ha ansvar för begravningsverksamheten måste man också vilja det – och visa att man vill det” – en hälsning från ett av samtalen om begravningsverksamhetens ställning inom Svenska kyrkan.

4.2.4 Uppgifter i samverkan

Uppgifter och tjänster som är föremål för samverkan återfinns mer eller mindre inom begravningsverksamhetens hela område. Ofta är syftet att stärka det dagliga arbetet. Till detta kommer tjänster som förutsätter speciell kompetens och som berör alla förr eller senare. Andra exempel på specifika kategorier med hög grad av samverkan är kremation och tjänster för dem som inte tillhör något kristet trossamfund, t.ex. begravningsplats för muslimer och konfessionslös ceremonilokal.

Den dagliga verksamheten.

Samverkan förekommer både ifråga om kyrkogårdsskötsel och administration. Formen är vanligen enskilda överenskommelser med eller utan formella avtal. Det är en fri samverkansbildning mellan två eller flera huvudmän – ofta i närområdet – och kan avse insatser vid enstaka tillfällen eller ha långsiktig inriktning. Innehåll och omfattning varierar. Överenskommelsen styrs av behovet av mer ändamålsenlig form för verksamheten genom att stärka egna resurser eller komplettera där egna resurser saknas. I en mer samordnad form förekommer det att en grupp mindre enheter samverkar med en större granne, som helt eller delvis utför övriga huvudmäns uppgifter. Med huvudmannaskapet bevarat inom nuvarande struktur räknar man med att denna samverkansform behöver finnas kvar och även utökas.

Det är främst i mindre enheter som resurser behöver tillföras i den dagliga verksamheten. Det kan gälla grävarbeten eller tyngre arbeten där det av praktiska skäl eller enligt riktlinjer för arbetsmiljön behöver vara fler. Det förekommer också att överenskommelse finns med extern entreprenör. Vid säsongarbete som gräsklippning och lövräfsning kan även annan extra personal anlitas på mer eller mindre formlös grund.

Annan samverkan med anknytning till kyrkogården som nämns är inköp av växter, hyra/lån av maskiner och utrustning samt verkstadsservice.

Begravningsverksamhetens administration bedöms vara ett område som är lämpligt för samverkan. Det förekommer redan i dag mellan enstaka församlingar men bedöms kunna utökas och genomföras i större enheter. Det gäller löpande handläggning av ärenden om t.ex. gravbok och gravbrev samt bokning av begravningar. Men det är särskilt de mera komplicerade ärendena som behöver förstärkas, ärenden som inte förekommer så ofta och som förutsätter förtrogenhet med regelverket. I detta framhålls särskilt vikten av enhetlighet i tolkning och rutiner.

Ett exempel på administrativ samverkan har under några år bedrivits av Uddevalla pastorat tillsammans med församlingarna Ljungskile och Herrestad inom samma kontrakt samt Tanum i grannkontraktet. Verksamheten har nu överförs till servicebyrån i Göteborgs stift men bedrivs fortfarande i Uddevalla. I den tidigare ordningen utförde Uddevalla administrativa tjänster åt respektive part. Innehållet i avtalen skiljde sig något dels ifråga om fasta uppgifter, dels om hur extra tjänster ska hanteras.

I praktiken innebar detta att varje församling sände uppgifter om gravsättning till Uddevalla. Handläggaren svarade för alla frågor om gravbok, gravrätt och gravbrev. Gravregister var upplagt som eget företag i databasen hos Uddevalla. Där gravskötselavtal ingick i avtalet ombesörjdes fakturering, uppräknig av priser samt viss bokföring. Uppdaterade gravskösellistor sändes månadsvis till respektive kyrkogård. Licenskostnader, annat särskilt material och tillkommande tjänster debiterades separat. Inom denna samverkan betjänades ca 55 000 invånare och kontakten med allmänheten upprätthölls i huvudsak via e-post eller telefon.

Det har i samtalen påpekats att samverkan i administrationen skulle kunna vidgas ytterligare. Förläggning till kommun- eller kontraktsnivån har föreslagits liksom till stiftskansliet. Lämpligheten i en sådan lösning får prövas bl.a. med hänsyn till hur stort avstånd mellan administrationen och kyrkogårdsskötseln som kan accepteras. På landsbygden skulle en sådan åtgärd innebära stora förändringar, men i glesbygd – och särskilt i Norrland – är detta redan verklighet. Smartphones och IT-program överbryggar stora avstånd som gör det möjligt med en funktionell samordning av kyrkogårdsadministrationen inom det egna förvaltningsområdet. En mer samlad struktur för begravningsverksamhetens administration generellt behöver därför också prövas mot de tekniska lösningar som finns i dag.

Särskilda tjänster

Tjänster som förekommer oregelbundet i den egna verksamheten är upphandling, utbildning och specialisttjänster. Här efterfrågas en ökad samverkan. I dag sker det till viss del vid upphandling av t.ex. växter – ibland samordnat inom ett kontrakt. Men man lyfter också fram specialisttjänster som arborist, landskapsarkitekt eller trädgårdsingenjör för särskilda projekt som upprättande av vårdplan och nyanläggning på kyrkogård.

Också juridisk rådgivning och utbildning är funktioner som i högre grad bör kunna vara föremål för samverkan. Här finner många det naturligt med samordning inom Svenska kyrkans egen organisation i likhet med vad som gäller för församlingsverksamheten. Man pekar bl.a. på att stiften redan har såväl juridisk kompetens som utbildningsverksamhet. Troligen skulle ett kurs- och informationsprogram som erbjuds närmare den lokala nivån bidra till ökat deltagande från mindre enheter där gensvaret i dag är förhållandevis svagt.

4.2.5 Mindre enheter

I mindre enheter är det ofta ofrånkomligt med personal som arbetar både inom begravningsverksamhet och församlingsverksamhet. Det ger dels ett bredare underlag för egna anställningar, dels möjlighet att disponera personalen på ett rationellt sätt. Ett exempel är församlingen där en nyanställd kanslist på församlingsexpeditionen kunde få 100 % anställningsgrad genom att begravningsverksamheten fördes över till tjänsten. I gengäld befriades en kyrkvaktmästare från denna administration och fick i stället – med större intresse – ta sig an fastighetskötseln.

Många ser denna interna samverkan som ett bra och naturligt alternativ till permanent köp av tjänster utifrån. Vanligen gäller det kanslist, ekonomiansvarig i församlingen och vaktmästare. Det ger också flexibilitet när förstärkning behövs vid ledigheter, vid administrativa toppar eller när kyrkogårdspersonal får rycka in och hjälpa till vid begravningsgudstjänster. Samtidigt ställs krav på en fördelad timberäkning. Det upplevs inte som komplicerat men något tidsödande och medför därför risk för glapp i sårredovisningen.

Extern samverkan gäller ofta grävtjänster som utförs av annan huvudman eller extern entreprenör. Administrativ samverkan i förvaltning och ekonomi förekommer i viss utsträckning och främst genom att den mindre enheten köper tjänster från en större granne. Dessutom finns naturligtvis också i mindre enheter samma eller större behov av juridisk rådgivning och andra specialisttjänster för t.ex. vårdplaner och projektarbeten.

I den lilla enheten behöver den anställde vara generalist – både inom kyrkogårdsskötseln och administrationen. Många upplever det positivt och utvecklar stor skicklighet i sitt arbete. Samtidigt är det mest grundläggande uppgifter som förekommer. Möjligheten till utveckling är inte sällan begränsad, ibland på grund av tidsbrist, ibland för att det helt enkelt inte blir av.

Många understryker behovet av samverkan särskilt inom administrationen. Också här pekar man på betydelsen av rättssäkerhet, tydliga rutiner och enhetlighet i handläggning av ärenden, men också tillgänglighet och mindre sårbarhet i servicen till allmänheten. Här ser många en utbyggd samverkan i form av gemensamma stöd- och servicefunktioner. Ifråga om kyrkogårdsskötseln lyfter man däremot fram den lokala förankringens betydelse med personal som känner bygden och är känd av besökare. På minussidan finns i varierande grad ensamarbete, otillräcklig utrustning och brist på fortbildning.

I den lilla enheten får kyrkoherden ett tydligare ledningsansvar. Överlag uppfattas det som en naturlig ordning även om brist på tid och i vissa fall intresse medför att kyrkogårdspersonalen på många håll får sköta sig själva. Det finns inte heller någon given struktur för delegation. Ibland leds verksamheten av en förtroendevald, en kanslist eller ekonomiansvarig.

4.2.6 Begravningsavgift och skatteeffekter

Systemet med en särskild begravningsavgift framhålls som en fördel eftersom det innebär en ändamålsbestämd finansieringsform som bidrar till trygghet åt verksamheten. Den enhetliga begravningsavgiften väcker emellertid osäkerhet och frågor. Mycket har redan framförts i andra sammanhang, t.ex. brist på incitament att spara och att man på många håll nu ser en möjlighet att genomföra det som tidigare varit eftersatt. Detta kan i många fall vara berättigat men frågan är vilka möjligheter som kommer att finnas till kontroll av enskilda huvudmäns behov och prioriteringar.

Oron utgår också ifrån att förutsättningarna för kyrkogårdsskötseln skiljer sig åt i olika delar av landet. Här efterlyser man tydligare ramar för hur kostnadsberäkningarna kommer att bedömas. Eftersom samma krav kan ställas på begravningsverksamheten oavsett var man bor i landet kan det inte uteslutas att det blir mer vanligt att jämföra standarden på begravningsverksamheten och att det uppkommer diskussion om vad man får för begravningsavgiften.

Här ser några risken att detta kommer att bli kostnadsdrivande och därmed pressa upp begravningsavgiften. Andra pekar på en motsatt utveckling med nationella ramar med så låg nivå att nuvarande standard sänks. Med dessa tänkbara perspektiv betonas det gemensamma ansvaret för att begravningsverksamheten också i fortsättningen bedrivs kostnadseffektivt och att det finns former och struktur som medger detta.

I det sammanhanget har också skatteeffekten vid samverkan aktualiserats. All extern samverkan blir i princip momspliktig oavsett i vilken form den bedrivs och vilken typ av ersättning som utgår. Ökad extern samverkan höjer momskostnaden och därmed den totala kostnaden för begravningsverksamheten. Somliga menar att detta är ett hinder för samverkan.

Ökad moms ska finansieras och kommer därmed att påverka begravningsavgiften. Det blir en bedömningsfråga om det är skäligt i förhållande till vad som uppnås vid samverkan. Detta kan vara svårt att avläsa bara i exakta siffror och får i stället mätas mot betydelsen av vinster som uppkommer i verksamheten.

4.2.7 Begravningsombud

Ombudets uppgift och verksamhet har i viss mån berörts vid samråden. Av det lilla material som finns framgår att kontakten med begravningsombudet varierar kraftigt. Det finns exempel på att ombudet deltar vid varje möte med kyrkogårdsutskottet och vid behov också med kyrkorådet. På andra ställen är det betydligt glesare men i allmänhet regelbundet i samband med budgetarbetet. Ännu glesare kontakt har också nämnts.

På några håll noterar man att kompetensen behöver byggas på särskilt ifråga om ekonomi. Det finns också önskemål om att ombudet ska vara mera aktiv som samrådspart. Särskilt där mötet inskränks till ”ett par timmar per år” blir inte dialogen så konstruktiv och detta väcker frågan vad det innebär för ombudets möjlighet att påverka.

4.2.8 Kremation

Varje huvudman ska kunna erbjuda kremation. Eftersom det bara finns 59 krematorier i landet (mars 2015) är denna verksamhet i hög grad beroende av samverkan. I dag sker det genom avtal eller annan överenskommelse varvid huvudman med eget krematorium tillhandahåller tjänsten åt andra. I princip är det fritt val vilket krematorium man vill välja att teckna avtal med eller annars nyttja. Avstånden kan bli förhållandevis långa med höga transportkostnader och negativ miljöpåverkan.

Totalt sett finns det en viss överkapacitet på krematorietjänster i landet. Lokaliseringen av krematorier är dock ojämn med följd att överkapacitet råder i vissa delar av landet medan det på andra håll är balans eller underskott mellan tillgång och efterfrågan.

Vid samråden har det från flera håll understrukits att det behövs en samordning av krematorieverksamheten. Den är av sådan karaktär och betydelse att det inte kan anses vara en fråga för enbart en församling/huvudman. Finansiering, placering och behovsbedömning bör ligga på central nivå inom en obligatorisk samverkan. Inom den kyrkliga organisationen bedöms stiftet vara lämplig nivå för samordningsansvaret. Andra anser att samhället bör ta ett särskilt ansvar och förordar att den övergripande styrningen av verksamheten bör ligga under länsstyrelsen. Några ser i denna ordning också en koppling till samhällets beredskapsansvar.

En annan näraliggande fråga som berörts gäller transporter i samband med kremation. Såväl kostnads- som miljöskäl talar för samverkan så långt det är praktiskt möjligt. Det är en logistisk fråga och här behövs lokala överläggningar för ett gemensamt ansvarstagande. Eftersom transporterna även berör begravningsbyråer är det lämpligt att de är representerade vid samtalen.

4.2.9 Sammanfattning

Synpunkterna som framförts vid samråden överensstämmer i hög grad med resultatet av den allmänna enkäten. Behovet av mer samverkan lyfts fram för en allmänt mer rationell och kostnadseffektiv verksamhet. Upphandling och specialist-

tjänster är exempel på områden där samverkan efterfrågas av såväl större som mindre enheter. För mindre enheter finns också behov i den löpande verksamheten och service till allmänheten, särskilt inom administrationen. Här betonas rättssäkerhet, ökade kunskaper om regelverket och en allmänt bredare och mer enhetlig kompetens samt närliggande utbildningsmöjligheter för detta.

Man räknar allmänt med att nuvarande samverkansformer med avtal mellan två eller flera församlingar behöver utvecklas. Det finns också ett stort stöd för särskilda begravnings-samfälligheter, företrädesvis inom kommun som är ett känt område för allmänheten. Kontrakt och även stift kan vara alternativ. Bilden är dock inte entydig. Det finns också de som förespråkar att utveckling mot större enheter bör anpassas till en allmän förändrad församlingsindelning, som upplevs mer naturligt för begravningsverksamheten som en del inom församlingens uppdrag.

Ett förtydligat ledningsansvar är en allmänt återkommande fråga. Man betonar betydelsen av den särskilda kompetens som är nödvändig för kvalitet särskilt i kyrkogårdsskötseln. Tydliga delegationsordningar efterlyses där kyrkoherdens övergripande ansvar framgår och att detta också innebär att kyrkoherden håller samman församlingens hela verksamhet och arbetsgemenskap, dvs svara för ett "vi-tänkande".

Påtagligt ofta har frågan om begravningsverksamhetens ställning inom Svenska kyrkan blivit föremål för frågor. Här efterlyses en helhetssyn med ett tydligt övergripande ansvar för den nationella nivån och med uppgift för stiftet att svara för stöd och samordning. Man jämför gärna med övrig verksamhet i församlingen och den där naturliga kontakten med stiftet. På vissa håll behöver denna samhörighet också i någon form bli tydligare i det lokala sammanhanget så att begravningsverksamheten blir den integrerade uppgift i församlingen som uppdraget faktiskt innebär.

Där det finns tjänster som är delade mellan församlingsverksamhet och begravningsverksamhet är detta inte bara ett uttryck för samhörigheten utan ses också ofta som en intern form av samverkan som kan vara ett alternativ till att köpa tjänster externt. Många vittnar om att det är en smidig möjlighet till en ändamålsenlig organisation och att det blir ett naturligt samband i församlingsverksamheten. Det är också mot den bakgrunden somliga förordar att tillskapandet av större enheter för begravningsverksamheten ska ses i sammanhang med hela församlingsverksamheten.

Det finns en stor osäkerhet ofta kombinerad med oro för hur den nya formen för begravningsavgiften ska fungera i praktiken. Det gäller dels brist på incitament till återhållsamhet, dels att normen blir en lågkostnadsnivå som gör det svårt att upprätthålla kvaliteten på en redan pressad standard i kyrkogårdsskötseln. Hur kommer t.ex. olika yttre förutsättningar på kyrkogårdar över hela landet att bedömas? En utvärdering av den nya ordningen behöver komma så snart som möjligt.

Osäkerheten kring begravningsverksamheten ökar också trycket på kostnadseffektivitet i verksamheten. Samverkan i olika former är en möjlighet. Samtidigt noteras en motsättning i detta eftersom samverkan i praktiken alltid medför moms när tjänster utväxlas. Reglerna för beskattning kan därmed förväntas motverka en utbyggd samverkan och därmed bli ett hinder för en effektivare begravningsverksamhet.

Med hänsyn till att det är förhållandevis få församlingar som har eget krematorium är samverkan den enda möjligheten för de flesta att upprätthålla skyldigheten att tillhandahålla kremation. Fördelningen av dessa liksom kapaciteten är ojämn. Här efterlyses en samordning genom regional eller central instans med en form av avtalsreglerad verksamhet samt en långsiktig plan för hur verksamheten ska byggas ut så att tillgång till krematorium kan garanteras över hela landet.

4.3 Enkät och samtalsintervjuer om begravningsadministration

4.3.1 Inledning

Begravningsverksamhetens administration är nära sammanlänkad med arbetet på kyrkogården och är samtidigt en viktig servicefunktion till allmänheten. Administrativ samverkan förekommer även om det tycks ske i förhållandevis liten omfattning. Samtidigt har mer samverkan särskilt efterfrågats under utredningen i såväl enkät som vid samråd. För att få en bild av förutsättningarna för detta har en mindre undersökning genomförts. Syftet var tvåfaldigt, dels att få en bild av hur begravningsadministration är ordnad i dagsläget, dels att med detta som underlag undersöka hur merkostnaden för moms påverkar begravningsadministrationens kostnader för församlingar som tillsammans köper tjänsten från en annan församling.

Avsikten var inte att kartlägga helheten utan i stället fokusera på några inslag som är typiska för begravningsadministrationen. Följaktligen avgränsades undersökningen till ett urval bestående av 80 församlingar/pastorat fördelade efter invånarantal på fyra grupper:

< 3 000

3 000 – 9 999

10 000 – 19 999

> 20 000

Urvalet utgjorde 17 %, 49 %, 21 % samt 13 % av alla enheter med ansvar för begravningsverksamheten i respektive grupp. Övervikt för mindre enheter var avsiktlig eftersom dessa utgör en stor del av enheterna med ansvar för begravningsverksamheten och samtidigt som det troligen är i den gruppen samverkan är mest aktuell. Undersökningen, som genomfördes i enkätform, ställde frågor om grundläggande förutsättningar som antal gravplatser, gravsättningar och gravskötselavtal samt om personalorganisation, register (gravbok och gravkarta) samt besök på församlingsexpeditionen. Svarsfrekvensen utspridd på de olika frågorna blev i genomsnitt drygt 60 %.

Undersökningen av merkostnad för moms kunde inte fullföljas på grund av ofullständiga uppgifter om enheternas kostnader för begravningsadministrationen. I stället sammanställdes uppgifter om administrationens innehåll och organisation. Svårtolkade svar följdes upp med ett flertal telefonsamtal som också gav mycket värdefull kompletterande information med anknytning till frågorna. Underlaget blev dock begränsat och medger inte alltför långtgående slutsatser. Undersökningen gör inte anspråk på att vara vetenskaplig, men den information som finns speglar ändå några grundläggande företeelser som präglar begravningsadministrationen i dag.

Vid utvärderingen har volymen på begravningsadministrationen mätts i antal gravsättningar eftersom varje gravsättning ger upphov till ett flertal administrativa åtgärder. De undersökta uppgifterna har jämförts i förhållande till antal gravsättningar per vecka fördelade på tre grupper (a. Högst en gravsättning/vecka; b. 2–4 gravsättningar/vecka; c. Minst fem gravsättningar/vecka). I fortsättningen omtalas grupperna något summariskt som mindre församlingar, medelstora församlingar och större församlingar. Indelningen sätts i relation till uppgifter om gravbok och gravkarta, gravskötselåtaganden och personalorganisation samt kontakten med allmänheten. Här har uppgifterna ställts i relation till antalet invånare.

4.3.2 Rättsligt reglerade uppgifter

Av begravningslagen (2 kap. 5 §) framgår att det för varje allmän begravningsplats ska finnas en gravkarta och föras gravbok eller gravregister. I begravningsförordningen finns närmare föreskrifter om detta liksom att gravbok ska föras av den som förvaltar begravningsplatsen. Det innebär att det är en skyldighet att kontinuerligt ha aktuell gravbok och aktuell gravkarta för varje begravningsplats. I verksamheten har det betydelse inte minst för samordning mellan administration och arbete på kyrkogården, som ofta sker på elektronisk väg med tillgång till gravkartan och bl.a. möjlighet att boka och rapportera både tid och plats för gravsättningar.

Den senaste indelningsförändringen på lokal nivå den 1 januari 2014 medförde att ansvaret för gravböcker och gravkartor överfördes till nya enheter. Inför överlämnandet påbörjades på många håll en översyn för att materialet skulle vara aktuellt i den nya organisationen. I viss utsträckning pågår detta fortfarande. Av de 47 församlingar som lämnat uppgift om detta anger 10 % att man ännu uppdaterar en eller flera gravböcker. Något färre uppger att gravboken ännu inte förs digitalt.

Tabell 2. Gravbok/gravkarta

Antal gravsättningar i respektive enhet	Antal enheter	Gravbok			Gravkarta		
		Aktuell	Uppdateras	Digital	Aktuell	Uppdateras	Digital
Högst 1/vecka	24	22	2	21	22	2	9
2-4/vecka	13	13	1	12	9	4	5
Minst 5/vecka	10	7	3	10	7	3	8
Totalt	47	42	5	43	38	9	22

Beträffande gravkarta pågår uppdatering fortfarande på många håll och mindre än hälften av de svarande har ännu inte digital gravkarta. Detta gäller främst mindre enheter och särskilt de minsta. Samtidigt har det i flera fall framkommit vid uppföljande telefonsamtal att den uppdaterande översynen också syftar till att gravbok och gravkarta ska föras i digital form.

4.3.3 Serviceverksamheten

Det åligger gravrättsinnehavaren att hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick¹¹. För detta erbjuder församlingen vanligen tjänster men mot särskild ersättning eftersom åtagandet inte täcks av begravningsavgiften¹². Det som erbjuds är främst gravskötsel och i ökad omfattning också säkring av gravstenar.

Framförallt gravskötseln medför administration. Åtagandet regleras i avtal som anger tidsperiod, kostnad och omfattning grundad på den service församlingen erbjuder. Efter önskemål kan församlingen också utföra andra enstaka tjänster utanför avtalet. Den administrativa handläggningen förutsätter såväl muntliga som skriftliga kontakter med gravrättsinnehavaren dels i samband med att avtalet tecknas, dels löpande när frågor uppkommer under avtalstiden. Till detta kommer uppgifter vid särskilda tillfällen på året såsom reglering av kostnader samt förnyelse eller uppsägning av avtal.

¹¹ (Begravningslagen 7 kap. 5 §)

¹² Avtal som ingåtts före relationsändringen mellan kyrkan och staten år 2000 täcks av begravningsavgiften

I den genomförda undersökningen är det endast en församling som saknar gravskötselåtagande. I övrigt förekommer en stor variation inom de tre grupperna i förhållande till gravsättningarnas frekvens. Medianvärdet för små församlingar är 268 men med högsta antalet över 1 800. För medelstora församlingar är medianvärdet 668 inom fältet 30–4 010 och för stora församlingar medianvärdet 2 088 mellan antalen 662 och 13 000.

Tabell 3. Gravskötsel

Antal gravsättningar i respektive enhet	Antal enheter	Gravskötsel (min – max)	Median
Högst 1/vecka	32	0 – 1 855	268
2–4/vecka	18	30 – 4 010	668
Minst 5/vecka	10	662 – 13 000	2 083

4.3.4 Tjänster och personal

Att döma av svaren i undersökningen finns det övervikt för kombinerade tjänster. Det är en intern samverkan som också medför en bredare kontakt med hela verksamheten många ser som berikande. Enligt muntliga uppgifter kan detta handla om andra uppdrag inom begravningsverksamheten, t.ex. kyrkogårdsskötsel, en kombination som samtidigt ofta är utsträckt till kyrkvaktmästare med inre tjänst. Andra former kan gälla församlingens allmänna kanslistfunktion, i den ekonomiska förvaltningen eller som receptionist. Det är naturligtvis inte heller ovanligt att den rättsligt reglerade verksamheten och den frivilliga serviceverksamheten handläggs av en och samma person.

Tjänster som inte är kombinerade förekommer främst i de största enheterna men även här finns exempel på kombinationslösningar för en eller flera tjänster.

Tabell 4. Antal tjänster

Antal gravsättningar i respektive enhet	Antal tjänster i begravningsverksamheten	Antal kombinerade tjänster
Högst 1/vecka	24	24
2–4/vecka	12	10
Minst 5/vecka	10	5

Merparten av dem som arbetade ensamma har kombinerad tjänst på deltid eller heltid. Flera, som muntligen delat med sig av synpunkter, beskriver sitt arbete som en integrerad uppgift utan tydlig åtskillnad i arbetstid. Ofta får behovet av aktuell åtgärd styra. Men det innebär också avbrott i pågående arbete. Här kan somliga som har mindre tid avsatt för begravningsverksamheten uppleva att det är svårt att hinna med dessa uppgifter på ett bra sätt.

Att flera anställda är knutna till begravningsverksamhetens administration med kombinerad tjänst är ingen ovanlig lösning bland de undersökta församlingarna. Det finns exempel på att 3–4 anställda har uppgifter inom begravningsverksamheten också när antalet gravsättningar och gravskötselåtaganden är relativt få. Den uppföljande muntliga undersökningen visar på en arbetsfördelning – någon svarar för gravboken, gravkartan sköts från kyrkogården, en tredje fakturerar begravningsclearing. En mindre andel – 37 % – bland dem som lämnat svar om personalorganisationen har endast en anställd för begravningsverksamhetens administration. Endast

i ett fall innebär detta en heltidstjänst som svarar för 3–4 gravsättningar i veckan och över 1 000 gravskötselåtaganden.

Den totala anställningsgraden för begravningsadministrationen inom varje enhet varierar naturligtvis med volymen på verksamheten uttryckt i antal gravsättningar. Det framgår i nedanstående tabell med de uppgifter som lämnats om personalorganisationen. Dessutom kan en tydlig variation urskiljas i förhållande till antalet gravsättningar inom var och en av de tre grupperna. Det gäller särskilt i församlingar med liten omfattning i verksamheten. Samtidigt är det naturligtvis stora skillnader i det mindre sammanhanget. En församling med endast en eller ett par gravsättningar per år har rimligen mindre behov av resurser jämfört med den församling som har en gravsättning i veckan. En hög anställningsgrad kan å andra sidan bero på ett utökad arbete under en längre tid med att uppdatera gravbok och gravkarta. Detta har inte kunnat klarläggas närmare i utredningen.

Tabell 5. Anställningsgrad

Antal gravsättningar i respektive enhet	Anställningsgrad (5)		
	Lägsta	Median	Högsta
Högst 1/vecka	8	27	80
2–4/vecka	40	75	200
Minst 5/vecka	100	300	425

Uppgifter har också lämnats om sambandet mellan personalorganisation och gravskötselns omfattning. Den administrativa handläggningen förutsätter såväl muntliga som skriftliga kontakter med gravrättsinnehavaren dels i samband med att avtalet tecknas, dels löpande när frågor uppkommer under avtalstiden. Till detta kommer uppgifter vid särskilda tillfällen på året vid reglering av kostnader och förnyelse eller uppsägning av avtal. Detta ingår inte i begravningsverksamheten och redovisas inte här men det kan konstateras att stor volym på antalet åtaganden i allmänhet är förknippad med högre total anställningsgrad. Men det förekommer också flera exempel på många åtaganden trots att personalen är begränsad till en person med låg anställningsgrad. En förklaring som nämnts kan vara att man löser arbetstopparna med tillfällig förstärkning som inte medräknas i organisationen.

4.3.5 Kontakt med allmänheten

Såväl den rättsligt reglerade verksamheten som serviceverksamheten förutsätter kontakt med allmänheten. Det gäller särskilt i anslutning till en gravsättning och frågan om gravrättsinnehavare, som kan leda till en mångfald kontakter och efterforskningar när förutsättningarna för gravrätten förändras. Med gravskötselavtal följer regelbundna kontakter vid den årliga faktureringen. I övrigt förekommer kontakter med allmänheten när det finns behov av information eller anledning till frågor från någon sida.

Kontakten uppkommer och upprätthålls företrädesvis genom telefonsamtal eller vanlig brevpост. Att antalet personliga besök minskar förefaller vara en allmän uppfattning enligt såväl enkäten som uppföljande telefonsamtal. Bland de undersökta församlingarna uppger flertalet noll till enstaka besök i veckan.

Tabellen anger antal besök/vecka på expeditionen i 56 församlingar. Här presenteras detta i förhållande till antalet invånare eftersom ett besök inte alltid har ett samband med en aktuell gravsättning.

Tabell 6. Antal besök/vecka

Antal invånare	Antal besök/vecka					Totalt antal enheter
	0	1-3	4-10	11-15	16-	
< 3 000	3	8	4	0	0	15
3 000 – 9 999	4	11	3	0	1	19
10 000 – 19 999	1	2	4	3	1	11
20 000 – 49 999	1	1	5	0	0	7
50 000 –	1	2	1	0	0	4
Totalt antal enheter	10	24	17	3	2	56

De flesta församlingar har fortfarande fasta mottagningstider även om det numera inte är en skyldighet för församlingsverksamheten. Här har begravningsverksamheten skarpare villkor med förvaltningslagens krav ifråga om att biträda med hjälp, skyndsamt handläggning och tillgänglighet. Detta löser sig i allmänhet genom att regelbundet öppethållande säkert är det naturliga förhållningssättet på de flesta håll också när det gäller församlingens övriga verksamhet.

5 Begravningsverksamheten i Svenska kyrkan – några grundläggande utgångspunkter för samverkan

”Härigenom skapas ett system för uttag av begravningsavgift som är neutralt om man ser på effekten på Svenska kyrkans organisation. Med denna lösning behåller Svenska kyrkan rätten och initiativet att organisera om och förändra sin verksamhet på det sätt som man anser bäst”.¹³

5.1 Inledning

Ovanstående citat ur skatteutskottets betänkande över regeringens proposition belyser den grundläggande ordning som gäller för begravningsverksamheten – det statliga ansvaret och uppdraget till Svenska kyrkan att utföra detta. Uppdraget vilar på samverkan mellan statlig reglering och kyrklig förvaltning. I lag och förordning anges uppdragets syfte och innehåll medan det ankommer på Svenska kyrkan att svara för hur utförandet organiseras och att tillföra resurser.

Huvudmannskapet

Den kyrkliga regleringen återfinns i en paragraf som hänvisar till begravningslagen och avser församlingens ansvar ifråga om begravningsverksamheten¹⁴. Utöver denna paragraf finns ingen annan bestämmelse i kyrkoordningen om ett ansvar inom Svenska kyrkans organisation vare sig för den nationella nivån eller i anslutning till stiftets uppgift. Beroende på hur Svenska kyrkan väljer att organisera sitt uppdrag och vilka resurser som behöver tillföras kan det bli aktuellt med utförligare reglering – i så fall inom ramen för den statliga regleringen i lag och förordning.

Begravningsavgiften

Den enhetliga grunden för begravningsavgift är en samverkansform som jämnar ut de ekonomiska förutsättningarna för huvudmännen. I stället för det direkta sambandet mellan lokala intäkter och kostnader sker finansieringen via nationell nivå. Den totala begravningsavgiften fördelas till huvudmännen i förhållande till deras andel av den samlade kostnaden för begravningsverksamheten i riket.

För den enskilde huvudmannen innebär detta i princip ett friare utrymme vid planering och kostnadsberäkning i den egna verksamheten. Samtidigt delas nu ansvaret för begravningsverksamhetens samlade kostnadsnivå av alla i lika hög grad. Behovet av vård, underhåll och utveckling står därför inte bara i relation till egna kostnader utan också till den samlade kostnaden, som påverkar nivån på den gemensamma avgiftssatsen. Behov av goda förutsättningar för vård, underhåll och utveckling kombinerat med en sund kostnadsutveckling behöver beaktas när Svenska kyrkan tar ställning till hur begravningsverksamheten bäst ska organiseras och vilka resurser som ska tillföras.

Uppdraget

Begravningsverksamheten bedrivs i Svenska kyrkans församlingar och pastorat både i anslutning till och åtskild från församlingens grundläggande uppgift. Detta är den grundläggande samverkan som begravningsverksamheten vilar på omsatt i praktiken. Skilda regelverk och skilda finansieringsformer men samtidigt med omsorg i mötet med enskilda människor. Begravningsverksamheten vänder sig alltid

¹³ Skatteutskottet betänkande 2012/13:SKU25: Folkbokföringen i framtiden

¹⁴ Kyrkoordningen 2 kap. 3 §

till alla oavsett om mötet sker med en kyrkans medlem, en person av annan trostradition eller en icke troende. Det gäller både den sörjande och besökaren liksom den anställdes rätt till religiös neutralitet.

Med de särskilda förutsättningarna är begravningsverksamheten ändå inte ett sidospår i församlingens arbete. Det uttrycks särskilt genom personalens anställning, kyrkorådets sammanhållna ansvar och kyrkoherdens ledningsuppdrag över all verksamhet. Samhörigheten kommer också särskilt till uttryck när sakkunskap i begravningsverksamheten tillförs ledningsfunktionen under kyrkoherdens övergripande ledningsansvar.

Men även om det finns beröringspunkter är skillnaderna tydliga. Begravningsverksamhetens syfte är att ge former och innehåll åt hela samhällets ansvar och vilja till ett värdigt omhändertagande av de döda. I församlingen förutsätter detta särskild sakkunskap, arbetsorganisation, resurser och utveckling. Det är kyrkans ansvar och uppdrag att inom den grundläggande samverkanslösningen med staten ordna detta på bästa sätt.

Samverkan

Huvudmannskapet, finansieringen och uppdraget är grundkomponenter för hur Svenska kyrkan ska organisera uppdraget att svara för begravningsverksamheten. Det är också mot dessa tre som behov och möjlighet till samverkan tar spjörn. Till detta kommer den externa faktorn att samverkan innebär att tjänster som utväxlas mellan två juridiska personer enligt Skatteverkets nuvarande tolkning är momspliktig.

Detta innebär att effektivitetsvinster och värdet av andra fördelar bör överstiga merkostnaden för skatt för att samverkan ska vara motiverad. Detta är en allmän regel men den måste prövas från fall till fall. Frågan om hur verksamheten ska organiseras behöver ändå ställas i förhållande till vilka fördelar som kan uppnås i ett vidare sammanhang än det enskilda fallet.

5.2 Huvudmannskapet

5.2.1 Den rättsliga regleringen

En territoriell församling i Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten om inte regeringen har beslutat annat. Med församling avses också kyrklig samfällighet¹⁵. Huvudmannens skyldigheter regleras primärt i begravningslagen och begravningsförordningen. Den grundläggande uppgiften är att anordna och hålla allmänna begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag.¹⁶

Statlig reglering

Begravningslagen innehåller i huvudsak ramar och riktlinjer för kyrkogårdsskötseln, krematorieverksamheten och begravningsadministration samt om begravningsavgiften och tillsyn. Regelverket är omfattande, ibland detaljerat och i andra fall mer öppet.

Till detta kommer ett flertal andra bestämmelser. Vissa ärenden faller inom myndighetsutövningens ram och förvaltningslagen ska tillämpas vid behandling av enskilda ärenden¹⁷. Ett annat exempel är rätten att ta del av allmänna handlingar¹⁸

¹⁵ Begravningslagen 1990:1144 1 kap. 1 §

¹⁶ Begravningslagen 1990:1144 2 kap. 1 §

¹⁷ Begravningslagen 1990:1144 11 kap. 10 §

samt arkivvård¹⁹. Miljöbalken har föreskrifter om kremation och frågor som rör kyrkogården liksom också kulturmiljölagen, arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets författningssamling.

Den omfattande regleringen med krav på ett korrekt och rättssäkert arbete förutsätter insikt och erfarenhet hos personalen och särskilt i ledningsansvaret. Det gäller också de förtroendevalda i frågor som berör deras uppdrag, t.ex. skyldigheten att rösta vid beslut som avser myndighetsutövning samt rätten att överklaga sådant beslut²⁰.

Tillsynen av begravningsverksamheten utövas av länsstyrelsen. Uppdraget är centraliserat till sju enheter. Tillsyn företas både på eget initiativ och efter påpekande från allmänheten eller begravningsombud. Huvudmannen liksom annan förvaltare av allmän begravningsplats samt innehavare av krematorium kan föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter²¹.

Kyrklig reglering

Kyrkoordningen berör begravningsverksamheten i två paragrafer, dels församlingens skyldigheter enligt begravningslagen, dels dispensen från att tillhöra Svenska kyrkan för anställd som arbetar helt eller större delen inom begravningsverksamheten. Andra bestämmelser i kyrkoordningen berör också begravningsverksamheten utan att det nämns särskilt t.ex. arkivvård, allmänna handlingar, sekretess och kyrkoherdens ledningsansvar.

Beroende på hur huvudmannskapet inom Svenska kyrkan utformas kan ytterligare reglering bli aktuell. En sådan reglering behöver ha det grundläggande stödet i kyrkoordningen.

5.2.2 Det partiella huvudmannskapet

Det finns inget sammanhållet ansvar för begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan. Uppdrag och ansvar är genom lag förlagt till lokal nivå utan egentligt samband med den nationella nivån²² eller stiftet. I det avseendet kan man tala om ett partiellt huvudmannskap.

Det partiella huvudmannskapet väcker frågor i verksamheten på lokal nivå. Bland det som nämns är avsaknad av dels ett sammanhållande nationellt stöd med delaktighet av stiftet, dels en uttalad beskrivning av ett tydligt mål och motiv för verksamheten. Somliga företrädare för begravningsverksamheten uppfattar Svenska kyrkans intresse som lågprioriterat. I ett brev från en kyrkogårdschef till utredningen summerar brevskrivaren: ”Om Svenska kyrkan ska ha ansvar för begravningsverksamheten måste man också vilja det – och visa det.” En annan beskriver läget: ”Vi ska vara innanför men är inte medräknade.”

Detta kan ses mot bakgrund av att begravningsverksamheten sysselsätter en stor del av kyrkans anställda och svarade 2013 för drygt 20 % av församlingarnas samlade intäkter.

¹⁸ Offentlighets- och sekretesslagen 2009:400 2 kap. 4 §

¹⁹ Arkivlag 1990:78

²⁰ Förvaltningslagen 18 § respektive Begravningslagen 11 kap. 6 §

²¹ Begravningslagen 1990:1144 11 kap. 2 §

²² Undantag är Begravningslagen 9 kap. 14 §. Här föreskrivs att Svenska kyrkan ska underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om respektive huvudmans beräknade kostnader för det följande beskattningsåret. (Formuleringen träder i kraft den 1 januari 2016.)

Den nationella nivån

I dag hämtar församlingarna sitt stöd från medlemsorganisationerna Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF). I Arbetsgivarorganisationen är i stort sett alla församlingar och pastorat med ansvar för begravningsverksamheten medlemmar och har därmed tillgång till stöd också i arbetsgivarfrågor med anknytning till begravningsverksamheten. SKKF är en renodlad branschorganisation med medlemmar bland begravningsverksamhetens huvudmän inklusive Stockholm och Tranås. Båda organisationerna har en bred täckning av begravningsverksamheten med bl.a. rådgivning, utbildning och service till medlemmarna.

Svenska kyrkans nationella nivå har numera ett ökat ansvar att företräda Svenska kyrkan i kontakter med regering, myndigheter och andra parter på nationell nivå. Det kan gälla remisser och stöd till särredovisning. Vidare finns frågorna om kulturarv och krisberedskap. En del av detta når den lokala verksamheten, men många menar att det finns behov av att Svenska kyrkan har ett vidgat, tydligare och mer sammanhållet ansvar som också omfattar själva uppdraget på lokal nivå.

Det splittrade ansvaret på nationell nivå medför att det ibland blir oklart vem som företräder Svenska kyrkan. Mycket talar för att en större samordning skulle vara en tillgång för begravningsverksamheten med bl.a. ett övergripande ansvar hos Svenska kyrkan som också innefattar en stödfunktion på stiftsnivå.

Stiften

En fråga som återkommande har ställts till utredningen gäller varför stiften inte tillhandahåller råd och stöd som sker till övrig församlingsverksamhet. I vissa avseenden berörs ändå begravningsverksamheten inom stiftets uppdrag. Det förekommer att begravningsverksamheten berörs vid biskopsvisitationer. Dessutom tillhör det stiftets främjande uppdrag att ha ansvar för den lokala indelningen. Detta innebär ett avgörande inflytande också på begravningsverksamhetens struktur även om det är indirekt och beroende av hur församlingsindelningen förändras.

I stiftets tillsyn ingår numera rättsliga frågor och förvaltningsfrågor. Att detta också innefattar begravningsverksamheten är inte nämnt explicit. Frågan utvecklas i kommentaren till kyrkoordningen med inriktning på förhållandet mellan kyrklig och statlig tillsyn. Här konstateras att det rör sig om tillsyn med två olika perspektiv och att det kan ”finnas behov av och vara befogat att tala om en kyrklig tillsyn även på områden där det också finns en statlig tillsyn”.²³ Detta utvecklas närmare i kapitel 7 Kyrklig tillsyn i begravningsverksamheten.

5.2.3 Det nuvarande huvudmannskapet

Begravningslagen förlägger huvudmannskapet för begravningsverksamheten till församlingar och kyrkliga samfälligheter. Tillämpat på den kyrkliga ordningen betyder det fristående församlingar²⁴ och pastorat. Denna ordning har indirekt fastställts av Svenska kyrkan eftersom i princip inga andra samfälligheter förekommer efter reformen om den lokala strukturen den 1 januari 2014.

Spännvidden mellan störst och minst bland de kyrkliga huvudmännen påverkades inte nämnvärt av reformen. Och skillnaden är alltså stor – flera över 100 000 invånare jämfört med ett tiotal omkring eller under 1 000. I vissa avseenden

²³ Kommentarer till kyrkoordningen sid 747

²⁴ I utredningen används uttrycket ”fristående församlingar” istället för ”församlingar som inte ingår i ett pastorat” om det inte finns särskilda skäl för annat.

gynnade reformen begravningsverksamheten genom att större enheter bevarades i ny rättsfigur och många mindre enheter sammanfördes till gemensamma större huvudmän. I praktiken kan det dock ses som bieffekter, eftersom syftet med reformen var ”att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift”²⁵.

Betydelsen av ett starkt huvudmannaskap har tidigare markerats vid flera tillfällen när begravningsverksamheten har behandlats i andra sammanhang²⁶. Detta har ofta varit i samband med översyn av begravningsavgiften. Nu är den frågan löst men behöver kombineras med en samlad och tydlig ordning för en rationell och kostnadseffektiv begravningsverksamhet.

5.2.4. Förutsättningar vid samverkan

Ett viktigt syfte med samverkan är att tillföra kompetens eller förstärka egna resurser. Till detta kommer ett allmänt behov av utbildning och rådgivning samt information om nyheter och andra frågor av gemensamt intresse som stärker begravningsverksamheten. För detta behöver ett sammanhållet ansvar inom Svenska kyrkan införas. Det kan ske genom att den nationella nivåns uppgift att företräda begravningsverksamheten förtydligas och utvecklas beträffande övergripande frågor. Även stiftets nuvarande ansvar för frågor med anknytning till begravningsverksamheten bör kompletteras med ett klarlagt mandat att biträda församlingarna med en främjande tillsyn i deras uppdrag som huvudmän. Länsstyrelsens tillsynsansvar påverkas inte. Huvudmannaskapets uppdrag och ansvar utövas inom en ändamålsenlig struktur på lokal nivå vid behov kombinerat med samverkan i lämplig form och omfattning.

Samarbetet med Arbetsgivarorganisationen och SKKF kvarstår med delvis ny ansvarsfördelning. I dag är bilden splittrad och under utredningen har inte sällan behov av tydlighet och samordning kommit på tal.

Den rättsliga regleringen

Den samverkan som förekommer i dag sker mest i bilateral form. Det förekommer också att flera församlingar samverkar i enskilda uppgifter. Denna samverkan bygger på frivillighet och regleras vanligen genom avtal eller annan överenskommelse mellan parterna. Den utgår från rådande behov och är flexibel till innehåll, parter och tid. Den behöver inte reglerade former för att utvecklas.

En samverkan inom större enheter i samfällighetsstruktur förutsätter reglering i särskild ordning.

Ett sammanhållet ansvar för Svenska kyrkan som inbegriper både den nationella nivån och stiftet behöver ha stöd i en reglering. Den ska uttrycka att den nationella nivån företräder Svenska kyrkan i övergripande frågor som rör begravningsverksamheten. Vidare ska den klargöra att det ligger inom stiftets uppgifter att främja och utöva tillsyn över begravningsverksamheten. Regleringen kan utformas i en kortfattad bestämmelse i kyrkoordningen med möjlighet för kyrkostyrelsen att utfärda närmare bestämmelser.

Med viss koppling till detta lägger jag fram ett förslag som berör den lokala nivån. Som stöd för den egna verksamheten föreslår jag en bestämmelse om ett dokument där formerna för hur församlingen organiserar och i övrigt har utformat

²⁵ SKU 2011:2 Närhet och samverkan

²⁶ Se t.ex. regeringens proposition 1987/88:31, SOU 2009:79 Några begravningsfrågor, SKU 2013:2 Samverkansformer för begravningsverksamheten.

uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten redovisas. Detta berör också samverkan och beskrivs närmare i kapitel 8 under rubriken Instruktion för begravningsverksamheten.

Huvudmannaskapet

Svaret på det partiella huvudmannaskapet är ansvar i samverkan från församling till nationell nivå. Ordningsföljden är viktig. Huvudmannaskapets ansvar för verksamhet och resurser ligger på lokal nivå. Det kan utövas inom nuvarande lokala struktur eller i en utbyggd form med särskilda samfälligheter. Oavsett strukturell ordning har varje enhet fullt ansvar inom sitt eget område med frihet att själva välja samverkan när egna resurser behöver förstärkas. I det avseendet är huvudmannaskapet inte partiellt.

En ökad delaktighet för stift och nationell nivå innebär inte att någon del i ansvaret för huvudmannaskapet tas över. I stället kompletteras det genom en reglerad anpassning i Svenska kyrkans organisation som öppnar för stöd och samordning med utgångspunkt i de behov och det ansvar som hör till huvudmannaskapet. Med stöd i kyrkoordningen tillför stiftet en främjande tillsyn. Förutom den kompetens som redan finns på stiftskanslierna föreslår jag en komplettering med det särskilda uppdraget ”sakkunnig i begravningsadministration”.

Denna anpassning av Svenska kyrkans organisation sätter in huvudmannaskapet i ett sammanhållet ansvar. Med ett breddat uppdrag för den nationella nivån tydliggörs vem som företräder Svenska kyrkan. Detta påverkar den verksamhet som i dag bedrivs av Arbetsgivarorganisationen och SKKF. Förändringen behöver därför ske i samförstånd med båda parter. Med en anpassad integration av Arbetsgivarorganisationens enhet för begravningsfrågor med kyrkokansliet i Uppsala fullföljs den tidigare överföringen av ansvaret för kyrkorätt, ekonomi, fastigheter och byggnader. Arbetsgivarorganisationens huvudspår med arbetsgivar- och personalpolitiska frågor blir alltså ett viktigt bidrag till begravningsverksamheten samtidigt som SKKF kvarstår som branschorganisation och med möjlighet till ökad samverkan med Svenska kyrkan.

För Svenska kyrkan kvarstår kontakterna med regering och andra nationella organ. Uppgifter som berör den praktiska verksamheten som kulturarv, krisberedskap och stöd för saredovisning kompletteras med frågor om t.ex. mål- och policy, forskning, organisation, rådgivning och utbildning.

Med fortsatt och eventuellt utvidgad samverkan i nuvarande form mellan församlingar kommer merkostnaden för moms att vara en begränsande tröskel. Detta utgör ett hinder för en effektivare begravningsverksamhet genom samverkan. Kyrkostyrelsen behöver därför fortsätta att driva frågan om momsfrihet vid transaktioner mellan Svenska kyrkans enheter. Stiftsstyrelsen bör följa behovet av samverkan och bidra till att den kan utformas i konstruktiva och kostnadseffektiva former inom stiftet.

Med ett huvudmannaskap i större enheter skulle behovet av samverkan minska eftersom förutsättningarna att klara den egna verksamheten ökar i relation till den egna styrkan. Inom ett större område uppkommer inte heller några kostnader för samverkan. Möjlighet till bred kompetens, effektiv utrustning och rationella arbetsformer är exempel på faktorer som bidrar till kvalitet i verksamheten. Här har Svenska kyrkan inte utnyttjat den möjlighet till starkare enheter som begravningslagen faktiskt medger i form av särskilda samfälligheter för begravningsverksamheten.

En sådan lösning har också nackdelar av både organisatorisk och ekonomisk art som behöver uppmärksammas och värderas vid en sådan lösning. Detta utvecklas närmare i ett av förslagen.

Det ska också konstateras att en sammanläggning i större enheter som avser församlingens hela verksamhet också medför bättre förutsättningar att fullgöra uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten.

5.3 Intäkter och kostnader

5.3.1 Begravningsavgiften

5.3.1.1 Den nuvarande verksamheten

Utjämning

Den som är folkbokförd i Sverige ska betala avgift för begravningsverksamheten. Från och med 2017 betalas den efter en avgiftssats som är gemensam för alla som omfattas av begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan²⁷. Som underlag för begravningsavgiften kostnadsberäknar varje församling sin begravningsverksamhet för det kommande året. Den beräknade kostnaden redovisas via Svenska kyrkan centralt till Kammarkollegiet, som fastställer avgiftssatsen genom att jämföra den totala beräknade kostnaden med den totala beskattningsbara inkomsten för berörda personer.

I den tidigare ordningen beräknade församlingen sin egen avgiftssats för de intäkter som fordrades för att finansiera den egna begravningsverksamheten. Systemet medförde stor variation i avgiftssatserna liksom i den enskildes avgift. Med den utjämning som den enhetliga avgiftssatsen innebär har också ett tidigare argument för att bedriva begravningsverksamheten i starkare ekonomiska enheter undanröjts.

Inför relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten betonades som en viktig riktlinje att begravningsverksamheten skulle ha en fortsatt stark lokal förankring²⁸. Den nya ordningen kan beskrivas som en mer allmän form: Avgiften betalas alltså till ett specifikt ändamål men inte på samma sätt som tidigare destinerat till den egna församlingen. I stället sker varje betalning till en ”nationell begravningskassa” och Skatteverket betalar ut de uppburna avgifterna till församlingarna utifrån vars och ens andel av de totala kostnaderna för begravningsverksamheten²⁹.

En särskild betydelse med denna mer allmänna ordning lyfts fram i riksdagens skatteutskotts ställningstagande:

Enligt utskottets mening har . . . en enhetlig begravningsavgift för den begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap den avgörande fördelen att betalningsskyldiga personer inte behöver hänföras till en viss församling eller kyrklig samfällighet. Härigenom skapas ett system för uttag av begravningsavgift som är neutralt om man ser på effekten på Svenska kyrkans organisation. Med denna lösning behåller Svenska kyrkan rätten och initiativet att organisera om och förändra sin verksamhet på det sätt som man anser bäst.³⁰

²⁷ Det finns förslag om att det kommunala huvudmannaskapet i Stockholm och Tranås ska ingå i den gemensamma lösningen men det är ännu inte avgjort.

²⁸ Proposition 1995/96:80: Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

²⁹ Skatteutskottet betänkande 2012/13:SKU25: Folkbokföringen i framtiden

³⁰ Skatteutskottet betänkande 2012/13:SKU25: Folkbokföringen i framtiden

Något förenklat innebär lösningen att oavsett var man är folkbokförd bidrar man på samma villkor till begravningsverksamheten i sin helhet och att den samlade intäkten fördelas för att utföras inom den organisation som Svenska kyrkan tillhandahåller.

Svenska kyrkan och begravningskostnaderna

Begravningsavgiften utgör ca 15 % av Svenska kyrkans totala intäkter.³¹ Beräknat endast på församlingarnas intäkter är andelen drygt 20 %.

Begravningsverksamheten är alltså på flera sätt en mycket betydelsefull del av Svenska kyrkans verksamhet och ekonomi. Det talar för att det också för Svenska kyrkans, inte bara statens, del behöver finnas en samlad bild av hur begravningsverksamheten bedrivs och utvecklas. Detta synsätt överensstämmer med mitt förslag att Svenska kyrkan tydligare än nu ska företräda den del av begravningsverksamheten som bedrivs inom Svenska kyrkan, bl.a. genom ett samlat övergripande ansvar. En rimlig utveckling av begravningsavgiften och största möjliga rättvisa mellan de olika huvudmännen är ett gemensamt statligt och kyrkligt ansvar.

Enligt den hittillsvarande ordningen finansieras lokala kostnader med lokala intäkter, dvs. begravningsavgiften som de folkbokförda inom förvaltningsområdet betalar. I fortsättningen kommer inte det sambandet att finnas. Många befarar att detta blir kostnadsdrivande. Man pekar på att det inte längre finns någon omedelbar återhållande faktor för de kostnader församlingarna anslår till begravningsverksamheten.

Till saken hör att man på många håll tidigare inte ansett sig kunna ta ut en tillräckligt hög begravningsavgift med följderna att t.ex. kyrkogårdsskötsel och utrustning har blivit eftersatt. Det finns därför en stor underhållsskuld som behöver kompenseras.³² Detta kan medföra att ambitioner sätts ännu högre än tidigare eftersom det egna utrymmet inte längre sätter gränsen.

Samtidigt finns det en oro för att den enhetliga ordningen för begravningsavgiften ska medföra en alltför restriktiv kostnadssyn från statens sida som riskerar att sänka en redan låg skötselnivå. Det kan också innebära att den lokala prägel som ofta är ett kännetecken för kyrkogårdsskötseln kommer att utvecklas mot större likformighet. Därför måste såväl kostnader som skillnader i kostnader bedömas i förhållande till varje kyrkogårds behov. Det gäller yttre förutsättningar som topografi, markförhållanden, utformning och inte minst var i landet kyrkogården är belägen med lokala olika traditioner som kan påverka skötseln.

Den utjämnade avgiftssatsen för huvudmannaskapet under Svenska kyrkan har beräknats till 24 öre per skattekrone³³. Många församlingar kommer att få en – i vissa fall avsevärt – sänkt avgiftssats. Samtidigt får ca 160 huvudmän en höjd avgiftssats. Mot den bakgrunden och eventuella kostnadsdrivande effekter finns ett tryck på en ökad kostnadseffektivitet.

Det finns kontroller inbyggda i det nya systemet. I första hand ska begravningsombudet yttra sig över församlingens kostnadsberäkning. Om förslaget avstyrks ska detta motiveras skriftligt tillsammans med en egen beräkning av kostnaderna. Till sist är det Kammarkollegiet som tar ställning till den föreslagna kostnadsberäkningen och underrättar Skatteverket om den avgiftssats som ska gälla för det följande året. Dessutom redovisas respektive huvudmans andel av de totala kostna-

³¹ Faktablad om Svenska kyrkans ekonomi 2013.

³² Se kapitel 5.4 Uppdraget under avsnittet Kyrkogården

³³ Om de kommunala huvudmännen Stockholm och Tranås tillkommer beräknas avgiftssatsen till 22 öre per skattekrone.

derna. Det senare innebär att skillnaderna mellan församlingarnas kostnader blir tydliga, något som också bedöms vara en återhållande faktor.

Svenska kyrkan utgör i den nya ordningen för begravningsavgiften en länk mellan församlingarna och staten i form av Kammarkollegiet.³⁴ Hittills har detta gällt endast förslaget till avgiftssatser men avser i fortsättningen de kyrkliga huvudmännens kostnadsberäkningar. Dessa kostnadsberäkningar ger en bild av förutsättningarna för begravningsverksamheten och speglar variationer mellan t.ex. olika delar av landet, mindre och större enheter och olika kostnadslag, men ger också en bild av hur verksamheten utvecklas och vilka åtgärder som är särskilt kostnadskrävande. De uppgifter som samlas in blir av betydelse för hanteringen av begravningsverksamheten på nationell nivå, såväl i kyrkomöte och kyrkostyrelse som i Begravningsrådet och de organisationer som ingår i detta.

Av begravningslagen framgår att Svenska kyrkan inte bara ska underrätta staten om de aktuella kostnadsberäkningarna, men också att ”Svenska kyrkan ska . . . lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats”.³⁵

Det är mot bakgrund av detta direkt uttalade ansvar rimligt att kyrkostyrelsen i samband med att grundmaterialet överlämnas delger Kammarkollegiet sina egna iakttagelser beträffande det sakliga innehållet i detta material och begravningsavgiftens utveckling. Så har i viss utsträckning skett även tidigare. Som underlag för analys med möjlighet att kunna bidra till utvecklingen av begravningskostnaderna kan det också visa sig nödvändigt att kyrkostyrelsen inhämtar mer utförlig information beträffande begravningshuvudmännens redovisning. Detta bör ske i samråd med Kammarkollegiet. Om kollegiet avser att utfärda anvisningar bör detta ske i samråd med kyrkostyrelsen för att båda parter behov av underlag ska säkerställas.

Vad får begravningsavgiften användas till?

Begravningsverksamhetens intäkter och kostnader ska särredovisas i församlingens ekonomiska förvaltning. Det är ett slutet system eftersom intäkterna från begravningsavgiften ska omsättas i kostnaderna under verksamhetsåret. Det innebär bl.a. att medel inte kan avsättas för ett långsiktigt buffertkapital eftersom överskott eller underskott i verksamhetens resultat i princip inte ska förekomma.

I begravningslagen specificeras tjänster som bekostas av begravningsavgiften och som församlingen ska tillhandahålla i samband med ett dödsfall. Motsvarande tjänster kan också tillhandahållas av annan som förvaltar en allmän begravningsplats om gravplats kan beredas där³⁶.

Utöver detta finns kostnader som finansieras av begravningsavgiften utan att det är särskilt preciserat. Inför relationsändringen noterades i betänkandet Begravningsverksamheten ”att de mera allmänna åtgärderna inom begravningsverksamheten självfallet skall bekostas av begravningsavgiften”. Som exempel nämndes drift och underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier, fullgörande av åligganden enligt begravningslagen och andra lagar och förordningar samt den administration som krävs för att fullgöra uppdraget³⁷.

Utjämnad avgift – ojämna förutsättningar

Även om det sker en utjämnning av begravningsavgiften ska den finansiera en verksamhet som fortfarande bedrivs under samma ojämna förutsättningar. Behov av

³⁴ Begravningslagen 9 kap. 14 §.

³⁵ Begravningslagen 9 kap. 14 § med giltighet fr o m den 1 januari 2016

³⁶ Begravningslagen 9 kap. 6–7 §§.

³⁷ Betänkande av Begravningsverksamhetskommittén SOU 1997:42 sid 80

jämnare förutsättningar i verksamheten finns inom begravningsadministrationen där bl.a. rättssäkerheten ställer höga krav på kompetens och enhetlighet. I kyrkogårdsdriften behövs upprustning på många håll inte minst med tanke på den s.k. underhållsskulden.

Att jämna ut verksamheten i dess nuvarande form skulle särskilt i de mindre enheterna kräva att resurser behöver tillföras. Likaså kan de församlingar som får höjt uttag se en berättigad möjlighet i att utveckla sin verksamhet. I båda fallen skulle det medföra ökade kostnader som i sin tur skulle påverka den totala kostnadsberäkningen och nivån på avgiftssatsen.

Samtidigt är det knappast möjligt om ens önskvärt att jämna ut verksamheten mellan landsbygdskyrkogården med sin lokala kultur och den större tätortens begravningsplats som andlig rekreativmiljö. Det avgörande måste vara kvalitet i verksamheten. Frågan är om det finns en allmän acceptans för en mindre höjning av begravningsavgiften om det också innebär en standardhöjning och bevarad kultur.

5.3.1.2 Förutsättningar vid samverkan

Skatteutskottets uttalande om Svenska kyrkans rätt att organisera sin verksamhet på det sätt som man anser bäst är en möjlighet men också ett ansvar. Här finns förväntningar av två slag: kostnadseffektivitet och rationell verksamhet – gemensamt ansvar för kostnadsutvecklingen och organisationsformer som säkrar administration samt drift, underhåll och utveckling på kyrkogården. Förutsättningarna för detta blir beroende av vilken form av organisation Svenska kyrkan tillhandahåller. Kvar står att när alla enheter bidrar med underlag till gemensam avgiftssats så delas ansvaret att den hålls på en rimlig nivå lika av alla oavsett vilken form av organisation som väljs.

Huvudmannaskap inom nuvarande struktur

Inom nuvarande organisation bedrivs begravningsverksamheten i huvudsak av församlingarna var för sig. När egna resurser inte räcker till kan denna ordning kompletteras genom samverkan med annan församling om t.ex. personal och utrustning. I stället för att var och en håller egna resurser betalar man efter nyttjande eller andel och får tillgång till kompetens utan att själv ha löpande personalkostnader.

I den utsträckning denna form av samverkan sänker kostnader bidrar den till att avlasta begravningsavgiften. Den är dessutom relativt enkel att administrera och kan anpassas efter rådande behov. Den kan också tillämpas i olika former och med varierat innehåll, t.ex. att församlingar i ett visst område förstärker begravningsadministrationen genom att gemensamt förlägga den hos en församling.

Ytterligare ett alternativ är att enskilt eller tillsammans med andra församlingar anlita en extern servicebyrå. Det kan vara ett sätt att utnyttja samlad kompetens och stordrift i stället för att själv hålla personal eller investera i maskiner. Lösningen kan vara både rationell och kostnadseffektiv. Hur begravningsavgiften påverkas beror på vilken kostnadsbesparing den enskilda församlingen gör.

Med nuvarande organisation för begravningsverksamheten finns det skäl att vidareutveckla denna samverkansform. Man behöver dock ta med merkostnaden för moms i beräkningen eftersom detta i sina olika former är en köp- och säljrelation som normalt innebär skatteeffekter. Det finns ett visst begränsat utrymme för skattebefrielse men det finns också begränsningar som endast medger samverkan i liten skala. (Detta utvecklas mer i följande avsnitt Beskattning av begravningsverksamheten). Sammantaget gäller att effektivitetsvinster och värdet av andra fördelar

med samverkan bör överstiga merkostnaden för skatt för att samverkan ska vara motiverad.

Huvudmannaskap inom vidgad struktur

Med en finansieringsform som har lyfts ur sina traditionella lokala gränser är det naturligt att följa upp med att se över vilka möjligheter det finns till gränsöverskridande organisation och verksamhet. Det innebär huvudmannaskap i större enheter med några möjliga lösningar.

Vid den senaste strukturförändringen 1 januari 2014 bildades ett antal nya pastorat. Ett trettioital av dessa var tidigare pastoratssamfälligheter som var för sig omvandlades till pastorat. Därmed undveks en uppdelning i enskilda pastorat som bedömdes bli komplicerad särskilt för begravningsverksamheten. Samtidigt lades många församlingar och pastorat samman i större enheter med åtföljande större förvaltningsområden för begravningsverksamheten.

Erfarenheten från två nybildade pastorat – ett stort med tätort och ett mindre på landsbygden – visar i båda fallen på mer rationell och mer kostnadseffektiv verksamhet. I det stora pastoratet medförde samordningen stora besparingar som redan första året möjliggjorde sänkning av utdebiteringen med 2 öre/skr i förhållande till den tidigare största enheten. I landsbygdspastoratet där sex pastorat lades samman sänktes avgiften mellan 5 och 15 öre/skr för tre av dem medan något pastorat fick en höjning med 10 öre/skr. Första året blev ett minusresultat bl.a. beroende på oförutsedda konsultuppdrag för att kompensera eftersatt skötsel på flera kyrkogårdar samt behov av nyanskaffning och upprustning av maskinparken. Redan under andra året pekar prognosen på överskott.

Särskilt för mindre enheter kan denna process förväntas fortsätta. Det är en långsiktig och långsam förändring som hittills främst har utgått från församlingsverksamhetens behov men som också gagnar begravningsverksamheten. Lösningen kan ses som en förstoring av den nuvarande lokala strukturen med samma förutsättningar som gäller för en fristående församling eller ett pastorat i en mindre lokal struktur.

En annan möjlighet är att förlägga huvudmannaskapet i särskilda samfälligheter, en lösning som också ryms inom begravningslagen. Med några få undantag ryms den dock inte längre inom Svenska kyrkans nuvarande organisation. Det torde därför behövas starka skäl för att tillämpa den på begravningsverksamheten. Här finns också komplikationer i möjligheten till ett eget kapital bl.a. eftersom systemet med begravningsavgiften inte medger uppbyggnad av ett buffertkapital. Detta redovisas mer utförligt i anslutning till förslagen.

Som huvudman ska den nya enheten kostnadsberäkna verksamheten och är senare mottagare av den tilldelade begravningsavgiften. Ur ekonomisk synvinkel kan också förutsättningarna för beskattning uppmärksammas i förhållande till nuvarande struktur. Så länge verksamheten bedrivs inom den gemensamma enheten uppkommer inga kostnader och ingen skatt. Transaktioner mellan en samfällighet och församlingar inom samfällighetens område kommer däremot att beskattas eftersom det är en köp- och säljrelation mellan skilda juridiska personer.

Ett huvudmannaskap i större enheter innebär troligen att verksamheten kan bedrivs i mer effektiva former. Om detta sker över hela landet bör det leda till en sänkning av begravningsavgiftens nivå. Liksom all samverkan behöver också denna vidgade form prövas mot både möjlighet till rationalisering och kostnadseffektivitet jämfört med tidigare organisation och vilka eventuella fördelar som förloras vid en förändring.

5.3.2 Beskattning av begravningsverksamheten

5.3.2.1 Begravningsverksamheten och naturlig anknytning

Endast Svenska kyrkans församlingar och kommuner kan vara huvudman för begravningsverksamheten i Sverige. Begravningsverksamheten regleras i motsats till Svenska kyrkans övriga verksamhet genom särskild lagstiftning. Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder vilka har ett direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser m.m. Eftersom begravningsverksamheten är en lagreglerad skyldighet för Svenska kyrkan anser Skatteverket att den har sådan naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet att den är skattebefriad. Detta gäller enligt Skatteverket även när dessa tjänster utförs åt annan huvudman där reglering av kostnaderna sker genom den s.k. begravnings-clearingen. Detsamma torde gälla i de fall en församling skulle erhålla ersättning för hållande av en gravplats utan att vara huvudman.

Begravningsverksamheten finansieras genom en begravningsavgift. Begravningsavgiften ska täcka de kostnader som Svenska kyrkan har för att sköta denna verksamhet. Att begravningsverksamheten är skattebefriad innebär bl.a. att huvudmannen inte ska debitera utgående moms när begravnings-tjänster tillhandahålls och att huvudmannen inte har avdragsrätt för ingående moms på de förvärv som görs för att bedriva begravningsverksamheten. Kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten har dock, till skillnad från Svenska kyrkans församlingar, möjlighet att få ersättning för momsen inom det s.k. kommunkontosystemet. Det föreligger således inte skatteneutralitet mellan en kommunal huvudman och en församling som är huvudman eftersom en kommunal huvudman inte behöver betrakta moms vid förvärv av varor och tjänster som en kostnad.

Begravningsverksamheten torde i detta sammanhang få definieras utifrån begravningslagens definition av begravningsverksamhet och vem som kan vara huvudman. Området för den skattebefriade begravningsverksamheten är därmed begränsat till sådana tjänster som avses i begravningslagen och som tillhandahålls av huvudmannen i sin roll som huvudman eller innehavare av begravningsplats. Exempel på sådana tillhandahållanden är de tjänster som ingår i begravningsavgiften men även ersättning mellan huvudmän för t.ex. kremering, och andra ersättningar inom begravningsclearingen samt gravrättsavgift vid förnyad upplåtelse av gravrätt.

Om annan än huvudmannen eller innehavare av begravningsplats tillhandahåller tjänster med karaktär av begravnings-tjänster är det inte begravningsverksamhet enligt begravningslagen. Om en huvudman tillhandahåller en underliggande tjänst, t.ex. en grävtjänst, till annan är det inte heller begravningsverksamhet enligt begravningslagen. Sådana tillhandahållanden, som kan ha mer eller mindre anknytning till begravningsverksamheten men som inte direkt regleras av begravningslagen eller som tillhandahålls av annan än huvudmannen, får bedömas enligt allmänna skatteregler. Exempel på sådana tjänster kan t.ex. vara gravgrävning, gravskötsel, gräsklippning eller administrativa tjänster. Någon särskild skattemässig reglering finns således inte för sådana tillhandahållanden även om de förbrukas i begravningsverksamheten eller tillhandahålls av huvudmannen. Även sådana tjänster kan dock vara undantagna från beskattning om de ingår i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

Skatteverket har i ett antal ställningstaganden och svar till Svenska kyrkan uttalat sin uppfattning om hur vissa tjänster som inte direkt ingår i begravningsverksamheten men som är nära förknippade med denna ska bedömas.

Gravskötsel är enligt Skatteverket en frivillig serviceverksamhet som tillhandahålls mot ersättning och till sin karaktär är näringsverksamhet. Verksamheten har en

lång tradition och det har varit naturligt för Svenska kyrkan att sköta och vårda kyrkogårdarna och därvid också åta sig skötseln av den enskilda gravplatsen om den avlidne eller efterlevande så önskat. Verksamheten får därför enligt Skatteverket anses ha naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet, vilket innebär att verksamheten normalt inte ska beskattas.

Försäljning av överskottsvärme från krematorier kan däremot enligt Skatteverkets uppfattning inte anses vara en verksamhet som har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet. Inte heller försäljning av gravstenar, andra gravanordningar och gravplattor kan enligt Skatteverket anses ha naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet. Park- och trädgårdsskötsel, administrativa tjänster eller gravgrävning åt annan huvudman har, enligt Skatteverket, inte heller naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

5.3.2.2 Huvudsaklighetsbedömningen

Skatteverket har dock uttalat att försäljning av överskottsvärme från krematorier, gravgrävning, försäljning av gravstenar och tillhandahållande av trädgårdsskötsel, administrativa tjänster m.m. eventuellt kan ingå i samma självständiga näringsverksamhet (förvärvskälla) som begravningsverksamheten och gravskötseln. Om så är fallet får bedömningen av skattskyldigheten för hela förvärvskällan ske utifrån en huvudsaklighetsbedömning. För skattefrihet krävs att inkomsterna i den förvärvskällan till huvudsaklig del, dvs. till åtminstone 70–80 %, härrör från den skattefria delen. Om den skattefria delen är mindre än 70–80 % ska all inkomst beskattas.

Det finns ingen exakt definition av vad som kan anses ingå i samma förvärvskälla. Utgångspunkten för bedömningen är att det är verksamheter som på något sätt hör ihop eller har ett inre sammanhang, t.ex. verksamheter som bedrivs under gemensam ledning, använder samma maskiner, utförs av samma personal eller med gemensamma ideella arbetsinsatser etc.

I praktiken innebär huvudsaklighetsbedömningen att en huvudman i mindre utsträckning kan sälja tjänster som i sig skulle kunna vara skattepliktiga utan skatteeffekter. Utrymmet är dock begränsat till 20–30 % av den egna begravningsverksamheten och torde förutsätta att tjänsterna tillhandahålls med samma resurser som används för att bedriva den egna begravningsverksamheten. Skulle en huvudman anställa ytterligare personal, köpa ytterligare maskiner etc. för att kunna tillhandahålla tjänster till andra finns en risk för att dessa inte längre anses ingå i samma förvärvskälla som den egna begravningsverksamheten och därmed är det inte möjligt att göra en huvudsaklighetsbedömning.

5.3.2.3 Slutsatser rörande skatteeffekter vid samverkan inom begravningsverksamheten

Eftersom Skatteverket för närvarande anser att alla församlingar och samfälligheter ska beskattas som enskilda skattesubjekt kan skattekonsekvenser uppkomma vid transaktioner mellan dessa. Det är dock endast transaktioner som görs inom ramen för en näringsverksamhet som beskattas. Om tillhandahållandet ingår som ett led i den allmännyttiga verksamheten eller ingår i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga ändamål beskattas det normalt inte. Med nuvarande rättstillämpning kan frågan om vilka skatteeffekter som uppkommer vid samverkan inom Svenska kyrkan på en övergripande nivå förenklat delas upp i två delfrågor:

- Sker det en transaktion mellan två juridiska personer?
- Ingår denna transaktion i en näringsverksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga ändamål?

Det är naturligtvis också möjligt att samverkan kan ske genom andra juridiska personer t.ex. genom att två eller flera församlingar bildar en ekonomisk förening eller ett aktiebolag för att utföra vissa gemensamma uppgifter åt församlingarna. I dessa fall kommer dock all verksamhet i en sådan juridisk person att beskattas fullt ut då de inte har någon möjlighet att bli inskränkt skattskyldiga på samma sätt som Svenska kyrkan.

Om man mer specifikt tittar på begravningsverksamheten och närliggande tillhandahållanden kan frågan om vilka skatteeffekter som uppkommer vid olika former av samverkan inom begravningsverksamheten systematiskt delas upp i tre delfrågor:

1. Vem tillhandahåller varan/tjänsten?
 - Huvudmannen
 - Annan enhet inom Svenska kyrkan
 - Annan juridisk person, t.ex. aktiebolag, ekonomisk förening
2. Vad avser varan/tjänsten?
 - Vara/tjänst enligt begravningslagen
 - Vara/tjänst av kvalificerat allmännyttig karaktär eller med naturlig anknytning till sådan vara/tjänst
 - Övriga varor och tjänster
3. Ingår den tillhandahållna varan/tjänsten i en självständig verksamhet (förvärvskälla) som till huvudsaklig del utgör sådan verksamhet som har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet?

Baserat på den beskrivning som lämnats ovan och möjliga utfall av ovanstående frågor kan effekterna av samverkan inom begravningsverksamheten systematiskt sammanfattas på följande sätt.

Tabell 7. Skatteeffekter vid samverkan

Vara/tjänst Tillhandahållare	Vara/tjänst enligt begravningslagen	Vara/tjänst i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet	Övriga varor och tjänster
Enhet inom Svenska kyrkan som är huvudman för begravningsverksamheten	Skattefri	Skattefri	Skatteplikt
Annan enhet inom Svenska kyrkan (eller annat trossamfund eller ideell förening)	Ej tillämpligt	Skattefri	Skatteplikt
Annan juridisk person: aktiebolag, ekonomisk förening etc	Ej tillämpligt	Skatteplikt	Skatteplikt

Av ovanstående kan man dra bl.a. följande slutsatser:

- ◆ Alla former av samverkan som innebär att tjänster tillhandahålls från t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar innebär skatteeffekter i form av moms och inkomstskatt.
- ◆ Vid samverkan mellan befintliga huvudmän finns ett visst utrymme för samverkan utan skatteeffekter med stöd av den s.k. huvudsaklighetsbedömningen. Med nuvarande rättstillämpning är dock utrymmet begränsat eftersom samverkan inom huvudsaklighetsbedömningen måste ske med respektive huvudmans befintliga resurser och inte får överstiga 20–30 % av huvudmannens egen verksamhet. Samverkan i större skala riskerar att beskattas i form av moms och inkomstskatt.
- ◆ En förändring av huvudmannaskapet skulle kunna skapa större utrymme för samverkan utan skatteeffekter. Om syftet med samverkan i första hand är att skapa effektivitet genom att samordna resurser i större enheter och/eller över ett större geografiskt område skulle ett gemensamt huvudmannaskap för ett sådant större område skapa större förutsättningar för samverkan utan skatteeffekter.

Sammanfattningsvis kan man i skattehänseende dra slutsatsen att en utökad samverkan i form av färre huvudmän med egna resurser och huvudmannaskap för ett större område sannolikt skulle kunna etableras och bedrivas utan skatteeffekter i form av moms och inkomstskatt. Vid samverkan mellan dessa större huvudmän eller mellan huvudmännen och andra församlingar skulle skatteeffekter fortfarande kunna uppkomma.

Det finns vidare ett visst utrymme för samverkan utan skatteeffekter mellan befintliga huvudmän med stöd av den s.k. huvudsaklighetsbedömningen. En utökad samverkan utan förändring i huvudmannaskapets indelning innebär dock att fler varor och tjänster kommer att tillhandahållas mellan olika enheter inom Svenska kyrkan. Eftersom tillhandahållanden i en sådan situation inte kommer att ske inom ramen för tillhandahållarens huvudmannaskap kommer de allmänna principerna att gälla för bedömningen om tillhandahållandet är skattepliktigt eller inte. Med Skatteverkets nuvarande tillämpning av reglerna finns det en risk att en utökad samverkan kommer att leda till fler ärenden där Skatteverket och Svenska kyrkan gör olika bedömningar av vilka tillhandahållanden som kan anses ha naturlig anknytning eller omfattas av huvudsaklighetsbedömningen. Beroende på hur en utökad samverkan sker finns det således en risk att de fördelar som en utökad samverkan medför måste ställas mot risken för fler skatteprocesser och en ökad skattekostnad.

5.3.2.4 Skatteeffekter vid överföring av begravningsverksamhet till annan huvudman m.m.

Frågan om beskattningseffekter vid överföring av tillgångar eller verksamheter från en enhet inom Svenska kyrkan till en annan ägare följer samma systematik som redogjorts för ovan. Har de tillgångar eller den verksamhet som säljs eller förs över ingått i en skattebefriad verksamhet beskattas inte heller överföringen eller försäljningen. Har tillgångarna däremot ingått i en skattepliktig verksamhet ska även försäljningen av tillgångarna beskattas. Undantaget från denna princip är försäljning av fastigheter där själva resultatet av fastighetsförsäljningen kan vara skattefritt trots att fastigheten ingått i en skattepliktig verksamhet.

Att föra över den lagreglerade begravningsverksamheten eller tillgångarna i en sådan från en befintlig huvudman till en ny ägare, ny huvudman eller annan, är således möjligt utan skatteeffekter. När det gäller överföring eller försäljning av

tillgångar som används i begravningsverksamheten men som inte ägs av huvudmannen blir skatteeffekterna beroende av säljarens skattesituation avseende den verksamhet som tillgångarna ingått i. En överföring av tillgångar från en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet är således i normalfallet skattefria. En överlåtelse av tillgångar som använts i skattepliktig verksamhet kommer däremot i normalfallet att beskattas.

5.4 Uppdraget – kyrkogården, administration och kremation

Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag ska anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan³⁸.

Denna bestämmelse i begravningslagen kan beskrivas som den grundläggande uppgiften för uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten. Till detta kommer skyldigheten att för varje allmän begravningsplats upprätta gravkarta och föra gravbok eller gravregister. Varje huvudman har också skyldighet att tillhandahålla kremation men behöver inte hålla eget krematorium. Denna grundläggande uppgift har stöd i begravningsverksamhetens administrativa förvaltning.

Verksamheten finansieras med begravningsavgiften. Av begravningslagen framgår vilka tjänster som tillhandahålls utan kostnad. Fler uppgifter som bekostas via begravningsavgiften utan att vara omnämnda i begravningslagen är drift och underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier, åligganden enligt begravningslagen och andra lagar och förordningar samt den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna³⁹.

Varje huvudman har ansvaret för att uppdraget blir utfört inom det egna förvaltningsområdet. I viss utsträckning och i olika former sker det i samverkan med andra huvudmän. Kremation och tillhandahållande av särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund är obligatoriska uppgifter för en huvudman. Här är samverkan särskilt vanlig eftersom man inte är skyldig att ha egna resurser för detta.

Utöver den lagbundna verksamheten kan huvudmannen erbjuda gravskötsel och andra tjänster som annars gravrättsinnehavaren ska ombesörja.

5.4.1 Kyrkogården

”Kyrkogårdar är kulturplatser där historia, arkitektur och religion möter människans mest centrala fråga – om liv och död. Här finns också den moderna vardagen, med grönytor som ska skötas, verksamhetsstyrning, resultat och ledarskap.”⁴⁰

5.4.1.1 Den nuvarande verksamheten

Vård och underhåll

Den bärande principen för kyrkogårdens skötsel och utveckling är: ”En begravningsplats ska hållas i ordnat och värdigt skick och den helgd som tillkommer de dödas vilorum ska alltid iakttas.”⁴¹

³⁸ Begravningslag (1990:1144) 2 kap. 1 §. Med territoriell församling avses också kyrklig samfällighet (1 kap. 1 § p 2). Av 2 kap. 1 § framgår också att kommun kan vara huvudman.

³⁹ Begravningsverksamheten SOU 1997:42 sid 79–80

⁴⁰ ur Broschyr för Samverkansgruppen för regionala kyrkogårdsfrågor i Lunds stift

⁴¹ Begravningslagen 2 kap. 12 §

Utöver detta finns särskilda lagar och föreskrifter som berör kulturminnen, bygg- och planfrågor, det gröna kulturarvet och arbetsmiljöfrågor.

I allmänhet är kyrkogårdarna mycket väl hållna även om förutsättningarna varierar kraftigt. Å ena sidan stora ytor med mångfald i utformning med både växtlighet och gravskick, med vård- och skötselplaner, med teknisk utrustning, arbetslag, kyrkogårdschef och möjlighet att utveckla. Å andra sidan traditionella ytor med gräs, buskar, träd och gravar i gammal kyrkogårdskultur, med personlig skötsel av en kyrkogårdsarbetare som med kyrkoherdens tysta medgivande är sin egen arbetsledare med sparsam utrustning och inriktning på att hålla kostnaderna nere. Det ena behöver inte vara sämre än det andra och däremellan finns en stor mångfald varianter.

Skillnaderna kan bero på yttre förutsättningar, ekonomi och traditioner. Men det finns normer som kan tjäna som vägledning för den ambitionsnivå som kan passa för olika kyrkogårdars särskilda förutsättningar. Kyrkogårdshandboken,⁴² som är utgiven av Movium vid SLU, innehåller olika standarder för skötsel och underhåll av vanligt förekommande ytor och anläggningar på kyrkogårdar och begravningsplatser. Här finns exempel som kan vara till vägledning för den enskilda kyrkogården med mål och riktlinjer för drift och underhåll. Nyckeltalsprojektet som drivs av Arbetsgivarorganisationen, SKKF och FSK⁴³ och med över 30 kyrkogårdsförvaltningar engagerade är ett verktyg för att stämma av den egna förvaltningens effektivitet. Med utgångspunkt från tre uppgifter – totalkostnad, antal gravplatser och kyrkogårdsyta – ges en möjlighet att jämföra egna kostnader med ett genomsnitt i Sverige.⁴⁴

Arbetet på kyrkogården spänner över ett brett fält med gravsättningar, skötsel av grönytor med buskar och träd, förtrogenhet med utrustning och maskiner, kunskap om miljö- och säkerhetsfrågor, underhåll av kulturarvet, dränering och omhändertagande av dagvatten m.m. Detta kan betraktas som en grundskötsel som ska vara dokumenterad i vård- och underhållsplaner.

Underhållsskulden

Underhållsskuld är en företeelse som förekommer allmänt i samhället som ett samlat begrepp för brister i olika avseenden på grund av eftersatt eller uteblivet underhåll. Orsaken är ofta otillräckliga ekonomiska förutsättningar under en längre tid. För begravningsverksamheten betyder detta att det inte har varit möjligt att upprätthålla nödvändig kvalitet i kyrkogårdens skötsel och följderna har blivit att bl.a. planteringar och kulturarv har försummats. En kyrkogårdschef ger en bild som beskriver läget:

Många träd har tagits bort och nya har inte återplanterats. Murar har ramlat och vi har inte haft möjlighet att återställa dem. Grusgångar har såtts igen för att det är lättare att sköta en gräsmatta. Buskar har föryngrats så många gånger att det nu måste bli omplantering. Kulturskyddade stenar har inte blivit åtgärdade. Vi arbetar oss successivt igenom men det kommer att ta lång tid och kosta mycket pengar innan vi är ikapp.

Situationen är inte unik. Brist på resurser har på många håll skapat en underhållsskuld med urholkat kulturarv och förändringar av det gröna rummet.

⁴² Kyrkogårdshandboken med kvalitetsbeskrivningar 2012, Movium Sveriges lantbruksuniversitet

⁴³ Föreningen Sveriges kyrkogårdschefer

⁴⁴ Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2014. Beställare av projektet är Anders Kristoffersson Utveckling AB.

En inventering av situationen och behov av åtgärder är ett första steg för att komma till rätta med situationen. En sådan inventering kan också innehålla en bedömning av hur mycket som kan göras i samverkan inom gemensam upphandling.



Bilden visar ett foto från Burs kyrkogård, Visby stift från 1947 (foto Karl Cajmatz) från RAÄ:s kulturmiljöbilder samt ett foto från samma vinkel från 2015 (foto Johan Arvidsson). Jämförelsen visar ett förlorat kulturarv genom ett successivt borttagande av gravkullar, växtlighet, ramar, häckar och grus. Kvar är stående gravvårdar samt gräsmatta. Den tidigare så intensivt och välskötta närmiljön har ersatts med en betydligt enklare och mera extensivt skött miljö. Många till synes små förändringar har skapat en totalt förändrad kulturmiljö. Sannolikt en vanlig utveckling på de flesta av våra kyrkogårdar. Text: Johan Arvidsson

Utveckling och inskränkning

Kyrkogården har en lång tradition som plats för sorgens vila vid minnet av nära och kära. Så är det naturligtvis fortfarande men i dag är bilden inte lika enhetlig. Särskilt i större tätorter finns kyrkogårdar som förutom att erbjuda en rogivande plats för sorgearbetet också har utvecklats till öppna besöksmål – en grön oas för rekreation och meditation, människors möten, kulturhistoria, studiebesök från skolor och dagis m.m.

Även om det finns standarder för kyrkogårdsskötseln är det inte möjligt och inte heller meningen att alla kyrkogårdar ska förvaltas och utvecklas i samma riktning eller omfattning. Tvärtom, i det avseendet är det viktigt att varje kyrkogård kan ha sin egen karaktär och inriktning som erbjuder upplevelser som passar in på orten eller storlek och kultur.

Den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår ska ses som ett hjälpmedel för verksamheten i flera dimensioner. Här är ett instrument för ledning och personal till en gemensam förståelse för vad uppdraget innebär och hur det kan utformas och utvecklas. Det kan gälla etiska riktlinjer och frågor om värdegrund. Kulturarvet står redan i fokus liksom de gröna frågorna som samtidigt hör samman med naturvärden och vikten av att bevara biologisk mångfald.

Men det finns också kyrkogårdar där förutsättningarna är otillräckliga och därför inte medger större satsningar. Snarare är det fråga om att inskränka på grundskötseln

i stället för att utveckla verksamheten. Många små enheter har inte möjlighet att hålla den nivå som kyrkogårdsskötseln behöver i dag. Detsamma gäller utrustning. Det betyder i sin tur svårigheter att erbjuda attraktiva tjänster eller möjlighet till inspiration genom studiebesök utanför närområdet. Med dessa förutsättningar räcker resurserna inte till för att köpa in specialistkompetens för större förändringsarbeten eller andra särskilda frågor.

En väl organiserad ledning hör till det som oftast kommer på tal när behov i kyrkogårdsskötseln behandlas; ”en person som kan reglerna och frågorna” med citat från utredningens enkät. Alla kan inte ha en kyrkogårdschef men det som bör eftersträvas är att det också i mindre enheter ska finnas en arbetsledare som har en grön utbildning i botten. Eftersom det råder brist på arbetskraft med grön utbildning är det viktigt att arbetsledningen har god kompetens. Arbetsledaren i större förvaltningar – kyrkogårdschef eller kyrkogårdsingenjör – behöver ha erfarenhet av ledarskap, kanske också en förvaltningsbakgrund med ekonomi och i ett mångkulturellt område även kunskap om andra religioner.

Genomgående betonas betydelsen av bra delegationsordningar. Med den utveckling begravningsverksamheten har genomgått och genomgår ställs dessutom krav på att både förtroendevalda och anställda har insikter bl.a. om miljö- och säkerhetsfrågor, kulturarv och andra religioners gravseder. En vanlig uppfattning är också att den sakkunskap som fanns i kyrkogårdsnämnderna inte är lika självklar i ett kyrkoråd bl.a. för att det inte finns tillräcklig tid för begravningsverksamhetens frågor. I det avseendet är ett särskilt kyrkogårdsutskott en kompensation som – där det inte finns – efterfrågas också i mindre enheter.

5.4.1.2 Förutsättningar vid samverkan

Kyrkogårdarna är unika inslag både i tätort och på landsbygd. De representerar värden som är viktiga att bevara och utveckla. Sakkunnig arbetsledning liksom kunnig personal är av avgörande betydelse. De närmaste åren väntas stora pensionsavgångar bland kyrkogårdsarbetare samtidigt som det är brist på utbildad personal inom trädgårdssektorn. Till detta kommer på sina håll svårigheter att erbjuda heltidstjänster. Ensamarbete och otillräcklig utrustning och maskinpark kan också bidra till försämrade förutsättningar.

Aktuell samverkan

I dag sker samverkan övervägande genom överenskommelse mellan enskilda huvudmän. Formerna varierar från enstaka tillfällen till ett långsiktigt arrangemang. Avtal förekommer särskilt vid längre samverkan medan enstaka insatser troligen ofta sker på muntlig grund. Sådan samverkan kan gälla gravgrävning och andra tyngre arbeten där det av praktiska eller formella skäl behöver vara mer än en person. Administration är ofta knuten till mer långsiktig samverkan. I viss utsträckning förekommer det också att flera huvudmän går samman vid gemensamma behov. Nyttjande av maskiner och verkstadstjänster är exempel på samverkan över längre tid. Utbildning samt upphandling av specialisttjänster och växter kan vara långsiktig samverkan men med mer oregelbunden frekvens.

I många fall är samverkan så enkelt som att ringa till grannen eller annan som man har närmare kontakt med. Här har de regionala nätverken en särskild betydelse som brobyggare och samtidigt som forum för erfarenhetsutbyte och fortbildning. Det förekommer också att nätverk svarar för mer konkret samverkan. Så har t.ex. KRÖ (Kyrkogårdsfrågor Region Öst) efter upphandling slutit ett avtal med ett företag i regionen som nätverkets medlemmar kan utnyttja för köp av utplanterings-

blommor. Även i övrigt förekommer samverkan inom ett bestämt geografiskt område, t.ex. ett kontrakt eller en kommun. Behov av särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund är ett annat och vanligt exempel på samverkan i en vidare krets.

Behov av samverkan

I den enkät som genomförts under utredningen och som redovisas på annan plats ställdes frågan om behov av samverkan inom fyra områden med anknytning till kyrkogårdsskötseln: Inköp/upphandling, grävarbeten, vård och underhåll samt anläggningsfrågor. Svaren fördelades på åtta tätortsgrupper⁴⁵.

Totalt sett prioriterades inköp och upphandling högst. Det gäller särskilt i grupperna mindre tätort och landsbygd men det var genomgående hög värdering för samverkan på detta område. Särskilt upphandling efterfrågas. Som exempel gavs inköp av växter och blommor – gärna i form av ett ramavtal. Ett annat objekt gällde kvalificerade maskiner; antingen för delat ägande eller att en församling tillhandahåller maskinen åt övriga.

Något lägre men likvärdigt prioriterades samverkan i vård och underhåll samt anläggningsfrågor. I båda fallen gällde det planer för skötsel och särskilt trädvård som är mest efterfrågat i glesbygd. Arborist nämns men också kyrkogårdsingenjör och landskapsarkitekt. Detta är specialisttjänster som vanligen är knutna till större enheter. Dessutom finns konsulter vars tjänster kan bli föremål för samverkan i gemensam upphandling.

Samverkan i grävarbeten hade något lägre efterfrågan. Det är inte orimligt eftersom det i hög grad hör till den löpande verksamheten som inte alltid behöver lösas i samverkan. Svaren tyder för övrigt också på att det ofta redan finns avtal med lokal entreprenör.

Huvudmannaskap inom nuvarande lokal struktur

De tjänster som behöver tillföras är tjänster med speciell kompetens. Slutsatsen av detta kan bli att de flesta församlingar i övrigt klarar sig på egen hand och inte har behov av särskild förstärkning. Så är det säkert, men låg grad av övrig samverkan kan ha andra orsaker. Det kan t.ex. bero på att det förutom grävarbeten finns få uppgifter på kyrkogården som lämpar sig att samverka om annat än vid speciella uppgifter. Sporadisk rådfrågning, erfarenhetsutbyte och utbildning tänks inte som en del av verksamheten och syns därför inte i en enkät. Andra skäl kan vara att man sköter sin verksamhet och inte ser behovet av utveckling eller annan förnyelse. Dessutom är momsens tröskel som ofta bidrar till tveksamhet om samverkan.

Utjämningseffekten i den nya formen för begravningsavgiften kan påverka hur samverkan i den nuvarande strukturen utvecklas. För församlingar som ges möjlighet till ökad tilldelning av begravningsavgift jämfört med tidigare kan den egna förmågan att klara grundskötsel och utveckling stärkas. Det skulle i så fall betyda mindre samverkan. Samtidigt finns det som tidigare nämnts gränser för hur mycket en lokal verksamhet kan expandera. Det är därför ett rimligt antagande att den samverkan som finns i dag i stället kommer att öka i omfattning givet att merkostnaden för moms inte blir en kraftfull broms. En ökning har också övervägande varit den allmänna meningen i enkät och vid rådslag. I några utsagor har det även betonats att en ökad samverkan behöver kombineras med bredare innehåll, större samordning och mer inriktning på utveckling.

⁴⁵ Se tabell under kapitlet 4.1 avsnittet Behov av samverkan

Huvudmannaskap inom vidgad struktur

Med större enheter skulle nuvarande samverkan i huvudsak bli en intern angelägenhet inom förvaltningsområdet. Denna samverkan skulle också utvidgas till att omfatta allt inom begravningsverksamheten. Aktuella erfarenheter på en sådan struktur kan som tidigare beskrivits hämtas från pastorat som bildades den 1 januari 2014 – den tidigare totala pastoratssamfälligheten som ombildades till ett pastorat med 13 församlingar inom en stor kommun och det mindre landsbygdspastoratet med sju församlingar som utgör del av en kommun. I båda exemplen finns många fördelar som bidrar till kvalitet och kyrkogårdens utveckling, t.ex. större arbetslag, modern och större maskinpark samt betydelsen av kompetens i ledningen. Nackdelar kan vara längre transporter och risk att förlora den personliga kontakten med dem som besöker kyrkogården. Ytterligare erfarenheter finns närmare beskrivna under avsnitt 8.5.3 Huvudmannaskap i vidgad struktur.

5.4.2 Administration

5.4.2.1 Den nuvarande verksamheten

Begravningsverksamhetens administration beskrivs som ”de rättsliga uppgifter som enligt begravningslagen åvilar den som innehar en begravningsplats”⁴⁶. Det finns ingen samlad beskrivning av vad detta innebär utan det framgår av olika bestämmelser i begravningslagen och begravningsförordningen. Bland annat anges att det för varje allmän begravningsplats ska finnas en gravkarta och föras gravbok eller gravregister.⁴⁷

Begravningsverksamheten innehåller också myndighetsutövning. Utöver de grundläggande författningarna ska därför förvaltningslagen tillämpas när en huvudman handlägger enskilda ärenden enligt begravningslagen⁴⁸. Vidare finns bestämmelser om rätten att ta del av handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen⁴⁹ samt andra regler för begravningsverksamheten som också berör det administrativa arbetet.

Förutom den rättsligt reglerade verksamheten erbjuder flertalet huvudmän tjänster främst ifråga om gravskötsel. Denna serviceverksamhet är avtalsreglerad och utförs mot särskild ersättning.

Under utredningen har jag genomfört en avgränsad undersökning om begravningsadministrationen till ett mindre antal församlingar. Den redovisas i kapitlet 4.3 under avsnittet Enkät och samtalsintervjuer om begravningsadministration. Syftet var att få mer information om denna sektor i begravningsverksamheten. Följande redovisning bygger bl.a. på denna undersökning.

Uppgifter och utförande

Varje gravsättning ger upphov till ett flertal administrativa åtgärder, särskilt med anknytning till gravbok, gravkarta och gravrätt. I anslutning till registreringsarbetet förekommer förberedelser och uppföljning som kan vara både omfattande och tidsödande. Det kan gälla kontakter med bl.a. begravningsbyrå, krematorium, myndigheter och anhöriga. Den nödvändiga samordningen med kyrkogårdspersonalen upprätthålls ofta med elektronisk utrustning som med tillgång till gravkartan på

⁴⁶ Staten och trossamfunden, Proposition 1998/99:38, sidan 99

⁴⁷ Begravningslag 1990:1144 2 kap. 5 §

⁴⁸ Begravningslag 1990:1144 11 kap. 10 §

⁴⁹ Lag om Svenska kyrkan 1998:1591 § 10

kyrkogården ger möjlighet att bl.a. boka och registrera både tid och plats för gravsättningar.

Inför den senaste indelningsförändringen 1 januari 2014 då många hittillsvarande huvudmän förenades i större förvaltningar påbörjade många en översyn av gravbok och gravkarta. Den ovan nämnda enkäten visar att de flesta gravböcker nu är uppdaterade och i allt högre grad förs digitalt. Motsvarande översyn av gravkartor har inte fullbordats i samma utsträckning. Främst mindre och särskilt de minsta enheterna uppger att gravkartan fortfarande förs på papper.

Den administrativa handläggningen av serviceverksamheten avser främst gravskötsel och är på sina håll omfattande. Även om tjänsten är ett frivilligt åtagande så finns det ett nära samband med övrig administration och i praktiken samordnas arbetet eftersom de digitala gravprogrammen också har funktioner för gravskötseln.

Begravningsadministrationen är ofta samlokaliserad till församlingsexpeditionen. Det främjar enheten i församlingens arbetslag och kan ses som en bekräftelse på att begravningsverksamheten ingår i församlingens uppdrag. Med hänsyn till det statliga uppdraget och särredovisning i ekonomin förutsätter det dock en tydlig åtskillnad ifråga om t.ex. arkivhållning och nyttjande av utrustning. Separat expedition förekommer vanligen i större enheter och är ofta belägna i anslutning till kyrkogård eller annan begravningsplats. Det är på många sätt en praktisk lösning som också ger bra förutsättningar att hålla ihop arbetslag och verksamhet men också underlättar t.ex. särredovisningen.

Kontakten med allmänheten

Frågor om gravsättning och gravrätt medför ofta kontakter med allmänheten. Vanligen sker det via telefon eller vanlig brevpост. Det finns i allmänhet också möjlighet till personliga besök, dagligen eller vid mindre enheter begränsat till 1–2 timmar i veckan. I den utförda enkäten uppges besöksfrekvensen vara förhållandevis låg – ofta inget eller ett par besök i veckan. Någon form av tillgänglighet förutsätts dock eftersom förvaltningslagen föreskriver en regelbunden serviceskyldighet ifråga om allmänna handlingar.

Personal

I mindre enheter är det inte ovanligt att en anställd ensam svarar för begravningsadministrationen. Ofta sker det på deltid och i kombination med andra uppgifter inom begravningsverksamheten eller församlingens allmänna kanslifunktion. Kombinerade tjänster är mycket vanligt. Separata tjänster förekommer främst vid större enheter men också här finns exempel på tjänster som kombinerar olika uppgifter.

Även vid mindre enheter förekommer att flera svarar för begravningsadministrationen i en arbetsfördelning. Det är uppgifter som ofta ingår som underlag i större tjänster. Lösningen ger ändå förutsättningar för back-up och mindre sårbarhet i begravningsadministrationen förutom att det också ger möjlighet att erbjuda bättre anställningsförhållanden.

Flera med kombinerad tjänst som muntligen delat med sig av synpunkter i samband med den genomförda undersökningen beskriver sitt arbete som en integrerad uppgift utan tydlig åtskillnad i arbetstid. Ofta får behovet av aktuell åtgärd styra, något som inte sällan innebär avbrott i pågående arbete. Här kan somliga som har mindre tid avsatt för begravningsverksamheten uppleva att det är svårt att hinna med uppgifterna. Den blandade arbetstiden kan också medföra att det inte finns utrymme för att sätta av tid för fortbildning för begravningsadministrationen.

5.4.2.2 Förutsättningar vid samverkan

Några utgångspunkter

Begravningsverksamhetens administration förutsätter god kännedom om gällande lagar. Regleringen är omfattande, delvis detaljerad men i andra fall med utrymme för tolkning som ställer krav på kunskap och erfarenhet av frågor som förekommer mera sällan. Bred kompetens, enhetliga rutiner för säker och snabb handläggning, tillgänglighet, service och möjlighet att upprätthålla kontinuitet i verksamheten vid semestrar och sjukdom är faktorer som främjar rättssäkerheten.

Sakkunnig och certifierad begravningsadministration

För att jämna ut och stärka kompetensen i begravningsadministration föreslår jag med förebild från kyrkobokföringen att det inrättas ett uppdrag som sakkunnig i begravningsadministration. Uppdraget knyts till stiftet men kan utföras som ett arvoderat uppdrag av en person som är anställd i en församling med lång erfarenhet och goda kunskaper på området. Uppgiften blir att vara resurs för rådgivning och kursverksamhet inom stiftet. I anslutning till detta föreslår jag också att en särskild kompetensnivå införs för den som arbetar med begravningsverksamhetens administrativa uppgifter med benämningen certifierad för begravningsadministration. Förslaget utvecklas närmare i kapitel 8.4 Några särskilda frågor i avsnittet Certifierad begravningsadministration.

Aktuell samverkan

Den samverkan som tidigare bedrivits vid Uddevalla pastorat har från den 1 september 2015 förts över till Göteborgs stifts administrativa servicebyrå. Servicebyrån tillhandahåller tjänster enligt ett standardavtal med fördelat ansvar mellan servicebyrå och församling. Servicebyrån arbetar med gravbok och gravrätt samt gravskötsel medan församlingen svarar för bokningar och gravsättning samt det som rör myndighetsutövning. Finansiering inklusive moms sker genom fakturering.

För övrigt väljer många enheter att satsa på kombinerade tjänster inom den egna organisationen. Det har inte varit möjligt att fastställa hur vanlig denna samverkan är men svaren i enkäten vittnar om stor spridning. Att många uppfattar det som en konstruktiv lösning framgår av kommentarer som "Församlingsverksamheten och begravningsverksamheten kompletterar varandra på expeditionen".

Behov av samverkan

Uppgifterna inom begravningsverksamhetens administration styrs av ett enhetligt regelverk som ska tillämpas lika över hela landet. Den lokala variation i utförandet som i viss utsträckning är naturlig i kyrkogårdsskötseln är inte lämplig i det administrativa arbetet. Den differentierade strukturen riskerar att skapa en ojämn standard och rättsosäkerhet. Begränsad typ av ärenden, kombinationstjänster och risk för sårbarhet vid ledigheter och vakanser är exempel som sätter gränser för en förvaltnings förmåga.

Mot denna bakgrund har samverkan i begravningsadministration efterfrågats under utredningen i såväl enkät⁵⁰ som vid samråd. Som skäl anges bl.a. att det är en lagstyrd verksamhet som förutsätter likvärdig behandling och enhetliga arbetsrutiner. Man lyfter fram vikten av förstärkning genom större arbetslag, god kvalitet

⁵⁰ Här avses den enkät om begravningsverksamheten i allmänhet som i ett tidigt skede av utredningen riktades till alla församlingar. Också i kommentarer till den andra enkäten har uttalats stöd för ökad samverkan.

på service liksom att kontakten med allmänheten inte längre är så beroende av möjligheten till personliga besök.

Huvudmannaskap inom nuvarande lokal struktur

Även i fortsättningen är samverkan inom den egna enheten med kombinerade tjänster rimligen den lösning som ligger närmast till hands för många. Det är smidigt för verksamheten i församlingen. På minussidan kan ökad sårbarhet liksom svårigheter att hålla bred och aktuell kompetens bestå.

Alternativ 1A i utredningens förslag kan utformas till samverkan där en församling tillhandahåller administrativa tjänster åt en eller flera församlingar. Huvudmannaskapet berörs inte men däremot kan också myndighetsutövningen delegeras förutsatt att det sker till en angiven person eller grupp av personer. Detta ger förutsättningar för en sammanhållen och kompetent administrativ funktion i lämplig form för samverkan med kyrkogårdsskötseln i respektive församling. Beroende på omfattningen av samverkan kan möjligheten till kombinerad tjänst minska i motsvarande grad.

Administrativ samverkan för begravningsverksamheten vid en servicebyrå inom stiftsorganisationen ska ses i samband med att stiftet allmänt får ett utökat samordningsansvar. Hittills är det endast i Göteborgs stift som tjänster tillhandahålls för begravningsadministration. Enligt uppgift finns det för närvarande inte heller planer på att ta upp detta inom det servicebyråprojekt som samordnas på den nationella nivån. Däremot kan motsvarande lösning också tillämpas t.ex. genom att en större förvaltning erbjuder administrativa tjänster åt flera andra.

En annan möjlighet är att flera huvudmän bildar en egen servicebyrå. Det kan vara i form av ett aktiebolag eller ekonomisk förening som ägs och styrs av huvudmännen. Detta blir en självständig juridisk person som församlingarna kan köpa tjänster från som dock beskattas fullt ut.

Frågan om beskattning vid samverkan behandlas i avsnittet Närmare om beskattning av begravningsverksamheten. Där framgår att också tjänster som tillhandahålls av en församling till en annan normalt är momspliktig. Det finns ett visst utrymme för skattefrihet men det träffar endast samverkan i liten skala. Möjligheten är större om en stor förvaltning tillhandahåller tjänst till en mindre men det ger knappast utrymme för en mer omfattande samverkan. Det innebär att man vid samverkan inom den nuvarande strukturen behöver kalkylera med en merkostnad motsvarande moms och med detta som utgångspunkt bedöma värdet av samverkan.

Huvudmannaskap inom vidgad struktur

Liksom för kyrkogårdsskötseln skulle större enheter medföra att det som i dag är extern samverkan blir en intern angelägenhet inom förvaltningsområdet. Likaså skulle denna samverkan inrymma hela begravningsverksamheten. Det finns ett starkt stöd för en sådan lösning. Många menar att samverkan i en reglerad större form bäst svarar mot begravningsverksamhetens behov i dag.

Större enheter betyder mindre sårbarhet och tillgång till bredare kompetens med möjlighet till såväl ökad rättssäkerhet som bättre service till allmänheten. Organisationen skulle bli mer sammanhållen och samtidigt tillräckligt flexibel för att kombinera en central begravningsadministration med lokal kyrkogårdsskötsel. Det är också en form som passar in i begravningslagens definition av huvudman.

Lösningen kan tillämpas i enheter där församlingens hela verksamhet går samman i en större enhet liksom i särskilda samfälligheter. Med samfälligheter finns dock också nackdelar som blir kännbart för många församlingar. Kombinerade

tjänster skulle upphöra eller behöva köpas vid samverkan med församlingar inom samfälligheten. I dag används utrustning och särskilt maskiner i både begravningsverksamhet och församlingsverksamhet. Detta behöver nyanskaffas eller hyras mot kostnad med moms. Den pastorala ledningen skulle förändras och försvagas samtidigt som det lokala inflytandet minskar även i övrigt.

5.4.3 Kremation

Krematorier får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller en församling⁵¹. Det finns inte heller någon skyldighet för varje församling att hålla eget krematorium. Däremot ingår det i huvudmannaskapet att tillhandahålla kremation. I takt med att kremationseden spreds valde också många församlingar att uppföra egna krematorier. Resultatet har blivit att flera krematorier kan vara belägna inom några mils omkrets medan det på andra håll är stora avstånd.

Det finns i dag 59 krematorier i landet (mars 2015) varav 56 under det kyrkliga huvudmannaskapet. Det innebär att omkring 10 % av huvudmännen har eget krematorium. Utöver det egna behovet utförs kremationer på uppdrag från församlingar som saknar eget krematorium. Prissättningen är fri. För de fall då den avlidna inte är folkbokförd hos uppdragsgivaren finns en särskild clearingtaxa fastställd av Kammarkollegiet.

5.4.3.1 Dagsläget

Antalet krematorier har minskat efterhand samtidigt som spridningen är ojämn över landet. Tillgången på kremationstjänster ska dock inte bara bedömas utifrån antalet krematorier utan också efter deras kapacitet, dvs det antal kremationer som kan utföras vid ett krematorium under ett år enligt gällande tillstånd från länsstyrelsen⁵². Också i det perspektivet är fördelningen ojämn som framgår av SKKF:s sammanställning 2010⁵³.

- ◆ I norra Sverige svarar kapaciteten mot efterfrågan, men över tid beräknas efterfrågan öka
- ◆ I Stockholms län och Skåne län är kapaciteten i dag större än efterfrågan och kan bedömas förbli så
- ◆ I Mälardalsområdet och Västsverige svarar kapaciteten mot efterfrågan i dag, men inom kort kommer kapaciteten att vara för låg i förhållande till efterfrågan (*Anm: Till följd av utbyggnad hos några huvudmän kan en viss förbättring motses från 2015*)
- ◆ I övriga landet stämmer kapacitet och efterfrågan, men i ett något längre perspektiv kommer efterfrågan att överstiga kapaciteten.

Till detta ska läggas att det på många håll finns liten eller ingen marginal för tekniska fel som kan medföra att ett krematorium behöver stängas en tid.

SKKF:s undersökning visar också att gränsen för att det ska vara lönsamt att driva ett befintligt krematorium går vid ca 500 kremationer per år. Det förutsätter dock att det inte finns några större krav på upprustning eller ombyggnad av fastigheten. Vid nyuppförande beräknas gränsen för lönsamhet öka med ytterligare några hundra kremationer. Detta är nivåer som ett flertal krematorier inte når upp till i dag.

⁵¹ Begravningslagen 1990:1144; 1999:306

⁵² Länsstyrelsens tillstånd är grundat på en miljöprovning av reningsgraden vid krematoriet.

⁵³ Krematorieverksamheten – kartläggning och analys, SKKF 2010

Kremation som utförs på uppdrag åt annan församling är i många fall reglerad genom avtal mellan parterna. Detta är ofta förknippat med en back-up-lösning ifall det ordinarie krematoriet råkar ut för ett driftstopp eller behöver stängas av annan anledning. Förutom den egna verksamheten påverkas då också möjligheten att utföra kremationer åt annan församling. Om det inte finns ett avtal kan denna stå utan tillgång till krematorium. Detta kan medföra kostnadskrävande lösningar antingen utanför närområdet eller i längden behov av att bygga ett eget krematorium.

5.4.3.2 Framtiden

2014 utfördes 71 280 kremationer vilket var 80 % av det totala antalet avlidna⁵⁴. Det är ungefär samma frekvens som året innan och det finns tecken på att det totala antalet kremationer är på väg att plana ut. Däremot kan man förutse en omfördelning i landet. Orter med eget krematorium har förhållandevis högre frekvens än andra orter, men utvecklingen pekar mot en förskjutning med jämnare spridning av en fortsatt hög kremationsfrekvens. Delvis beror det på inflyttning till orter som saknar krematorium, t.ex. storstadsområdenas förorter. I glesbygdsområden och andra områden utanför storstäder samt i större orter i övrigt är kremationsandelen lägre och också där efterfrågas nu i allt större utsträckning skötsel fria gravskick⁵⁵.

Varje församling kan i princip hålla ett eget krematorium. Det har dock aldrig utnyttjats i någon större utsträckning. Under senare år har trenden snarast varit den motsatta i och med att ett antal krematorier har avvecklats. Med skärpta miljökrav och stora investeringskostnader för upprustning av lokaler kan man inte heller utesluta en fortsatt minskning. På något håll prövas visserligen möjligheten att bygga nytt och det finns exempel på att ett krematorium återöppnats för att stärka kapaciteten i egen region, men det är vanligare att befintliga krematorier byggs om och får utökad kapacitet. En form av kraftsamling på vissa håll som i sin tur kan medföra att krematorier med lägre kapacitet i regionen kommer att avvecklas i stället för att ta på sig dyra utvecklingskostnader⁵⁶.

I nämnda undersökning bedömer SKKF att i nationellt perspektiv blir en ökad kremationskapacitet nödvändig under den kommande tjugoårsperioden. Eftersom det inte föreligger en skyldighet att hålla eget krematorium intar kremationen en särställning inom begravningsverksamheten genom att den i praktiken förutsätter samverkan. I själva verket handlar det om att 10 % av huvudmännen ska försörja övriga drygt 600 huvudmän med kremationstjänster.

5.4.3.3 Nästa steg

Länsstyrelsen svarar för tillsyn av krematorieverksamheten och är också den instans som ger tillstånd för verksamhet efter miljöprövning. Det finns emellertid inget forum med övergripande ansvar för samordning av krematorieverksamheten. Med tanke på det förhållandevis låga antalet krematorier och deras ojämna spridning och kapacitet i förhållande till det stora behov av kremationstjänster som numera gäller, blir behovet av samordning allt större. Med hänsyn till detta föreslår jag att frågan om hur samordning bäst kan lösas sker i samråd med berörda länsstyrelser.

I anslutning till en sådan samordning behövs även kunskap om och planering för hur krematorieverksamheten kan förväntas utvecklas på sikt. För detta behövs en nationell utvecklingsplan för att säkra kapacitet över hela landet. Jag lägger fram ett

⁵⁴ SKKF:s tidning Kyrkogården nr 2/2015

⁵⁵ Krematorieverksamheten – kartläggning och analys, SKKF 2010

⁵⁶ SKKF:s tidning Kyrkogården nr 2/2015

förslag också om detta i ett avsnitt under rubriken 8.4 Några särskilda frågor. Förslaget innebär att Rådet för begravningsverksamhet får i uppdrag dels

- att kartlägga det långsiktiga behovet av tillräcklig kremationskapacitet över hela landet och att vidta de åtgärder som rådet finner nödvändiga
- att verka för ett förtydligt ansvar för berörda länsstyrelser att i sin planering inbegripa kremationsverksamhetens utveckling
- att i samarbete med de organisationer som inrättat rådet svara för att pastoratens, församlingarnas och de berörda kommunernas kunskaper ges en plats i denna process.

6 Samverkan i begravningsverksamheten – några exempel i dag

6.1 Intern samverkan

Vid samråden har inte sällan framhållits att det redan finns en utbyggd och rationell samverkan inom många församlingar. Det har kommit att kallas intern samverkan och syftar på de tjänster som kombinerar uppgifter i begravningsverksamheten och församlingens övriga verksamhet särskilt inom ekonomi, administration och kyrkvaktmästares yttre och inre tjänst. Samtidigt måste man hålla i minnet att det handlar om två arbetsområden som lika mycket hör till församlingens verksamhet. Förespråkarna menar att ett sammanhållet arbetslag gör den totala organisationen starkare samt att olika uppgifter kan samordnas med framförhållning och planering.

Uppfattningen har inte fått stå oemotsagd. Från begravningsverksamhetens sida förklarar man att kontinuiteten i arbetet på kyrkogården störs av kompensation för söndagstjänst och gudstjänster på vardagar. Planeringen försvåras av att åtagandet ofta handlar om att rycka in med kort varsel vid tillfällig personalbrist. I undersökningen om gravadministration som genomförts i utredningen har också administrativ personal vittnat om liknande erfarenheter.

I utredningen har framkommit att begravningsadministrationen ofta är kombinerad med andra tjänster och att särskilt de som är ensamma i uppgiften kan uppleva detta som ett problem. Pågående arbete störs genom telefonsamtal eller besök i andra ärenden, alternativt att tiden inte räcker till när arbetsmängden i andra ärenden behöver tas om hand. Kombinationen avser ofta övrig administration men även ekonomi eller annan inre tjänst t.ex. som receptionist eller vaktmästare i kyrkan.

Utredningen har inte kartlagt i vilken omfattning kombinationen inre och yttre tjänst för kyrkvaktmästare förekommer. Intrycket från samråd och samtal är att i större enheter är kombination av dessa tjänster mindre vanligt jämfört med administrativa tjänster. Det indikerar i så fall att svårigheter med planering och kontinuitet i kyrkogårdsskötseln avtar med ökad storlek på förvaltningen.

Det kan också vara mer naturligt med kombinerade tjänster i mindre enheter där verksamheten är mer sammanhållen. Där kan intern samverkan vara en tillgång som ger möjlighet att hålla heltidstjänster med bättre anställningsvillkor, något som inte bara gäller på landsbygden. Oavsett var det förekommer bidrar kombinerade tjänster till större gemenskap i arbetslaget, vilket kan vara ett av flera skäl till att många trivs med att få ha denna variation i arbetet. En annan viktig faktor, som också påpekats vid samråden, är att intern samverkan inom församlingen inte medför någon moms för kostnad vid köp av tjänst.

Intern samverkan kan vara en möjlighet att bevara en smidig och kostnadseffektiv verksamhet inom den egna församlingen. En utveckling kan därför vara att församlingar eller pastorat går samman i större enheter som omfattar hela verksamheten. Detta alternativ har också framhållits under utredningen som en mer naturlig väg att förstärka begravningsverksamheten. Det är en långsammare väg men med förutsättningar till en stabil utveckling.

En sådan förändring måste naturligtvis också bedömas i förhållande till den övriga församlingsverksamhetens förutsättningar. Detta ligger inom stiftsstyrelsens uppdrag att följa utvecklingen i stiftet och verka för en lämplig församlings- och pastoratsindelning. Det är naturligt att detta i ökad utsträckning i fortsättningen också ses tillsammans med de behov som föreligger inom begravningsverksamheten.

Det finns erfarenheter som visar att också mindre sammanläggningar stärker begravningsverksamheten. Möjligheten till rationell och kostnadseffektiv verksamhet

ökar med bättre resurser, tydligt ledningsansvar och differentierad personalorganisation. Detta innebär också att församlingen med dess olika uppgifter hålls samman samtidigt som förutsättningarna för begravningsverksamheten stärks. En vidgad församlingsorganisation kan därför vara ett alternativ till såväl extern samverkan med köp av tjänster och momskostnader som en partiell samfällighet i en både organisatorisk och ekonomisk särställning för begravningsverksamheten.

6.2 Samverkan inom kontrakt

I viss utsträckning förekommer samverkan i enskilda frågor mellan församlingar inom ett visst geografiskt område. Det är inte undersökt i vilken omfattning eller i vilka frågor detta sker. Det följande får stå som exempel på en samverkansform som kan tillämpas också i begravningsverksamheten. Som framgår nedan kan formen och anslutningen varieras med anpassning till rådande behov hos parterna.

Exemplet avser en kontraktsanställd arkitekt för fastighetsfrågor inom Upplands västra kontrakt som också har uppgifter med anknytning till begravningsverksamheten. En församling är arbetsgivare men arkitekten står lika mycket till alla församlingars förfogande. Bakgrunden till tjänsten är att flera församlingar kände det tungt och svårt att hantera fastighetsfrågorna. Och när förslaget till lösning kom upp gjorde Uppsala stift detta till ett pilotprojekt och stod för 90 % av lönekostnaden under det första året.

God kännedom om beståndet i de olika församlingarna utgör basen i tjänsten. Det innebär tillsyn och att vid behov föreslå åtgärder för vård och underhåll. På längre sikt handlar det om att planera och kostnadsberäkna för renoveringar bl.a. med inriktning på samordning mellan församlingarna. Där detta är förknippat med kyrkoantikvarisk ersättning ingår att upprätta ansökningar med tillhörande framtagning av underlag och nödvändiga tillstånd.

Övriga uppgifter är att svara för upphandlingar för t.ex. muromläggning, strykning av tjärtak etc. Till tjänsten hör också att ha kontroll på att besiktningar genomförs samt att förmedla extern yrkeskunnig kompetens som kan vara behjälplig med inventering av träd, gravvårdar och annat som ska ligga till grund för ekonomisk planering.

Finansieringen är fördelad på församlingarna. Alla bidrar med ett gemensamt belopp som grundplåt samt ett belopp beräknat efter antal kyrkor. Formellt innebär denna samverkan att en församling tillhandahåller tjänsten till övriga och får ersättning för det. Följaktligen betalas också moms på denna ersättning.

Tjänsten finansieras delvis med kyrkoantikvarisk ersättning genom tilldelning från stiftet.

Lösningen har funnits i några år. Verksamheten har utvecklats därhän att tjänstens innehåll nu är alltför omfattande. Man planerar därför att skilja ut uppgifterna som rör kyrkogården och lägga det i en egen samverkanslösning. Planen är att anlita en kyrkogårdsingenjör.

Några församlingar bedömer dock att behovet av tjänster som en kyrkogårdsingenjör tillför inte är aktuellt just nu. Därför söker man inte i första hand en samverkanslösning som innebär en ny anställning. En arbetsgrupp undersöker i stället förutsättningarna för en avtalslösning med en extern konsult som står till förfogande för uppdrag på beställning. Här behöver man också klargöra vilket pastorat som tar ansvar för lösningen. En annan fråga gäller hur samverkan ska ordnas: Behöver alla församlingar stå bakom lösningen eller ska den ha formen av ett erbjudande till alla församlingar i kontraktet.

Dessa lösningar är ett exempel på samverkan utan att några egentliga förändringar behöver företas i den nuvarande strukturen. Särskilt den senare är också flexibel ifråga om omfattning och tidpunkt för nyttjandet. Den skulle också kunna tillämpas för maskingrävning. En samverkan om anställning är en mera fast form som också kan vara differentierad efter behov. Eventuellt kan detta vara en lösning för mindre församlingar på frågan om kyrkogårdschef eller annan sakkunnig verksamhetsledare.

6.3 Servicebyrå inom stiftsorganisationen

Genom att inrätta en servicebyrå har flera stift skapat en stiftssamverkan som erbjuder administrativa tjänster till församlingar och pastorat. Delvis har detta vuxit fram ur en tidigare lokal samverkan som efterhand har vidgats till en större krets och genom stiftens utökade främjandeansvar inom det administrativa området blivit en uppgift för stiftet. De tjänster som tillhandahålls varierar något men i huvudsak gäller det i nuläget ekonomi och löner.

En servicebyrås åtagande preciseras i ett avtal med församlingen som fastställer tjänstens innehåll, arbetsfördelning mellan parterna och kostnaden. Formen för finansiering är inte enhetlig. Vanligen faktureras kostnaden inklusive moms, men det förekommer också att verksamheten bekostas med stiftsavgiften.

Det finns en tydlig strävan i stiftets samverkan till så enhetliga förutsättningar som möjligt. En allmän förutsättning för att ansluta till en stiftets servicebyrå och nyttja det gemensamma arbetssättet är att församlingen är ansluten till Svenska kyrkans gemensamma it-plattform. Däremot planeras inte för något gravprogram inom de gemensamma administrativa systemen i dagsläget.

I Göteborgs stift startade servicebyrån sin verksamhet den 1 september 2015. Det är den enda servicebyrån som erbjuder stöd i begravningsadministration förutom tjänster inom ekonomi, löner, personalfrågor och fastigheter. Fyra enheter är knutna till begravningsadministrationen av cirka femton totalt. Servicebyrån är belägen i Uddevalla och är en utveckling av den servicebyrå som tidigare drevs av Uddevalla pastorat med bl.a. motsvarande tjänster inom begravningsverksamheten. Nu är personalen utökad och har anställning vid stiftet. På sikt ska kontor placeras i Göteborg och på lämplig ort i Halland.

Servicebyrån medför de fördelar som kan uppnås vid samordning jämfört med att bedriva verksamheten lokalt. Syftet är att uppnå en kostnadseffektiv och rätts-säker administration genom bred kompetens och mindre sårbarhet. Ett större arbetslag som möjliggör rationell arbetsfördelning och mindre sårbarhet lyfts ofta fram som vinster i verksamheten. För församlingarna blir detta oftast en billigare lösning än att hålla egen kompetens. En aspekt som ofta lyfts fram som ett huvudsyfte är att samverkan frigör resurser i församlingen för den grundläggande uppgiften. Indirekt blir servicebyrån därmed en del av stiftets främjandeuppdrag.

Servicebyrån erbjuder ett standardavtal med gemensamt utbud till alla. Denna enhetlighet är en viktig faktor för att hålla jämn och hög kvalitet i utförda tjänster. Det innebär också att verksamheten och kostnaderna delas upp som beskrivits ovan. Församlingens kostnader för licenser, investeringar etc. som används inom ramen för samverkan ingår inte i avtalet.

Tjänsten utövas i nära samverkan med den lokala begravningsverksamheten med arbetsfördelning efter en speciellt konstruerad mall (bilaga 4). Servicebyrån sköter uppgifter som rör gravbok och gravbrev. Vidare handläggs frågor om gravrätter och gravskötselåtaganden. Den enskilda församlingen svarar för information om begravningsfrågor inklusive bokningar och aviseringar av gravsättningar samt prissättning

om skötselavtal. Verksamheten bedrivs i löpande kontakt mellan servicebyrån och församlingarna och löses över telefon, iPad och vid behov i skriftlig form. Kontakten med allmänheten sker oftast från församlingen. Som huvudman svarar församlingen också för all myndighetsutövning.

Effekten på sikt av att bedriva verksamheten i en servicebyrå har kalkylerats i en förstudie⁵⁷. För begravningsadministrationen uppskattas effektivitetsvinsten i en samlad förvaltning initialt till 45 % jämfört med decentraliserade mindre enheter. Full effekt beräknas till tredje året. I rapporten noteras också några förutsättningar som behöver uppfyllas för att servicebyrån ska vara lönsam och motiverad. Om för få församlingar ansluter sig försvagas förutsättningarna för samordningsvinster och kostnadseffektivitet. Möjlighet att upprätthålla hög och jämn kompetens förutsätter också att utbudet av det som erbjuds är samma ”paket” till alla. Slutligen medför fördelning på alltför många enheter en splittring som skulle motverka vinsten vid samverkan.

Som nämnts ovan är servicebyrån i Göteborgs stift hittills den enda som erbjuder tjänster i begravningsadministration. Det är än så länge en mindre del av hela verksamheten. Eftersom administrativ samverkan ofta framhålls som angelägen bland företrädare för begravningsverksamheten kan efterfrågan förväntas öka. Här finns redan fler intressenter.

På sikt kan en servicebyrå inom stiftsorganisationen bli en plattform för en bredare samverkan för begravningsadministration. I första hand bör det vara intressant för de församlingar som redan använder lösningen med servicebyrå för allmänna administrativa uppgifter. När fler ansluter sig ökar också förutsättningarna att erbjuda en rationell och kostnadseffektiv verksamhet, vilket i sin tur bör skapa större efterfrågan. En alltför långt driven centralisering kan stävjas genom att verksamheten förläggs till olika orter i stiftet, samtidigt som det måste uppmärksammas att det är den samlade verksamhetsformen som bidrar till att hålla både hög kvalitet och en jämförelsevis låg kostnadsnivå.

Det har blivit mer vanligt att stift tar betalt för tjänster som utförs åt församlingarna. Ett exempel är den samverkan som pågår med införandet av gemensamma administrativa system. I samband med detta har frågan ställts om tjänster som stiftet tar betalt för kan anses ingå i stiftets främjande och tillsynsuppdrag, som egentligen redan har en form för finansiering genom stiftsavgiften. Frågan är inte helt klarlagd men det har inte heller visats att tjänster mot ersättning inte kan ingå i främjandeuppdraget. Frågan är snarare om tjänsten kan tillhandahållas mot ersättning eller genom stiftsavgiften.

Begravningsverksamheten ska finansieras med begravningsavgift. Eftersom stiftet inte uppbär begravningsavgift torde det vara klart att tjänster inom begravningsadministrationen som en servicebyrå tillhandahåller ska faktureras till församlingarna och att kostnaden därmed utgör en del av kostnadsberäkningen för begravningsverksamheten som ska upprättas varje år.

6.4 Regionala nätverk

Tio regionala nätverk svarar i dag för en samverkan med bred förankring över hela landet. De är fristående sammanslutningar som bedriver egen verksamhet men det förekommer samarbete med både Arbetsgivarorganisationen och SKKF, även om merparten av nätverken på olika sätt har en närmare relation till SKKF. I stadgarna

⁵⁷ EY: Göteborgs stift, Ekonomiska konsekvenser vid etablering av gemensam Servicebyrå, 2015-09-28

för SKKF finns en viss men ändå obunden förankring för denna relation. Dessa nätverk är

- ◆ Region Norr
- ◆ Region MITT-Sverige
- ◆ Begravningsregion Dalarna
- ◆ Gävleborgs begravningsregion
- ◆ Stockholmsregionens samarbetsorgan i begravningsfrågor, SSIB
- ◆ KRÖ, Kyrkogårdsfrågor i Region Öst
- ◆ Region Väst
- ◆ BSHR, Begravningsamverkan i Smålands-Hallands regionen
- ◆ Samarbetsgruppen för regionala kyrkogårdsfrågor i Lunds stift, SRKL

Till detta kommer Nätverket för begravningsfrågor i Skara stift med relation till Arbetsgivarorganisationen.

Nätverken är öppna för alla huvudmän inom den region nätverket omfattar. Här erbjuds ett forum för utbyte av information, erfarenheter och inte minst gemenskap. I huvudsak är dessa nätverk mötesplatser för såväl förtroendevalda som anställda av alla kategorier. Medlemsavgift förekommer vanligen inte utan deltagarna står för egna möteskostnader.

Form och funktion kan växla beroende på resurser och uppslutning. Konferenser, arbetsgrupper, kurser och studieresor står på programmet. Vid årsmöte eller årskonferens förekommer studiebesök och föredrag i ett aktuellt eller i övrigt angeläget ämne. ”Risker vid hantering av kistor beroende på den avlidnes sjukdomsbild” är ett exempel på ett ämne från en gemensam årskonferens för nätverken Samrådsgruppen för regionala kyrkogårdsfrågor i Lunds stift (SRKL) samt Begravningsamverkan Smålands-Hallandsregionen (BSHR) våren 2015.

I Skara stifts nätverk bearbetar några arbetsgrupper aktuella frågor under ett år. Vid nätverkets möte våren 2015 redovisades och diskuterades frågor på temat samverkan med inriktning på den enhetliga begravningsavgiften, sammanläggning i större enheter och kommunikation i sociala medier. Under det kommande året behandlas bl.a. begravningsverksamhetens framtid och miljöcertifiering.

Det förekommer också att nätverk svarar för mer konkret samverkan. Så har t.ex. KRÖ (Kyrkogårdsfrågor Region Öst) efter upphandling slutit ett avtal med ett företag i regionen som nätverkets medlemmar kan utnyttja för köp av utplanteringsblommor. Stockholmsregionens samarbetsorgan i begravningsfrågor (SSIB) arrangerar studieresor inom och utom landet. Detta är bara några exempel på den omfattande verksamhet som bedrivs i de regionala nätverken. Fler kunde nämnas för att belysa bredden i fortbildning med säsongsanpassade kurser likaväl som övergripande frågor för begravningsverksamhetens utveckling.

Nätverkens struktur varierar. Resurserna är i allmänhet små och i huvudsak beroende av frivilliga insatser. Arbetsgivarorganisationen och SKKF biträder i viss utsträckning med administrativt stöd. Förutom att några nätverks områden sammanfaller med stiftsgränsen finns inget direkt samband med Svenska kyrkan utom att den verksamhet som nätverken värnar om till stor del utövas inom Svenska kyrkans organisation och av Svenska kyrkans personal. Det är angeläget att bevara nätverken som en öppen och frivillig rörelse, men det utesluter inte att någon form av samverkan med stiftet skulle kunna bidra till att stärka denna verksamhet.

6.5 Under kommunalt huvudmannaskap

Stockholms kommun

Inom Stockholms kommuns huvudmannaskap finns tolv församlingar med bevarad egen förvaltning av begravningsverksamheten. Det är en ordning som i vissa fall sträcker sig långt tillbaka i tiden och som inte heller är reglerad i avtal eller annan formell överenskommelse. Församlingarna äger sina kyrkogårdar som är allmänna begravningsplatser. Ordningen skulle kunna beskrivas som en samverkan med utgångspunkt i begravningslagen 9 kap. 13 §.

Församlingarna svarar för alla uppgifter enligt begravningslagen – även myndighetsutövningen med undantag för medling och anstånd med gravsättning. Dessutom svarar huvudmannen för alla uppgifter förknippade med kremation liksom för gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. För verksamheten finns policydokument och reglementen som antagits av församlingarna. I någon församling finns en kyrkogårdschef som leder verksamheten på delegation från kyrkoherden. I andra församlingar kan ledningen utövas av en kanslichef.

All personal är anställd av församlingen och inkluderar såväl kyrkogårdsarbetare som kanslist. Det är genomgående tjänster som är kombinerade med församlingsverksamheten. Eftersom tonvikten i allmänhet ligger på inre tjänst är kompetensen ofta mindre inriktad på begravningsverksamheten. Generellt är resurserna små vilket medför svårigheter att utföra uppgifter i tillräcklig omfattning i fråga om både kyrkogårdsskötsel och administration.

Verksamhetsplan och budget ligger till grund för församlingens uppdrag. Församlingarna kan inte erhålla begravningsavgift utan tilldelas ett årligt bidrag från huvudmannen. Finansieringen kompletteras med egna medel. Dessutom kan församlingarna få kyrkoantikvarisk ersättning.

Egentlig särredovisning förekommer inte. Däremot förs kostnader under ett särskilt konto och är underställt församlingens revision. Det sker däremot ingen redovisning tillbaka till huvudmannen. Öppning och igenfyllning av gravar finansieras delvis genom det allmänna clearingsystemet, som eventuellt kommer att finnas kvar för dessa lokala förvaltningar. Huvudmannen svarar delvis för trädvården inklusive finansiering. Huvudmannen har också ansvar för fastighetsrenoveringar men detta utförs vanligen av församlingarna själva. Församlingarna står också för maskiner och utrustning. För att få en bild av volymen på verksamheten och motsvarande kostnader har mätning genomförts med hjälp av Arbetsgivarorganisationen.

Kriteriet för att få gravplats är numera att den avlidne har varit folkbokförd i Stockholms kommun. Verksamheten står under länsstyrelsens tillsyn. Särskilda begravningsombud förekommer inte.

Många av församlingarna är små och belägna i Stockholms innerstad. Kyrkogårdarna är ofta mycket gamla. Det är resurskrävande såväl ifråga om kostnader som kompetens. Församlingarna kan inte heller dra nytta av den nya formen för begravningsavgiften utan är beroende av medel som tilldelas ur kommunens budget. I dag samverkar sex av församlingarna om verksamhet och personal inklusive ledningsfunktion.

Behovet av en utvidgad samverkan blir allt mer påkallat. Målet är en kostnads effektiv och rationell verksamhet med god kompetens i såväl vård, underhåll och utveckling som begravningsadministration under gemensam ledning. För att uppnå detta bedöms att denna samverkan bör omfatta alla tolv församlingar och utformas som en partiell samfällighet för begravningsverksamheten. Det innebär en obligatorisk samverkan med bättre förutsättningar att uppfylla begravningslagen i uppdraget

som förvaltare av allmän begravningsplats med stöd av en samlad administration och myndighetsutövning med viss begränsning.

Sammanställt efter samtal med Sven Löfvenberg, Fastighets- och kyrkogårdschef, Gustaf Vasa församling.

Tranås kommun

Begravningsverksamheten bildar tillsammans med parkförvaltningen en avdelning under Samhällsbyggnadsförvaltningen där begravningsfrågorna – kyrkogårdsskötsel och tillhörande administration – kan hållas samman med fokus på verksamhetens innehåll. Stödfunktioner som ekonomi, IT-support, HR och upphandling erhålls inom kommunens övriga förvaltning. Fastigheterna ägs numera av Tranås bostäder och hyrs av begravningsverksamheten. Personallokaler och vissa ekonomibyggnader som är pastoratets egendom hyrs av kommunen.

Finansiering sker genom begravningsavgiften (24 öre) och särredovisas. Det finns inget tryck att begränsa utdebiteringen till förmån för behov i annan kommunal verksamhet.

Momskostnad kan lyftas av inom de regler som gäller för kommunal verksamhet. Detta är en ekonomisk lättnad som bidrar till att avlasta begravningsavgiften. Likaså bidrar tillgången på stödfunktioner inom den vidare kommunala förvaltningen till en rationell och kostnadseffektivare verksamhet.

Förvaltningen har tolv anställda varav en park- och griftegårdschef, 150 % (2 x 75 %) i administration, två arbetsledare samt vaktmästare i griftegårdsskötseln. Alla har också uppgifter i parkförvaltningen. Personalen är anställd av kommunen. Kyrkvaktmästarna som arbetar med församlingsverksamhet är anställda av pastoratet.

Kommunen har 18 000 invånare och sex allmänna begravningsplatser med ägandet fördelat på kommunen och pastoratet.

A: Ägda av kommunen

1. Gamla kyrkogården
2. Nya kyrkogården

B: Ägda av Tranås pastorat som utgörs av

församlingarna Säby, Linderås och Adelöv

1. Säby kyrkogård
2. Sommens kyrkogård
3. Linderås kyrkogård
4. Adelövs kyrkogård

På Nya begravningsplatsen i Tranås finns sedan 1992 ett särskilt gravkvarter för muslimer. Kommunen har också eget krematorium.

Enligt avtal med pastoratet förvaltar kommunen alla begravningsplatser och svarar för alla utgifter och inkomster inom förvaltningsområdet. Administrationen bedrivs i en förvaltningsenhet och kommunen ersätter viss administration som utförs av pastoratet. Gravrättsupplåtelse och motsvarande verksamhet sker i kommunens namn.

All yttre skötsel som ligger under begravningsverksamheten sköts centralt av kommunen. Maskiner och annan utrustning ägs av kommunen. Parkeringsplatser underhålls företrädesvis av pastoratet mot ersättning från kommunen. Pastoratet kompenseras också ekonomiskt för elförbrukning på kyrkogårdarna. Med något undantag för Sommens kyrkogård står kommunen för drift och underhåll av bevattningsanläggningar. Pastoratet debiterar överenskommen ersättning kvartalsvis enligt avtal.

Samråd sker mellan kommunen som huvudman och församlingsråden inför årsplanering och budgetarbete samt vid större förändrings- och nyanläggningsarbeten. Församlingsråden kan också lämna förslag till åtgärder. Vid insatser för kulturarvet t.ex. restaurering av gravvårdar och kyrkogårdsmurar kan pastoratet erhålla KAE varvid parterna har delat på egeninsatsen.

Kommunen är medlem i Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och tar del av deras rådgivning och information. Kommunen deltar också aktivt i det regionala nätverket BSHR⁵⁸ som ger goda möjligheter till erfarenhetsutbyte och impulser till utveckling både för personal och verksamhet. Verksamheten står under länsstyrelsens tillsyn. Begravningsombud förekommer inte.

Anmärkning: Inför relationsförändringen mellan kyrka-stat fanns lokalt förslag om att begravningsverksamheten skulle föras över till kyrkligt huvudmannaskap men detta avvisades av kommunfullmäktige med tydlig majoritet. Från judiskt håll framfördes betydelsen av religiöst neutral begravningsplats som en möjlighet för dem att nyttja området.

Sammanställt efter samtal med Lars Sundin, park- och griftegårdschef, Tranås kommun.

⁵⁸ BSHR, Begravnings-samverkan i Smålands-Hallandsregionen

7 Kyrklig tillsyn över begravningsverksamheten

Begravningslagen

Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten regleras i begravningslagen. I dess första paragraf klargörs som huvudregel att allmänna begravningsplatser ska ”anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan”.⁵⁹ Huvudregeln innebär att endast en fristående församling eller ett pastorat kan vara huvudman för denna verksamhet.

Lagen anger visserligen ett undantag från huvudregeln, nämligen att regeringen kan medge att en kommun bär detta ansvar (vilket har skett beträffande Stockholms och Tranås kommuner), men detta påverkar inte den principiella synen på kyrkans ansvar, i synnerhet som en församling även i dessa kommuner kan inneha allmänna begravningsplatser.

Kyrkoordningen

I kyrkoordningen påminns om att föreskrifter om församlingens ansvar för begravningsverksamheten finns i begravningslagen.⁶⁰ Skälet till denna påminnelse är följande:

Även om ansvaret för begravningsverksamheten följer av lag har det ansetts lämpligt ta in en bestämmelse som påminner om detta. Härigenom markeras också att begravningsverksamheten tillhör kyrkans uppgifter.⁶¹

Begravningslagen anger inte på vilket sätt begravningsverksamheten ska vara organiserad inom Svenska kyrkan. Det sker i stället i kyrkoordningen genom en kombination av tredje och femte paragraferna i andra kapitlet. Där kan utläsas att ansvaret för begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan ligger på församlingar och pastorat.⁶²

Tillsynen

Den kyrkliga huvudmannens ansvar och skötsel av begravningsverksamheten regleras i begravningslagen, men är inte undandragen den kyrkliga tillsynen. Detta utvecklas i kommentaren till kyrkoordningen där det påpekas att den statliga tillsynen (för vilken länsstyrelserna och de särskilda begravningsombuden ansvarar) och den kyrkliga tillsynen (för vilken biskop och domkapitel svarar) utgår från olika perspektiv.

Den kyrkliga tillsynen har som utgångspunkt kyrkans lära och – när det gäller präster och diakoner – efterlevnaden av vigningslöftena. Det finns, heter det, en förväntan på att kyrkan i ett vidare perspektiv låter detta komma till uttryck i ett etiskt förhållningssätt. I kommentaren framhålls vidare att det även i kyrkoordningen antyds ett sådant synsätt, vilket lett till att kyrkoordningen numera innehåller en bestämmelse om att stiftet ska ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat inte bara beträffande församlingens grundläggande uppgift utan också i rättsliga frågor och förvaltningsfrågor. Slutsatsen blir att det därför kan ”finnas

⁵⁹ Begravningslagen (SFS 1990:1144) § 1.

⁶⁰ KO 2 kap. 3 §.

⁶¹ Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning, s. 59.

⁶² KO 2 kap. 3 och 5 §§.

behov av och vara befogat att tala om en kyrklig tillsyn även på områden där det också finns en statlig tillsyn”.⁶³

Det finns erfarenheter som understryker detta synsätt. Inte bara en enskild präst utan också en församling eller ett pastorat kan bryta mot vad som, med kyrkoordningens ord, är ”etiskt försvarbart” och förenligt med ”kyrkans grundläggande värderingar”. Också i fråga om råd, stöd och hjälp från stiftet har församlingar och pastorat behov som liknar dem som gäller för rättsliga frågor och förvaltningsfrågor.

Till detta kommer att tillsynen också allmänt syftar till att ge stiftet underlag för bedömningen av vad som är en lämplig indelning i fristående församlingar och i pastorat. Det framgår av kyrkoordningen att såväl en församling som inte ingår i ett pastorat som ett pastorat ska kunna fullgöra församlingens uppgifter enligt kyrkoordningens bestämmelser.⁶⁴ Med detta som utgångspunkt ska stiftsstyrelsen verka för en lämplig församlings- och pastoratsindelning genom att fortlöpande följa utvecklingen och snarast initiera åtgärder när så behövs.⁶⁵ Vid dessa bedömningar måste hänsyn också tas till de behov som finns inom begravningsverksamheten.

⁶³ KO 57 kap. 1 §; Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning, s. 747

⁶⁴ KO 37 kap. 2 och 4 §§

⁶⁵ KO 37 kap. 5 § p. 1

8 Utredningens förslag

8.1 Inledning

8.1.1 Det statliga uppdraget

Det arbete som Svenska kyrkan utför inom begravningsverksamheten är att se som en allmän samhällelig uppgift. Det görs en strikt ekonomisk åtskillnad mellan trossamfundet Svenska kyrkans huvudverksamhet och det av riksdagen givna uppdraget att svara för en stor del av begravningsverksamheten i landet. Skiljelinjen innebär också att begravningsverksamheten regleras i begravningslagen, inte i första hand i kyrkoordningen. Särskilda regler gäller enligt kyrkoordningen i fråga om kyrkotillhörighet vid anställning av personal inom begravningsverksamheten och stora delar av verksamhetens regelverk bygger, i motsats till Svenska kyrkans övriga arbete, på samma grund som den statliga förvaltningen.

Detta skulle kunna tala emot att den nationella nivån och stiftet tar ett tydligare ansvar än nu för begravningsverksamheten. Både den nationella nivån och stiftet knyter ju i sin helt dominerande verksamhet an till Svenska kyrkans och dess församlingars grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Det kyrkliga huvudmannskapet ifrågasätts också ibland i såväl den allmänna som kyrkliga diskussionen.

Den kyrkliga begravningsverksamheten bygger emellertid i hög grad på historiska och praktiska faktorer. Frågan om en överföring av verksamheten till staten eller kommunerna har vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen. Riksdagen har konsekvent hållit fast vid den nu gällande ordningen. Samtliga kyrka-statutredningar i modern tid har också framhållit att församlingarna även vid ett skiljande av kyrka och stat bör kunna fortsätta att ta det praktiska ansvaret för begravningsverksamheten. Det är alltså troligt att det kyrkliga engagemanget i en eller annan form kommer att bestå under ansenlig tid. Det uppdrag som kyrkostyrelsen gett mig utgår också från att det kyrkliga huvudmannskapet kommer att fortsätta.

Mot den här bakgrunden är det angeläget att Svenska kyrkan, som bejakat det kyrkliga huvudmannskapet, upprätthåller en rationell och kostnadsmedveten organisation. Den måste vara så utformad att den vare sig inkräktar på Svenska kyrkans identitet som trossamfund eller på de intressen som finns hos dem som tillhör andra trossamfund eller inget samfund alls. Det kommer att fordra ställningstaganden, hänsyn och avvägningar av ett slag som bör inbegripa både nationell nivå och stift – från beslut via tillsyn till rådgivning.

8.1.2 Behovet av samverkan

Ett viktigt syfte med samverkan är att förstärka resurser eller tillföra kompetens till den egna verksamheten. Även om alla församlingar i princip ska ha kapacitet att själva klara sitt uppdrag som huvudman, så är förutsättningarna för detta mycket ojämna. Inte minst har den hittillsvarande lokala finansieringen i hög grad bidragit till detta. Den har varit ett argument inte bara för samverkan utan också för sammanläggning till större enheter. Med riksdagens beslut om den nya ordningen för uttag av begravningsavgift har finansieringsfrågan fått en annan lösning.

Riksdagens vägval kan ses som en allmän statligt reglerad samverkan om hur de samlade ekonomiska resurserna för begravningsverksamheten ska fördelas. I det avseendet bör det nya systemet bli en betydelsefull tillgång särskilt för enheter som tidigare haft ett litet eller för litet ekonomiskt utrymme. Samtidigt är det många enheter som enligt utjämningens princip bidrar till systemet genom högre

avgiftsuttag från medborgarna. Detta medför ett ansvar för en kostnadseffektiv verksamhet. Med den nya ordningen för begravningsavgift delas det ansvaret lika av alla huvudmän.

Den gemensamma finansieringsformen ger möjligheter, men det är också en utmaning till Svenska kyrkan att bedriva en rationell begravningsverksamhet i kostnadseffektiva former. Samverkan på lokal nivå är en väg att gå. Den samverkan som redan finns kommer att fortsätta och sannolikt också på något sätt förstärkas. Som tidigare redovisats så anser mer än hälften av de som svarat på den enkät som jag genomförde i början av utredningen att det behövs mer samverkan av olika slag.

Behovet av samverkan är emellertid inte bara en ekonomisk fråga. Det handlar också om att skapa en struktur som stärker och bidrar till en nödvändig utveckling. Begravningsverksamheten inom Svenska kyrkan befinner sig inte i ett organisatoriskt vakuum utan utgör i själva verket en förhållandevis stor del av arbetet på lokal nivå.

Förutsättningarna inom församlingarna är inte identiska och det är också tveksamt om begravningsverksamhetens ställning inom Svenska kyrkan är tillräckligt tydlig. I utredningens enkät ställdes frågan om begravningsverksamheten kan anses vara en del av församlingsverksamheten. På detta svarar 35 % nej och 20 % anser att det är oklart.

8.1.3 Svenska kyrkans samlade ansvar

Begravningsverksamheten är ett uppdrag som Svenska kyrkan alltså sagt ja till att förvalta även efter att nya relationer mellan kyrka och stat trätt i kraft den 1 januari 2000.⁶⁶ Därför behöver det förtydligas att detta är en angelägenhet för hela Svenska kyrkan. I dag kommer detta visserligen till uttryck genom att både den nationella nivån och stiftet har vissa uppgifter som rör begravningsverksamheten men det är alltför ofta inte tydligt. Under utredningens arbete har jag därför dragit slutsatsen att stödet från nationell nivå och från stiftet bör stärkas. Det behövs en samverkan från församling via stiftet till nationell nivå.

Mina förslag ska ses som viktiga delar i ett helhetsförslag beträffande Svenska kyrkans huvudmannansvar. På nationell nivå och stiftsnivå måste Svenska kyrkan på ett kraftfullare sätt än i dag stödja de kyrkliga huvudmännen i deras arbete. På båda nivåerna kan man göra betydelsefulla insatser för att lösa problem som i dag finns inom begravningsverksamheten och som beskrivs i detta betänkande. En del i detta kan vara att i behöriga former medverka till att de lösningar som föreslås under rubriken 8.4 Några särskilda frågor realiserar i verksamheten på den lokala nivån.

En sådan utveckling fordrar att Svenska kyrkan klargör begravningsverksamhetens plats i kyrkan, bl.a. genom att peka på de möjligheter som det kyrkliga huvudmannaskapet ger. En viktig del i detta är Svenska kyrkans eget över hela landet lokalt förankrade arbete. Till detta kommer erfarenheten av att arbeta med människor i svåra situationer.

Samtidigt fordrar statens uppdrag till kyrkan att hänsyn tas till människor med olika livsåskådning. Både ekumeniska och interreligiösa frågor aktualiseras, liksom hänsynen till dem som inte har någon religiöst förankrad tro och som inte tillhör något trossamfund. Också i denna inte helt okomplicerade avvägning kan den nationella nivån och stiftet utgöra ett stöd för de lokala församlingarna.

⁶⁶ Detta ingick som en del av det s.k. principbeslutet 1995 som både riksdag och kyrkomöte ställde sig bakom och som bekräftades av kyrkomötet 1999.

Även i detta avseende behövs därför ett mer framträdande ansvar på den nationella nivån och ett förtydligande av att stiftets uppdrag omfattar även begravningsverksamheten. Det är också skälet till att de förslag som jag lämnar inklusive de med särskild inriktning på att förstärka den lokala nivån ska ses samlat och omfattande samtliga tre kyrkliga nivåer.

8.1.4 Det lokala huvudmannskapet

Huvudmannskapet förvaltas enligt mina förslag oförändrat på kyrkans lokala nivå. Det är där verksamheten bedrivs och det är där som en lokal samverkan i praktiken kan utvecklas. Mitt uppdrag är att presentera möjliga och lämpliga alternativ. Men fältet är inte fritt. Det finns ramar som styr:

organisatoriskt – regelverket sätter gränser,
ekonomiskt – det finns regler för hur begravningsavgiften får användas,
skatteeffekter – moms uppkommer i praktiken vid all samverkan i den nuvarande lokala strukturen,
direktiven – Svenska kyrkans grundläggande ordning med pastoral ledning samt bevarande av den nyligen införda lokala strukturen.

Jag har inte prövat lösningar utanför det kyrkliga regelverk som kyrkoordningen anger. Min bedömning är att en generell lösning som innebär att kyrkan framträder som exempelvis aktiebolag, handelsbolag, förening eller någon annan för Svenska kyrkan främmande juridisk form skulle göra begravningsverksamheten ännu mer otydlig inom kyrkans uppdrag. I det avseendet har utgångspunkten alltså varit samverkansformer med anknytning till Svenska kyrkans organisation.

Partiella samfälligheter

Direktiven till utredningen förutsätter att det finns särskilda skäl för att pröva lösningar som avviker från den nuvarande lokala strukturen. Detta torde gälla partiella samfälligheter som med något undantag inte längre förekommer inom Svenska kyrkans organisation. En sådan ordning har dock en stark förankring bland de kyrkliga huvudmännen och förespråkas ofta som en lämplig samverkansform för begravningsverksamheten, särskilt för att den medför större enheter. Det senare har också förordats i såväl statliga som kyrkliga utredningar utan att föras fram till ett avgörande.⁶⁷

Som ovan nämnts har diskussionen i utredningarna främst varit kopplad till frågan om begravningsavgiftens storlek. Men också verksamhetens allmänna förutsättningar har berörts⁶⁸. Och det kan alltjämt konstateras att jämfört med dagens ordning erbjuder större enheter en betydligt jämnare struktur med möjlighet till mer rättssäker, resursstark och kostnadseffektiv verksamhet. Detta ska också ses i

⁶⁷ Några begravningsfrågor SOU 2009:79; Samverkansformer för begravningsverksamheten SKU 2013:2

⁶⁸ Betänkande av begravningsutredningen Några begravningsfrågor SOU 2009:79 noterar: ”Huvudmän med ett större befolkningsunderlag förefaller kunna uppnå effektiviseringsvinster som mindre inte kan utnyttja. Exempelvis blir investeringar ofta dyrare att genomföra hos en liten huvudman. Vidare kan det hos en liten huvudman vara svårt att upprätthålla en effektiv administration, liksom att upprätthålla en god kompetens hos personalen. Att på ett korrekt sätt hantera gravböcker, gravkartor och gravsskötselregister ställer stora krav på personalen, som måste ha kunskaper om både begravningslagen och förvaltningslagen m.m. Förutom att brister i detta avseende kan leda till ineffektivitet och kostnadsökningar kan de också innebära att enskilda drabbas av en felaktig ärendehantering”.

sammanhang med att uttag och tilldelning av begravningsavgift nu är samlat i en nationell lösning med delat lika ansvar för en kostnadseffektiv verksamhet.

Jag menar att det ovan anförda är skäl för att pröva den partiella samfälligheten mot andra samverkansformer. Därmed ges ett bredare underlag för en bedömning av vad som är mest lämpligt för begravningsverksamheten i förhållande till nu gällande ordning. Om nackdelarna med en samfällighet överväger bör denna lösning avföras från vidare diskussion definitivt.

8.2 Den nationella nivån

Förslag

I kyrkoordningen införs en bestämmelse i 10 kap. 3 § om kyrkostyrelsens uppgift att också företräda begravningsverksamheten om att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor inom begravningsverksamheten.

Kyrkostyrelsen tar initiativ till samtal med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och SKKF om omfördelat ansvar för begravningsverksamheten på nationell nivå.

Kyrkostyrelsen initierar frågan om att utveckla uppdraget för Rådet för begravningsfrågor som utökas genom att stiftens representeras med en gemensam ledamot.

8.2.1 Det övergripande sammanhanget

Med de reformer som har genomförts sedan början av 1980-talet har Svenska kyrkans nationella nivå efter hand alltmer framträtt som företrädare för begravningsverksamheten i Svenska kyrkan. Allmänt sett har den nationella nivåns ställning också stärkts och förtydligats i samband med relationsförändringen år 2000.

”Innanför men inte medräknad”

När Svenska kyrkan fick en tydligare identitet som trossamfund blev det statliga uppdraget och begravningsverksamhetens ställning i helheten mindre självklar. I den utveckling som har skett inom kyrkan efter relationsförändringen har den grundläggande uppgiften varit det naturliga huvudspåret. Reformerna som genomförts har därför inte alltid gått i takt med begravningsverksamhetens behov. Några exempel på detta som ofta nämnts under utredningen är kyrkoherdens ledningsansvar, avskaffandet av nämndorganisationen liksom möjligheten att bilda särskilda samfälligheter. Det är med denna förändrade situation som bakgrund som rubriken ”Innanför men inte medräknad” med citat från en kyrkogårdschef ska förstås. Samtidigt måste det också sägas att det lokalt finns många exempel på att arbete och gemenskap fungerar bra med ett starkt och positivt engagemang för uppgiften.

Del av ett större sammanhang

Huvudmannaskapet är rättsligt sett ett uppdrag från staten till församlingar och kyrkliga samfälligheter. Samtidigt utförs uppdraget i ett sammanhang som inte kan skiljas från helheten. Detta framgår inte minst vid händelser när allmänhetens uppfattning kommer till uttryck både i förväntningar och besvikelser. I kyrkoordningen kan utläsas att detta i grunden också är Svenska kyrkans sätt att se på sig själv⁶⁹. Det som sker lokalt sker i Svenska kyrkan.

⁶⁹ Kyrkoordningen, inledningen till andra avdelningen.

8.2.2 Nationella nivån – flera aktörer, oklar ansvarsfördelning

Vid sidan av Svenska kyrkan på nationell nivå finns Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF). Var för sig är dessa organisationer betydande aktörer inom begravningsverksamheten. SKKF är en branschorganisation medan Arbetsgivarorganisationen har ett bredare perspektiv med arbetsgivarfrågor som huvuduppdrag.

I Arbetsgivarorganisationen är i stort sett alla kyrkliga begravningshuvudmän medlemmar. I SKKF är många kyrkliga huvudmän medlemmar, av de större i stort sett alla och därtill de båda kommunala huvudmännen Stockholm och Tranås samt några trossamfund utöver Svenska kyrkan med egen begravningsplats. Stockholm är landets i särklass största huvudman för begravningsverksamhet. Enligt en uppgift jag fått täcker Arbetsgivarorganisationen ca 90 procent av landets befolkning och SKKF ca 80 procent. Dubbelanslutningen är alltså betydande.

Med inriktning på service till medlemmarna är verksamheten i huvudsak likartad med utbildning, rådgivning, intressebevakning och information. Arbetsgivarorganisationens huvuduppgift arbetsgivarfrågor kommer också begravningsverksamheten till del medan SKKF har krematorieverksamheten som specialområde. SKKF deltar också i högre grad än Arbetsgivarorganisationen i den nordiska och internationella branschsamverkan. Det allmänna intrycket under utredningen är att de tjänster respektive organisation erbjuder håller en bra standard och präglas av hög kompetens. Båda organisationerna deltar också tillsammans med Svenska kyrkan i Rådet för begravningsfrågor – ett forum för utbyte av information och överläggning i frågor som rör begravningsverksamheten i allmänhet.

Samtidigt medför den uppdelning som finns på nationell nivå en splittring som ibland skapar osäkerhet. Det är inte entydigt vem som företräder Svenska kyrkan i alla sammanhang, t.ex. i kontakter med myndigheter, organisationer och media. Det finns även exempel på att begravningslagen tolkats olika med åtföljande osäkerhet i den praktiska verkligheten. Dessutom medför två organisationer med i huvudsak likartad inriktning ofrånkomligen ett dubbelarbete liksom att de många gemensamma medlemmarna betyder dubbla avgifter för ett stort antal församlingar. Det blir lätt ett konkurrensförhållande mellan Arbetsgivarorganisationen och SKKF, vilket påpekats av företrädare för församlingarna under utredningsarbetet. Denna konkurrens syns bl.a. i de båda organisationernas utbildningsverksamhet. De försök till samverkan och arbetsfördelning som skett inom utbildningsverksamheten har inte lett till några större förändringar.

Utmanande frågor

Mycket talar för att en större samordning på nationell nivå till Svenska kyrkan är en tillgång för begravningsverksamheten. Det kan också bidra till att undanröja interna oklarheter om begravningsverksamhetens ställning inom Svenska kyrkan. Några frågor som ställts vid samråd och i brev ger exempel på vad detta gäller:

Vilka teologiska motiv har kyrkan för att svara för begravningsverksamheten? Hur ser en gemensam målbild ut som inkluderar begravningsverksamheten? När får vi seminarier på riks- och stiftsfester med temat "Begravningsplatser i världen" eller "Kyrkogården – en grön oas för meditation och rekreation"? Varför ska jag rikta mina frågor till en arbetsgivarorganisation när mina arbetskamrater ringer och frågar stiftet? Hur bedöms begravningsverksamhetens behov vid indelningsförändringar?

8.2.3 Omfördelat ansvar

Ett omfördelat ansvar bör klargöra att Svenska kyrkans valda organ, främst kyrkomötet och kyrkostyrelsen, helt och fullt företräder den del av begravningsverksamheten som bedrivs inom Svenska kyrkan. Detta ansvar bör i övergripande former sätta avtryck i hela organisationen. För denna ordning kan flera skäl anföras:

- Svenska kyrkan på nationell nivå har ett övergripande ansvar för policyfrågor och för den lokala organisation där begravningsverksamheten utförs.
- Det är angeläget att, som det heter i den kommenterade utgåvan av kyrkoordningen, markera ”att begravningsverksamheten tillhör kyrkans uppgifter”.⁷⁰
- Som framgår på annan plats finns det både formell grund och andra skäl för Svenska kyrkan att genom stiftens utöva ett tillsynsansvar även inom begravningsverksamheten (se kapitel 7).

Till detta kan läggas Svenska kyrkans uppgift att underrätta Kammarkollegiet om de kyrkliga huvudmännens förslag till avgiftssats för det följande årets begravningsavgift och i samband med detta lämna de ytterligare uppgifter som behövs för att fastställa en avgiftssats.⁷¹ Från och med 2016 kommer detta att gälla församlingarnas kostnadsberäkningar men med samma skyldighet att lämna ytterligare uppgifter för bestämning av avgiftssatsen. Med denna ordning har Svenska kyrkan tillgång till information om hur kostnaderna för begravningsverksamheten utvecklas både lokalt och i hela landet, en process som blir väl så angelägen att följa med införandet av det nya systemet för uttag av den enhetliga begravningsavgiften.

Denna förändring nämns i direktiven som en viktig utgångspunkt för min utredning. Förändringen innebär att de ekonomiska förutsättningarnas koppling till lokal nivå lösgörs och övergår till en fördelning från en ”nationell begravningskassa”. Det är ett systemskifte och samtidigt en utmaning till Svenska kyrkan att på ett nytt sätt ta ett sammanhållande ansvar för hur begravningsverksamheten bäst organiseras och vilka förändringar som behövs med kostnadseffektivitet och verksamhetskvalitet som riktmärken.

Detta förhållande styrks av skatteutskottets utlåtande med anledning av regeringens proposition:

Enligt utskottets mening har regeringens förslag om en enhetlig begravningsavgift för den begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap den avgörande fördelen att betalningsskyldiga personer inte behöver hänföras till en viss församling eller kyrklig samfällighet. Härigenom skapas ett system för uttag av begravningsavgift som är neutralt om man ser till effekten på Svenska kyrkans organisation. Med denna lösning behåller Svenska kyrkan rätten och initiativet att organisera om och förändra sin verksamhet på det sätt man anser bäst.⁷²

Den verksamhet jag avser på den nationella nivån gäller kontakter med riksdag, regering, myndigheter, organisationer och andra nationella parter. Till detta läggs interna frågor. Vad dessa innebär i praktiken får inventeras ytterligare men torde gälla inom områden som rör policy, samordning och organisationens utformning liksom uppgifter relaterade till huvudmannaskapet: intressebevakning, information, rådgivning och medverkan vid utbildning i juridik, ekonomi, kulturarv, krisbered-

⁷⁰ Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning, s. 59.

⁷¹ Begravningslagens 9 kap. 10 §

⁷² Skatteutskottet betänkande (2012/13:SkU 25) Folkbokföringen i framtiden.

skap samt utveckling genom kontakt med aktuell forskning och omvärldsbevakning. Kyrkostyrelsen kan också väcka frågor som kyrkofullmäktige i en församling ska besluta om.⁷³

Ett omfördelat ansvar behöver genomföras i nära samråd med Arbetsgivarorganisationen och SKKF.

Den inriktning jag föreslår innebär att Arbetsgivarorganisationens enhet för begravningsverksamhet helt eller delvis integreras i kyrkokansliet. Det skulle innebära ett fullföljande av den förändring som inleddes då dåvarande Svenska kyrkans församlingsförbund överlämnade frågorna om ekonomi, juridik/kyrkorätt och fastigheter till kyrkostyrelsen och kyrkokansliet. En sådan förändring betyder däremot inte att Arbetsgivarorganisationen lämnar begravningsverksamheten. Organisationen är arbetsgivarorganisation även inom den av kyrkliga huvudmän bedrivna begravningsverksamheten. Till Arbetsgivarorganisationens ansvarsområde bör också höra frågor som rör chefs- och personalutveckling, jämställdhet, motverkande av diskriminering, arbetsmiljö samt utbildning, service och rådgivning inom det arbetsrättsliga området.

SKKF är en fristående medlemsorganisation, om än i hög grad med kyrkliga medlemmar. Från Svenska kyrkans utgångspunkt kan detta knappast vara ett problem. SKKF kan förbli en politiskt och religiöst obunden branschorganisation för huvudmän i begravningsverksamheten. Uppgifter som berör begravningsplatsernas skötsel och utveckling, krematorier och begravningsadministration medför en fortsatt nära kontakt för SKKF med huvudmännen och den löpande verksamheten. Att landets största begravningshuvudman, Stockholms kommun, är medlem är till fördel för verksamheten som helhet. Ett omfördelat ansvar kan medföra utökade uppgifter för SKKF, eventuellt med behov att förstärka sina resurser.

Arbetsfördelningen på nationell nivå inklusive Svenska kyrkans stift skulle kunna se ut som i nedanstående tabell.

⁷³ Kyrkoordningen 3 kap. 21 §

Tabell 8. Arbetsfördelning på nationell nivå och stiftsnivå

Kyrkomötet och kyrkostyrelsen	Arbetsgivarorganisationen	Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)	Stiften	Kommentar
Svenska kyrkans företrädare i frågor som rör begravningsverksamheten.	Arbetsgivarorganisation för kyrkliga huvudmän inom begravningsverksamheten.	Branschverksamhet för huvudmän inom begravningsverksamheten.	Ansvar i stiften för vissa delar av begravningsverksamheten.	Se i första hand texten i betänkandet.
Teologisk och pastoral grund för Svenska kyrkans roll i begravningsverksamheten.				
			Tillsyn av pastorat/församlingar som är huvudmän för begravningsverksamheten.	Avser inte länsstyrelsernas och begravningsombudens lagreglerade tillsyn.
Övergripande ansvar betr. Svenska kyrkans uppgift i begravningsverksamheten.	Självständigt ansvar inom det egna ansvarsområdet.	Självständigt ansvar inom det egna ansvarsområdet.		I ansvar inryms löpande beslut och verksamhet som inte inkräktar på lag och förordning.
Myndighets- och organisationskontakter med utgångspunkt från Svenska kyrkans behov.	Myndighets- och organisationskontakter inom det egna verksamhetsområdet.	Myndighets- och organisationskontakter inom det egna verksamhetsområdet.	Myndighets- och organisationskontakter inom det egna verksamhetsområdet.	Samtliga parter svarar självständigt för de kontakter som verksamheten kräver.
Krisberedskap och krishantering, beslut, planering och genomförande.	Deltagande i krisberedskap och krishantering.	Deltagande i krisberedskap och krishantering.	Krisberedskap och krishantering, beslut, planering och genomförande på regional nivå.	
Yttrande till Kammarkollegiet över årliga kostnadsberäkningar och inhämtande av kompletterande underlag.	Vid behov yttranden till kyrkostyrelsen.	Vid behov yttranden till kyrkostyrelsen.	Vid behov yttranden till kyrkostyrelsen.	
Stöd för särredovisning av begravningsverksamheten.			Stöd för särredovisning av begravningsverksamheten.	
Kyrkoantikvarisk ersättning beträffande begravningsplatser med			Kyrkoantikvarisk ersättning beträffande begravningsplatser med	

Kyrkomötet och kyrkostyrelsen	Arbetsgivarorganisationen	Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)	Stiften	Kommentar
tillhörande byggnader, fördelning mellan stiften.			tillhörande byggnader, äskanden och fördelning inom stiften.	
Deltagande i utbildning inom begravningsverksamheten.	Ansvar för utbildning inom det egna ansvarsområdet.	Ansvar för utbildning inom det egna ansvarsområdet.	Deltagande vid regional utbildning.	Deltagande avser medverkan med specialkunskaper i övriga organisationers utbildningar.
	Förhandlingar om löner och förmåner med arbetstagarorganisationerna i Svenska kyrkan.			Arbetsgivarorganisationens roll är reglerad i kyrkoordningen.
	Arbetsgivarfrågor i Svenska kyrkan, bl.a. personal- och chefsutveckling, jämställdhet, diskriminering, arbetsmiljö m.m.			Arbetsgivarorganisationens roll är reglerad i kyrkoordningen.
	Extern arbetsgivarverkan och samverkan inom närliggande områden.	Extern branschsamverkan inom begravningsverksamheten och närliggande områden.		Arbetsgivarorganisationens roll är reglerad i kyrkoordningen.
Service och rådgivning om kyrklig policy och organisation, kyrkorätt, kulturminnesvård och begravningslagstiftning.	Service och rådgivning inom arbetsgivarområdet i vid mening.	Service och rådgivning rörande tekniska, gröna och rättsliga frågor inom begravningsverksamheten.	Administrativ service, t.ex. arvoderat uppdrag som sakkunnig för begravningsadministration.	Ansvarsfördelningen behöver bearbetas och tydliggöras ytterligare.
Information och kommunikation på nationell nivå med utgångspunkt från Svenska kyrkans behov.	Information och kommunikation inom det egna ansvarsområdet.	Information och kommunikation inom det egna ansvarsområdet.	Regional information och kommunikation inom det egna stiftet.	
Ansvar för Begravningsrådets verksamhet.	Deltagande i Begravningsrådets verksamhet	Deltagande i Begravningsrådets verksamhet	Deltagande i Begravningsrådets verksamhet.	Samverkan utvidgas med representation för stiftens arbete.

Samverkan mellan Svenska kyrkan med såväl Arbetsgivarorganisationen som SKKF behöver fortsätta – dels i direkta kontakter, dels i Rådet för begravningsfrågor (Begravningsrådet). Rådet fyller en viktig funktion för samråd och samordning som bör utvecklas, gärna i kontakt med församlingarna. I anslutning till det senare förslår jag att stiften ska vara representerade med en gemensam ledamot i rådet. Det kan också vara skäligt att Stockholms kommun, som landets största huvudman för

begravningsverksamheten, är representerad i rådet. Eftersom det i princip torde vara en intern fråga i förhållande till medlemskapet inom SKKF avstår jag från att lägga förslag om detta.

8.2.4 Personal, finansiering och reglering

Förändringen medför ökade arbetsuppgifter för vissa funktioner på kyrkokansliet. Behovet av rekrytering blir beroende av i vilken utsträckning Arbetsgivarorganisationens personal väljer att följa med vid övergången.

Mot bakgrund av att kyrkomötet vid relationsändringen till staten ställde sig bakom Svenska kyrkans fortsatta ansvar för begravningsverksamheten, bör det nu utvecklade ansvaret ses inom ramen för kyrkomötets och kyrkostyrelsens allmänna uppdrag att företräda trossamfundet Svenska kyrkan. Det torde därmed vara möjligt att finansieringen sker på det sätt som i övrigt gäller för den nationella nivån utan att blanda in begravningsavgiften.

Ett omfördelat ansvar som ger formella befogenheter till den nationella nivån behöver ha stöd i en reglering. Denna måste dock hållas helt åtskild från begravningslag och begravningsförordning. En kyrklig reglering bör därför begränsas till hur verksamheten ska vara organiserad och vilket stöd som kan tillföras. Ett exempel på det senare är det kyrkliga utjämningsystemet som redan i dag omfattar begravningskostnaderna enligt särskild reglering⁷⁴. En allmän bestämmelse som uttrycker den nationella nivåns uppdrag inom begravningsverksamheten skulle kunna läggas in som en ny punkt i kyrkoordningen 10 kap. 3 §.

8.2.5 Sammanfattning

Med mitt förslag understryks att det är Svenska kyrkan som genom kyrkomöte och kyrkostyrelse företräder den kyrkliga begravningsverksamheten på nationell nivå. I detta ingår kontakter med regering, myndigheter, organisationer m.fl. parter på nationell nivå inklusive samordning av kulturminnesvård och krisberedskap. Internt inom Svenska kyrkan innebär det service, information och rådgivning om bl.a. kyrklig policy och organisation. Till detta kommer det självklara ansvaret att allmänt värna om en god standard i den kyrkligt bedrivna begravningsverksamheten.

Samtidigt blir SKKF som branschorganisation och Arbetsgivarorganisationen med arbetsgivarfrågor viktiga parter både inom de egna ansvarsområdena och i samverkan. En viktig skillnad mellan de båda organisationerna är att det i de ekonomiska, juridiska, tekniska och ”gröna” branschfrågor som faller inom SKKF:s ansvar finns en redan väl utvecklad samverkan också med Stockholms kommun, landets i särklass största begravningshuvudman. I SKKF ingår också Tranås kommun, liksom de trossamfund utöver Svenska kyrkan som förvaltar egna begravningsplatser.

Arbetsgivarorganisationen får ett tydligare fokus på frågor inom sitt huvuduppdrag. Också här förekommer kontakter med myndigheter och organisationer. Till detta kommer särskilt service och rådgivning i arbetsgivarfrågor inom Svenska kyrkan samt utbildning i bl.a. personal- och chefsutveckling, jämställdhet, diskriminering och arbetsmiljö.

Med detta omfördelade ansvar kan Rådet för begravningsfrågor få ökad betydelse. Kyrkostyrelsen bör initiera frågan om hur rådets uppdrag kan utvecklas i samverkan med Arbetsgivarorganisationen och SKKF. Med hänsyn till stiftens förtydligade roll

⁷⁴ Kyrkoordningen 44 kap. 8–9 §§

i begravningsverksamheten bör rådet utökas med en gemensam stiftsrepresentant som en närmare länk till den lokala nivån.

8.3 Stiftsnivån

Förslag

I kyrkoordningen införs en bestämmelse om att stiftets uppgift att främja och utöva tillsyn också ska avse församlingars och pastorats uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten.

Kyrkostyrelsen initierar frågan om egen representation för stiftet med gemensam ledamot i Rådet för begravningsfrågor.

8.3.1 Utgångspunkter

Begravningsverksamheten utgör en betydelsefull del av församlingens uppdrag både i fråga om verksamhet, personal och kontakt med allmänheten. I dag saknas både former och riktlinjer inom Svenska kyrkans organisation för stöd till denna verksamhet. Med ett utökat och mer sammanhållet ansvar för Svenska kyrkan på nationell nivå är det därför i enlighet med den kyrkliga strukturen naturligt att också stiftet har del i detta uppdrag. Hur detta bör ske är emellertid inte givet.

Mitt förslag beträffande den nationella nivån redovisas i avsnittet 8.2.2 Nationella nivån – flera aktörer, oklar ansvarsfördelning. I huvudsak innebär det ett omfördelat ansvar mellan Svenska kyrkan och de två nationella organisationerna SKKF och Arbetsgivarorganisationen. Den senare har tidigare överlämnat vissa frågor (främst ekonomi, juridik och fastigheter) till Svenska kyrkan på nationell nivå.

8.3.2 Stiftets grundläggande uppgift

Stiftet grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingens liv⁷⁵. I stiftets tillsyn ingår råd, stöd och hjälp i bl.a. rättsliga frågor och förvaltningsfrågor. Det råder delade meningar om huruvida detta omfattar begravningsverksamheten, särskilt med tanke på den statliga tillsyn som utövas av länsstyrelsen. Som framgår i utredningens avsnitt Kyrklig tillsyn över begravningsverksamheten (kapitel 7) kan det på goda grunder hävdas att den kyrkliga tillsynen omfattar också begravningsverksamheten, om än med ett annat perspektiv än länsstyrelsens tillsyn. Någon konflikt mellan länsstyrelsens och kyrklig tillsyn behöver inte uppstå.

Stiftets tillsyn värnar om att det uppdrag som Svenska kyrkan har anförtrodd kan utföras i god ordning med kvalitet och medmänsklig omsorg. Det betyder att ledorden råd, stöd och hjälp gäller också för begravningsverksamheten och att detta kan komma till uttryck i konkreta åtgärder, samordning och samråd. Främjande och tillsyn går tillsammans. För tydlighetens skull bör emellertid stiftet ha ett formellt mandat. Detta ska inriktas på att stiftet med sina utgångspunkter utövar tillsyn och bidrar till att begravningsverksamheten i församlingarna bedrivs under goda förutsättningar, stärks och kan utvecklas inom en ändamålsenlig organisation. Jag lägger fram ett förslag om att i kyrkoordningen införa ett sådant mandat för stiftet.

⁷⁵ Kyrkoordningen 6 kap. 1 §

8.3.3 Främjande tillsyn

Redan i dag svarar stiftet för många uppgifter som också berör begravningsverksamheten. Eftersom det sällan finns någon uttalad reglerad anknytning så kommer emellertid begravningsverksamheten ofta mer eller mindre i skymundan. I en ordning där främjande och tillsyn går tillsammans blir det angeläget att göra begravningsverksamhetens förutsättningar och behov mer synliga.

Den reglerade verksamheten och samverkan

Vissa frågor svarar stiftet för på grund av reglering. Till dessa hör stiftsstyrelsens ansvar för indelningen i stiftet med mandat att fatta beslut som innebär helt nya förutsättningar för begravningsverksamheten. Vanligen utgår besluten främst från den grundläggande uppgiften. Och vid mina kontakter under utredningsarbetet har det ofta framförts att konsekvenserna för begravningsverksamheten behöver uppmärksammas mer än hittills. I anslutning till detta aktualiseras frågan om möjligheten till frivillig samverkan som komplement eller alternativ till den rådande lokala indelningen. Frågan har bäring på hur ändamålsenlig den nuvarande territoriella strukturen är för begravningsverksamheten. Inom sitt främjande tillsynsansvar finns det anledning för stiftet att följa utvecklingen.

Kulturarvet är ett annat område där stiftet redan har uppgifter liksom inom Svenska kyrkans krisberedskapsorganisation med särskild beredskapshandläggare.⁷⁶

På samma sätt som kyrkostyrelsen kan även stiftsstyrelsen och domkapitlet väcka frågor som kyrkofullmäktige i en församling ska besluta om.⁷⁷

Värdegrund och etik

Biskopen representerar inte bara stiftet utan hela Svenska kyrkan och därmed också Svenska kyrkans sammanhållna ansvar för begravningsverksamheten. Detta bör komma till uttryck vid visitationer, som erbjuder tillfällen att samtala med hela personalen om etik och värdegrund i begravningsverksamheten. Biskopen kan också orientera sig om hur begravningsverksamheten bedrivs.

Det är emellertid viktigt att notera att begravningsverksamheten skiljer sig från övrig församlingsverksamhet genom att de anställda inte behöver vara medlemmar i Svenska kyrkan. Ansvaret för begravningsverksamheten omfattar också hela befolkningen, oberoende av om den avlidne tillhört Svenska kyrkan, något annat trossamfund eller inget trossamfund alls. Även den kyrkliga tillsynen måste bedrivas i respekt för dessa förhållanden.

En förstärkt uppmärksamhet från Svenska kyrkan på begravningsverksamheten ska inte innebära att trossamfundet Svenska kyrkan tar ett fastare grepp om den samhällsuppgift som begravningsverksamheten utgör. Inte heller tillåts en särbehandling av de avlidna som tillhört eller inte tillhört Svenska kyrkan i begravningsverksamheten. Den religiöst betingade särbehandlingen är naturlig i begravningsgudstjänsten, motsvarande akt i icke kristna samfund eller en borgerlig begravningsakt – eller som ett inslag i beslutet att inte genomföra någon begravningsakt alls.

En utgångspunkt för stiftets tillsyn över den del av begravningsverksamheten som Svenska kyrkan bär ansvar för kan vara den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår att varje församling ska upprätta. Med dess inriktning på att den ska vara utformad så att det statliga uppdraget kan utföras på bästa möjliga sätt behöver också den religiösa neutraliteten beaktas i instruktionen.

⁷⁶ Broschyr Krisberedskap i Svenska kyrkan – varför då?

⁷⁷ Kyrkoordningen 3 kap. 21 §

Begravningsverksamheten påverkas starkt av den religiösa utvecklingen. Enligt uppgift har drygt 20 procent av befolkningen sina kulturella och/eller religiösa rötter i ett annat land än Sverige. Några trossamfund har egna begravningsplatser. Det gäller bl.a. Romersk-katolska kyrkan och de judiska församlingarna. Stiften och deras verksamhet kan vara en viktig källa till kunskap och vid behov främja samordning i fråga om ekumenik och religionsdialog. Svenska kyrkan får emellertid inte vara den enda källan för sådan information. Som begravningshuvudman måste församlingen eller pastoratet ha direkta kontakter med de trossamfund eller andra organisationer som kan vara aktuella inom huvudmannens geografiska ansvarsområde. Så förekommer redan t.ex. samverkan om begravningsplats för särskilt muslimer i mycket stor utsträckning.

Instruktionen kan naturligtvis också utgöra underlag för allmänt samråd om förutsättningar och behov i församlingens verksamhet. Detta kan i sin tur ge tillfälle för stiftet att få information som kan bidra till ett starkare stöd till begravningsverksamheten i stiftets arbete och även bli underlag för beslut om indelningsändringar.

Service

Rådgivning hör till det som särskilt har efterfrågats under mitt utredningsarbete. Hur detta ska utformas vid ett ökat sammanhållet ansvar för Svenska kyrkan behöver klargöras i samtal med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och SKKF. Med den ansvarsfördelning som jag föreslår bör SKKF som branschorganisation svara för den löpande rådgivningen i fråga om teknik, gröna frågor och de juridiska frågor som kommer upp i samband med den löpande verksamheten. Ofta blir flera av dessa frågor aktuella i ett och samma ärende. Också krematoriernas verksamhet kan inrymma för verksamheten speciella ekonomiska, tekniska, ”gröna” och rättsliga aspekter.

Mitt förslag i detta avseende räknar med att SKKF centralt och i sitt regionala nätverk täcker in samtliga dessa områden. Ett samspel vore också önskvärt mellan SKKF:s regionala rådgivare och nätverk och stiften. Vad gäller de mer kyrkorättsligt inriktade frågorna, grundläggande rättsliga frågor och nödvändiga utredningar inom begravningsverksamheten bör kyrkokansliet i Uppsala kunna spela en aktiv roll som företrädare för Svenska kyrkan. Detta bör då ske i samverkan med Stockholms kommun, Tranås kommun och andra huvudmän som inte finns i Svenska kyrkan. Rådet för begravningsfrågor kan spela en viktig roll genom egna utredningar, som forum för diskussioner och som referensgrupp. Här kan också stiftet ha en naturlig koppling till den nationella nivån genom att vara representerat i begravningsrådet som samordnare på den regionala nivån.

Hur utbildningsverksamheten ska ordnas med ett utökat ansvar för Svenska kyrkan behöver också lösas i samtal med Arbetsgivarorganisationen och SKKF, som båda bedriver en omfattande och kvalificerad utbildningsverksamhet i dag. Såväl Arbetsgivarorganisationen som SKKF kommer enligt mitt förslag att fortsätta med utbildning inom sina respektive ansvarsområden. För stiftens del kan det då bli fråga om att i samråd med dem svara för viss samordning inom stiftet.

En särskild fråga gäller begravningsadministrationen där jag i ett annat avsnitt (8.4.2) föreslår att det inom stiftet ska finnas en sakkunnig resursperson i likhet med vad som gäller för kyrkobokföringen. Det kommer att medföra regelbundna utbildningar med inriktning på den också föreslagna kompetensnivån certifierad för begravningsadministration. Här behöver Svenska kyrkan ta initiativ till samtal om hur detta ska utformas på lämpligt sätt i samverkan med SKKF och Arbetsgivarorganisationen.

Som framgår av tabellen under punkten 8.2.3 behöver inte stiftets förtydligade ansvar innebära att uppgifter i nya former tillförs. Tyngdpunkten ligger på att följa verksamheten och uppmärksamma de behov av stöd och samordning som naturligt ligger i uppdraget att främja och utöva tillsyn. Hur detta sker i praktiken kan naturligtvis variera mellan stiftet.

8.3.4 Externa kontakter

I anslutning till förslaget att Rådet för begravningsfrågor stärks och ges nya uppgifter föreslår jag att också stiftet ska vara representerade med en gemensam ledamot. Det kan skapa en kontakt från rådet till övriga stift och vidare till och från den lokala verksamheten. I anslutning till det kan också kontakten med SKKF:s regionala nätverk utvecklas. Detta behöver inte formaliseras. Redan ett informellt forum för utbyte av information och möjlig samverkan mellan stift och nätverk skulle gagna begravningsverksamheten i stiftet.

Liksom den nationella nivån företräder Svenska kyrkan, får stiftet ofta motsvarande uppgift på regional nivå när mer generella problem tas upp. I fråga om länsstyrelsen blir kontakten inte överallt med den egna eftersom detta ansvar är fördelat på sju länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

På samma sätt som i kontakten med andra trossamfund och icke kyrkliga organisationer ska de kyrkliga huvudmännen i första hand naturligtvis även i fortsättningen ha direkt kontakt med länsstyrelsen. Beroende på vilka ärenden det handlar om bör SKKF och stiftet kunna bistå huvudmännen i dessa kontakter. I övrigt finns det regionala organisationer, verksamheter och andra sammanslutningar i samhället som stiftet kan relatera till, ibland kanske tillsammans med de regionala nätverken.

8.3.5 Finansiering

De uppgifter stiftet kommer att svara för ryms inom områden som stiftet utför i dag. Det är en främjande tillsyn med inriktning på att bidra till goda och ändamålsenliga förutsättningar för begravningsverksamheten. Med ett reglerat mandat som förtydligar att också begravningsverksamheten ingår i stiftets uppgifter bör detta kunna finansieras genom stiftsavgiften. Eftersom många av dessa uppgifter redan utförs i nuvarande organisation kommer tillkommande kostnader i huvudsak avse det föreslagna uppdraget som sakkunnig för begravningsadministrationen.

Fakturering

I dag fakturerar stiftet vissa tjänster som tillhandahålls till enskilda församlingar. Ett exempel är den samverkan som pågår med införandet av gemensamma administrativa system. I anslutning till detta tillhandahåller flera stift redan tjänster inom en särskild servicebyrå. I vissa fall finansieras detta över stiftsavgiften men annars mot avtalad ersättning. Detta finns närmare beskrivet i avsnitt 6.3.

8.3.6 Sammanfattning

Stiftet har i dag inget uttalat mandat när det gäller begravningsverksamheten. Detta faktum har varit föremål för frågor och diskussion under utredningen. Jämförelser har gjorts med den övriga församlingsverksamhetens möjlighet att vända sig till stiftskansliet för rådgivning.

Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över verksamheten i församlingar och pastorat. I detta ingår råd, stöd och hjälp i rättsliga frågor och förvaltningsfrågor. Det är viktigt att notera att detta uppdrag inte ska inkräkta på befogenheter och ansvar som tillkommer länsstyrelse och begravningsombud samt särskilt att stiftets tillsyn som blir aktuell i fråga om begravningsverksamheten är av annat slag än den länsstyrelsen utöver (se kapitel 7).

Redan i dag fullgör stiftet uppgifter med anknytning till begravningsverksamheten i församlingarna. Det gäller t.ex. indelningsfrågor, kulturminnesvård och krisberedskap. På många håll behandlas begravningsverksamheten även vid biskopens visitationer. Också i andra kontakter mellan stift och församling berörs frågor som avser begravningsverksamheten. Det är uppgifter som ingår naturligt i stiftets främjande tillsyn. Inom ramen för ett sammanhållet ansvar för Svenska kyrkan behöver dock stiftets delaktighet bekräftas genom reglering i kyrkoordningen. Jag lägger fram ett förslag om detta.

Stiftets uppdrag innebär service som bl.a. kan avse rådgivning, medverkan i utbildning och stöd i begravningsadministration. I det senare läggs ett särskilt förslag om en sakkunnig resursperson (se avsnitt 8.4.2). I verksamheten blir det naturligt att samverka med SKKF och Arbetsgivarorganisationen med utgångspunkt i frågor inom deras respektive ansvarsområden samt regionala sammanslutningar. Som länk mellan kyrkans nivåer inom det sammanhållna ansvaret bör stiftet också vara representerade i Rådet för begravningsfrågor.

Ett reglerat mandat innebär en bekräftelse och ett förtydligande av att stiftets uppdrag att främja och utöva tillsyn också omfattar begravningsverksamheten. Sådant behöver det inte påverka finansieringen av stiftets uppdrag. En annan finansieringsform kan emellertid bli aktuell för de administrativa tjänster som flera stift erbjuder genom en särskild servicebyrå.

8.4 Några särskilda frågor

8.4.1 Ledningsansvaret

Förslag

I församlingens instruktion för begravningsverksamheten ska framgå hur ledningsansvaret för begravningsverksamheten är organiserat.

I direktiven till utredningen betonas den pastorala ledningen i församlingen. I anslutning till detta har frågan om vem som ska leda begravningsverksamheten ofta tagits upp under utredningsarbetet. Den gällande ordningen att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingen⁷⁸ gäller också begravningsverksamheten.

Som framgår av redovisningen från samråden fungerar den nu gällande ordningen på många håll bra, ofta genom att ledningsansvaret har fördelats med kyrkoherdens roll inriktad på samråd och övergripande planering. På andra håll är ledningsansvaret oklart och det har uppstått oro, irritation och konflikter. Osäkerhet om ansvar och befogenheter beskrivs också som ett skäl till att det ibland är svårt att rekrytera kyrkogårdschefer. Det finns alltså anledning att klarlägga hur kyrkoherdens ledningsansvar kan utövas i begravningsverksamheten.

Frågan om kyrkoherdens ledarskap behandlades vid 1993 års kyrkomöte med anknytning till den psykosociala arbetsmiljön i församlingen och resulterade i en

⁷⁸ Kyrkoordningen 2 kap. 9 §

rekommendation som gav kyrkoherden tillsyns- och samordningsansvar över all verksamhet i församlingen.⁷⁹

Frågan aktualiserades på nytt med anknytning till arbetsmiljön bl.a. genom en rapport från Arbetsmiljöverket⁸⁰ 2007 där ”otydligt ledarskap och arbetsfördelning” påtalades. Uttalandet syftade då på förhållandet mellan kyrkoherde och kyrkoråd. För att förtydliga detta infördes den nuvarande ordningen att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingen.

Det är alltså inte primärt frågan om det direkta ledarskapet för begravningsverksamheten som föranleder den nuvarande ordningen utan behovet av en allmängiltig lösning för ledarskapet i församlingen. Fullt genomslag fick detta först med förändringen 2014, då de särskilda nämnderna togs bort och begravningsverksamheten lades direkt under kyrkorådet. Också detta var en del i den större frågan att skapa en enklare och tydligare organisation. Därmed upphörde begravningsverksamhetens relativa självständighet med särskild sakkunskap hos förtroendevalda och det särskilda ansvaret för verksamhet och ekonomi. Kyrkogårdschefens kompetens underställdes kyrkoherdens chefs- och ledarskap. Samtidigt har kyrkoherden naturligt nog normalt inte samma detaljerade och djupa kunskap beträffande begravningsverksamheten som kyrkogårdschefen måste ha. Där detta inte uppmärksammas och klargjorts kan missförstånd och konflikter ha uppstått.

Det är ingen unik situation att det i en organisation finns ledare med ett övergripande chefsansvar som själva inte är de mest sakkunniga inom vart och ett av de olika verksamhetsområdena. En arbetsledare i begravningsverksamheten bör ha ”grön” utbildning som grund, i större kyrkogårdsförvaltningar gärna också administrativ erfarenhet och specialistkompetens t.ex. som kyrkogårdssingenjör. Det innebär för begravningsverksamhetens del att det blir naturligt för kyrkoherden att delegera den direkta arbetsledningen till kyrkogårdschefen eller annan arbetsledare där det finns en sådan. Ytterligare befogenheter som rör drift och utveckling bör tillföras delegationen. I mindre enheter där en särskild arbetsledare saknas har kyrkoherden däremot det odelade direkta ledningsansvaret.

Med en tydlig delegationsordning kvarstår den pastorala ledningen genom att kyrkoherden dels förfogar över delegationen, dels följer verksamheten genom samråd, översiktlig planering och tillsyn. Därtill kommer att kyrkoherden som ledamot i kyrkorådet deltar i beslut som rör verksamheten. Det är därför betydelsefullt att kyrkoherden aktivt håller kontakt med begravningsverksamheten, t.ex. genom regelbundna möten med arbetsledaren. Vid dessa tillfällen blir den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår ett naturligt samtalsunderlag. I denna instruktion ska också framgå hur ledningsansvaret är organiserat i församlingen.

I en partiell samfällighet får ledningsansvaret en annan och mindre självklar form i förhållande till kyrkoherdens ledning. I samfälligheten finns ingen anställd kyrkoherde utan ledningsansvaret ligger på den verksamhetsledare som styrelsen delegerar till. Den kyrkoherde som är utsedd av övriga kyrkoherdar att ingå i styrelsen har detta uppdrag som ledamot. Detta är den ordning som tillämpas i Samfälligheten Gotlands kyrkor och som ligger linje med Svenska kyrkans tradition om den dubbla ansvarslinjens representation i den lokala styrelsen. Det senare måste uppfattas vara ett uttryck för att kyrkans tillsyn ska vara representerad i kyrkans beslutsfattande på alla nivåer. En tydlig utgångspunkt för detta finns i inledningen till kyrkoordningens första kapitel: ”Den grundläggande tro, bekännelse och lära

⁷⁹ Styra och leda, SKU 2008:1 sid 46 ff

⁸⁰ Arbetsmiljöverkets rapport 2007:3: Tillsyn av Svenska kyrkans arbetsmiljö

som Svenska kyrkan står för ska komma till uttryck i allt vad kyrkan gör och säger.”⁸¹

Här har det inte funnits möjlighet att klarlägga hur det förhåller sig med tillsynsansvaret för den kyrkoherde som är ledamot i styrelsen eftersom det samtidigt står klart att varje kyrkoherde har tillsynsansvar i sin egen församling eller i pastoratet. Det innebär att all verksamhet med anknytning till Svenska kyrkan som förekommer i församlingen står under kyrkoherdens tillsyn att det sker enligt kyrkans tro, bekännelse och lära.

Kvar står att ingen av kyrkoherdarna kan utöva arbetsledning i en samfällighet eftersom de inte är anställda där. I det avseendet får den Instruktion för begravningsverksamheten som enligt mitt förslag också ska finnas i samfälligheten en betydelsefull funktion som samrådsdokument mellan kyrkogårdschefen och dels kyrkoherden i varje församling, dels samfällighetens styrelse där en kyrkoherde ingår som ledamot.

8.4.2 Certifierad begravningsadministration

Förslag

Svenska kyrkan tar genom Rådet för begravningsfrågor initiativ till samtal på nationell nivå med inriktning på kvalitetssäkring i begravningsadministration bland annat genom att införa kompetensnivån certifierad för begravningsadministration.

Som tidigare framhållits i utredningen finns det ett brett stöd för behovet av att kvalitetssäkra arbetet med begravningsadministration. Som skäl anförs att det är en lagstyrd verksamhet som ställer krav på rättssäkerhet och därmed bred kompetens – också med insikt i frågor som förekommer mindre frekvent. Här har alla församlingar samma uppdrag även om typen av frågor skiftar med förvaltningarnas storlek.

Kvalitetssäkring

Att ringa till grannen är ett sätt att lösa dagliga problem men kvalitetssäkring fordrar mer långsiktig samverkan. I dag är begravningsadministrationen på många håll ett ensamarbete, inte sällan på deltid eller kombinerad med annan tjänst och med små möjligheter till kompetensutveckling. Ökad samverkan kan bidra till att kompensera detta samtidigt som behovet av erforderlig kompetens finns kvar. Det naturliga komplementet är en ökad satsning också på utbildning med större samordning i såväl genomförande som dokumenterad kompetens.

Utgångspunkten finns i den omfattande utbildningsverksamhet som i dag både Arbetsgivarorganisationen och SKKF erbjuder. Tillsammans är detta ett brett utbud med kurser och seminarier i begravningsadministrationens olika delar som genomförs på olika platser i landet även om det inte sker i alla stift under samma år. Standarden på utbildningarna bedöms vara hög och ofta med god beläggning i förhållande till det antal deltagare man kan ta emot.

Arbetsgivarorganisationens och SKKF:s utbildningsprogram planeras emellertid oberoende av varandra. Det finns heller ingen samordning vid utformning och genomförande. Här finns potential för att genom samordning uppnå större effekt i utbildningen i kombination med en gemensam, väl definierad kompetensnivå. Också i detta sammanhang skulle Rådet för begravningsfrågor kunna spela en viktig samordnande roll. Det förslag som jag lägger fram beträffande ansvars- och arbetsfördelningen på nationell nivå bör också bidra till en mer samlad utbildning.

⁸¹ Kyrkoordningen Första avdelningen Inledning

Förebilden

För att kvalitetssäkra kompetens och utförande har Svenska kyrkan infört en form av certifiering för dem som arbetar med kyrkobokföringen. Nivån för certifiering bygger på en definierad kompetens med utbildning som omfattar både programvaran och regelverket. Den nationella nivån står för utbildningsmaterialet medan utbildningsansvaret ligger på stiftet.

Utbildningen har två steg. Först en webbaserad förberedande kurs med fakta och övningar som kan genomföras på hemmaplan. Det andra steget är den särskilda kursen för certifiering som omfattar två dagar under ledning av lärare. Det behandlar både Kbok-systemet och kyrkobokföringens materia. Ett intyg delas ut efter fullbordad utbildning och efter godkänt prov tilldelas behörigheten "Handläggare Kbok". Kravet på certifiering gäller anställd som fr.o.m. den 1 september 2005 ska vara handläggare för Kbok. Som ansvarig för kyrkobokföringen åligger det kyrkoherden att bevaka att den anställda får utbildning. Certifieringen utfärdas av den som i stiftet har uppdraget som sakkunnig i kyrkobokföringen.

I stiftet finns också en eller flera kyrkobokföringssakkunniga. Dessa fungerar som rådgivare och svarar för den fortbildning som behövs när nyheter introduceras. De medverkar också vid s.k. användardagar för dem som är certifierade med samtal kring aktuella ämnen.

Ett system för kvalitetssäkring i samverkan

Ett system där certifiering motsvarande Kbok innebär att begravningsadministrationen tillförs en fastställd nivå för enhetlig och kvalificerad kompetens. I praktiken blir det en samverkansform för kvalitetssäkring. Målet bör vara att det på varje förvaltning – stor som liten – ska finnas minst en anställd på heltid eller deltid som uppfyller kravet på certifiering. Av detta följer att varje förvaltning som tillhandahåller samverkan åt annan förvaltning ska ha minst en anställd som uppfyller certifieringskravet.

Lösningen för Kbok kan inte utan vidare tillämpas på begravningsadministrationen. Bland annat är det administrativa systemet och regelverket integrerat i Kbok medan begravningsadministrationen arbetar med ett lagregelverk och skilda gravprogram. Till det som också måste klargöras är hur nivån på certifiering ska definieras och utbildningen anpassas. Här kan t.ex. Arbetsgivarorganisationens utbildningsprogram med grundkurs och specialisering i ett andra steg vara till vägledning. Vidare behöver utredas hur ansvar kan fördelas mellan nationell och regional nivå och hur uppdraget som sakkunnig ska organiseras. I det avseendet kan de regionala nätverken vara en resurs. En annan fråga gäller var ansvaret ska ligga för att denna ordning verkligen tillämpas.

Med ett ökat ansvar på nationell nivå bör Svenska kyrkan genom Rådet för begravningsfrågor ta initiativ till samtal med Arbetsgivarorganisationen, SKKF och stiftet om hur målet för kvalitetssäkring i begravningsadministrationen ska definieras och hur vägen dit ska se ut.

8.4.3 Instruktion för begravningsverksamheten

Förslag

I kyrkoordningen införs en bestämmelse som anger att det i församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamheten ska finnas en instruktion för begravningsverksamheten. Instruktionen ska beskriva hur verksamheten är utformad för att uppfylla uppdraget att vara huvudman för denna verksamhet. Instruktionen fastställs av kyrkofullmäktige.

Det bör också framgå av kyrkoordningen eller annan bestämmelse att instruktionen ska ligga till grund för samråd vid stiftets tillsyn av begravningsverksamheten.

I varje församling ska det finnas en instruktion som redovisar bl.a. hur församlingen ska arbeta med den grundläggande uppgiften. Något motsvarande finns inte för församlingens begravningsverksamhet. Ett biskopsbrev om begravning publicerades 2006 med bl a. ett förslag till en begravningspastoral.⁸² Denna är emellertid i huvudsak inriktad på betydelsefulla inslag i samband med begravningsgudstjänsten. Mitt förslag om en instruktion för begravningsverksamheten har ett annat och vidare syfte som inrymmer både Svenska kyrkans och andra trossamfunds traditioner men också det religiöst neutrala behovet, med eller utan ceremoni.

Församlingsinstruktionen är en del i den tillsyn som stiftet utövar. Instruktionen för begravningsverksamheten är i grunden ett internt dokument för samråd och vägledning där församlingen redovisar grundläggande faktorer som bidrar till kvalitet i verksamheten och i församlingens olika samverkanskontakter. Med den funktionen kommer instruktionen också att utgöra underlag för stiftets tillsyn.

Uppgifter som ingår i instruktionen kan delvis finnas i andra dokument men samlas här till en samlad beskrivning.

Syfte

Instruktionen kan vara ett instrument för kyrkorådets internrevision. Den kan också vara ett verktyg för att utöva ledningsansvaret genom att fungera som underlag för samråd och avstämning mellan kyrkoherde och kyrkogårdschef eller annan arbetsledare. En sådan avstämning kan leda vidare till konkreta insatser även om syftet med instruktionen inte är att den ska vara en verksamhetsplan.

Den lokala begravningsverksamhetens relation till Svenska kyrkans sammanhållna ansvar bör komma till uttryck i instruktionen. Samtidigt måste också öppenheten mot det allmänna och den religiösa neutraliteten markeras. Också med det perspektivet ska instruktionen kunna användas vid kontakter med stiftet, vid biskopens visitationer och stiftets tillsyn som nämnts ovan samt även för utbyte av information kring ömsesidiga behov. Andra användningsområden för instruktionen kan vara i kontakter såväl i kyrkliga sammanhang som allmänt i samhället och särskilt med länsstyrelse och begravningsombud.

Innehåll

Hur instruktionen ska utformas i detalj behöver självfallet bedömas mera ingående och utifrån lokala förutsättningar. En grundläggande förutsättning är att den inte innehåller inslag som strider mot lag och förordning. Här ges några exempel på områden och uppgifter som kan ingå beträffande hur ansvar och resurser är fördelade för att fullgöra uppdraget, samverkan inom det regelverk som gäller och

⁸² Begravning – ett brev från Svenska kyrkans biskopar

kontakterna med andra samhällsorgan liksom kontakten med allmänheten och ansvaret för kulturarvet. Innehåll och former kan naturligtvis variera.⁸³

Ansvar och resurser: Hur ledningsansvaret är ordnat har stor betydelse för verksamhetens kvalitet. Här beskrivs fördelningen mellan kyrkoherde och kyrkogårdschef eller annan arbetsledare. Också annan delegation bör anges. Andra personalfrågor kan gälla certifiering för begravningsadministration och fortbildning för mötet med sörjande samt hur säsongsanställd personal och annan tillfällig arbetskraft, särskilt ungdomar, introduceras.

Uppdrag och relationer: Här tas arbetsmiljöfrågor upp liksom etiska regler och riktlinjer samt kris- och katastrofberedskap, värdegrund, kontakt med sörjande samt icke kristna religioner och nya begravnings seder.

Samverkan: Här redovisas samverkan med andra församlingar, särskilt i fråga om långsiktiga former t.ex. gravplatser för dem som inte tillhör ett kristet trosamfund, lokal för icke religiös ceremoni samt tillgång till bårhus och kremation. Vidare behandlas hur ansvaret är ordnat för övriga kontakter i samhället t.ex. sociala myndigheter och sjukhus. Också delaktighet i regionala nätverk kan redovisas.

Kontakt med allmänheten: Beskrivning av hemsida med information om öppettider, kontaktuppgifter till förvaltning, länsstyrelse och begravningsombud samt uppgifter om icke-religiös begravning. Hur tillgängligheten är löst (parkering, olika former av funktionsnedsättning, andra språk och tolkservice). Till externa kontakter hör också öppen verksamhet med kyrkogårdsvandringar, konserter, studiebesök, skolor och särskilt barn som besöker kyrkogården i grupp eller med anhöriga.

Kulturarv: Här behandlas frågor med anknytning till kyrkogårdens kulturhistoriska arv med tillhörande naturvärden och sociala värden samt drift och långsiktig planering enligt vård- och underhållsplanen.

Framtagning och reglering

Instruktionen bör utarbetas av kyrkorådet. Samråd bör ske med kyrkogårdschef/-arbetsledare. Kyrkoherden ingår i kyrkorådet, men bör med hänsyn till både den yttersta ledningen av begravningsverksamheten och den pastorala ledningen också delta i beredningen. Kyrkofullmäktige fastställer instruktionen. Församlingens sätt att som en del av Svenska kyrkan sköta uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten bör som nämnts tidigare vara en del av stiftets tillsyn. Den fastställda instruktionen ska därför delges stiftet.

Det bör även framgå av kyrkoordning eller annan central bestämmelse att det i församlingar och pastorat som är huvudmän ska finnas en instruktion för begravningsverksamheten. Placeringen föreslås vara i en ny paragraf 2 kap. 6 a § i anslutning till bestämmelsen om församlingsinstruktionen för den grundläggande uppgiften.

Tillämpning

Instruktionen kan tillämpas inom nuvarande struktur för huvudmannaskapet. I mindre enheter där kyrkoherden blir arbetsledare bör samråd i ändamålsenlig omfattning ske direkt med arbetslaget. Vid ett huvudmannaskap inom särskilda begravningsgemenskaper ska instruktionen gälla för dessa. Där behöver särskilt anges hur den pastorala ledningen utövas samt hur de enskilda församlingarnas och pastoratens intresse kan tas tillvara.

⁸³ Ett exempel på en mindre detaljerad instruktion finns i bilaga 5

8.4.4 Kremation

Förslag

Rådet för begravningsfrågor ges i uppdrag

- att noga följa utvecklingen av det långsiktiga behovet av tillräcklig kremationskapacitet över hela landet och vidta de åtgärder som rådet finner nödvändiga,
- att verka för ett förtydligat ansvar för berörda länsstyrelser att i sin planering inbegripa kremationsverksamhetens utveckling,
- att i samarbete med de organisationer som inrättat rådet svara för att pastoratens, församlingarnas och de berörda kommunernas kunskaper ges en plats i denna process.

Samverkan och långsiktig planering

Kremationen är ett samhällsuppdrag som utövas med deltagande av många parter i olika konstellationer och med skilda förutsättningar. Mot den bakgrunden är det av avgörande betydelse med en stabil samverkansform – helst en standardordning som kan tillämpas i hela landet för bästa möjliga förutsättningar i verksamheten.

Följande punkter är särskilt viktiga:

- varje huvudman ska vara garanterad tillgång till kremation inom rimligt avstånd;
- den huvudman som tillhandahåller kremation ska kunna planera och beräkna sin verksamhet långsiktigt;
- överkapacitet ska kunna användas enligt en fastställd plan – särskilt vid drifts-stopp.

Avtal mellan huvudmän

Varje huvudman är skyldig att tillhandahålla kremation men det föreligger ingen skyldighet att hålla ett eget krematorium. I praktiken innebär det att merparten av huvudmännen är beroende av samverkan med en huvudman som driver ett krematorium. Med tanke på svårigheter som kan uppstå vid tillfälliga överenskommelser behöver denna samverkan bygga på långsiktiga avtal, där det också framgår vilket krematorium som kan ersätta det ordinarie i händelse av driftsstopp eller annat avbrott. Detta är en garanti dels för den huvudman som saknar krematorium, dels för huvudmannen som håller krematoriet, eftersom det finns en angiven reservlösning som garanterar att huvudmannens eget åtaganden kan uppfyllas vid ett driftsstopp. Dessutom innebär det för denne huvudman en fast ”kundkrets” med en eller flera huvudmän som ger möjlighet att utnyttja egen överkapacitet samt planera verksamheten på ett säkrare och mera långsiktigt underlag.

Den avtalsreglerade och långsiktiga lösningen medför dessutom för berörda parter möjlighet till bättre kontroll av kostnader och kostnadsutvecklingen.

En standardordning för avtalskremation

Ett grundavtal för samverkan, som kan tillämpas i hela landet, bör vara obligatoriskt. Det obligatoriska inslaget kan dock begränsas till att gälla skyldighet för huvudman som saknar eget krematorium att sluta avtal om kremationstjänster. Hur detta kan regleras bör vara en sak mellan krematorieägarna och de huvudmän med vilka de samverkar. Här kan det också finnas skäl att beakta att kostnadsnivåerna skiftar över landet av många orsaker, t.ex. klimat, geografiska avstånd och krematoriernas tekniska lösningar och kvalitet.

I dag finns inget reglerat samordningsansvar för krematorieverksamheten och dess långsiktiga utveckling. Här är varje huvudman hänvisad till att ta ansvar för sin

egen verksamhet. I en utredning från 2010 tar SKKF upp behovet av en bättre samordning och föreslår att detta ”bör ske inom naturliga geografiska områden”. Stiftens nämns som exempel, alternativt ett mindre geografiskt område som passar för verksamheten. Detta kan innebära ett regionalt samordningsorgan och samverkan mellan huvudmän inom ett område avgränsat med hänsyn till volym på överkapacitet och transportavståndens effekter på kostnader och miljö. Samverkan bör i första hand ske inom ett närområde, som kan vara större eller mindre beroende på befintliga krematoriernas lokalisering och kapacitet.

En tänkbar lösning är på myndighetsnivå ett samordningsansvar för berörda länsstyrelser, vilkas ansvar också innefattar de kommunala huvudmännen (alltså Stockholm och Tranås).

Med tanke på dels det stora antalet kyrkliga huvudmän inom begravningsverksamheten, dels att stiftens tillsynsansvar också omfattar såväl indelningsfrågor som församlingarnas och pastoratens ekonomi samt egendomsförvaltning bör länsstyrelserna före beslut höra stiftens, liksom de kommuner som också är huvudmän för begravningsverksamheten.

En nationell utvecklingsplan

Den regionala samordningen på lokalplanet behöver kombineras med en långsiktig nationell utvecklingsplan. SKKF:s utredning visar att dagens ojämna lokalisering av krematorier på sikt kan medföra underskott i kremationskapacitet i delar av landet. En långsiktig plan behöver därför säkerställa att kremation kan tillhandahållas i efterfrågad utsträckning över hela landet. I det avseendet är en strukturerad lokal samverkan ett första steg.

Den långsiktiga utmaningen gäller emellertid hur denna samverkan kan utvecklas för att bidra till en lokalisering med jämnare fördelning av kremationskapacitet. Detta är en fråga i sig, men den blir också en fråga om utveckling eller avveckling för de huvudmän som i dag driver krematorier.

Med den nationella utvecklingsplanen kan behovet av tillräcklig kapacitet över hela landet klarläggas liksom hur detta påverkar lokaliseringen av krematorier. Jämfört med dagens struktur kan det innebära utbyggnad och även nyetablering i delar av landet och stängning på andra håll, särskilt av krematorier med låg kapacitet. Det förutsätter en nationell samordning. Eftersom en sådan samordning överskrider både regionala och lokala gränser som också kan krocka med särintressen, behöver den utövas tillsammans med regionala och lokala representanter. Ett uppdrag bör ges till Rådet för begravningsfrågor att inleda en kartläggning av dessa frågor och lägga fram förslag till former för fortsatt hantering dem.

8.5 Den lokala nivån – några alternativ för samverkan

Enligt direktiven är ett syfte med utredningsuppdraget att analysera vilka som framstår som möjliga och lämpliga samverkansformer inom begravningsverksamheten. Några grundläggande utgångspunkter i fråga om den lokala nivån har varit dels de ramar som tidigare nämnts i avsnitt 8.1.4, dels inriktning på samverkansformer med anknytning till Svenska kyrkans organisation. Inom detta presenterar jag två huvudlinjer – en inom nuvarande lokal struktur och en i vidgad struktur. Något förenklat kan de också ses som en lösning med moms och en utan moms. De båda huvudlinjerna innehåller två respektive tre alternativa lösningar. Antalet alternativ är alltså fem.

Inom nuvarande lokal struktur

Alternativ 1 A är en allmän grundlösning. Den bygger på frivillighet och kan tillämpas i många olika samverkansformer ifråga om uppgift, antal parter och hur den disponeras tidsmässigt. Även finansieringen kan variera beroende på typ av samverkan. Det är också den samverkan som förekommer på många håll i dag.

Alternativ 1 B är en av många möjligheter att utveckla alternativ 1. Den innebär samverkan om begravningsadministration inom stiftsorganisationen. Detta är i linje med att samverkan om administration förordas i såväl enkäter som vid samråd samt att stiftet i allt högre grad tillhandahåller samordnad administrativ service. Än så länge är det dock endast servicebyrån i Göteborgs stift som har begravningsadministration i utbudet. Alternativ 1 B utgår från den lösningen. Eftersom konceptet i Göteborg fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsprocess kan det här alternativet bli en mer allmän lösning på sikt.

I alternativet 1 A finns ett visst utrymme för skattefrihet men endast vid samverkan i liten skala. Effektivitetsvinster och andra fördelar med samverkan bör därför överstiga inte bara egna kostnader utan också merkostnaden för moms för att samverkan ska vara motiverad.

Alternativ 1 B medför moms eftersom stiftet inte bedriver begravningsverksamhet. Samtidigt bygger den lösningen på stor anslutning som medför rationella arbetsformer och stordrift, något som vid servicebyrån i Göteborg beräknas väl kompensera momsen.

Inom vidgad struktur

Alternativen 2 A och 2 B avser partiella samfälligheter. De är reglerade lösningar. Alternativ 2 A är obligatoriskt för enheterna inom en eller flera kommuner medan alternativet 2 B är frivilligt och mer flexibelt ifråga om bildandet. Den verksamhet som bedrivs inom dessa enheter medför ingen moms. I övrigt finns det både fördelar och nackdelar med dessa alternativ som redovisas i anslutning till förslagen. Organisationsformen, alltså partiella samfälligheter, är dessutom med något undantag utmönstrad ur Svenska kyrkans organisation och direktiven till utredningen förutsätter att det finns särskilda skäl för att den ska tillämpas.

Slutligen presenteras *alternativ 3*. Det innebär också en större struktur med sammanläggning av nuvarande fristående församlingar och pastorat enligt kyrkoordningens 37 kapitel. Alternativet har förts fram i flera sammanhang under utredningen. Här bevaras grundprincipen för den nuvarande strukturen och även den pastorala ledningen förblir intakt samtidigt som förutsättningarna för stordriftens fördelar förstärks. Emellertid behöver en sådan indelningsförändring ta hänsyn också till såväl behov som effekter för församlingens grundläggande uppgift.

Överväganden

Den nya formen för uttag av begravningsavgift medför att ansvaret för kostnadsutvecklingen inom begravningsverksamheten delas lika av alla huvudmän. Det innebär att Svenska kyrkan behöver göra en samlad bedömning av hur begravningsverksamheten bäst organiseras och vilka särskilda åtgärder eller förändringar som behövs med kostnadseffektivitet och verksamhetskvalitet som riktmärken.

Med utgångspunkt i huvudmännens gemensamma ansvar och ovan nämnda riktmärken med givna ramar och inriktning på Svenska kyrkans organisation, står valet i fråga om vad som är möjliga och lämpliga samverkansformer mellan styrkor och svagheter i de fem beskrivna alternativen fördelade på två huvudgrupper. Här finns å ena sidan alternativen inom den lokala strukturens numera förenklade form

med en tydlig pastoral ledning. Den är i många fall otillräcklig ifråga om dels rationell verksamhet, dels kostnadseffektivitet med förutom grundkostnader också en merkostnad för moms för i stort sett alla former av samverkan.

Alternativen i en vidgad struktur medför å andra sidan ökade förutsättningar för rationell och kostnadseffektivare verksamhet utan tillkommande kostnader eller moms så länge verksamheten bedrivs inom den egna förvaltningen, men innebär andra olägenheter. Förutom att partiella samfälligheter är ett avsteg från kyrkans nuvarande organisation finns andra begränsningar, t.ex. i fråga om den pastorala ledningen. En indelningsförändring som i stället omfattar församlingens hela verksamhet har förutsättningar att kombinera de övriga alternativens styrkor men är en förhållandevis långsam och mer genomgripande process som också ska beakta den grundläggande uppgiftens förutsättningar.

Alternativen visar att det finns möjliga lösningar men att ingen samverkansform är riktigt bra fullt ut.

8.5.1 Huvudmannaskap inom nuvarande struktur

ALTERNATIV 1 A

Församlingarna⁸⁴ samverkar i fri form och omfattning

1. Typ av samverkan
 - Köp-säljrelation grundad på avtal eller annan överenskommelse på kort eller lång sikt
 - Tjänster som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen samt skötsel av gravar.
 - Stora möjligheter till variation i form och omfattning
 - Huvudmannaskapet utövas oförändrat av pastorat och fristående församlingar
2. Den lokala strukturen
 - Består i princip oförändrad. Församlingens interna organisation påverkas inte vid enstaka samverkan. En långsiktig samverkan kan medföra en viss anpassning
3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen
 - Kyrkoherdens ledningsansvar består
 - I delegationsordning anges hur ledningsansvaret är fördelat mellan kyrkoherden och annan befattningshavare med ledningsuppgifter
 - Där arbetsledare saknas utövar kyrkoherden arbetsledningen
 - Ledningsansvarets fördelning anges i den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten
4. Effekter på den lokala organisationen
 - Möjligheten till kombinerad tjänst som innefattar både församlingsverksamhet och begravningsverksamhet kvarstår med undantag för viss samverkan, t.ex. vid långsiktig samverkan som avser begravningsadministration
5. Finansiering /Beskattning
 - Varje huvudman har egen ekonomisk förvaltning grundad på begravningsavgift och särredovisning
 - Gravskötselåtaganden före år 2000 finansieras med begravningsavgift medan senare åtaganden finansieras med intäkter enligt särskilda avtal
 - Moms uppkommer beroende på graden av samverkan
 - Kremation och gravskötsel är befriad från moms
6. Reglering
 - Lokala avtal eller annan överenskommelse om samverkan upprättas mellan parterna
 - Vid samverkan kan fördelning av arbetsledning och andra ansvarsfrågor klargöras i avtal
 - I kyrkoordningen införs bestämmelse om den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten
 - Uppgifter om samverkan antecknas i respektive församlings instruktion för begravningsverksamheten

⁸⁴ I enlighet med begravningslagen 1 kap. 1 § används i texten ibland begreppet församling som benämning på huvudman för begravningsverksamheten istället för fristående församling och pastorat. Ordet församling kan också undantagsvis avse en församling som inte är huvudman utan ingår i ett pastorat. I den mån det förekommer torde det framgå av sammanhanget när en sådan "lokal" församling avses.

1. Typ av samverkan

Detta alternativ överensstämmer i huvuddragen med den form av frivillig samverkan som är vanligast i dag. Ett vanligt exempel är att en församling tillhandahåller tjänster åt en annan församling, t.ex. gravgrävning. Detta alternativ kan utvecklas i många olika former för ett eller flera ändamål och med två eller flera parter involverade. Samverkan kan också avse enstaka tillfälle, återkommande behov eller en bestämd längre period. Ytterligare några exempel kan vara

- flera församlingar samverkar om en upphandling av en extern arborist
- två församlingar äger och nyttjar en maskin tillsammans i överenskommen ordning
- församlingar gör en gemensam upphandling av avtal med handelsträdgård om leverans av växter anpassade till säsong
- samverkan om kremation och särskilda begravningsplatser enligt begravningslagen 2 kap. 2 §.

Gravskötsel är ett frivilligt åtagande och ingår inte begravningsverksamheten. I den mån det erbjuds bör den dock utföras inom en samlad förvaltning eftersom den är så nära förknippad med begravningsverksamheten – inte minst genom de digitala gravprogrammen.

Huvudmannaskapet påverkas inte i detta alternativ och kan inte heller delegeras. Däremot kan samverkan i princip innebära att en församling genom avtal uppdrar alla uppgifter inom begravningsverksamheten till en annan församling. En sådan överenskommelse måste vila på tydliga riktlinjer särskilt i fråga om dels särredovisning av det tillhandahållna uppdragets kostnader, dels begravningsombudets möjlighet att granska kostnaderna.

Liksom i fråga om församlingsindelning bör stift och församlingar tillsammans eftersträva en lösning som kan vara värdefull för flera församlingar. Det kan betyda att också församlingar som i och för sig kan klara vissa administrativa uppgifter på egen hand ändå deltar i en samverkan.

Detta alternativ kan också tillämpas samtidigt i andra former och olika konstellationer.

2. Den lokala strukturen förblir intakt

Församlingens interna organisation påverkas inte vid enstaka samverkan. Vid en långsiktig samverkan inom t.ex. administration kan effekten bli en annan.

3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen

Kyrkoherdens ledningsansvar för all verksamhet består och är utgångsläget för hur en fördelning av ledningsansvaret kan utformas. Om det också finns en befattningshavare med särskild kompetens för begravningsverksamheten är det lämpligt med en formell delegation, i första hand i fråga om arbetsledningen. Beroende på den enskildes kompetens och förvaltningens storlek kan ytterligare befogenheter delegeras. Av den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten ska framgå hur ledningsansvaret är organiserat.

Om en annan arbetsledare inte kan utses, som kan vara fallet i små enheter, faller hela arbetsledningen på kyrkoherden. I den situationen behöver kyrkoherden disponera tid för att följa arbetet och samla arbetslaget till regelbundna möten.

Vid samverkan som innebär att en anställd utför uppgifter i en annan församling regleras det i avtalet vem som utövar arbetsledningen.

4. Effekter på den lokala organisationen

Tjänster som kombinerar uppgifter i begravningsverksamheten med andra uppgifter är mycket vanliga, särskilt i fråga om administration och inre och yttre tjänst för kyrkvaktmästare. Många upplever detta som en bra ordning som ger möjlighet att erbjuda bra anställningsförhållanden samtidigt som församlingen får ett mer komplett arbetslag. Denna möjlighet till intern samverkan finns kvar och blir betydelsefull i detta alternativ. Möjligheten minskar dock om församlingen väljer någon form av samverkan för hela eller delar av en uppgift som annars fullgörs genom en kombinerad tjänst.

5. Finansiering/Skatt

Verksamheten finansieras med begravningsavgift. En församling som tillhandahåller tjänster vid samverkan kan komma att beskattas för intäkterna från dessa men har då möjlighet att göra avdrag för kostnaderna för att utföra tjänsterna.

Vid samverkan som innebär köp av tjänst finns visst utrymme för moms-befrielse. I praktiken är dock denna möjlighet begränsad till att omfatta samverkan i mycket liten omfattning. En förutsättning är att den tillhandahållna tjänstens värde inte överstiger 20–30 % av den egna verksamheten samt att den som svarar för tjänsten gör detta med egna resurser, alltså utan att tillföra ytterligare personal, maskiner eller andra resurser. Utrymmet är därmed mycket begränsat, men kan vara ett alternativ särskilt om en stor enhet tillhandahåller tjänst åt en liten.

Trots gällande restriktioner är det rimligt att räkna med att denna samverkansform kommer att finnas kvar och att merparten av samverkanslösningarna också medför en merkostnad för moms enligt Skatteverkets nuvarande tolkning. Det gäller även när tjänster utförs utan ersättning. I så fall sätts ett marknadsvärde på tjänsten som underlag för beräkning av momsbeloppet. För att samverkan ska vara lönsam behöver alltså det samlade värdet av olika vinster som kan uppkomma vid samverkan överstiga merkostnaden för moms. En stor anslutning till ett projekt ökar förutsättningarna för stordrift och därmed samverkansvinst som bidrar till att kompensera momskostnaden.

Avtal om gravskötsel som är tecknade och påbörjade före 2000 bekostas av begravningsavgiften. Senare överenskommelser ingår inte i begravningsverksamheten utan är en frivillig service som församlingen tillhandahåller. Systemet är upplagt så att denna gravskötsel ska vara helt självfinansierad. Den kan ingå i ett samverkansuppdrag men kommer att medföra särredovisning.

Kremation och gravskötsel är momsbefriade. Ytterligare information om skatteeffekter finns i kapitel 5.3.2 under rubriken Beskattning av begravningsverksamheten.

6. Reglering

All samverkan bör dokumenteras i avtal eller annan form, t.ex. genom särskilda likalydande beslut i berörda församlingar. Eftersom den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten ska beskriva hur församlingen har organiserat sin verksamhet för att utföra sitt uppdrag kommer uppgifter om samverkan alltid att framgå av denna. Instruktionen blir då ett samlat dokument för avstämning av verksamheten och samtidigt underlag för samråd i frågor som stiftet svarar för.

Bestämmelsen om en instruktion för begravningsverksamheten regleras i kyrkoordningen eller på annat sätt som kyrkomötet beslutar.

7. Styrkor i detta alternativ

Detta alternativ är frivilligt och flexibelt. Det utgår från församlingarnas gemensamma behov. Möjligheten till variation är stor i fråga om uppgifter, antal parter och kort- eller långsiktig lösning. Även formen för finansiering kan anpassas till typen av samverkan, t.ex. vid en köp-säljrelation mellan två församlingar eller då flera församlingar går samman i upphandling där var och betalar för sin del.

Med denna lösning bevaras den lokala strukturen med lokalt ansvar. Församlingens interna organisation behöver därför inte påverkas vid enstaka samverkan eller när extern kompetens behöver tillföras. Vid en långsiktig samverkan inom t.ex. administration kan effekten bli en annan. Å andra sidan ökar möjligheten till större arbetslag med bredare kompetens och heltidsanställningar i den församling som tillhandahåller tjänsten.

Även den pastorala ledningen består. En viss reducering kan uppkomma beroende på hur en samverkanslösning är utformad. Vid samverkan finns också som nämnts möjlighet att i avtal klargöra hur arbetsledning och andra ansvarsfrågor fördelas.

Den pastorala ledningen inom församlingen behöver inte betyda att kyrkoherden ska stå ensam med hela ledningsansvaret. Tvärtom, där det finns förutsättningar bör normen vara samverkan i ledningsansvaret så att kyrkoherden har det övergripande ansvaret med stora delar av ledningsfunktionen delegerad till befattningshavare med relevant kompetens.

Eftersom församlingen eller pastoratet själva beslutar om samverkan finns det också möjlighet att planera detta utifrån egna förutsättningar både i omfattning och tid, t.ex. genom att egna investeringar jämförs med köp av en maskintjänst från grannen eller att en upphandling anpassas och genomförs när det är möjligt att ansluta till samma behov i en vidare krets. Med hänsyn till kostnadseffektivitet och rationell verksamhet kan på så sätt den totala vinsten i varje samverkansinsats prövas mot egna kostnader inklusive moms. Den möjlighet alternativet ger till stor upplutning i ett samverkansprojekt medför också förutsättningar till rationell verksamhet och kostnadseffektivitet, inte bara genom att sänka egna kostnader utan dessutom kompensera merkostnad för moms.

I den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten har församlingen en samlad beskrivning av hur begravningsverksamheten är utformad. Det är ett samrådsdokument i det dagliga ledningsansvaret och för kyrkorådets bedömning. Instruktionen blir därmed också ett underlag för att bedöma behovet för samverkan, liksom att planera eller utvärdera samverkan. Instruktionen är också ett dokument av betydelse i kontakterna med stiftet.

8. Svagheter i detta alternativ

Enligt Skatteverkets nuvarande tolkning är tjänster som en församling utför åt en annan församling inom begravningsverksamheten till övervägande del skattepliktiga. Moms ska därmed utgå. Det gäller även när tjänster utförs utan ersättning. I detta fall sätts ett marknadsvärde på tjänsten som moms beräknas på. Effekten av moms vid samverkan behöver alltså prövas med inriktning på effektivitetsvinster och andra fördelar som överstiger egna kostnader inklusive merkostnaden för moms.

Samverkan vid kremation och tillhandahållande av gravplats för dem som inte tillhör något kristet trossamfund är undantagna från moms. I övrigt finns det ett visst utrymme för befrielse från moms. Beskattning är en hämmande faktor för samverkan i denna modell. Det innebär en ökning av framförallt personalkostnaden med 25 % som påförs den egna kostnadsberäkningen.

Det ska också noteras att den köpande församlingen i en samverkanssituation inte har avdragsrätt för moms (se avsnitt 5.3.2.1 Begravningsverksamheten och naturlig anknytning). Med ökad omfattning av lokal samverkan kan merkostnad för moms verka kostnadsdrivande på den totala kostnadsberäkningen och därmed påverka den gemensamma avgiftssatsen.

Likaväl som samverkan är en möjlighet till att lösa uppgifter som det saknas egna resurser för kan den också innebära kortsiktiga lösningar som i längden inte blir kostnadseffektiva. Med hänsyn till detta och till behovet av kvalitetssäkring i verksamheten behöver en sporadisk samverkan prövas mot möjligheten att vidta en mer bestående förändring som i längden blir mer rationell och kostnadseffektiv.

I många enheter förekommer tjänster som kombinerar uppgifter i såväl begravningsverksamhet som församlingsverksamhet. Vid en långsiktig samverkan där tjänster som rör t.ex. begravningsadministration eller ekonomitjänster förs över till en annan församling kommer detta att påverka den egna personalorganisationen. Det kan lösas genom omfördelning av kombinerade tjänster, men i mindre enheter med begränsade tjänster kan det uppkomma svårigheter med att erbjuda tillräckligt underlag för attraktiva tjänster.

ALTERNATIV 1 B

Servicebyrå inom stiftsorganisationen

1. Typ av samverkan
 - Inom sin verksamhet erbjuder servicebyrån avtal för administrativa tjänster i begravningsverksamheten samt gravskötsel
 - Anslutningen är frivillig
 - Lönsamhet genom samordning och stordrift bygger på dels att ett större antal församlingar deltar, dels enhetligt utbud i innehåll och omfattning
 - Begravningsadministrationens olika arbetsuppgifter fördelas mellan servicebyrå och församling, gärna efter en standardmall, och löpande kontakt mellan parterna
 - Huvudmannskapet utövas oförändrat av pastorat och fristående församlingar
2. Den lokala strukturen
 - Består i princip oförändrad.
3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen
 - Kyrkoherdens ledningsansvar i respektive församling består, dock med viss begränsning i fråga om verksamhet som överlämnas i samverkansuppdraget
 - För arbetsledning i det av församlingen överlämnade uppdraget svarar servicebyrån
4. Effekter på den lokala organisationen
 - Möjligheten till kombinerad tjänst som består av såväl församlingsverksamhet som begravningsverksamhet kvarstår, med viss reducering i fråga om administrativa tjänster
5. Finansiering /Beskattning
 - Servicebyråns tjänster som ingår i avtalet debiteras till självkostnadspris plus moms
 - Församlingens kostnader för licenser, investeringar etc. som används inom ramen för samverkan ingår normalt inte i avtalet

- Särredovisning sker av servicebyråns intäkter och kostnader
6. Reglering
- Stiftet och församlingen tecknar avtal om den tjänst servicebyrån tillhandhåller
 - Uppgifter om samverkan antecknas i respektive församlings instruktion för begravningsverksamheten

1. Typ av samverkan

Strukturen för den samverkan som sker i detta alternativ finns redan i form av servicebyråer som flera stift har inrättat inom projektet för gemensamma administrativa system (GAS) som utvecklas under ledning av kyrkokansliet i Uppsala. Syftet är att erbjuda administrativa tjänster till församlingar och pastorat, samtidigt som samordningen ger möjlighet till rationell verksamhet med hög kompetens och mindre sårbarhet. Utbudet av tjänster varierar men gäller främst ekonomi och personaladministration, särskilt lönefrågor. En allmän förutsättning för att ansluta sig till en servicebyrå är att församlingen är ansluten till Svenska kyrkans gemensamma it-plattform.

Detta alternativ bygger på att också begravningsadministration inkluderas i de tjänster som stiftets servicebyrå tillhandahåller. I dag sker detta bara i Göteborgs stift. Alternativet är därför i sina grunddrag hämtat från den samverkansform som tillämpas där. I dagsläget planeras inte något gravprogram inom GAS-projektet, men det är möjligt att andra stift följer Göteborgs exempel och erbjuder tjänster också inom begravningsadministrationen.

Lösningen bygger på att stiftet i allt högre grad bistår församlingarna med administrativa tjänster. Det betyder i det här alternativet att stiftet tillhandahåller samverkansformen och församlingarna beslutar om huruvida de ska ta del i den. Med större anslutning ökar förutsättningarna för hög kvalitet och kostnadseffektivitet i verksamheten. I avtal mellan parterna regleras servicebyråns åtagande i fråga om innehåll och omfattning samt kostnader och rapportering till församlingen.

Varje stift beslutar om hur tjänsten ska vara utformad. Lösningen i Göteborgs stift som beskrivs i kapitel 6.3 förefaller vara praktisk men behöver inte vara normen. Däremot bör det utbud som servicebyrån i ett stift erbjuder vara enhetligt eftersom enhetligheten är en faktor som bidrar till att hålla hög kvalitet i verksamhet och tjänst. Detta kan utformas som en standardmall för tillhandahållna tjänster. En väl fungerande kommunikation mellan församling och servicebyrå är också nödvändig för att åstadkomma en smidig samverkan.

I större stift kan man överväga att ha mer än en servicebyrå för att få viss geografisk spridning i verksamheten. Här finns dock en risk för att samordningsvinster går förlorade vid en uppdelning på för små kontor.

Servicebyrån bör också i viss utsträckning kunna ta på sig andra uppgifter som behöver samordnas inom begravningsverksamheten, t.ex. att hålla en förteckning över anställda i församlingar, alternativt konsulter som kan tillhandahålla specialisttjänster. Detta blir en resursbank för kontakter som församlingarna själva kan gå vidare med.

Liksom i alternativ 1 A bör stiftet och församlingarna eftersträva en lösning som kan vara värdefull för flera församlingar. Det kan betyda att också församlingar som i och för sig kan klara vissa administrativa uppgifter på egen hand ändå deltar i en samverkan.

Detta alternativ kan också tillämpas genom en samverkan mellan enskilda församlingar och utan stiftets medverkan. Stordrift och enhetligt utbud är grundlägg-

gande faktorer för att uppnå samma fördelar som genom stiftsorganisationen. Den samverkan som då sker ligger nära den som redovisas i alternativ 1 A.

Huvudmannskapet påverkas inte i detta alternativ.

2. Den lokala strukturen förblir intakt.

Församlingens interna organisation påverkas genom att administrativa tjänster förs över till servicebyrån.

3. Den pastorala ledningen/Arbetsledning

Kyrkoherdens ledningsansvar i den egna församlingen består. En viss förändring inträffar däremot beträffande den verksamhet som sker i samverkan. Samtidigt är det församlingen som "äger" verksamheten. Förutom den delaktighet som församlingens självständiga beslut om anslutning och avslutning av samverkan innebär, har kyrkoherden möjlighet att följa och påverka hur uppdraget utförs genom överläggningar, rapporter och redovisningar.

Arbetsledning beträffande den del av begravningsverksamheten som inte sker i samverkan utövas inom den organisation som gäller för ledningsansvaret i församlingen. Servicebyrån har egen personal som är underställd den arbetsledning som stiftet beslutar om beträffande sin servicebyrå.

4. Effekter på den lokala organisationen

Möjligheten till tjänster som kombinerar uppgifter i begravningsverksamheten och övrig församlingsverksamhet består. Förutsättningarna för vissa tjänster kan emellertid förändras beroende på hur verksamheten organiseras när uppgifter i stället sker i samverkan. Det gäller främst administrativa tjänster.

Risken för sämre möjligheter till kombinerade tjänster anförs inte sällan som skäl för att välja bort samverkan. Detta har också förekommit i diskussionen om förläggning av vissa uppgifter till en servicebyrå. Det ska respekteras men alternativet med samverkan kan ändå prövas mot dels fördelarna med servicebyrån, dels möjligheten till intern samverkan i andra konstellationer. Servicebyrån medverkar till att resurser i församlingen frigörs för den grundläggande uppgiften. Lösningen kan därför i vissa fall också erbjuda möjlighet till omfördelning av tjänster i den egna organisationen.

5. Finansiering/Beskattning

Allmänt sett har det inom Svenska kyrkan blivit vanligare med tjänster som församlingen kan välja att ta del av eller avstå från. Praxis är hittills att den som väljer en sådan tjänst betalar för den. För servicebyråns tjänster betyder det i så fall att kostnader faktureras med moms. Vissa stift väljer i stället att se servicebyrån som en del i stiftets främjandeuppdrag och löser finansieringen med hjälp av stiftsavgiften.

Stiftet bedriver inte någon begravningsverksamhet och har därför inte heller tillgång till intäkter från begravningsavgiften. Därför är frågan om en s.k. huvudsaklighetsbedömning av verksamheten inte aktuell (se avsnitt 5.3.2.2). Det innebär att en tjänst som stiftet tillhandahåller till begravningsverksamheten i församlingarna blir en vanlig köp-säljtjänst som enligt Skatteverkets tolkning är momspliktig. Det innebär att det enda sättet att finansiera de tjänster som servicebyrån tillhandahåller är att fakturera församlingen som betalar med hjälp av sin begravningsavgift. För stiftet torde detta innebära ett behov av särredovisning av intäkter och kostnader för den del av servicebyråns uppdrag som avser begravningsverksamheten. Om gravskötsel ingår i avtalet finansieras detta i särskild ordning.

6. Reglering

Servicebyrån är inte en fristående juridisk person utan ingår som en enhet i stiftsorganisationen. Beslut om att inrätta en servicebyrå fattas därför av stiftet utan annan särskild reglering. På samma sätt kan utbudet utökas till att omfatta begravningsadministrationen.

Servicebyråns åtagande gentemot en församling regleras i ett avtal som förutom innehåll anger t.ex. en fördelning av arbetsuppgifter mellan parterna.

Församlingen fattar själv beslut om huruvida man ska ingå i denna samverkan. Eftersom en samverkan av detta slag handlar om hur församlingen utför sitt uppdrag ska en redovisning av samverkan ske i den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten.

7. Styrkor i detta alternativ

Lösningen är frivillig och ett erbjudande om en stark och stabil organisation för begravningsadministrationen. Särskilt betydelsefullt blir det i församlingar där uppgiften i dag utförs av en person på deltid. Ett stort arbetslag medger bred och fördjupad kompetens liksom tillfälle till utbyte av erfarenheter och kunskaper på arbetsplatsen. Med möjlighet till temporär omfördelning av uppgifter minskar sårbarheten vid vakanser och semestrar. Stordrift och enhetliga rutiner i arbetet bidrar till kostnadseffektivitet. För att motverka en alltför stark centralisering kan verksamheten som nämnts tidigare förläggas till flera platser i stiftet.

Denna lösning tillgodoser det behov av samverkan inom begravningsadministrationen som under utredningsarbetet påtalats i såväl enkät som vid samråd. I samband med detta har också stiftet nämnts som en möjlig nivå för denna samverkan. Eftersom ett viktigt syfte med GAS-projektet och servicebyråer är att avlasta församlingarna administration för att frigöra resurser för den grundläggande uppgiften, kan servicebyrån ses som en del av stiftets främjande uppdrag.

I övrigt sammanfaller fördelarna med alternativ 1 A. Huvudmannaskapet finns kvar inom den oförändrade lokala strukturen. Likaså kvarstår den pastorala ledningen, även om den får en annorlunda funktion i förhållande till verksamheten inom denna samverkanslösning.

Med stor uppslutning och ett väl valt utbud av tjänster kan många fördelar uppnås med denna lösning. Det kan också åstadkommas genom samverkan mellan enskilda församlingar.

8. Svagheter i detta alternativ

Frivilligheten är en tillgång, men den kan också vara en svag punkt. Möjligheten att hålla samman administration och kyrkogårdsskötsel kan i vissa fall bedömas vara mer fördelaktig och därför medföra att man avstår från anslutning till servicebyrån. Ett skäl som har framkommit under utredningsarbetet är, som redan framhållits vid flera tillfällen, betydelsen av tjänster som kombinerar uppgifter inom begravningsverksamheten och församlingsverksamheten. Detta är en vanlig ordning och ofta en möjlighet att hålla en ändamålsenlig personalorganisation. Detta ställer krav på att man, om man önskar delta i en samverkan, prövar vilka möjligheter det finns till omfördelning av tjänster i nya kombinationer.

Kostnadseffektiviteten är i hög grad beroende av stordrift och enhetlighet i de tjänster som erbjuds. Vid för liten anslutning finns risk för att stordriftens fördelar går förlorade. Församlingarna kan också ha olika behov eller önskemål som avviker från den enhetlighet som förutsätts för tjänsten.

Det finns i dagsläget inga planer på att inkludera begravningsverksamheten i det gemensamma GAS-projektet. Samverkan i fråga om begravningsadministration förekommer men ännu finns det en relativt liten erfarenhet av servicebyråer och deras arbete. Det kan också upplevas som en komplikation med särredovisning inom servicebyråns ekonomiska förvaltning.

8.5.2 Huvudmannaskap inom partiell samfällighet

ALTERNATIV 2 A

Obligatorisk partiell samfällighet inom kommun

1. Typ av samverkan
 - Två eller flera fristående församlingar och pastorat inom en eller flera kommuner samverkar i en obligatorisk samfällighet för begravningsverksamhet
 - I uppdraget ingår alla uppgifter som enligt begravningslagen ingår i begravningsverksamheten samt skötsel av gravar
 - Huvudmannaskapet utövas av den partiella samfälligheten
 - Högsta beslutande organ är begravningsdelegerade och begravningsnämnden är samfällighetens styrelse
 - Kyrkoherden och kyrkorådets ordförande i en församling bör ges närvaro- och yttranderätt i delegerade samt rätt att få sin mening antecknad i protokollet när frågor som rör den egna enheten behandlas
 - För samfälligheten ska finnas en instruktion som bl.a. redovisar hur samrådsförfarandet med församlingar och pastorat är utformat
 - Samfälligheten omfattar en icke territoriell församling endast om denna ingår i ett pastorat
2. Den lokala strukturen
 - Den lokala strukturen består oförändrad för församlingens grundläggande uppgift
 - Inom samfälligheten kan lokala förvaltningar upprättas för begravningsverksamheten
 - Den lokala strukturen består oförändrad när den geografiska gränsen för församlingar/pastorat sammanfaller med en eller flera kommuner
 - Församlingar/pastorat som skär en kommungräns behöver anpassas i fråga om området till att vara belägen i en kommun
3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen
 - Kyrkoherdarna inom samfälligheten väljer en ledamot som representerar dem och en ersättare till samfällighetens styrelse
 - Ledningsansvaret för verksamheten utövas av en kyrkogårdschef eller annan sakkunnig verksamhetsledare
 - Varje kyrkoherde har tillsyn över all verksamhet inom den egna församlingen

4. Effekter på den lokala organisationen
- Församlingar/pastorat frikopplas formellt från begravningsverksamheten men ges möjlighet till inflytande genom särskilda bestämmelser
 - Samfälligheten har företrädesvis egen personal
 - Möjligheten till kombinerade tjänster i församling respektive samfällighet mellan församlingsverksamhet och begravningsverksamhet försämras eller upphör
5. Finansiering /Beskattning
- Som huvudman uppbär samfälligheten begravningsavgift och ansvarar för den egna ekonomiska förvaltningen
 - Oreglerade över- respektive underskott samt tillgångar som inte avskrivits regleras vid organisationsförändringen
 - Möjlighet behöver ges för en partiell samfällighet att bygga upp ett eget kapital, vilket förutsätter en lagändring och denna fråga, liksom behovet av målsatt kapital, bör utredas vidare
 - Gravskötselåtaganden före år 2000 finansieras med begravningsavgift medan senare åtaganden finansieras med intäkter enligt särskilda avtal; medför särredovisning
 - Skatteeffekter uppkommer endast vid samverkan med en annan juridisk person inom (t.ex. församling) eller utanför det egna förvaltningsområdet
6. Reglering
- I kyrkoordningen införs bestämmelser om begravningsamfälligheter
 - I bestämmelserna ska finnas riktlinjer dels om hur det lokala inflytandet ska främjas, dels om en instruktion för begravningsverksamheten inom samfälligheten

1. Typ av samverkan

Den partiella samfälligheten är en reglerad samverkan mellan fristående församlingar och pastorat med inriktning på en gemensam och avgränsad uppgift inom deras ansvarsområde.

Frågan om särskilda samfälligheter för begravningsverksamheten har sedan relationsändringen mellan kyrkan och staten behandlats vid flera tillfällen i såväl kyrkliga som statliga utredningar samt i motioner till kyrkomötet. Ett samband med den kommunala indelningen genom att en samfällighet för begravningsverksamhet geografiskt ska omfatta en kommun har också föreslagits tidigare.⁸⁵ Frågan berördes också av den kyrkliga strukturutredning som behandlade den lokala indelningen. Utredningen konstaterade att ”Om det ska kunna bildas partiella samfälligheter för begravningsverksamheten behöver en sådan samfällighet omfatta församlingar och pastorat inom en eller flera kommuner.”⁸⁶

⁸⁵ Några begravningsfrågor SOU 2009:79; Samverkansformer i begravningsverksamheten SKU 2013:2

⁸⁶ Närhet och samverkan SKU 2011:2

Det alternativ som föreslås här anknyter till intentionen i strukturutredningen och andra utredningar. Det innebär att de tidigare huvudmännen inom en kommun går samman och att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten övergår till samfälligheten. Av förslaget följer att en församling eller ett pastorat som redan omfattar en kommun dels inte behöver bilda en samfällighet, dels har kvar huvudmannaskapet inom sitt område. Det bör dock också finnas möjlighet att bilda samfälligheter som omfattar flera kommuner.

Samfällighetens uppdrag är att svara för de uppgifter som enligt begravningslagen ingår i begravningsverksamheten. Som tidigare påpekats är gravskötsel ett frivilligt åtagande som inte ingår i begravningsverksamheten. I den mån det erbjuds bör den också vid en samfällighetslösning utföras inom en samlad förvaltning eftersom den är så nära förknippad med begravningsverksamheten – inte minst genom de digitala gravprogrammen.

I Strukturutredningens ovan nämnda kommentar föreslås också att det beslutande organet i samfälligheten ska vara delegerade som utses av kyrkofullmäktige i församlingar och pastorat. Detta är också fallet i den nuvarande enda partiella samfälligheten, nämligen den som finns för Gotlands kyrkor. Med hänsyn till begravningsverksamhetens uppdrag föreslår jag att dess styrelse ska benämnas begravningsnämnd. I och för sig är begreppet nämnd också en avvikelse från kyrkans nuvarande ordning, men det är ändå den gängse termen för en styrelse med ett avgränsat uppdrag. Också detta överensstämmer med Samfälligheten Gotlands kyrkor och benämningen valnämnd finns i alla pastorat eller fristående församlingar.

2. Den lokala strukturen

Strukturutredningens syfte var ”att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift”.⁸⁷ Detta syfte motverkas inte av inrättandet av partiella samfälligheter för begravningsverksamhet. Den nuvarande lokala strukturen för församlingens grundläggande uppgift består oförändrad med stödfunktioner som kommunikation, ekonomi och personalfrågor. Denna ordning kompletteras nu med möjligheten att samverka i enheter som utgår från de särskilda behov som finns inom begravningsverksamheten. Snarare ger bildandet av partiella samfälligheter större möjligheter att utforma organisationen för församlingens grundläggande uppgift på ett bra sätt.

Inom den gemensamma förvaltningen finns det möjlighet att inrätta lokala servicepunkter på större orter i form av lokala förvaltningsenheter.

Cirka 20 % av de församlingar och pastorat som är huvudmän sammanfaller geografiskt med en kommungräns. I dessa fall behöver inte särskilda samfälligheter bildas. Däremot finns det tretton enheter som omfattar ett område inom mer än en kommun. Här behövs en anpassning till kommungränsen. Om samfälligheten är större än en kommun och omfattar de kommuner som församlingen är belägen i löser sig den frågan automatiskt.

3. Den pastorala ledningen/Arbetsledning

Varje kyrkoherde har tillsyn över all verksamhet inom den egna församlingen

Kyrkoherdarna i samfälligheten väljer inom sin grupp en representant som ingår som ledamot i begravningsnämnden samt en ersättare. Eftersom kyrkoherden inte är anställd av samfälligheten innebär detta inte ett ledningsansvar i samma mening som gäller i kyrkoordningen 2 kap. I just detta avseende kompliceras den pastorala

⁸⁷ Närhet och samverkan KU 2011:2, Sammanfattning på omslagets baksida

ledningen vid bildandet av en partiell samfällighet. Att kyrkoherden ingår som ledamot i den kyrkliga styrelsen är en gammal ordning i Svenska kyrkan med anknytning till den dubbla ansvarslinjen. Det torde dock inte vara möjligt att *representanten för kyrkoherdarna* därmed ges särskilda befogenheter inom samfällighetens verksamhet. Uppdraget som ledamot får därför uppfattas vara förknippat med ett ansvar för att beslut och andra åtgärder överensstämmer med Svenska kyrkans lära och värdegrund liksom pastorala bedömningar i övrigt.

Detta betyder inte att den pastorala funktionen är utestängd från verksamheten där den geografiskt bedrivs inom samfälligheten. Av kyrkoordningen 5 kap. 2 § framgår att varje kyrkoherde har tillsynsansvar för det som sker i den egna församlingen. I denna tillsyn ingår även rättsliga frågor och förvaltningsfrågor som i kyrkans sammanhang också utgår från ”den tro, bekännelse och lära, som ska komma till uttryck i allt vad kyrkan gör och säger. På detta vilar den värdegrund som kyrkan står för och som i samhället uttrycks i omsorg om alla människor.”⁸⁸

Detta är en ovillkorlig riktlinje i begravningsverksamheten oberoende av om denna omsorg tas emot i tro eller inte. Den öppna omsorgen är grundläggande för kyrkans människosyn och behöver komma till uttryck i den konkreta verksamheten. Det blir en del i tillsynsansvaret för den enskilde kyrkoherden att i sin församling värna om att denna omsorg vårdas på bästa sätt av Svenska kyrkan också i begravningsverksamheten och oavsett hur denna är utformad.

Med stöd av den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten ska samfälligheten samråda med församlingen. I detta samråd finns också kyrkoherden med och kan bidra bl.a. med utgångspunkt från sitt tillsynsansvar och sitt pastorala ansvar.

4. Effekter på den lokala organisationen

Uppdraget som huvudman förs i detta alternativ över till samfälligheten. Församling och pastorat som ingår i en samfällighet blir därmed formellt frikopplade från uppgiften att vara huvudman för begravningsverksamheten. Som framgår nedan under punkt 6 bör det emellertid finnas bestämmelser som ger församlingen inflytande på frågor om hur verksamheten planeras och bedrivs inom samfälligheten. Det gäller representation i förtroendemannaorgan och i övrigt möjligheterna att ta tillvara församlingens intressen.

Samfälligheten bör i detta alternativ vara arbetsgivare för personalen inom begravningsverksamheten. Det innebär att det inte längre är lika lätt att i en kombinerad tjänst föra samman uppgifter som omfattar såväl begravningsverksamhet som församlingsverksamheten i övrigt hos en församling eller ett pastorat. För personalen är det viktigt att ha en och samma arbetsgivare, även om andra möjligheter är tekniskt möjliga.

En lösning som innebär att t.ex. samfälligheten köper tjänster av en församling eller omvänt har nackdelen att den medför moms. Frågan behöver uppmärksammas så att omställningen blir så smidig som möjligt. Troligen kommer en del av personalen att följa med när verksamheten förs över, vilket bör ge utrymme för nya interna lösningar i församlingarnas arbetsorganisation.

⁸⁸ Kyrkoordningen Första avdelningen Inledning

5. Finansiering/Beskattning

Intäkter

Som huvudmän kommer begravnings-samfälligheterna att uppbära begravningsavgift med utgångspunkt från den kostnadsberäkning som ska ingå i underlaget för den gemensamma avgiftssatsen i riket. En samfällighet som tillhandahåller tjänster vid samverkan kan komma att beskattas för intäkterna från dessa men har då möjlighet att göra avdrag för kostnaderna för att utföra tjänsterna.

Avtal om gravskötsel som är tecknade och påbörjade före 2000 bekostas av begravningsverksamheten. Senare överenskommelser finansieras inte med begravningsavgift. Här finns i stället avtal med gravrättsinnehavare som anger dels åtagandets innehåll, dels den beräknade kostnaden för detta. Systemet är upplagt så att denna gravskötsel ska vara helt självfinansierad men kommer också i fortsättningen att medföra särredovisning.

Överskott och underskott

I nuvarande ordning är begravningsverksamheten en del av församlingens samlade ekonomi. Principen för finansiering är att intäkter och kostnader ska särredovisas i förhållande till övrig ekonomi och att intäkterna ska täcka de årliga kostnaderna krona för krona. Avvikelse i begravningsverksamhetens resultat redovisas vid underskott som en fordran på begravningsverksamheten och överskott som en skuld till begravningsverksamheten i församlingens balansräkning. Församlingens kapital utgör alltså buffert också för begravningsverksamheten och i den mån detta inte är utjämnat när en samfällighet bildas behöver det göras en reglering inför förändringen. Detsamma gäller tillgångar som inte är helt avskrivna.

Eget kapital

Att begravningsverksamheten ingår i församlingens samlade ekonomiska förvaltning betyder också att en samfällighet inte har något startkapital och inte heller kan bygga upp ett eget kapital med nuvarande form för finansiering. Detta blir problem på sikt. Så finansieras t.ex. investeringar i dag i första hand genom församlingens kapital eller lån som församlingen står för. En partiell samfällighet blir i stället hänvisad till att ta mindre fördelaktiga lån hos t.ex. församling mot internränta eller på marknaden. Detta gäller för ett startkapital liksom för ett underskott. Kostnader för lån kan naturligtvis ingå i den årliga kostnadsberäkningen för kommande års begravningsavgift. Underskott och överskott regleras likvidmässigt dock med en eftersläpning på två år eftersom underskottet inte är känt när kostnadsberäkningen för närmast följande år lämnas. Detta kan i sin tur påverka möjligheten till kostnadseffektiv planering.

En annan ordning för kapitalbildning förutsätter en ändring i begravningslagen 9 kap. 4 §, något som kyrkostyrelsen i så fall behöver verka för. Om en sådan förändring medges eller om öppningar kan ske för en annan möjlighet till kapitalbildning aktualiseras även frågan om begravnings-samfällighet ska omfattas av skyldigheten att ha ett målsatt kapital enligt kyrkoordningen 47 kap. 5 §. Också detta är en fråga som behöver uppmärksammas särskilt.

Finansiering – sammanfattning

Det finns möjligheter att finansiera begravningsverksamheten i en partiell samfällighet. Eftersom verksamheten är förankrad i en allmän avgift – som i princip utgör en skatt – torde det inte vara svårt att få lån. Det kan också finnas andra tillgångar som kan ligga till grund som säkerhet. Däremot är det inte möjligt att se markområden

som utgör en kyrkogård eller annan begravningsplats som en sådan tillgång.⁸⁹ Men även om det alltså finns andra lösningar så torde det i längden vara orimligt för samfälligheten att bedriva verksamhet utan en egen buffert för investeringar och temporära underskott.

I betänkandet *Samverkansformer för begravningsverksamheten* redovisar utredaren Torgny Werger mera utförligt de ekonomiska förutsättningarna för begravnings-samfälligheter och de olika konsekvenser som bildandet av sådana kan få. Beskrivningen finns i Wergers utredning kapitel 11 och återfinns också som bilaga 6 i min utredning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vid ett införande av begravnings-samfälligheter bör följande ekonomiska frågeställningar uppmärksammas särskilt:

- reglering av ackumulerade över- respektive underskott
- reglering av investeringar eller motsvarande som inte avskrivits helt
- möjligheten att lösa frågan om ett buffertkapital respektive målsatt kapital.

Beskattning

Om huvudmannskapet förs över från nuvarande huvudmän till partiella samfälligheter med egen personal och utrustning för att hantera begravningsverksamheten inom större områden skulle detta inte medföra några interna skatteeffekter. (Detta förutsätter dock att den partiella samfälligheten kan anses vara inskränkt skattskyldig; se sista stycket nedan). Det är emellertid inte helt uteslutet att samfälligheten temporärt behöver dela såväl personal som maskiner med församlingar och pastorat. I en sådan situation liksom vid tillhandahållande av tjänster mellan samfälligheter kan skatteeffekter uppkomma. Genom en klok process för bildandet av samfälligheten torde dock sådana effekter kunna mildras eller helt undvikas.

För huvudmän som är inskränkt skattskyldiga finns ett visst utrymme för att tillhandahålla tjänster till varandra och till församlingarna utan skatteeffekter. Det sker med stöd av den s.k. huvudsaklighetsbedömningen (avsnitt 5.3.2). Med nuvarande rättstillämpning är dock utrymmet begränsat och samverkan i större skala riskerar att beskattas. För församlingar som inte är huvudman finns sannolikt inget utrymme för att tillhandahålla motsvarande tjänster till huvudmannen utan beskattning. Skälet är att det i de flesta fall inte finns någon annan verksamhet som kan anses ingå i samma förvärvskälla som tjänsterna och att det därför inte går att göra någon huvudsaklighetsbedömning.

Som framgår i avsnittet 5.3.2.1 Begravningsverksamheten och naturlig anknytning så bedömer Skatteverket att begravningsverksamheten har sådan naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet att den ska vara skattebefriad. Svenska kyrkan är i det avseendet inskränkt skattskyldig. Det är dock oklart hur kriterierna för inskränkt skattskyldighet ska tillämpas på en partiell samfällighet som inte bedriver någon annan verksamhet eller har några andra uppgifter än att bedriva begravningsverksamheten.

Frågan som inställer sig är alltså om denna verksamhet som Svenska kyrkan utför på uppdrag av staten fortfarande har samma naturliga anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet när den bedrivs i en samfällighet skild från övrig kyrklig verksamhet. Sannolikt torde ändå en partiell samfällighet inom det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan ha möjlighet att bli inskränkt skattskyldig. Det behöver inte innebära att saken ska tas för given utan att det kan finnas anledning att klarlägga detta fullt ut.

⁸⁹ Begravningslagen 1990:1144 2 kap. 10–11 §§; Kyrkoordningen 47 kap. 8 §

6. Reglering

Kompletterande reglering

Införande av begravnings-samfälligheter medför ett behov av nya bestämmelser i kyrkoordningen. Eftersom detta avser en allmängiltig ordning medför det en omfattande anpassning i kyrkoordningen. Ett genomarbetat material för detta finns i betänkandet *Samverkansformer för begravningsverksamheten* SKU 2013:2. I rådande läge har jag bedömt det mindre meningsfullt att utarbeta ytterligare ett detaljerat förslag till reglering för partiella samfälligheter.

Sammanfattningsvis kan sägas att kompletteringar särskilt skulle påverka andra avdelningen i kyrkoordningen. Där behöver grundläggande bestämmelser införas främst om uppdraget, förtroendemannaorganisationen och kyrkoherdens ställning. Övrig reglering berör bl.a. kyrkans anställda, indelning, kyrkans ekonomi, offentlighet samt tillsyn och beslutsprövning. I många fall handlar det dock bara om att lägga till ordet begravnings-samfällighet och ibland något förtydligande uttryck.

Exempel på behov för mer utformad text gäller 36 kap. om indelningsenheter och 47 kap. om den ekonomiska förvaltningen. I några fall behövs en utförligare översyn. Frågan om överklagande i t.ex. 53 och 56 kapitlen samt beslutsprövning i 57 kapitlet behöver ses över i förhållande till begravningslagens skrivning om överklagande till länsstyrelsen.

En enklare reglering

En enklare reglering kan vara en grundparagraf motsvarande den som finns i 2 kapitlet för Samfälligheten Gotlands kyrkor. Samma typ av reglering tillämpad på begravnings-samfälligheter skulle innebära en förenkling i kyrkoordningen kombinerad med befogenhet för kyrkostyrelsen att utfärda närmare bestämmelser med bl.a. hänvisningar till kyrkoordningen.⁹⁰ Detta bör dock prövas mot det som redan nämnts att en allmängiltig ordning rimligen har en utförligare och bredare förankring i kyrkoordningen

Lokal förankring

Överföring av verksamhet till större enheter väcker ofta – ibland också berättigade – negativa reaktioner. Avstånden växer och det lokala inflytandet försvagas eller försvinner. Det är aspekter som behöver uppmärksammas vid en samfällighetsbildning, särskilt med den starka lokala förankring som kyrkogårdsskötseln har på många håll. Anknytningen till kommunen kan öka tillgängligheten för service men mentalt kan avstånden bli större.

Med begravningsdelegerade, dvs. det högsta beslutande organ som föreslås för begravnings-samfälligheterna, finns ett lokalt inflytande genom att ledamöterna utses indirekt av kyrkofullmäktige i samfällighetens fristående församlingar och pastorat. Ytterligare former för att stärka det lokala inflytandet kan vara att inte bara den kyrkoherde som är vald att representera sina kollegor i begravningsnämnden ska ha närvarorätt i delegerade utan också att varje kyrkoherde och kyrkorådsordförande ska ges rätt att delta och få sin mening antecknad i protokollet när frågor som rör den egna enheten behandlas.

Med förebild från Samfälligheten Gotlands kyrkor kan det även förskrivas att begravningsdelegerade också ska besluta om ärenden som väckts av ett kyrkoråd.⁹¹

⁹⁰ Kyrkoordningen 2 kap. 10 §

⁹¹ Kyrkostyrelsens bestämmelser om Samfälligheten Gotlandskyrkor SvKB 2005:1 8 § med hänvisning till kyrkoordningen 3 kap. 21 § Se vidare i bilaga 7 till utredningen

Vidare bör samfälligheten samråda med kyrkoråden inför kommande års verksamhet och den kostnadsberäkning som är underlag för begravningsavgiften. Samråd ska också ske när en församling eller ett pastorat berörs av ett förslag till beslut i en annan fråga av större vikt.

7. Styrkor i detta alternativ

Med en samfällighet skapas en enhetlig och stabil form för samverkan inom begravningsverksamheten. Särskilt för nuvarande mindre enheter innebär detta en smidig förstärkning. Större arbetslag med mindre sårbarhet och en arbetsledning med ”grön” utbildning kan vara exempel på några faktorer som tillförs. Men också allmänt sett betyder större enheter både bättre förutsättningar för en rationell verksamhet och kompetens med bredare erfarenhet. Detta bidrar till en stärkt rättssäkerhet, flexibla resurser och ökad kostnadseffektivitet. Inom det egna förvaltningsområdet uppkommer inte heller några skatteeffekter.

En koppling till kommunen medför också ett förvaltningsområde som är känt för allmänheten genom att det anknyter till samhällets övriga service och grundfunktioner.

Det finns inget hinder i begravningslagen för en partiell samfällighet att vara huvudman för begravningsverksamheten. Uppdraget är öppet för såväl församling som kyrklig samfällighet. Det senare gäller i dag endast pastorat som i det avseendet definieras som en samverkan mellan församlingar.⁹² Samfälligheten är en annan form av samverkan på lokal nivå för att begravningsverksamheten ska kunna utföras med en samlad och större styrka. Samtidigt ökar möjligheten för de i samfälligheten ingående församlingarna och pastoraten att stärka sin inriktning på kyrkans kärnverksamhet i form av den grundläggande uppgiften.

Genom de indirekta valen till samfällighetens högsta organ får församlingar och pastorat ett inflytande. Ledamöterna utses av respektive kyrkofullmäktige. Det ger också en särskild möjlighet att utse ledamöter med kunskap och intresse för begravningsfrågor. Det lokala inflytandet kan också stärkas ytterligare genom en minskad reglering i kyrkoordningen och med mer anpassade bestämmelser utformade och fastställda av kyrkostyrelsen. Inom samfälligheten kan det också, liksom i några av de övriga alternativ jag redovisar, finnas lokala förvaltningar med decentraliserat driftsansvar som servicepunkter för kontakten med allmänheten.

8. Svagheter i detta alternativ

Redan i dag kan begravningsverksamheten av somliga upplevas som en sidoverksamhet inom kyrkan. Risker finns att detta förstärks om begravningsverksamheten förläggs i en separat organisation. Även om samfälligheten innebär en distinkt form för en enskild verksamhet så är det samtidigt en utbrytning ur den enklare struktur som nu finns för församlingar och pastorat också i fråga om begravningsverksamheten. Det är där kyrkans lokala liv och arbete hålls samman i mötet med människor och en organisation med förtroendevalda, personal, verksamhet och ekonomi som står till förfogande för att med samma omsorg om alla förvalta uppdraget för begravningsverksamheten.

Kyrkoordningen medger normalt inte partiella samfälligheter. Även om det går att bygga in ett lokalt inflytande i organisationen finns risk för att samfälligheten efter hand kommer att leva sitt eget liv. Kyrkoherdens ledningsansvar som en sammanhållande funktion i församlingen är inte möjlig inom samfälligheten efter-

⁹² Kyrkoordningen 2 kap. 5 §

som det där inte finns någon kyrkoherde anställd. Tjänster som kombinerar uppgifter i begravningsverksamhet och övrig församlingsverksamhet bör också undvikas i en samfällighet eftersom detta tvingar fram en köp-säljrelation mellan två juridiska personer.

En eventuell samverkan mellan samfälligheten och församlingar/pastorat om personal eller utrustning kommer alltså att vara behäftad med kostnader och till övervägande del också en merkostnad för moms. Här handlar det om två juridiska personer med skilda verksamheter. Men också i fortsättningen kommer dessa att på de flesta håll ligga nära varandra inte bara geografiskt utan också i fråga om administration och grönytevård i t.ex. park- och trädgårdsskötsel.

För samfälligheten återstår det att lösa frågan om eget kapital och hur ett sådant kan byggas upp.

Större enheter medför också risk för centralisering och en mer opersonlig kontakt med allmänheten och påverkar de direkta kontakterna mellan personal och service till allmänheten på kyrkogården. Samtidigt kan man konstatera att också de större huvudmän som finns inom begravningsverksamheten ofta får ett gott betyg av allmänheten för sin verksamhet. Som redan nämnts kan dessutom lokala förvaltningar och servicepunkter etableras.

En samfällighet organiserad inom en kommun medför att vissa indelningsförändringar blir nödvändiga, eftersom det finns ett mindre antal församlingar och pastorat som är belägna i flera kommuner.

ALTERNATIV 2 B

Frivillig partiell samfällighet

1. Typ av samverkan
 - Fristående församlingar och pastorat samverkar i en partiell samfällighet för begravningsverksamheten
 - Uppdraget avser alla uppgifter som enligt begravningslagen ingår i begravningsverksamheten samt skötsel av gravar
 - Huvudmannskapet utövas av den partiella samfälligheten
 - Högsta beslutande organ är begravningsdelegerade och begravningsnämnden är samfällighetens styrelse
 - Kyrkoherden och kyrkorådets ordförande i en församling har närvaro- och yttranderätt i delegerade samt rätt att få sin mening antecknad i protokollet när frågor som rör den egna enheten behandlas
 - För samfälligheten ska finnas en instruktion som redovisar hur samrådsförfarandet med församlingar och pastorat är utformat
 - Samfälligheten omfattar en icke territoriell församling endast om den ingår i ett pastorat
2. Den lokala strukturen
 - Den lokala strukturen består oförändrad för församlingens grundläggande uppgift
 - Inom samfälligheten kan lokala förvaltningar upprättas för begravningsverksamheten

3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen
- Kyrkoherdarna inom samfälligheten väljer en ledamot som representerar dem och en ersättare till samfällighetens styrelse
 - Ledningsansvaret för verksamheten utövas av en kyrkogårdschef eller annan sakkunnig verksamhetsledare
 - Varje kyrkoherde har tillsyn över all verksamhet inom den egna församlingen
4. Effekter på den lokala organisationen
- Församlingar/pastorat frikopplas formellt från begravningsverksamheten men ges möjlighet till inflytande genom särskilda bestämmelser
 - Samfälligheten har företrädesvis egen personal
 - Möjligheten till kombinerad tjänst som omfattar såväl församlingsverksamhet som begravningsverksamhet upphör eller försämras
5. Finansiering /Beskattning
- Varje huvudman uppbär begravningsavgift och har egen ekonomisk förvaltning
 - Oreglerade över- respektive underskott samt tillgångar som inte avskrivits regleras vid en organisationsförändring
 - Möjlighet behöver ges för en partiell samfällighet att bygga upp ett eget kapital, vilket förutsätter en lagändring och denna fråga, liksom behovet av målsatt kapital, bör utredas vidare
 - Gravskötselåtaganden före år 2000 finansieras med begravningsavgift medan senare åtaganden finansieras med intäkter enligt särskilda avtal; medför särredovisning
 - Moms uppkommer endast vid samverkan med annan juridisk person inom eller utanför det egna förvaltningsområdet.
6. Reglering
- I kyrkoordningen införs bestämmelser om begravningsamfälligheter
 - I bestämmelserna ska finnas riktlinjer dels om hur det lokala inflytandet ska främjas, dels om en instruktion för begravningsverksamheten inom samfälligheten

1. Typ av samverkan

Den partiella samfälligheten är i detta alternativ en reglerad men frivillig samverkan mellan fristående församlingar och pastorat med inriktning på en gemensam och avgränsad uppgift inom deras ansvarsområde.

Som tidigare nämnts under alternativ 2 A har frågan om särskilda samfälligheter för begravningsverksamheten behandlats vid flera tillfällen sedan relationsändringen mellan kyrkan och staten. I allmänhet har förslagen inneburit att obligatorisk samfällighet ska omfatta kommunens geografiska områden med möjlighet att vidgas till flera kommuner. Den modell som föreslås här utgår från frivillighet. Det innebär att varje församling själv bedömer behovet och värdet av samverkan i en reglerad

form. Det innebär också att samverkan inte är låst till ett på förhand givet område och inte heller till vilka enheter som automatiskt ingår.

En frivillig samfällighet enligt detta alternativ överensstämmer i organisation, uppdrag och funktion med de obligatoriska samfälligheter som redovisats i alternativ 2 A. Skillnaden ligger i hur den bildas och att den inte omfattar ett på förhand bestämt område och att den kan utökas successivt oberoende av givna gränser.

Uppdraget avser alla uppgifter som enligt begravningslagen ingår i begravningsverksamheten samt skötsel av gravar. Beträffande gravskötsel gäller det som redovisas under alternativ 2 A.

2. Den lokala strukturen

Liksom i alternativ 2 A består den lokala strukturen för församlingens grundläggande uppgift. Likaså finns möjlighet att inrätta närliggande servicepunkter på större orter i form av lokala förvaltningar eller griftegårdsexpeditioner.

Samverkan i en frivillig samfällighet medför troligen att det åtminstone inledningsvis blir ett långsammare tempo i bildandet. Här får därför stiftsstyrelsen en uppgift att följa utvecklingen inom det allmänna ansvaret för stiftets indelning. Helhetssynen kan också innebära att en förändring av begravningsverksamhetens organisation inte behöver ske genom en utbrytning ur den lokala strukturen utan att det på sikt i stället blir en indelningsförändring som omfattar församlingens hela verksamhet.

3. Den pastoral ledningen/Arbetsledning

Överensstämmer med motsvarande punkt i alternativ 2 A.

4. Effekter på den lokala organisationen

Överensstämmer med motsvarande punkt alternativ 2 A.

5. Finansiering/Beskattning

Överensstämmer med motsvarande punkt alternativ 2 A.

6. Reglering

Överensstämmer med motsvarande punkt i alternativ 2 A.

7. Styrkor i detta alternativ

När en samfällighet är bildad överensstämmer den i organisation och funktion med de obligatoriska samfälligheter som redovisats i föregående alternativ. Oavsett om en samfällighet är frivillig eller obligatorisk medför lösningen till stor del samma fördelar t.ex. att kostnader och skatteeffekter inte uppkommer inom den egna förvaltningen samt att församlingar och pastorat kan stärka inriktningen på kyrkans kärnverksamhet.

Skillnaden och det som kan uppfattas som en styrka ligger främst i hur den frivilliga samfälligheten kommer till. I det skedet är en sådan samfällighet mer flexibel. Formen är inte låst till ett på förhand givet område, inte heller till vilka enheter som ska ingå annat än att de ska utgöra ett sammanhängande område. Varje enhet har därmed möjlighet att själv ta ställning till om man vill gå in i denna form av samverkan, välja någon annan eller avstå. Vid särskilda skäl finns också möjlighet att utträda ur samfälligheten. Sammansättningen i samfälligheten blir friare och kan därmed anpassas till tidigare samband mellan parterna eller andra faktorer.

Likaså kan en omfattning som sträcker sig över kommungränser undvikas och därmed behöver en eventuell indelningsförändring inte bli aktuell.

En annan styrka kan vara att en frivillig samfällighet troligen medför att själva processen i bildandet blir annorlunda. Förutsättningarna för en helhetssyn ökar och kan innebära att en förändring av begravningsverksamhetens organisation inte behöver ske genom en utbrytning ur den lokala strukturen utan att det på sikt i stället blir en indelningsförändring som omfattar församlingens hela verksamhet. Samtidigt kan en samfällighet för begravningsverksamheten vara ett incitament till en senare sammanläggning av hela verksamheten, vilket å andra sidan också kan uppfattas som ett hot.

8. Svagheter i detta alternativ

Med frivillig anslutning till en samfällighet blir denna samverkan inte lika självklar. Möjligheten att välja kan vara en styrka, men kan också få motsatt effekt genom att enheter som behöver en allsidig samverkan kan avstå från att ansluta sig. Alternativt riskerar de samfälligheter som bildas att inte bli tillräckligt kraftfulla om de samlade resurserna blir i underkant.

Också en frivillig samfällighet kan bildas inom en kommun. Om området blir mindre till ytan eller berör församlingar i olika kommuner förloras den anknytning till övriga samhällsfunktioner som allmänheten är bekant med.

I övrigt överensstämmer den frivilliga samfällighetens svagheter i huvuddelar med det som gäller för den obligatoriska lösningen t.ex. risken för att begravningsverksamheten blir en sidoordnad uppgift inom Svenska kyrkan särskilt om det lokala inflytandet inte får tillräckligt genomslag.

8.5.3 Huvudmannaskap inom vidgad lokal struktur

ALTERNATIV 3

Fristående församlingar⁹³ och pastorat i större enheter inom nuvarande lokal struktur

1. Typ av samverkan
 - Två eller flera fristående församlingar och pastorat läggs samman till större enheter enligt 37 kapitlet i kyrkoordningen.
 - I uppdraget ingår alla uppgifter som enligt begravningslagen ingår i begravningsverksamheten samt skötsel av gravar
 - Huvudmannaskapet utövas av den nya, större enheten
 - Högsta beslutande organ är kyrkofullmäktige med kyrkorådet som styrelse
 - Varje enhet väljer själv form och omfattning för extern samverkan

⁹³ I enlighet med begravningslagen 1 kap. 1 § används i texten ibland begreppet församling som benämning på huvudman för begravningsverksamheten istället för fristående församling och pastorat. Ordet församling kan också undantagsvis avse en församling som inte är huvudman utan ingår i ett pastorat. I den mån det förekommer torde det framgå av sammanhanget när en sådan "lokal" församling avses.

- 2. Den lokala strukturen
 - Den lokala strukturens grundprincip med fristående församlingar och pastorat består men i större enheter
 - Lokala förvaltningar kan upprättas för begravningsverksamheten
- 3. Den pastorala ledningen/Arbetsledningen
 - Kyrkoherdens ledningsansvar består
 - Ledningsansvarets fördelning anges i den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten
 - Normen bör vara att ledningsansvaret för verksamheten utövas av en kyrkogårdschef eller annan sakkunnig verksamhetsledare på delegation från kyrkoherden
- 4. Effekter på den lokala organisationen
 - Begravningsverksamheten och den grundläggande uppgiften bevaras inom samma organisation men i större enheter
 - Möjligheten till kombinerade tjänster kvarstår
 - Eventuell samverkan kan begränsa sammanhållet ansvar och organisation
- 5. Finansiering /Beskattning
 - Varje församling/pastorat uppbär begravningsavgift och har egen ekonomisk förvaltning med särredovisning
 - Församlingens kapital utgör buffertkapital också för begravningsverksamheten
 - Gravskötselåtaganden före år 2000 finansieras med begravningsavgift medan senare åtaganden finansieras med intäkter enligt särskilda avtal
 - Skatteeffekter uppkommer beroende på graden av samverkan utanför det egna förvaltningsområdet
- 6. Reglering
 - Sammanläggning till större enheter sker enligt kyrkoordningen 37 kap. samt andra bestämmelser som berör förändringar i den lokala indelningen.
 - I kyrkoordningen införs bestämmelser om den föreslagna instruktionen för begravningsverksamheten

1. Typ av samverkan

Under utredningen har det också höjts röster för att en ökad samverkan i begravningsverksamheten bör växa fram inom kyrkoordningens ram. I praktiken är det en sådan lösning som drygt 30 flerpastoratssamfälligheter valde när de bildade pastorat i samband med indelningsreformen den 1 januari 2014. Det innebär att grundläggande organisation och uppgifter hålls samman med personal och andra resurser samtidigt som stordriftens fördelar kan uppnås.

Detta helhetsperspektiv medför troligen en långsammare process men kan ändå uppfattas som en naturligare och mer stabil utveckling. Begravningsverksamheten blir också på ett tydligare sätt en faktor som stiftsstyrelsen måste bedöma i sitt allmänna ansvar för indelningen i stiftet. Det betyder att kyrkoordningens bestämmelser om att en fristående församling och ett pastorat ska kunna utföra sina

uppgifter blir ett kriterium som också innefattar uppdraget som huvudman även om detta inte är särskilt nämnt.⁹⁴

Vid indelningsförändringen överförs huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till den nya enheten med samma uppgifter inom begravningsverksamheten enligt lag och förordning. Behovet av samverkan kommer att bestå i viss utsträckning, främst i fråga om kremation, särskilda begravningsplatser och specialisttjänster. Totalt sett kan man ändå räkna med en minskning eftersom varje enhet bör få en ökad inre styrka. Det senare innebär också en kvalitetssäkring och ökad möjlighet till egen kompetens för t.ex. specialisttjänster.

Former och befogenheter för den vidgade strukturen kommer i övrigt att följa kyrkoordningens huvudregler för den lokala nivån.

2. Den lokala strukturen

Den lokala strukturen med sina grundläggande enheter församling och pastorat bevaras, fast i större enheter där sammanläggning sker. Enheter som redan är tillräckligt stora behöver inte beröras av en indelningsändring. Alternativt kan en sådan enhet utgöra kärnan i en sammanläggning med kringliggande mindre enheter.

Som tidigare nämnts är det rimligt att räkna med att detta är förändringar som äger rum under en längre period. Förändringen kan innebära att två eller flera fristående församlingar går samman i en gemensam församling eller bildar ett pastorat. En annan möjlighet är att ett pastorat utvidgas med en fristående församling eller att två eller flera pastorat läggs samman.

3. Den pastorala ledningen

Kyrkoherdens ledningsansvar gäller fullt ut enligt kyrkoordningen 2 kap. 9 §. Verksamhetens större omfattning, och kanske också den geografiska spridningen, kan dock medföra minskade förutsättningar för kyrkoherden att följa begravningsverksamheten kontinuerligt på nära håll.

Det rimliga och troliga är att enheten är så stor att det blir naturligt med en kyrkogårdschef eller annan verksamhetsledare med relevant ”grön” kompetens. Det ligger då i sakens natur att det finns en tydlig delegationsordning och löpande samråd mellan kyrkoherde och verksamhetsledare. Den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår bör bli det naturliga underlaget för detta inbördes samråd.

4. Effekter på den lokala organisationen

Den interna organisation som gäller för fristående församlingar och pastorat bevaras intakt. Större volym på verksamheten och ökade resurser innebär troligen förutsättningar för fler tjänster som är avgränsade till begravningsverksamheten. Men det är också möjligt med tjänster som kombinerar uppgifter inom församlingsverksamhet och begravningsverksamhet.

Som tidigare nämnts kommer det att finnas behov av fortsatt samverkan i olika former. För större enheter kan detta innebära att deras tjänster efterfrågas både på kort och lång sikt.

Liksom vid en samfällighetsbildning medför den vidgade strukturen en risk för minskat lokalt inflytande. Det ligger i sakens natur att både organisation och verksamhet centraliseras. Med ett direktvalt kyrkofullmäktige finns inte samma omedelbara möjlighet till en geografisk representation som i samfällighetens

⁹⁴ Kyrkoordningen 37 kap. 2 och 4 §§

beslutande organ. I ett pastorat ges dock församlingarna ett visst tidigt inflytande eftersom de deltar i kyrkorådets beredning redan innan de ges den i kyrkoordningen reglerade möjligheten att yttra sig i ärenden som gäller den egna församlingen. Denna möjlighet finns inte på samma sätt för de lokala intressena där en fristående församling är huvudman.

Det finns naturligtvis möjlighet att ge plats för ett lokalt inflytande på informell väg. En distriktsindelning, där distriktsråden ges möjlighet att delta i beredningen, kan vara en möjlighet. En annan möjlighet är lokala förvaltningar som kan fungera som servicepunkter i kontakten med allmänheten. En allmän tillgänglighet, inklusive hemsida och sociala medier, är möjligheter som får allt större betydelse.

5. Finansiering

Som huvudman uppbär församlingen/pastoratet begravningsavgift. En församling som tillhandahåller tjänster vid samverkan kan komma att beskattas för intäkterna från dessa men har då möjlighet att göra avdrag för kostnaderna för att utföra tjänsterna.

Eftersom begravningsverksamheten ingår i församlingens samlade ekonomiska förvaltning ska den särredovisas. Samtidigt medför den sammanhållna ekonomin att församlingens kapital utgör buffert också för begravningsverksamheten, till skillnad från vad som är möjligt inom en partiell samfällighet.

Gravskötselåtaganden före år 2000 ingår i begravningsverksamheten. Därefter är gravskötseln en service som församlingen kan tillhandahålla. Det sker i så fall enligt avtal med gravrättsinnehavare om åtagande och kostnad. Systemet är upplagt så att gravskötseln ska vara helt självfinansierad, men den kommer också i fortsättningen att medföra särredovisning.

6. Reglering

Stiftsstyrelsen beslutar om ändringar i den lokala indelningen. Den tillsyn som stiftet utövar kan därmed bli underlag för att bedöma vad som är ändamålsenliga enheter för begravningsverksamheten. Om ett ärende gäller flera stift beslutar kyrkostyrelsen. Detta framgår av 37 kapitlet i kyrkoordningen samt i andra bestämmelser som följer av beslutet om förändrad indelning.

Bestämmelsen om den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår bör regleras i kyrkoordningen eller på det sätt som kyrkomötet beslutar. Instruktionen fastställs av kyrkofullmäktige.

7. Styrkor i detta alternativ

För begravningsverksamheten medför en sammanläggning av församlingens hela verksamhet i större enheter till stor del samma fördelar som gäller för en partiell samfällighet. Någon ny organisationsform blir dock inte nödvändig. I stället förstärks begravningsverksamheten inom den grundstruktur som gäller för Svenska kyrkans lokala nivå. Detta bidrar också till att nuvarande skillnader mellan dem som är huvudmän för begravningsverksamheten jämnas ut. Det bör även leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet med en positiv påverkan på den gemensamma utdebiteringen av begravningsavgiften.

När behovet av förändringar bedöms med hänsyn till församlingens samlade uppgift blir begravningsverksamheten i detta alternativ en tydligare faktor i stiftsstyrelsens ansvar för indelningen i stiftet. Inom den samlade församlingsorganisationen består också den pastorala ledningen, samtidigt som det i stor utsträckning

blir mer naturligt med en delegation från kyrkoherden till kyrkogårdschef eller annan ledande befattning.

I större enheter ökar förutsättningarna för en självständig förvaltning i begravningsverksamheten med egen tjänsteorganisation. Alternativt blir det också möjligt att inom den befintliga egna organisationen ha tjänster med kombinerade uppgifter inom församlingsverksamhet och begravningsverksamhet. Också maskiner och annan utrustning kan användas samordnat. Inom församlingens sammanhållna ekonomiska förvaltning har begravningsverksamheten också tillgång till kapital för att hantera tillfälliga underskott och investeringar. Särredovisningen ger en tydlig uppdelning av hur resurserna disponeras.

8. Svagheter i detta alternativ

Med en helhetssyn på församlingens uppgift blir behovet av en mer rationell och kostnadseffektiv organisation för begravningsverksamheten beroende av hur förutsättningarna för den grundläggande uppgiften ser ut och behöver utvecklas. Detta kan fördröja en utveckling eller till och med låsa behovet av förändring i begravningsverksamheten. Å andra sidan kan detta alternativ också leda till att begravningsverksamhetens behov leder till organisatoriska lösningar som är mindre bra för arbetet med församlingens grundläggande uppgift.

När mindre enheter går samman finns också en risk för att den lokala förankringen försämras. Församlingsråd eller andra lokala företrädare bör få möjlighet att i någon form påverka hur deras kyrkogårdar sköts eller förändras. Generellt är det angeläget att behovet av en god kontakt med allmänheten beaktas både ifråga om tillgänglighet och service.

Det finns exempel på hur en otydlig eller obefintlig delegation från kyrkoherden till verksamhetsledaren skapar problem. Det gäller både verksamhet och arbetsmiljö. Hur delegationen ska utformas beror på den lokala situationen. Delegationen får dock inte innebära att kyrkoherden slutar att följa hur begravningsverksamheten bedrivs och utvecklas. Dels har kyrkoherden kvar det yttersta ledningsansvaret, dels är det kyrkoherden som i sitt uppdrag ska vara den sammanhållande länken i församlingens olika uppgifter.

Appendix till alternativ 3

Erfarenheter från pastorat i ny större organisation

För att få en uppfattning om hur begravningsverksamheten kan påverkas vid en förändrad indelning som omfattar hela verksamheten har jag hämtat in uppgifter från två pastorat som bildades den 1 januari 2014. Den större enheten sammanfaller till gränserna med en stor kommun och omfattar 13 församlingar medan den mindre är ett landsbygdspastorat med sju församlingar. Antalet invånare är ca 90 000 respektive ca 10 000.

Den lokala strukturen

Det stora pastoratet bestod tidigare av fyra totala samfälligheter med tillsammans 24 församlingar. I den nya ordningen finns det 42 kyrkogårdar som är fördelade på elva arbetslag, varav tre i tätorten och åtta i landsbygd delen. Inom kommunen finns också ett krematorium. Särskilda lokala förvaltningar förekommer inte. Arbetslagen har däremot egna lokaler där de är stationerade och kan i viss utsträckning bistå med information och annan service till besökare på kyrkogården. Kontakten med allmänheten sker i huvudsak genom den centrala expeditionen.

För verksamheten finns också en central verkstad med särskild personal. Detta ger numera bättre möjligheter till snabbare service och reparationer än tidigare, vilket i sin tur medför högre driftssäkerhet och längre livslängd på maskinparken.

I det mindre landsbygdspastoratet sammanfördes så gott som ett helt kontrakt när sex pastorat med tillsammans sju församlingar förenades. Här finns 25 kyrkogårdar. Arbetsstyrkan är fördelad på två arbetslag som tillsammans disponerar en särskild lokal som gemensam bas. Där finns verkstad och möjlighet till underhåll och reparationer inom den egna verksamheten.

Kontakten med allmänheten sker från den gemensamma expeditionen i pastoratet. Lokala förvaltningar förekommer inte. För att förebygga risken att förlora den lokala anknytningen har man infört ett system med arbetsrotation. Inom sitt arbetsområde tjänstgör personalen på alla kyrkogårdar enligt ett fast schema för att lära känna de enskilda förhållandena och en större del av personalen blir därigenom känd för dem som besöker sin kyrkogård.

Den pastorala ledningen/Arbetsledningen

I båda pastoraten uttrycks kyrkoherdens ledningsansvar bl.a. genom församlingens ledningsgrupp där kyrkogårdscheferna ingår och begravningsfrågor behandlas. I det större pastoratet planeras för regelbundna samråd mellan kyrkoherden och kyrkogårdschefen. I övrigt följer kyrkoherden i respektive pastorat verksamheten genom spontana samråd och genom sitt deltagande i kyrkorådets diskussion och beslut. Arbetsledningen utövas av kyrkogårdscheferna med långtgående delegation från kyrkoherden.

Båda kyrkoherdarna uppfattar sig vara efterfrågade, bl.a. som den sammanhållande länken för hela församlingsverksamheten.

I det större pastoratet är arbetsledningen under kyrkogårdschefen uppdelad med en arbetschef samt förmän eller kyrkogårdsarbetare med särskilt ansvar. Här finns också specialtjänster som planeringsingenjör, landskapsarkitekt och krematorieföreståndare. I administrationen finns ett arbetslag med bl.a. förvaltningssekreterare och utredningssekreterare.

I det mindre pastoratet finns förutom kyrkogårdschefen en förmän för varje arbetslag. I administrationen finns en förvaltningskanslist.

Båda kyrkogårdscheferna är också fastighetschefer. Det är en smidig lösning eftersom samma fastigheter används i hela verksamheten. I det mindre pastoratet blir dock det dubbla uppdraget ofta en krävande kombination, särskilt i uppbyggnadskedet när driftsanalyser och annan behovsinventering ska genomföras.

Effekter på den lokala organisationen

De två undersökta pastoraten uppvisar naturligtvis flera skillnader, men gemensamt framhålls betydelsen av ett större arbetslag, modern och större maskinpark samt betydelsen av kompetens i ledningen. I det större pastoratet framhålls särskilt erfarenheten av upphandling och därmed god kvalitet vid entreprenader. Till detta kommer den större personalgruppens betydelse för trygghet i arbetet och flexibilitet vid behov av tillfällig omdisponering. Den ökade möjligheten till intern utbildning, tillsammans med en välrustad maskinpark, innebär att man är väl rustad för arbeten som kräver specialmaskiner.

Mycket av detta förekommer också i landsbygdspastoratet, fast där i mindre skala. En arbetsledning med kyrkogårdschef och förmän tillför både kompetens och struktur i verksamheten. Det nu större arbetslaget medför att ensamarbete har upphört till förmån för en mer rationell och trygg arbetsorganisation. Ett bredare

utbyte av erfarenheter inom arbetslaget bidrar tillsammans med enskild kompetens till att höja kvaliteten i arbetet. Med långsiktig planering och samråd mellan kyrkogårdschef och kyrkoherde fullgör personalen också inre tjänst i kyrkan, något som endast undantagsvis sker i det större pastoratet.

I båda pastoraten har begravningsverksamhetens personal likväl uppgifter i församlingens övriga verksamhet. Det gäller dels serviceverksamheten med gravskötseln, dels underhåll av yttre områden med gräsklippning och snöröjning samt fastighetsarbeten.

Finansiering

Det ekonomiska utfallet i de två pastoraten visar på samordningsvinster som också påverkar finansieringen. I det större pastoratet kunde utdebiteringen för begravningsavgiften sänkas till en nivå som motsvarade en avsevärd besparing redan första året jämfört med det totala kostnadsläget i de tidigare fyra samfälligheterna.

I landsbygdspastoratet sänktes utdebiteringen för tre av de sex pastoraten medan ett pastorat fick en höjning. Första året gav dock ett minusresultat, bl.a. beroende på oförutsedda konsultuppdrag för att kompensera eftersatt skötsel på flera kyrkogårdar samt behov av nyanskaffning och upprustning av maskinparken. Redan under andra året pekar prognosen på överskott.

Församlingens grundläggande uppgift

Vid en sammanhållen övergång till större enhet blir det också angeläget att bedöma hur verksamheten i den grundläggande uppgiften påverkas. Det gäller naturligtvis främst grundelementen gudstjänst, undervisning, diakoni och mission. I det mindre pastoratet var behovet av att förstärka denna del av församlinglivet en viktig drivkraft för sammanläggningen och kyrkoherdens bedömning är att resultatet i form av större arbetslag och flexibel samordning är en tillgång. Gudstjänstfirandet i de 25 kyrkorna kan i stort sett upprätthållas med distriktsansvar för präster och stöd av både diakoner och lekmän. Diakonater har utvecklats och tidigare samarbete med t.ex. barn, ungdomar och konfirmander har förstärkts.

Motsvarande erfarenheter finns från det större pastoratet, även om det är en betydligt mer komplex situation som ska hanteras med 41 kyrkor fördelade på 13 församlingar. Kyrkoherden har nära kontakt med församlinglivet som utöver aktiv medverkan innebär tonvikt på att stödja och inspirera. Han biträds av tre pastoralchefer med distriktsansvar som medger en rimlig omfattning på verksamheten. Här finns också församlingsråd och verksamhetsråd. Allmänt sett ger den större enheten bättre möjligheter att bredda verksamheten, t.ex. genom utveckling av det diakonala arbetet. Med de olika förutsättningar som finns mellan större och mindre församlingar inom pastoratet blir det också naturligt att planera och anpassa församlinglivet till de lokala förutsättningarna.

Båda kyrkoherdarna lyfter också fram möjligheten inom den större enheten att bli avlastad administration till förmån för att leda och samordna den grundläggande uppgiften. Båda noterar också effekten av att det numera finns färre förtroendemannaorgan. Det innebär å ena sidan en snabbare beslutsprocess, å andra sidan minskad delaktighet från förtroendevalda med färre synpunkter som belyser olika frågor. Engagemanget i församlingarna är som tidigare beroende av enskilda personers tid, kraft och intresse.

9 Kyrkoordningskommentarer

Den lokala nivån

Alternativ 1 A, 1 B samt 3 – Nuvarande och vidgad lokal struktur

Församlingens uppdrag – 2 kap. 6 a §

Avsikten med en instruktion är inte att skapa en enhetlig begravningsverksamhet över hela landet utan att varje församling ska ha ett eget dokument där formerna och särskilda frågor för hur församlingen fullgör uppdraget som huvudman beskrivs. I den meningen är församlingsinstruktionen en förebild och placeringen i kyrkoordningen markerar att begravningsverksamheten är en uppgift som ingår i församlingens uppdrag och ansvar. Instruktionen för begravningsverksamheten har samtidigt ett delvis annat syfte.

Instruktionen ska främst vara ett internt dokument för samråd och vägledning där församlingen redovisar grundläggande faktorer som bidrar till kvalitet i verksamhet och arbetsmiljö, i kontakten med allmänheten och samverkansprojekt som församlingen kan vara delaktig i. Primärt kan instruktionen vara ett instrument för kyrkorådets internrevision. Det är också ett dokument för att utöva ledningsansvaret genom att fungera som underlag för samråd och avstämning mellan kyrkoherde och kyrkogårdschef eller annan arbetsledare liksom med arbetslaget.

Instruktionen ska också användas vid kontakter med stiftet, särskilt vid biskopens visitationer och stiftets tillsyn i övrigt men också kontinuerligt för utbyte av information kring ömsesidiga behov. Detta aktualiserar också frågor om etik och värdegrund som betydelsefulla inslag i instruktionen. Här är den givna utgångspunkten att begravningsverksamheten inrymmer både Svenska kyrkans och andra trossamfunds traditioner men också det religiöst neutrala behovet, med eller utan ceremoni.

Andra användningsområden för instruktionen kan vara i kontakten med länsstyrelse och begravningsombud. Instruktionen ska inte innehålla inslag som inkräktar på befogenheter och tillsyn som tillkommer länsstyrelse och begravningsombud eller på annat sätt strider mot lag och förordning.

Kyrkofullmäktige fastställer instruktionen. Eftersom stiftets uppgift att främja och utöva tillsyn också berör huvudmannaskapet för begravningsverksamheten bör den fastställda instruktionen delges stiftet.

Kyrkofullmäktige – 3 kap. 2 § ny punkt 2

Instruktionen är i huvudsak ett dokument där församlingen beskriver hur begravningsverksamheten är utformad i olika avseenden samt ett underlag för samråd och vägledning i detta. Därför ska den fastställas av kyrkofullmäktige. Den utarbetas av kyrkorådet. Kyrkoherden ingår i kyrkorådet, men bör med hänsyn till både den yttersta ledningen av begravningsverksamheten och den pastorala ledningen också delta i beredningen. Samråd bör ske med kyrkogårdschef/arbetsledare.

Som en markering av att begravningsverksamheten är en del av församlingens uppdrag är det naturligt med placering av bestämmelsen om instruktionen som punkt 2 i anslutning till församlingsinstruktionen.

Stiftet

Stiftets uppgifter – 6 kap. 4 §

Genom att införa en särskild mening om begravningsverksamheten förtydligas att stiftets uppgift att främja och utöva tillsyn också omfattar denna del av församlingens uppdrag. Att detta också omfattar pastoratet eller annan kyrklig samfällighet framgår av begravningslagen.

Genom hänvisning till 2 kap. 6 a § och instruktionen för begravningsverksamheten beskrivs det närmare att stiftets främjande och tillsyn avser hur begravningsverksamheten är utformad och utförs i förhållande till särskilda riktlinjer som församlingen har fastställt i instruktionen.

Med betoningen på hur uppdraget är utformat markeras också att stiftets uppgift skiljer sig från den tillsyn som utövas av länsstyrelsen.

Tillsyn – 57 kap. 1 § punkt 1

I 6 kap. 4 § förtydligas att stiftets uppdrag att utöva tillsyn också omfattar begravningsverksamheten. Innebörden i detta preciseras med en hänvisning till 2 kap. 6 a §, där det också framgår att det ska finnas en särskild instruktion för begravningsverksamheten. Denna instruktion ska främst vara ett dokument för internt samråd och vägledning där församlingen redovisar grundläggande faktorer som bidrar till kvalitet i verksamheten, i kontakterna med allmänheten och i församlingens olika samverkanslösningar. I det avseendet kan instruktionen utgöra underlag för stiftets tillsyn.

Instruktionen ska också utgöra ett underlag för den tillsyn som stiftet utövar ifråga om hur förvaltningen av uppdraget som huvudman är utformat i organisation och andra riktlinjer. Detta behöver framgå i den bestämmelse som i övrigt beskriver stiftets allmänna tillsyn. Också här hänvisas till 2 kap. 6 a som beskriver vad den inomkyrkliga tillsynen omfattar och att den därmed har ett annat syfte än den statliga tillsynen som utövas av länsstyrelsen.

Det behöver också markeras att tillsynen i det här fallet endast avser församlingar och pastorat som är huvudmän för begravningsverksamheten. Därmed klargörs att denna del av tillsynen inte är tillämplig för Svenska kyrkan i utlandet. Alternativt kan detta nämnas i den avslutande kommentaren.

Den nationella nivån

Den nationella nivåns uppdrag – 10 kap. 3 §

Det bör framgå av kyrkoordningen att kyrkostyrelsens uppdrag att företräda Svenska kyrkan också omfattar begravningsverksamheten. Det förtydligar att det finns en sammanhållen struktur för begravningsverksamheten som utövas inom Svenska kyrkan.

Här markeras särskilt den nationella nivåns övergripande funktion.

Inom det övergripande uppdraget att företräda Svenska kyrkan bör det vara möjligt för kyrkostyrelsen att meddela information och rådgivning samt inhämta uppgifter som föranleds av uppdraget att företräda Svenska kyrkan. En grundläggande förutsättning är att detta inte inkräktar på församlingens ansvar enligt begravningslagen. Detta gäller även länsstyrelsens och begravningsombudets befogenheter och tillsyn eller det som på annat sätt strider mot lag och förordning.

10 Barnkonsekvensanalys

I barnets kontakt med begravningsverksamheten är kyrkogården en betydelsefull plats. Det är en aspekt på att samverkan i vård och underhåll såväl som planering på kyrkogården också rymmer besökarens närvaro, också barnet som ofta följer med de äldre till kyrkogården men också kan komma dit på eget initiativ.

Barn rör sig gärna fritt och kan på kort tid göra intressanta upptäckter. I sällskap finns förvisso möjlighet till uppsikt men kanske inte alltid så snabbt och påpassligt som behövs när något lockar till utforskning. Barn kan också söka sig till kyrkogården på eget initiativ, ensam eller tillsammans med andra barn för att besöka mormors grav, ta en genväg eller leka.

Barnets besök på kyrkogården är en säkerhetsfråga. Det är därför viktigt att varje församling har rutiner som förebygger risker för besökare och särskilt barn. Detta bör vara dokumenterat och har en naturlig plats i den instruktion för begravningsverksamheten som jag föreslår som beskrivning av hur församlingen har organiserat och i övrigt utformat uppdraget som huvudman. Detta ligger då som en grund för säkerhetsaspekter vid de tillfällen när arbete utförs i samverkan med annan församling. Inte minst vid mer omfattande arbeten och planering på sikt behöver barnets perspektiv uppmärksammas.

Det är inte ovanligt att församlingens barngrupper kommer på besök till kyrkogården. Även studiebesök från förskola och skolor blir alltmer vanligt. Också där finns säkerhetsaspekten men syftet är ju att få berätta om kyrkogården med dess mångfald. Det är därmed ett tillfälle för barnen att lära känna kyrkogårdens tradition och betydelse i samhället och på så sätt kanske bidra till att avdramatisera tankar och frågor. Det finns också exempel på kyrkogårdar där det på lämplig plats och sätt har beretts lekytor för barn, t.ex. när en församling i Norrland ställer i ordning en uppskottad snöhög till pulkabacke.

Barns studiebesök på kyrkogården är viktiga händelser. Med anpassning till enskilda kyrkogårdars förutsättningar bör det vara genomförbart på både mindre och större kyrkogårdar. Det kan vara lämpligt att ha ett program för olika grupper som kan tas fram i samverkan mellan församlingar och där även stiftet kan biträda.

Litteratur och källor

Publikationer

Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014

med kommentarer och angränsande lagstiftning

Kyrkliga utredningar

Närhet och samverkan SKU 2011:2

Samverkansformer för begravningsverksamheten SKU 2013:2

Styra och leda SKU 2008:1

Arbetet på olika kyrkliga nivåer SKU 1998:3

Personal, tillsyn, överklagande SKU 1998:6

Statliga utredningar

Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgift
SOU:2013:82

Några begravningsfrågor SOU 2009:79

Begravningsverksamheten SOU 1997:42

Begravningsverksamheten SOU 1981:36

Regeringens propositioner

Folkbokföringen i framtiden 2012/13:120

Staten och trossamfunden 1998/99:38

Staten och trossamfunden SOU 1994:42

Ny organisation på lokal- och stiftsplanet i Svenska kyrkan m m 1987/88:31

Rapporter

Ekonomiska konsekvenser vid etablering av gemensam servicebyrå, Göteborgs stift
EY 2015

Kyrkogårdshandboken med kvalitetsbeskrivningar, Movium 2012

Krematorieverksamheten – kartläggning och analys, SKKF 2010

Församlingsförbundet i framtiden, Svenska kyrkans församlingsförbund 2008

Samverkan i Svenska kyrkan, Svenska kyrkans församlingsförbund 2006

Den framtida begravningsverksamheten , SKKF 2004-2005

Skrifter

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation; Verksamhetsberättelse och årsredovisning
2014

SKKF, Centralstyrelsens årsbokslut 2014

Vård och underhållsplan för Visby södra kyrkogård 2014

Broschyr: Krisberedskap i Svenska kyrkan – varför då?

Kyrkans tidning, Ducatus, Kyrkogården, Kyrkfack

Samråd, besök och information

I direktiven betonas att utredningen utförligt ska beskriva vilka eventuella behov av samverkan som gör sig gällande såväl inom storstadsregioner och andra tätbefolkade områden som glesbygd med stor avfolkning. För att tillgodose detta har de genomförda enkäterna kompletterats med personliga möten ute i landet. Samråd har skett med fokusgrupper, genom medverkan vid konferenser och vid besök hos

kyrkogårdsförvaltningar. Vid de senare har ofta både kyrkoherde och kyrkogårdschef/förman, vid andra tillfällen en större grupp av medarbetare med kyrkoherde och förtroendevalda samt någon gång endast kyrkogårdschefen.

September 2014

Kyrkogårdskongress i Umeå, Föreningen Sveriges kyrkogårdschefer och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation

Oktober 2014

Kyrkogårdsförvaltningen i Kalmar pastorat
Kyrkogårdsförvaltningen i Malmö pastorat
Kyrkogårdsförvaltningen i Boo församling
Kyrkogårdsförvaltningen i Uddevalla pastorat med Herrestad och Ljungskile församlingar samt Tanums pastorat
Göteborgs kyrkliga samfällighet

November 2014

Kyrkoförvaltningen i Burträsk-Lövånger pastorat
Kyrkogårdsförvaltningen i Älvsby församling
Kyrkogårdsförvaltningen i Arvidsjaur församling
Kyrkoförvaltningen i Skellefteå pastorat
Kyrkogårdsförvaltningen i Södra Lapplands pastorat
Kontraktsposten i Upplands västra kontrakt
Kyrkogårdsförvaltningen i Visby domkyrkoförsamling

December 2014

Nätverk för kyrkogårdschefer i Karlstad stift
okusgrupp: Personal och förtroendevalda i församlingar och pastorat med 2 000–7 000 invånare, Uppsala och Stockholm stift
Fokusgrupp: Kyrkogårdschefer i församlingar och pastorat med 15 000 – 60 000 invånare, Växjö och Lund stift

Mars 2015

Nätverket för begravningsfrågor i Skara stift
Regionala nätverken BSHR (Begravnings-samverkan i Smålands-Hallands regionen) och SRKL (Samarbetsgruppen för regionala kyrkogårdsfrågor i Lunds stift)
Kyrkogårdsförvaltningen i Tranås

Maj 2015

Rikskonferens i Karlstad, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund

September 2015

Kyrkogårdsförvaltningen i Stockholm

Bilaga 1 Direktiv till en förnyad utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten

Dnr Ks 2013:1008

Direktiverna är fastställda av kyrkostyrelsens arbetsutskott den 28 november 2013.

Sammanfattning

En särskild utredare utses för att på nytt se över frågan om samverkan inom begravningsverksamheten. Utredaren ska, särskilt med beaktande av riksdagens beslut om enhetlig begravningsavgift, utreda behovet av samverkan och under vilka former en sådan samverkan bäst kan ske. Utredaren ska härvid särskilt beakta den struktur för Svenska kyrkan som kyrkomötet beslutat om 2012.

Utredaren ska lägga fram sina resultat senast den 31 oktober 2014.

Bakgrund

I kyrkostyrelsens skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5) till 2012 års kyrkomöte angav kyrkostyrelsen att den avsåg att utreda frågan om olika samverkansformer för begravningsverksamheten och att återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. I september 2012 beslutade kyrkostyrelsen direktiv till en utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten. Till utredare utsågs f.d. stiftssekreteraren Torgny Werger. Utredningen gavs en mycket kort utredningstid för att det skulle vara möjligt för kyrkostyrelsen att, efter remissbehandling, återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. Ett av skälen till att saken kunde anses brådska var att de flerpastoratssamfälligheter som eventuellt skulle vilja dela upp sig i flera pastorat den 1 januari 2014 kunde få svårigheter att göra så om inte begravningsverksamheten fortsatt kunde samordnas. Särskilt uppmärksammades situationen för Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Betänkandet

Samverkansformer för begravningsverksamheten

Utredningens direktiv

Torgny Werger överlämnade sitt betänkande *Samverkansformer för begravningsverksamheten*, (SKU 2013:2), i mitten av februari 2013. Utredningsuppdraget bestod enligt direktiven av följande.

”Uppdraget är att utreda olika samverkansmöjligheter för begravningsverksamheten.

Kyrkostyrelsen har, med anledning av Strukturutredningens förslag i betänkandet (SKU 2011:2), i en skrivelse till årets kyrkomöte (KsSkr 2012:5) lämnat förslag till ändringar av den lokala nivåns organisation.

Utredaren ska utifrån kyrkostyrelsens förslag, bl.a. att flerpastoratssamfälligheter inte ska få finnas längre, beskriva vilka behov av samverkan det kommer att finnas på lokal nivå framöver för begravningsverksamheten. Utredaren ska även beskriva vilka behov av samverkan det kan komma att finnas på kontrakts- eller stiftsnivå.

Utredaren ska utifrån de föreslagna ändringarna av den lokala organisationen beskriva vilka samverkansmodeller som kan vara möjliga för begravningsverksam-

heten samt belysa dess för- och nackdelar såväl ekonomiska, skattemässiga som juridiska och pastorala.

Utredaren ska diskutera för- och nackdelar med att i kyrkoordningen reglera möjligheten för den lokala nivån att samverka kring begravningsverksamheten.

Utredaren ska även ta fram förslag till en eventuell reglering i kyrkoordningen.”

Utredningens förslag och slutsatser

Obligatoriska begravningsamfälligheter

Torgny Werger föreslår i sitt betänkande att alla församlingar och/eller pastorat inom en kommun ska bilda en partiell flerpastoratssamfällighet för begravningsverksamheten som ska benämnas begravningsamfällighet. Begravningsamfälligheten föreslås omfatta alla församlingar och/eller pastorat inom en kommun eller alla församlingar och/eller pastorat inom flera angränsande kommuner. Begravningsamfälligheten ska omfatta begravningsverksamheten inklusive krematorieverksamhet samt gravskötselåtaganden.

De skäl som förs fram i utredningen för valet av just begravningsamfällighet är i huvudsak att en partiell flerpastoratssamfällighet är den enda samverkansform som möjliggör en ekonomisk utjämning mellan församling/pastorat, att det inom begravningsamfälligheten, i egenskap av egen juridisk person, inte uppkommer några problem vad gäller upphandling eller mervärdesskatt, samt att en partiell samfällighet är en redan känd samverkansform inom Svenska kyrkan.

Begravningsdelegerade

Utredaren föreslår vidare att det beslutande organet i en begravningsamfällighet ska vara ett av kyrkofullmäktige i församlingarna eller pastoraten indirekt valt organ som benämns begravningsdelegerade. Begravningsdelegerade ska välja en styrelse som benämns begravningsstyrelse. Valbar till ledamot eller ersättare i begravningsdelegerade ska bara den vara som är ledamot eller ersättare i ett kyrkofullmäktige inom begravningsamfälligheten.

Kyrkoherdens ställning

Angående kyrkoherdens ställning föreslår utredaren att kyrkoherdarna inom begravningsamfälligheten bland sig ska utse en kyrkoherde att vara ledamot i begravningsstyrelsen och en annan att vara ersättare. Kyrkoherden ska ha närvaro- och yttranderätt i begravningsdelegerade samt ha rätt att få sin mening antecknad till protokollet.

Övriga frågor

I betänkandet konstaterar utredaren att de lämnade förslagen medför vissa behov av strukturell anpassning och centrala anvisningar. Gällande den lokala strukturen föreslås att en församling inte ska få bestå av områden från skilda kommuner samt att ett pastorat inte får bestå av församlingar som tillhör olika kommuner. Vad gäller centrala anvisningar menar utredaren att det bör utfärdas centrala rekommendationer på exempelvis områdena hantering av ackumulerade över- och underskott i samband med bildandet av begravningsamfälligheten samt hur man får bygga upp det egna kapitalet i de nybildade begravningsamfälligheterna. I anslutning till sistnämnda fråga anser utredaren att kyrkostyrelsen bör ta initiativ till en ändring av begravningslagen i syfte att klargöra att en begravningsamfällighet får bygga upp ett rimligt eget kapital.

Riksdagens beslut om en enhetlig begravningsavgift

Den 29 maj 2013 beslutade riksdagen att bifalla propositionen *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120). Beslutet innebär bl.a. att folkbokföring inte längre ska ske inom en territoriell församling i Svenska kyrkan och att en enhetlig begravningsavgift kommer att gälla för landets samtliga kyrkliga begravningshuvudmän från och med den 1 januari 2016. Dagens kommunala huvudmän, Stockholms och Tranås kommuner, kommer inte att ingå i systemet med gemensam avgift. En av regeringen tillsatt utredning pågår dock med uppdrag att se över hur dessa kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013; se kommittédirektiv 2013:67.

Motion till kyrkomötet 2013

Inför 2013 års kyrkomöte väcktes en motion, 2013:35, i vilken föreslogs att kyrkomötet dels skulle besluta om att i kyrkoordningen införa de bestämmelser som framgår av bilaga 5 till utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), dels hos regeringen initiera erforderliga ändringar i begravningslagen. Bestämmelserna i bilaga 5 öppnar upp för möjligheten att bilda begravningsgemenskaper i enlighet med förslaget i det tidigare redovisade betänkandet men innebär alltså, till skillnad från detta, en frivillig modell för samverkan.

Organisationsutskottet avstyrkte i sitt betänkande O 2013:7 motionen med hänvisning till den kritik som kyrkorättsutskottet framfört i sitt yttrande över motionen; bl.a. att förslaget inte beretts på det sätt som får anses krävas samt att förslaget saknar förutsättningar att stå sig över tid. Kyrkomötet beslutade i enlighet med organisationsutskottets förslag.

Kyrkostyrelsens handläggning

Riksdagens beslut att bifalla den tidigare nämnda propositionen om ändrad folkbokföring och gemensam begravningsavgift föregicks av lagrådsremissen *Folkbokföringen i framtiden*. Beslutet om lagrådsremissen fattades av regeringen kort tid efter det att Torgny Wergers betänkande hade lämnats till kyrkostyrelsen. Kyrkostyrelsen konstaterade därför i skrivelsen *Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå år 2012*, KsSkr 2013:2 bilaga 3, till årets kyrkomöte att förutsättningarna för förslagen i utredningen om samverkansformer för begravningsverksamheten hade ändrats. Kyrkostyrelsen konstaterade vidare att det, efter de indelningsbeslut som stiftelsen hade fattat, inte skulle komma att ske några sådana ändringar som redan 2014 omedelbart skulle påverka begravningsverksamhetens organisering. Även utifrån ett inomkyrkligt perspektiv hade alltså förutsättningarna ändrats.

Mot denna bakgrund beslutade kyrkostyrelsen vid sitt sammanträde den 5 mars 2013 att inte remittera utredningen om samverkansformer, utan att beredningen av ärendet i stället skulle fortsätta. Kyrkostyrelsens arbetsutskott har därefter, vid sitt sammanträde den 30 augusti uppdragit åt generalsekreteraren att ta fram en uppdragsbeskrivning till en utredning där utredningsarbetet ska ske med beaktande av dels riksdagens beslut gällande gemensam begravningsavgift, dels kyrkomötets beslut om strukturfrågorna i Svenska kyrkan.

Det kan tilläggas att kyrkostyrelsen, med anledning av den ovan nämnda propositionen, i ett brev till Socialdepartementet betonat att det bör vara en förutsättning för genomförandet av den då föreslagna hanteringen av begravningsavgifterna, att även de kommunala huvudmännen omfattas av utjämningen.

Förnyat utredningsuppdrag

Mot bakgrund av det som har redovisats ovan finns det skäl att på nytt se över frågan om samverkan inom begravningsverksamheten. En särskild utredare får därför i uppdrag att utreda behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen inom begravningsverksamheten och i vilka former en sådan samverkan bäst kan ske under rådande förutsättningar.

Utredaren ska, särskilt med beaktande av beslutet om enhetlig begravningsavgift, utförligt beskriva vilka eventuella behov av samverkan som gör sig gällande, såväl inom storstadsregioner och andra tätbefolkade områden som inom glesbygd med stor avfolkning. Den statliga utredningen om att inlemma de kommunala huvudmännen, Stockholms och Tranås kommuner, ska härvid också beaktas. I anslutning till denna behovsanalys ska utredaren gärna lyfta fram och åskådliggöra befintliga exempel på samverkan inom begravningsverksamheten, samt klargöra de olika förutsättningar för samverkan som gör sig gällande i olika delar av landet.

Utredaren ska vidare, med utgångspunkt i de behov och förutsättningar för samverkan som konstaterats, analysera vilka samverkansformer som framstår som möjliga och lämpliga. I detta ingår att belysa för- och nackdelar med samverkan som relaterar till den kyrkliga indelningsstrukturen alternativt den kommunala indelningen. Utredaren ska i denna del särskilt beakta den nya struktur som gäller inom Svenska kyrkan från och med den 1 januari 2014. Enkelhet och tydlighet i den lokala strukturen, liksom värnande om en pastoral ledning för all verksamhet, var två av strukturförändringens utgångspunkter och ska således utgöra ledstjärnor för utredarens arbete. För det fall utredaren skulle stanna för att föreslå en samverkansform som kan bedömas komplicera och/eller påtagligt inverka på den struktur som kyrkomötet beslutat om 2012, ska utredaren särskilt motivera valet av en sådan samverkansform och varför avsteg från enkelheten i den lokala strukturen anses motiverat. Den valda samverkansformen ska dock under inga omständigheter innebära försämrade möjligheter att utöva pastoral ledning för all verksamhet.

Utredaren ska på ett tydligt sätt redovisa vilka konsekvenser föreslagen samverkansform kan förväntas medföra, inte bara för begravningsverksamheten utan också för övrig verksamhet på lokal nivå. Utredaren bör om möjligt illustrera effekterna av sitt förslag med konkreta exempel.

I övrigt ska utredaren belysa för- och nackdelar med föreslagen samverkansform ur ekonomiska, skattemässiga och rättsliga perspektiv.

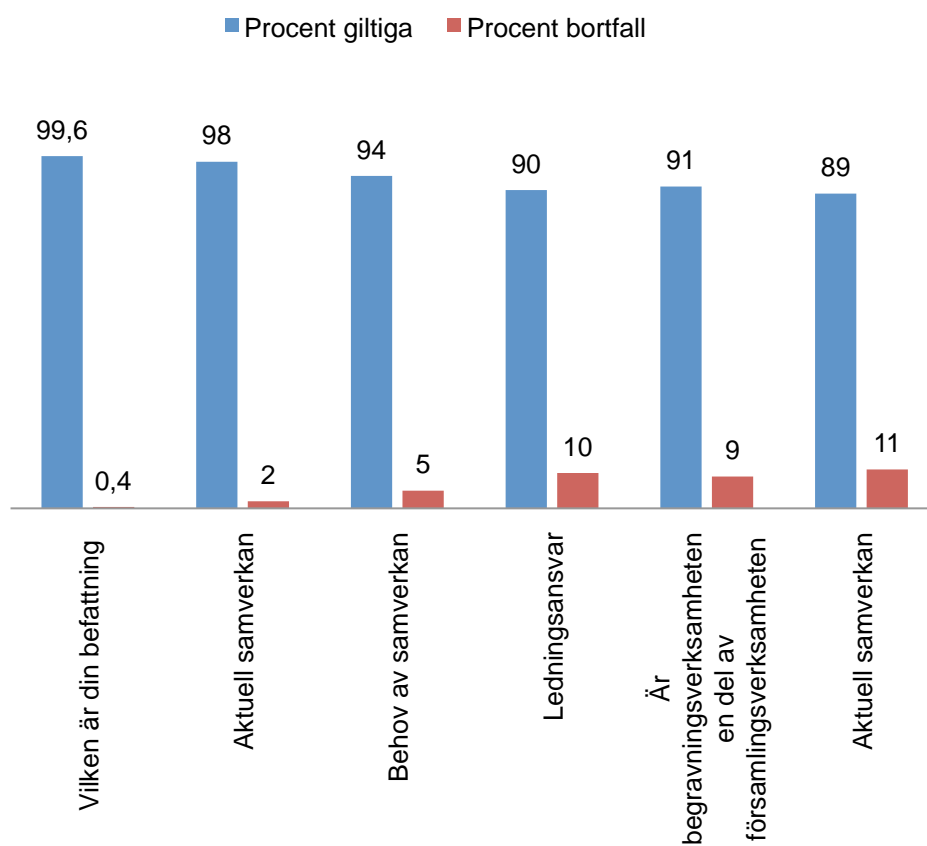
Utredaren ska, utifrån sina ställningstaganden, redovisa behovet av att i kyrkoordningen reglera möjligheten att samverka kring begravningsverksamheten och föreslå de eventuella ändringar i kyrkoordningen som förslaget föranleder. Utredaren ska härvid också beakta och redovisa eventuella behov av ändringar i lag eller förordning.

Bilaga 2 Utfall av enkät om begravningsverksamheten

A Sammanställning av svarsfrekvens

	Giltiga svar		Bortfall		Totalt	
	Antal	Procent giltiga	Antal	Procent bortfall	Totala antalet	Procent
Vilken är din befattning	475	99,6 %	2	0,4 %	477	100 %
Aktuell samverkan	465	98 %	12	2 %	477	100 %
Behov av samverkan	449	94 %	28	5 %	477	100 %
Ledningsansvar	431	90 %	46	10 %	477	100 %
Är begravningsverksamheten en del av församlingsverksamheten	432	91 %	45	9 %	477	100 %
Aktuell samverkan	423	89 %	54	11 %	477	100 %

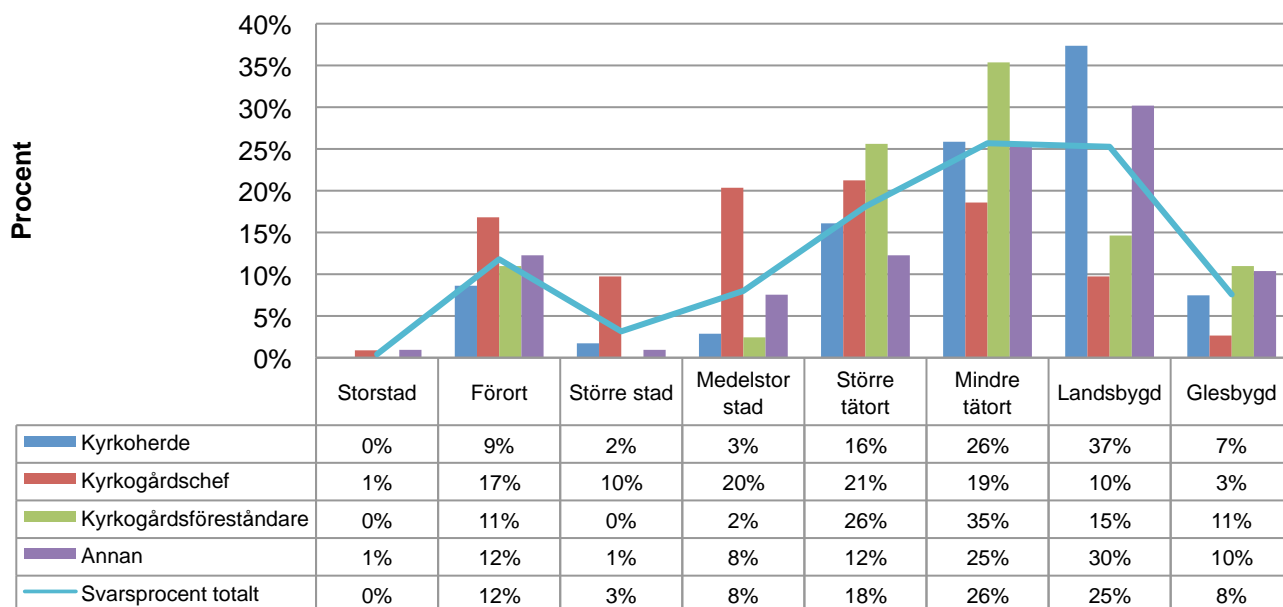
Svarsprocent totalt



B Vilken är din befattning

	Kyrkoherde		Kyrkogårdschef		Kyrkogårdsföreståndare		Annan		Total	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Storstad	0	0%	1	1%	0	0%	1	1%	2	0%
Förort	15	9%	19	17%	9	11%	13	12%	56	12%
Större stad	3	2%	11	10%	0	0%	1	1%	15	3%
Medelstor stad	5	3%	23	20%	2	2%	8	8%	38	8%
Större tätort	28	16%	24	21%	21	26%	13	12%	86	18%
Mindre tätort	45	26%	21	19%	29	35%	27	25%	122	26%
Landsbygd	65	37%	11	10%	12	15%	32	30%	120	25%
Glesbygd	13	7%	3	3%	9	11%	11	10%	36	8%
Totalt	174	100%	113	100%	82	100%	106	100%	475	100%
Totalt i %	36,60%		23,8 %		17,30%		22,30%		100,00%	

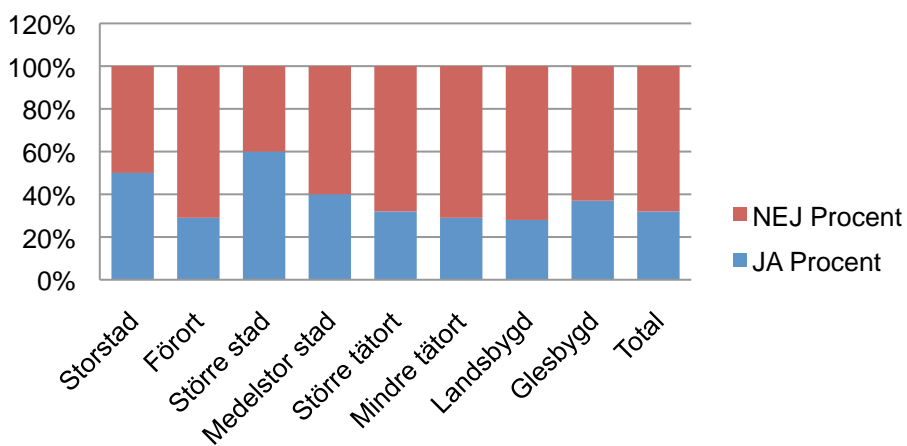
Vilken är din befattning (svar har lämnats av)



C Aktuell samverkan

	JA		NEJ		Totalt antal	Procent
	Antal	Procent	Antal	Procent		
Storstad	1	50%	1	50%	2	100%
Förort	16	29%	39	71%	55	100%
Större stad	9	60%	6	40%	15	100%
Medelstor stad	15	40%	22	60%	37	100%
Större tätort	28	32%	59	68%	87	100%
Mindre tätort	34	29%	84	71%	118	100%
Landsbygd	32	28%	84	72%	116	100%
Glesbygd	13	37%	22	63%	35	100%
Total	148	32%	317	68%	465	100%

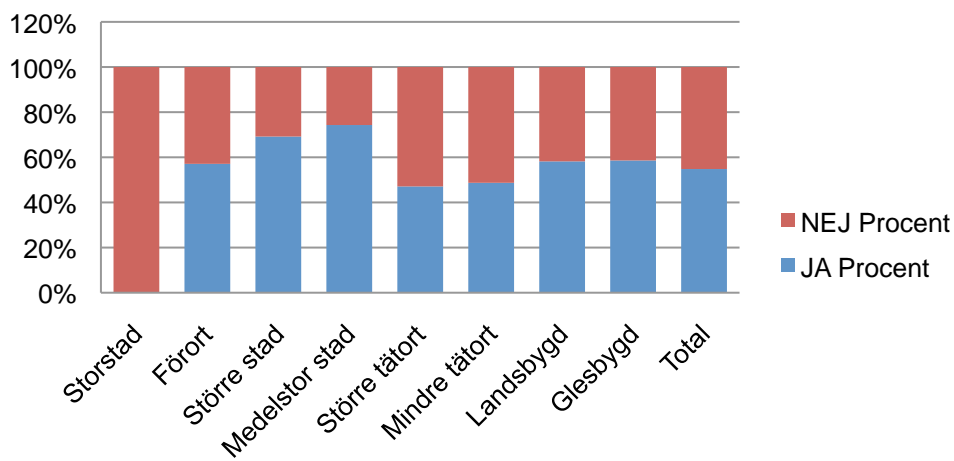
Aktuell samverkan



D Behov av samverkan

	JA		NEJ		Total	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Storstad	0	0%	2	100%	2	100%
Förort	32	57%	24	43%	56	100%
Större stad	9	69%	4	31%	13	100%
Medelstor stad	26	74%	9	26%	35	100%
Större tätort	40	47%	45	53%	85	100%
Mindre tätort	58	49%	61	51%	119	100%
Landsbygd	64	58%	46	42%	110	100%
Glesbygd	17	59%	12	41%	29	100%
Total	246	55%	203	45%	449	100%

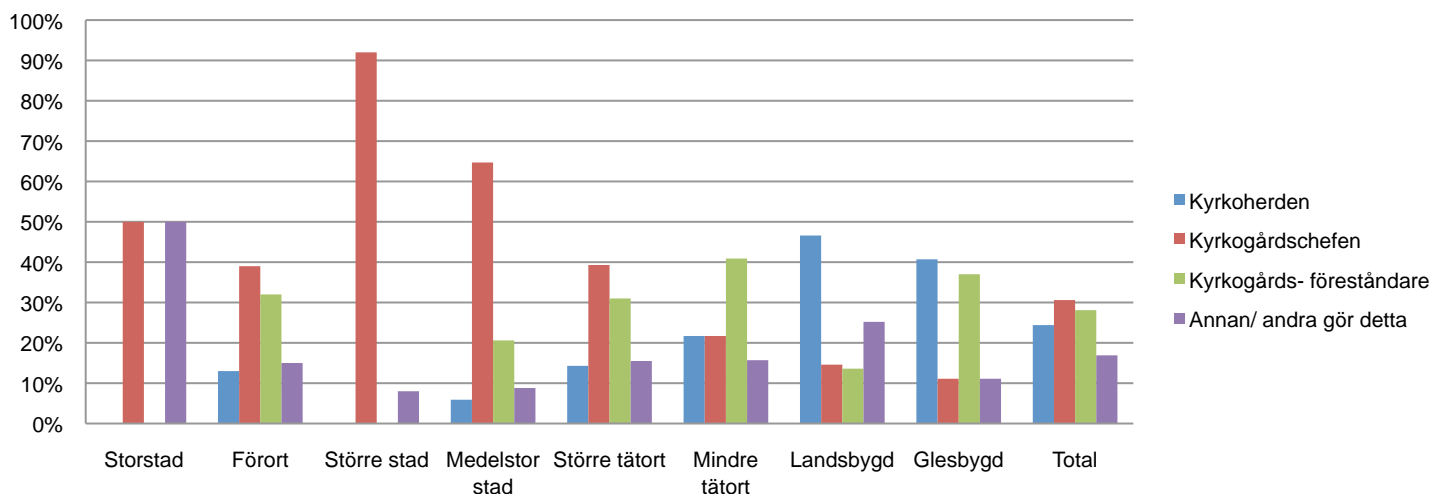
Behov av samverkan



E Ledningsansvar

Vem leder och fördelar arbetsuppgifterna inom begravningsverksamheten?										
	Kyrkoherden		Kyrkogårds- chefen		Kyrkogårds- föreståndare		Annan/ andra gör detta		Total	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Storstad	0	0%	1	50%	0	0%	1	50%	2	100%
Förort	7	13%	21	39%	17	32%	8	15%	53	100%
Större stad	0	0%	12	92%	0	0%	1	8%	13	100%
Större tätort	12	14%	33	39%	26	31%	13	16%	84	100%
Mindre tätort	25	22%	25	22%	47	41%	18	16%	115	100%
Landsbygd	48	47%	15	15%	14	14%	26	25%	103	100%
Glesbygd	11	41%	3	11%	10	37%	3	11%	27	100%
Total	105	24%	132	31%	121	28%	73	17%	431	100%

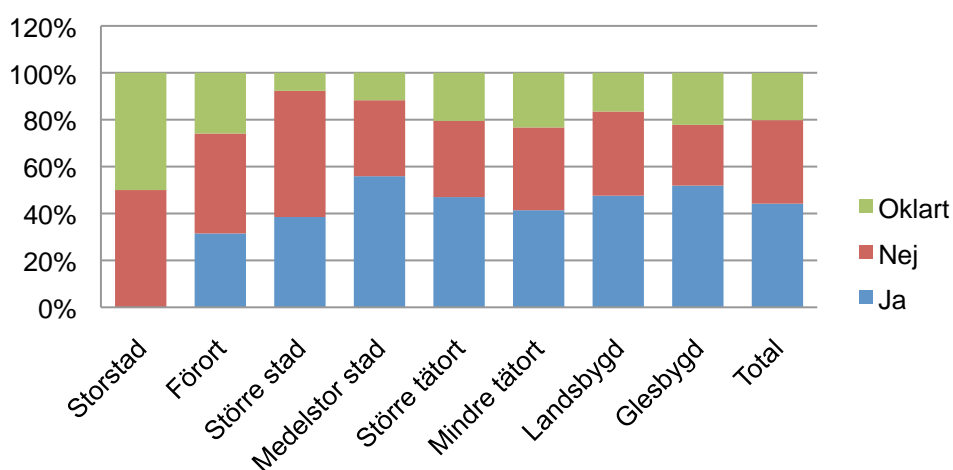
Vem leder och fördelar arbetsuppgifterna?



F Del av församlingsverksamheten

Kan begravningsverksamheten anses vara en del av församlingsverksamheten?							
	Ja		Nej		Oklart		Total
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Storstad	0	0,00%	1	50,00%	1	50,00%	2
Förort	17	31,50%	23	42,60%	14	25,90%	54
Större stad	5	38,50%	7	53,80%	1	7,70%	13
Medelstor stad	19	55,90%	11	32,40%	4	11,80%	34
Större tätort	39	47,00%	27	32,50%	17	20,50%	83
Mindre tätort	48	41,40%	41	35,30%	27	23,30%	116
Landsbygd	49	47,60%	37	35,90%	17	16,50%	103
Glesbygd	14	51,90%	7	25,90%	6	22,20%	27
Total	191	44,20%	154	35,60%	87	20,10%	432

Del av församlingsverksamheten



G Huvudmannaskap

Vad bedömer Du som lämpligt geografiskt område för begravningsverksamhetens huvudmannaskap?								
	Församlingen/ pastoratet		Flera församl./ pastorat		Kommunen		Total	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Storstad	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%	2	100,00%
Förort	22	42,30%	9	17,30%	21	40,40%	52	100,00%
Större stad	2	15,40%	1	7,70%	10	76,90%	13	100,00%
Medelstor stad	5	14,70%	2	5,90%	27	79,40%	34	100,00%
Större tätort	30	36,60%	12	14,60%	40	48,80%	82	100,00%
Mindre tätort	63	56,30%	19	17,00%	30	26,80%	112	100,00%
Landsbygd	44	43,60%	19	18,80%	38	37,60%	101	100,00%
Glesbygd	15	55,60%	5	18,50%	7	25,90%	27	100,00%
Total	181	42,80%	67	15,80%	175	41,40%	423	100,00%

Lämpligt geografiskt område för huvudmannaskapet



Bilaga 3 Skattefrågor vid samverkansformer för begravningsverksamheten

Utredningsdirektiv och avgränsningar

Svenska kyrkan har enligt direktiv fastställda av Kyrkostyrelsen den 28 november 2013 tillsatt en förnyad utredning rörande samverkansformer för begravningsverksamheten. Utredaren har bedömt att skatteaspekterna är väsentliga att beakta när effekterna av olika samverkansformer ska utvärderas. Utredaren har därför uppdragit åt skatteexperten Henrik Bergman, PwC, att allmänt beskriva vilka skattefrågor som måste beaktas när olika samverkansformer ska prövas. Uppdraget har inte omfattat att i detalj utreda de skattemässiga effekterna av olika alternativa samverkansformer. Beskrivningen nedan behandlar således skattefrågorna vid olika samverkansformer ur ett generellt perspektiv och utan hänsyn till de ställningstaganden som utredningen gjort eller de förslag som utredaren lägger fram.

Sammanfattning

Svenska kyrkans församlingar och pastorat är i normalfallet s.k. inskränkt skattskyldiga. Det innebär att de endast beskattas för inkomst av näringsverksamhet. Även inkomst av näringsverksamhet kan dock vara skattefri under vissa förutsättningar, t.ex. om inkomsten har en naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten. Reglerna för inkomstskatt och moms är i huvudsak samordnade vilket innebär att samma bedömning görs för båda skatterna.

Vid bedömning av skatteeffekterna av samverkan inom begravningsverksamheten måste först klargöras om den aktuella formen av samverkan utgör näringsverksamhet och därefter eventuellt bedöma om denna verksamhet kan anses ha naturlig anknytning etc. till den allmännyttiga verksamheten. En del i detta är att bedöma hur Svenska kyrkans juridiska struktur ska beaktas. Församlingar och pastorat ingår som en integrerad del i det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan. Svenska kyrkans principiella uppfattning är att det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan ska ses som en sammantagen enhet och att detta bl.a. innebär att olika former av samverkan inom Svenska kyrkan inte ska beskattas.

Skatteverket har dock i olika sammanhang gett uttryck för inställningen att Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter och stift är olika juridiska personer och därmed olika skattesubjekt. I den praktiska rättstillämpningen har Skatteverket därför ansett att varje organisatorisk del av det registrerade trossamfundet är ett eget skattesubjekt som ska bedömas och beskattas självständigt för sina inkomster.

Rättsläget kring beskattning av tillhandahållanden inom Svenska kyrkan är således oklart. Osäkerheten gäller både frågan om sådana tillhandahållanden överhuvudtaget kan beskattas, dvs. om det är transaktioner mellan juridiska personer, och vilka tillhandahållanden som kan anses ha naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten. Till dess rättsläget klarnat kommer dock Skatteverket sannolikt att anse att alla organisatoriska delar inom Svenska kyrkan är egna skattesubjekt och att transaktioner mellan dessa ska beskattas på samma sätt som transaktioner mellan fristående parter. Detta innebär att det endast är tjänster som i sig har naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten som Skatteverket anser kan undantas från beskattning.

Enligt Skatteverkets uppfattning har begravningsverksamheten i sig en sådan naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten att den är skattebefriad. Begravningsverksamheten torde i detta sammanhang få definieras utifrån

begravningslagens definition av begravningsverksamhet och vem som kan vara huvudman. Av begravningslagen framgår att endast Svenska kyrkans församlingar och kommuner kan vara huvudman för begravningsverksamheten. Området för den skattebefriade begravningsverksamheten är därmed begränsat till sådana tjänster som avses i begravningslagen och som tillhandahålls innehavare av begravningsplats eller av huvudmannen i sin roll som huvudman. Att begravningsverksamheten är skattebefriad innebär bl.a. att huvudmannen inte har avdragsrätt för ingående moms på de förvärv som görs för att bedriva begravningsverksamheten. Kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten har dock, till skillnad från Svenska kyrkans församlingar, möjlighet att få ersättning för momsen inom det s.k. kommunkontosystemet.

Andra tjänster, som kan ha mer eller mindre anknytning till begravningsverksamheten men som inte direkt regleras av begravningslagen eller som tillhandahålls av annan än huvudmannen, får bedömas enligt allmänna skatteregler. Exempel på sådana tjänster kan t.ex. vara gravgrävning, gravskötsel, gräsklippning eller administrativa tjänster. Någon särskild skattemässig reglering finns inte för dessa tjänster. För att de ska kunna undantas från beskattning krävs antingen att tjänsten i sig själv kan anses ha en naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten eller att den anses ingå i samma självständiga näringsverksamhet som en verksamhet som huvudsakligen är skattebefriad.

Skatteverkets synsätt innebär att t.ex. administrativa tjänster i sig inte kan anses ha naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten. Däremot finns en viss begränsad möjlighet att samverkan i form av administrativa tjänster m.m. kan vara skattebefriad inom ramen för huvudsaklighetsbedömningen. En administrativ samverkan i större skala riskerar däremot att leda till att verksamheten anses vara skattepliktig om det inte sker inom ramen för ett förändrat huvudmannaskap. Beroende på hur en utökad samverkan sker finns det således en risk att de fördelar som en utökad samverkan medför måste ställas mot risken för en ökad skattekostnad.

Allmänt om beskattning av Svenska kyrkan

Svenska kyrkan som juridisk person och skattesubjekt

Svenska kyrkan är en juridisk person, ett registrerat trossamfund. Av lagen om Svenska kyrkan framgår att Svenska kyrkan framträder som församlingar och stift samt även har nationella organ. Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter och stift är också var för sig juridiska personer. Dessa juridiska personer är registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan. Församlingar, samfälligheter och stift är således egna juridiska personer men är inte i sig registrerade trossamfund och kan inte existera självständigt, utan endast förekomma som en organisatorisk del av det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan.

Genom lagstiftningen om trossamfund har det skapats en situation där en juridisk person (församling, samfällighet eller stift) ingår som en integrerad del i en annan juridisk person, det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan. Svenska kyrkans legala struktur skiljer sig därmed på ett väsentligt sätt från andra former av sammanslutningar av juridiska personer. Detta förhållande har inte uppmärksamats av skattelagstiftaren. Svenska kyrkans legala struktur ger därför i skattehänseende upphov till ett antal frågor som ännu inte har fått sin lösning.

Svenska kyrkans principiella uppfattning är att lagstiftarens avsikt har varit att det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan ska ses som en sammantagen enhet.

Detta har på olika sätt kommit till uttryck i en mängd lagar där det framgår att det registrerade trossamfundet utgör en helhet med en sammantagen verksamhet och att de olika delarna inte kan existera självständigt. Mot denna bakgrund är det enligt Svenska kyrkans mening logiskt att också ur skatterättslig synvinkel beakta det förhållandet att det finns ett gemensamt rättssubjekt och att transaktioner inom Svenska kyrkan därmed inte bör beskattas.

Skatteverket har i olika sammanhang gett uttryck för att Skatteverket anser att Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter och stift är olika juridiska personer och därmed olika skattesubjekt. I den praktiska rättstillämpningen har Skatteverket därför ansett att varje organisatorisk del av det registrerade trossamfundet är ett eget skattesubjekt som ska bedömas och beskattas självständigt för sina inkomster.

Frågan om transaktioner inom Svenska kyrkan överhuvudtaget kan beskattas har hittills inte varit föremål för prövning i domstol. Svenska kyrkan har dock överklagat ett beskattningsbeslut avseende tillhandahållanden av tjänster inom Svenska kyrkan och frågan kommer därmed att prövas av förvaltningsdomstolarna.

Inskränkt skattskyldighet

Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund beskattas sedan den 1 januari 2000 enligt samma regler som ideella föreningar.

Reglerna innebär att om vissa villkor är uppfyllda beskattas Svenska kyrkan endast för inkomst av näringsverksamhet. Även inkomst av näringsverksamhet kan dock vara skattefri under vissa förutsättningar, t.ex. om dessa inkomster har en naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten eller om de av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Regler för inkomstskatt och moms är i huvudsak samordnade vilket innebär att samma bedömning görs för båda skatterna. När begreppet skatteeffekter eller skattekonsekvenser använd nedan omfattar det således både moms och inkomstskatt.

Övriga inkomster, som inte kommer från näringsverksamhet, är däremot alltid skattefria om villkoren är uppfyllda. Exempel på sådana inkomster är medlemsavgifter samt kapitalinkomster såsom räntor, utdelningar och kapitalvinster.

Villkor för inskränkt skattskyldighet

Skattskyldiga som uppfyller villkoren brukar benämnas inskränkt eller begränsat skattskyldiga. De villkor som ska vara uppfyllda är:

- ◆ Ändamålskravet
- ◆ Verksamhetskravet
- ◆ Öppenhetskravet
- ◆ Fullföljdskravet

Ändamålskravet innebär att det huvudsakliga syftet med verksamheten ska vara att främja allmännyttiga ändamål. Såsom allmännyttiga ändamål räknas bl.a. religiös verksamhet och social hjälpverksamhet och andra liknande verksamheter.

Verksamhetskravet innebär ett krav på att i den faktiskt bedrivna verksamheten uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodose de allmännyttiga ändamålen.

Öppenhetskravet innebär ett krav på en öppen medlemsantagning dvs. ingen får vägras inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för det med hänsyn till arten eller omfattningen av verksamheten, syfte eller annat.

Fullföljdskravet innebär att det ska bedrivas en verksamhet som skäligen motsvarar avkastningen av tillgångarna. Syftet med fullföljdskravet är att förhindra

att medel sparas skattefritt i stället för att användas i den allmännyttiga verksamheten. Enligt praxis gäller att ca 75–80 % av nettoavkastningen måste användas i den allmännyttiga verksamheten under en femårsperiod.

Det torde normalt kunna förutsättas att Svenska kyrkans verksamhet, som bedrivs utifrån regleringen i lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen, uppfyller de tre första av ovanstående villkor. Huruvida fullföljdskravet är uppfyllt måste prövas årligen.

Inkomster med naturlig anknytning m.m.

Inkomst av näringsverksamhet kan vara skattefri om inkomsterna till huvudsaklig del (70–80 %) kommer från verksamhet som antingen har en naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten eller av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete.

Intäkter som har ett direkt samband med den allmännyttiga verksamheten, såsom avgifter och liknande som medlemmar eller andra betalar för att delta i eller ta del av den allmännyttiga verksamheten, anses alltid ha naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten. Även försäljningsinkomster, såsom ett registrerat trossamfunds försäljning av religiösa böcker, märken, affischer, tidningar, religiös musik m.m. för att öka intresset för verksamheten och sprida dess budskap, anses ha naturlig anknytning till den allmännyttiga verksamheten.

Även om en näringsverksamhet inte ingår som ett direkt led i den allmännyttiga verksamheten kan den ändå anses ha en naturlig anknytning till denna om huvudsyftet med verksamheten är att ge service åt medlemmarna och andra som deltar i de allmännyttiga aktiviteterna. Vanligtvis innebär detta att verksamheten bedrivs i en relativt liten omfattning. Exempel på verksamheter med naturlig anknytning i detta sammanhang är anordnande av kyrkkaffe.

Inkomst av näringsverksamhet hos inskränkt skattskyldiga kan också bli skattefri om den av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Som exempel på accepterade hävdvunna finansieringskällor hos allmännyttiga ideella föreningar kan nämnas t.ex. anordnande av lotterier, basarer, insamlingskampanjer samt upplåtande av reklamutrymme i programblad och liknande. Hävdvunna inkomstkällor torde för Svenska kyrkans del vara relativt ovanliga eftersom verksamheten av tradition inte finansierats på detta sätt.

Om en viss verksamhet bedöms sakna naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet och inte heller anses vara en hävdvunnen finansieringskälla utgör överskottet från denna verksamhet i princip sådan inkomst av näringsverksamhet som ska beskattas.

Huvudsaklighetsbedömning

Frågan om en näringsverksamhet är skattefri eller skattepliktig ska emellertid avgöras på grundval av en huvudsaklighetsbedömning. Denna huvudsaklighetsbedömning ska avse verksamheter som har ett sådant inre sammanhang att de ingår i en självständig näringsverksamhet (förvärvskälla), t.ex. verksamheter som bedrivs under gemensam ledning eller med gemensamma ideella arbetsinsatser. Om en sådan näringsverksamhet innefattar både skattefria och skattepliktiga inkomster ska den i sin helhet beskattas eller undantas från beskattning. För skattefrihet krävs att inkomsterna i den självständiga näringsverksamheten till huvudsaklig del, dvs. till åtminstone 70–80 %, härrör från den skattefria delen. Om den skattefria delen är mindre än 70–80 % ska all inkomst beskattas.

Bedömningsgrunder

Vilka inkomster som kan anses ha naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet eller anses vara hävdvunna finansieringskällor finns inte närmare preciserat i lagtext. Eftersom de nu aktuella skattereglerna tillämpades på Svenska kyrkan för första gången vid 2001 års taxering finns ännu inte någon omfattande rättspraxis som kan ge vägledning. Däremot har andra allmännyttiga organisationer som t.ex. idrottsföreningar omfattats av motsvarande regler under många år och det finns ett stort antal rättsfall som belyser frågan om vilka omständigheter som bör vägas in i bedömningen av om en verksamhet uppfyller kravet på naturlig anknytning eller hävd. Av den praxis som finns kan utläsas att en av de viktigaste bedömningsgrunderna i praktiken är huruvida verksamheten konkurrerar med annan kommersiellt bedriven näringsverksamhet. Om en verksamhet bedrivs stadigvarande och i ungefär samma former som en normal affärsverksamhet är denna verksamhet därmed i regel inte skattebefriad. Av praxis framgår vidare att det ekonomiska utfallet av verksamheten inte har någon självständig betydelse för om inkomsten ska beskattas eller inte. Högsta förvaltningsdomstolen har dock uttalat att omständigheter såsom verksamhetens omfattning och ekonomiska utfall kan ha viss betydelse vid bedömningen av om verksamheten har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

Hur ska transaktioner inom Svenska kyrkan bedömas?

Om förvaltningsdomstolarna inte skulle dela Svenska kyrkans uppfattning om att transaktioner inom Svenska kyrkan överhuvudtaget inte ska beskattas utan i stället anse att varje organisatorisk del av det registrerade trossamfundet är ett eget skattesubjekt som ska beskattas självständigt för sina inkomster uppkommer frågan om vad som ska beskattas. Huvudfrågan blir då vilka tillhandahållanden inom Svenska kyrkan som kan anses ha naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga ändamål.

Svenska kyrkans principiella uppfattning är att tjänster m.m. som tillhandahålls inom ramen för den nationella nivån och stiftens tillsyns- och främjandeuppgift i normalfallet inte kan anses utgöra näringsverksamhet eftersom sådana tillhandahållanden är en del av deras grundläggande uppgift. Även när det gäller andra tjänster som enbart tillhandahålls mellan enheter inom Svenska kyrkan anser Svenska kyrkan att dessa tjänster i normalfallet tillhandahålls som ett led i att bedriva Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet. De bör därför anses ha naturlig anknytning till Svenska kyrkans verksamhet och ändamål och ska därför inte beskattas.

Skatteverket har dock i olika sammanhang gett uttryck för en betydligt snävare uppfattning av vilka tillhandahållanden inom Svenska kyrkan som kan anses ha naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet. Skatteverkets inställning innebär i praktiken att tillhandahållande av tjänster inom den direkt allmännyttiga (religiösa) verksamheten normalt kan ske utan skattekonsekvenser. Exempel på sådana tjänster kan vara ersättningar från en församling till en annan för dop, konfirmationsundervisning, vigsel samt utbildning i specifika kyrkliga frågor m.m. Även stiftens och nationella nivåns tillhandahållanden av stöd i olika avseenden till andra enheter torde ligga utanför det beskattningsbara området när stödet är obligatoriskt och lämnas på lika villkor till alla samt utgår från bestämmelserna i kyrkoordningen. I praktiken har Skatteverket t.ex. inte beskattat de tjänster som en kyrklig samfällighet utför för de i samfälligheten ingående

församlingarna. Detta torde ha sin grund i att tjänsterna utförs som en följd av bestämmelserna om kyrkliga samfälligheter i lagen om Svenska kyrkan m.m.

Andra tillhandahållanden som sker enligt individuella överenskommelser eller på frivillig basis, t.ex. när stiftet eller en församling bistår en annan församling med tjänster avseende ekonomi, löneadministration, IT eller andra administrativa tjänster, anses av Skatteverket i normalfallet utgöra skattepliktig näringsverksamhet. Skatteverket argumenterar i dessa fall regelmässigt utifrån att det finns andra aktörer som tillhandahåller motsvarande tjänster, dvs. verksamheten bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Således har Skatteverket i olika sammanhang även ansett att administrativa tjänster och fastighetsskötsel m.m. är sådana tjänster som ska beskattas när de tillhandahålls mellan olika delar inom Svenska kyrkan.

Beskattningsunderlag och prissättning

Utgångspunkten i skattelagstiftningen är att om ett tillhandahållande av en vara eller tjänst ska beskattas så ska beskattning ske som om marknadsmässig ersättning erhållits även om ersättning inte utgår eller om den faktiska ersättningen är låg. Även dolda eller indirekta ersättningar eller bytesvederlag kan ses som skattepliktig ersättning. Beskattning sker då genom s.k. uttagsbeskattning. Reglerna för moms och inkomstskatt skiljer sig något åt i dessa avseenden. Om ingen ersättning utgår ska moms redovisas på inköpsvärdet för varan eller självkostnaden för tjänsten. Om viss ersättning utgår men den understiger marknadsvärdet ska moms redovisas på marknadsvärdet. Inkomstskattemässigt är det marknadsvärdet som ska beskattas oavsett om eller hur ersättning faktiskt har utgått.

Skattelagstiftningens utformning med regler om uttagsbeskattning innebär att det i princip saknar betydelse om eller hur ersättning lämnas. Skatteverkets uppfattning är därför att om ett visst tillhandahållande bedöms utgöra skattepliktig näringsverksamhet ska tillhandahållandet beskattas.

Fastighetsinkomster

Fastighetsinkomster hos inskränkt skattskyldiga omfattas av en särskild regel som innebär att alla inkomster från en fastighet undantas från beskattning om fastigheten till övervägande del används i den allmännyttiga verksamheten.

Med övervägande del menas att fastigheten till mer än 50 procent används i den allmännyttiga verksamheten, t.ex. såsom kyrka, pastorsexpedition, församlingshem eller liknande. Om en fastighet uppfyller kraven på att användas till mer än 50 procent i den egna allmännyttiga verksamheten är alla inkomster från fastigheten i form av hyresinkomster och värdet av eget nyttjande m.m. skattefria. Motsatsvis gäller att om en fastighet till 50 procent eller mer används i annan verksamhet eller hyrs ut blir alla inkomster från fastigheten skattepliktiga. Eftersom alla inkomster av fastigheten ska beskattas i en sådan situation ska också marknadsvärdet av det egna nyttjandet tas upp till beskattning.

Om en fastighet uppfyller kraven på att användas till mer än 50 procent i den egna allmännyttiga verksamheten är den också befriad från fastighetsskatt.

Närmare om beskattning av begravningsverksamheten

Begravningsverksamheten och naturlig anknytning

Endast Svenska kyrkans församlingar och kommuner kan vara huvudman för begravningsverksamheten i Sverige. Begravningsverksamheten regleras i motsats till Svenska kyrkans övriga verksamhet genom särskild lagstiftning. Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder vilka har ett direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser m.m. Eftersom begravningsverksamheten är en lagreglerad skyldighet för Svenska kyrkan anser Skatteverket att den har sådan naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet att den är skattebefriad. Detta gäller enligt Skatteverket även när dessa tjänster utförs åt annan huvudman där reglering av kostnaderna sker genom den s.k. begravnings-clearingen. Detsamma torde gälla i de fall en församling skulle erhålla ersättning för hållande av en gravplats utan att vara huvudman.

Begravningsverksamheten finansieras genom en begravningsavgift. Begravningsavgiften ska täcka de kostnader som Svenska kyrkan har för att sköta denna verksamhet. Att begravningsverksamheten är skattebefriad innebär bl.a. att huvudmannen inte ska debitera utgående moms när begravnings-tjänster tillhandahålls och att huvudmannen inte har avdragsrätt för ingående moms på de förvärv som görs för att bedriva begravningsverksamheten. Kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten har dock, till skillnad från Svenska kyrkans församlingar, möjlighet att få ersättning för moms inom det s.k. kommunkontosystemet. Det föreligger således inte skatteneutralitet mellan en kommunal huvudman och en församling som är huvudman eftersom en kommunal huvudman inte behöver betrakta moms vid förvärv av varor och tjänster som en kostnad.

Begravningsverksamheten torde i detta sammanhang få definieras utifrån begravningslagens definition av begravningsverksamhet och vem som kan vara huvudman. Området för den skattebefriade begravningsverksamheten är därmed begränsat till sådana tjänster som avses i begravningslagen och som tillhandahålls av huvudmannen i sin roll som huvudman eller innehavare av begravningsplats. Exempel på sådana tillhandahållanden är de tjänster som ingår i begravningsavgiften men även ersättning mellan huvudmän för t.ex. kremering, och andra ersättningar inom begravningsclearingen samt gravrättsavgift vid förnyad upplåtelse av gravrätt.

Om annan än huvudmannen eller innehavare av begravningsplats tillhandahåller tjänster med karaktär av begravnings-tjänster är det inte begravningsverksamhet enligt begravningslagen. Om en huvudman tillhandahåller en underliggande tjänst, t.ex. en grävtjänst, till annan är det inte heller begravningsverksamhet enligt begravningslagen. Sådana tillhandahållanden, som kan ha mer eller mindre anknytning till begravningsverksamheten men som inte direkt regleras av begravningslagen eller som tillhandahålls av annan än huvudmannen, får bedömas enligt allmänna skatteregler. Exempel på sådana tjänster kan t.ex. vara gravgrävning, gravskötsel, gräsklippning eller administrativa tjänster. Någon särskild skattemässig reglering finns således inte för sådana tillhandahållanden även om de förbrukas i begravningsverksamheten eller tillhandahålls av huvudmannen. Även sådana tjänster kan dock vara undantagna från beskattning om de ingår i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

Skatteverket har i ett antal ställningstaganden och svar till Svenska kyrkan uttalat sin uppfattning om hur vissa tjänster som inte direkt ingår i begravningsverksamheten men som är nära förknippade med denna ska bedömas.

Gravskötsel är enligt Skatteverket en frivillig serviceverksamhet som tillhandahålls mot ersättning och till sin karaktär är näringsverksamhet. Verksamheten har en

lång tradition och det har varit naturligt för Svenska kyrkan att sköta och vårda kyrkogårdarna och därvid också åta sig skötseln av den enskilda gravplatsen om den avlidne eller efterlevande så önskat. Verksamheten får därför enligt Skatteverket anses ha naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet, vilket innebär att verksamheten normalt inte ska beskattas.

Försäljning av överskottsvärme från krematorier kan däremot enligt Skatteverkets uppfattning inte anses vara en verksamhet som har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet. Inte heller försäljning av gravstenar, andra gravanordningar och gravplattor kan enligt Skatteverket anses ha naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet. Park- och trädgårdsskötsel, administrativa tjänster eller gravgrävning åt annan huvudman har, enligt Skatteverket, inte heller naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet.

Huvudsaklighetsbedömningen

Skatteverket har dock uttalat att försäljning av överskottsvärme från krematorier, gravgrävning, försäljning av gravstenar och tillhandahållande av trädgårdsskötsel, administrativa tjänster m.m. eventuellt kan ingå i samma självständiga näringsverksamhet (förvärvskälla) som begravningsverksamheten och gravskötseln. Om så är fallet får bedömningen av skattskyldigheten för hela förvärvskällan ske utifrån en huvudsaklighetsbedömning. För skattefrihet krävs att inkomsterna i den förvärvskällan till huvudsaklig del, dvs. till åtminstone 70–80 %, härrör från den skattefria delen. Om den skattefria delen är mindre än 70–80 % ska all inkomst beskattas.

Det finns ingen exakt definition av vad som kan anses ingå i samma förvärvskälla. Utgångspunkten för bedömningen är att det är verksamheter som på något sätt hör ihop eller har ett inre sammanhang, t.ex. verksamheter som bedrivs under gemensam ledning, använder samma maskiner, utförs av samma personal eller med gemensamma ideella arbetsinsatser etc.

I praktiken innebär huvudsaklighetsbedömningen att en huvudman i mindre utsträckning kan sälja tjänster som i sig skulle kunna vara skattepliktiga utan skatteeffekter. Utrymmet är dock begränsat till 20–30 % av den egna begravningsverksamheten och torde förutsätta att tjänsterna tillhandahålls med samma resurser som används för att bedriva den egna begravningsverksamheten. Skulle en huvudman anställa ytterligare personal, köpa ytterligare maskiner etc. för att kunna tillhandahålla tjänster till andra finns en risk för att dessa inte längre anses ingå i samma förvärvskälla som den egna begravningsverksamheten och därmed är det inte möjligt att göra en huvudsaklighetsbedömning.

Slutsatser rörande skatteeffekter vid samverkan inom begravningsverksamheten

Eftersom Skatteverket för närvarande anser att alla församlingar och samfälligheter ska beskattas som enskilda skattesubjekt kan skattekonsekvenser uppkomma vid transaktioner mellan dessa. Det är dock endast transaktioner som görs inom ramen för en näringsverksamhet som beskattas. Om tillhandahållandet ingår som ett led i den allmännyttiga verksamheten eller ingår i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga ändamål beskattas det normalt inte. Med nuvarande rättstillämpning kan frågan om vilka skatteeffekter som uppkommer vid samverkan inom Svenska kyrkan på en övergripande nivå förenklat delas upp i två delfrågor:

- ◆ Sker det en transaktion mellan två juridiska personer?
- ◆ Ingår denna transaktion i en näringsverksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga ändamål?

Det är naturligtvis också möjligt att samverkan kan ske genom andra juridiska personer t.ex. genom att två eller flera församlingar bildar en ekonomisk förening eller ett aktiebolag för att utföra vissa gemensamma uppgifter åt församlingarna. I dessa fall kommer dock all verksamhet i en sådan juridisk person att beskattas fullt ut då de inte har någon möjlighet att bli inskränkt skattskyldiga på samma sätt som Svenska kyrkan.

Om man mer specifikt tittar på begravningsverksamheten och närliggande tillhandahållanden kan frågan om vilka skatteeffekter som uppkommer vid olika former av samverkan inom begravningsverksamheten systematiskt delas upp i tre delfrågor:

1. Vem tillhandahåller varan/tjänsten?
 - Huvudmannen
 - Annan enhet inom Svenska kyrkan
 - Annan juridisk person, t.ex. aktiebolag, ekonomisk förening
2. Vad avser varan/tjänsten?
 - Vara/tjänst enligt begravningslagen
 - Vara/tjänst av kvalificerat allmännyttig karaktär eller med naturlig anknytning till sådan vara/tjänst
 - Övriga varor och tjänster
3. Ingår den tillhandahållna varan/tjänsten i en självständig verksamhet (förvärvskälla) som till huvudsaklig del utgör sådan verksamhet som har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet?

Baserat på den beskrivning som lämnats ovan och möjliga utfall av ovanstående frågor kan effekterna av samverkan inom begravningsverksamheten systematiskt sammanfattas på följande sätt.

Vara/tjänst Tillhandahållare	Vara/tjänst enligt begravningslagen	Vara/tjänst i en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till det allmännyttiga ändamålet	Övriga varor och tjänster
Enhet inom Svenska kyrkan som är huvudman för begravningsverksamheten	Skattefri	Skattefri	Skatteplikt
Annan enhet inom Svenska kyrkan (eller annat trossamfund eller ideell förening)	Ej tillämpligt	Skattefri	Skatteplikt
Annan juridisk person: aktiebolag, ekonomisk förening etc	Ej tillämpligt	Skatteplikt	Skatteplikt

Av ovanstående kan man dra bl.a. följande slutsatser:

- ◆ Alla former av samverkan som innebär att tjänster tillhandahålls från t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar innebär skatteeffekter i form av moms och inkomstskatt.
- ◆ Vid samverkan mellan befintliga huvudmän finns ett visst utrymme för samverkan utan skatteeffekter med stöd av den s.k. huvudsaklighetsbedömningen. Med

nuvarande rättstillämpning är dock utrymmet begränsat eftersom samverkan inom huvudsaklighetsbedömningen måste ske med respektive huvudmans befintliga resurser och inte får överstiga 20–30 % av huvudmannens egna verksamhet. Samverkan i större skala riskerar att beskattas i form av moms och inkomstskatt.

- ◆ En förändring av huvudmannaskapet skulle kunna skapa större utrymme för samverkan utan skatteeffekter. Om syftet med samverkan i första hand är att skapa effektivitet genom att samordna resurser i större enheter och/eller över ett större geografiskt område skulle ett gemensamt huvudmannaskap för ett sådant större område skapa större förutsättningar för samverkan utan skatteeffekter.

Sammanfattningsvis kan man i skattehänseende dra slutsatsen att en utökad samverkan i form av färre huvudmän med egna resurser och huvudmannaskap för ett större område sannolikt skulle kunna etableras och bedrivas utan skatteeffekter i form av moms och inkomstskatt. Vid samverkan mellan dessa större huvudmän eller mellan huvudmännen och andra församlingar skulle skatteeffekter fortfarande kunna uppkomma.

Det finns vidare ett visst utrymme för samverkan utan skatteeffekter mellan befintliga huvudmän med stöd av den s.k. huvudsaklighetsbedömningen. En utökad samverkan utan förändring i huvudmannaskapets indelning innebär dock att fler varor och tjänster kommer att tillhandahållas mellan olika enheter inom Svenska kyrkan. Eftersom tillhandahållanden i en sådan situation inte kommer att ske inom ramen för tillhandahållarens huvudmannaskap kommer de allmänna principerna att gälla för bedömningen om tillhandahållandet är skattepliktigt eller inte. Med Skatteverkets nuvarande tillämpning av reglerna finns det en risk att en utökad samverkan kommer att leda till fler ärenden där Skatteverket och Svenska kyrkan gör olika bedömningar av vilka tillhandahållanden som kan anses ha naturlig anknytning eller omfattas av huvudsaklighetsbedömningen. Beroende på hur en utökad samverkan sker finns det således en risk att de fördelar som en utökad samverkan medför måste ställas mot risken för fler skatteprocesser och en ökad skattekostnad.

Skatteeffekter vid överföring av begravningsverksamhet till annan huvudman m.m.

Frågan om beskattningseffekter vid överföring av tillgångar eller verksamheter från en enhet inom Svenska kyrkan till en annan ägare följer samma systematik som redogjorts för ovan. Har de tillgångar eller den verksamhet som säljs eller förs över ingått i en skattebefriad verksamhet beskattas inte heller överföringen eller försäljningen. Har tillgångarna däremot ingått i en skattepliktig verksamhet ska även försäljningen av tillgångarna beskattas. Undantaget från denna princip är försäljning av fastigheter där själva resultatet av fastighetsförsäljningen kan vara skattefritt trots att fastigheten ingått i en skattepliktig verksamhet.

Att föra över den lagreglerade begravningsverksamheten eller tillgångarna i en sådan från en befintlig huvudman till en ny ägare, ny huvudman eller annan, är således möjligt utan skatteeffekter. När det gäller överföring eller försäljning av tillgångar som används i begravningsverksamheten men som inte ägs av huvudmannen blir skatteeffekterna beroende av säljarens skattesituation avseende den verksamhet som tillgångarna ingått i. En överföring av tillgångar från en verksamhet som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till Svenska kyrkans allmännyttiga verksamhet är således i normalfallet skattefritt. En överlåtelse av tillgångar som använts i skattepliktig verksamhet kommer däremot i normalfallet att beskattas.

2015-10-23

Henrik Bergman

Bilaga 4 Servicebyrå Göteborgs stift: Ansvarsfördelning för tjänster inom begravningsadministration

Servicebyråns åtagande: Gravbok	Utförare/ansvar
Administrera gravbok; lägg in information om gravsatta, gravrättsinnehavare, stenkontroll samt uppdateringar	Servicebyrån
*Administrera återlämnandet av en gravrätt men beslut fattas av respektive huvudman	Servicebyrån
Distribuera gravbrev, erbjudande förnyelse av gravrätt, anmälan av gravrättsinnehav, vanvårdsbrev.	Servicebyrån
Distribuera information till gravrättsinneharna vid ej godkända stenar.	Servicebyrån
Scanna och lägg in tillhörande dokument och foton	Servicebyrån
Administrera nya gravplatser i gravboken på pastorats/församlings uppdrag	Servicebyrån
Servicebyråns åtagande: Gravskötselavtal	
Lägger in och administrera beställning av gravskötsel/stenmonteringar	Servicebyrån
Administrera de olika skötselavtalen inkl. avräkningsavtal, fasttidsavtal mfl samt distribuera nödvändiga handlingar	Servicebyrån
Uppdatera prislistor och aktuella underlag på pastorats/församlings uppdrag	Servicebyrån
Skapar arbetsordrar som vidrebefordras till resp. kgd	Servicebyrån
Utskick av skösellistor	Servicebyrån
Skapa ordrar för fakturering	Servicebyrån
Fakturera skötselavtal och beställningar	Servicebyrån
Årsavslut av gravbok	Servicebyrån
Pastorat/församlings åtagande	
Tar emot bokning av gravsättning och distribuerar till berörd i kyrkogård mfl	Huvudmannen
Plattbeställning (askgravplats)	Huvudmannen
Skicka skatteintyg till Skatteverket	Huvudmannen
Informerar om begravningsfrågor och skötselavtal och hänvisar vidare till servicebyrån för beställning och då behov finns	Huvudmannen
*Beslut om återtagande av grav	Huvudmannen
Räkna upp prislista för skötselavtal	Huvudmannen
Arkivera dokument	Huvudmannen
Gravstenskontroll:	
Svara på frågor kring protokoll och stenmontering	Huvudmannen
Skyltning av gravvårdar:	
Vid skyltning av gravvårdar ska huvudmannens/kyrkogårdens telefonnummer stå på skylten.	Huvudmannen

Huvudmannen svarar för myndighetsutövning

På blanketter som rör gravrätt ska endast huvudmannens uppgifter finnas.

På utskick som rör skötsel/fakturor ska huvudmannens uppgifter finnas på sidhuvud och sidfot men kontaktuppgifter till SB finnas på fakturan.

Originalhandlingar ska sändas till SB, förslagsvis en gång per vecka.

Handlingarna återlämnas till huvudmannen efter varje års slut för arkivering.

Förutsätter att församlingen har tillgång till GIP

Bilaga 5 Särskild instruktion Begravningsverksamheten i Sollentuna församling

Begravningsverksamheten i Sollentuna

Begravningsverksamheten handlar om vård, skötsel och underhåll av kyrkogårdarna och krematoriet, om gravregistret, om transporter från och till kyrkogården vid begravning, samt gravgrävning, kremationer och gravsättning.

Begravningsverksamheten regleras i begravningslagen, och är ett myndighetsutövande som utförs av Sollentuna församling. Verksamheten granskas av Länsstyrelsen genom begravningsombudet. Verksamheten finansieras genom begravningsavgiften.

Vision och mål

Våra kyrkogårdar, vårt krematorium och vårt arbete inger besökare och gravrättsinnehavare, oavsett tro och tillhörighet, en känsla av omsorg, trygghet, tröst och tillit till att allt sker med god etik och värdighet.

Vårt arbete är värderings- och lagstyrt och ska kännetecknas av

- Professionalitet och kompetens¹
- Dialog och tillgänglighet
- Hållbarhet

Kvalitetssäkring genom

- Säker och trygg miljö
- God etik och hållbarhet
- Barnkonsekvensanalys i alla beslut
- Säkerställa värden; medarbetares kompetens, ekonomi
- Utveckling
- Beredskap (KO 2 kap 11 §)

Särskilda insatser och satsningar under mandatperioden

- Miljöarbetet med miljödiplomering 2016
- Konsekvent tänkande i metoder och arbete vad gäller barnkonsekvensanalys
- Kompetensutveckling av medarbetare
- Utveckling av arbetsmiljö, psykosocial och fysisk
- Askgravplats vid St Erik
- Muslimska begravningsplats
- Transporttjänst för besökande med rörelsehinder eller annan funktionsnedsättning
- Utökad information och kommunikationssatsning

Särskilt beaktande

Förändringar i och med den gemensamma begravningsavgiften för hela landet och hur detta påverkar begravningsverksamheten i Sollentuna.

¹ Särskild notering: Begravningsverksamheten har att betjäna människor med olika religioner, seder och bruk

Bilaga 6 Utdrag ur Svenska kyrkans utredningar 2013:2 Samverkansformer för begravningsverksamheten

Kapitel 9, kapitel 10 utom avsnitt 10.4 och kapitel 11.

9. Om partiella flerpastoratssamfälligheter

9.1 Allmänt

Frågan om möjligheten att bilda partiella flerpastoratssamfälligheter diskuterades under utredningsarbetet inför kyrka-stat reformen år 2000.

I den kyrkliga nivåutredningens betänkande *Arbetet på olika kyrkliga nivåer* (SKU 1998:3) anfördes bl.a. följande:

I landet finns f.n. 56 flerpastoratssamfälligheter. Av dessa utgör endast en liten del (fyra stycken) s.k. partiella flerpastoratssamfälligheter. Inledningsvis kan konstateras att flerpastoratssamfälligheten enligt vår mening är förknippad med flera problem. Det gäller både de partiella och de totala flerpastoratssamfälligheterna. Allmänt kan sägas att avståndet mellan församlingarna och det organ som beslutar om budgeten och utdebiteringen kan upplevas som stort. I den partiella flerpastoratssamfälligheten kan det vara svårt att göra en samlad bedömning i fråga om nödvändiga prioriteringar. För att skapa förenklingar i det kyrkliga regelsystemet är det angeläget att minska de många olika möjligheterna till formell samverkan som kyrkolagen medger. Vi anser att behovet av den partiella flerpastoratssamfälligheten är så begränsat (det finns bara fyra stycken) att den inte behöver finnas som ett alternativ. Som framkommer nedan gör vi dock ett undantag för Samfälligheten Gotlands kyrkor. Detta hindrar inte att församlingar eller samfälligheter i andra former kan samverka med varandra. Detta är tvärtom angeläget. Vi vill framför allt peka på möjligheten att sluta olika typer av samverkansavtal. Möjlighet finns naturligtvis också att i annan juridisk form t.ex. genom en ekonomisk förening eller ett aktiebolag driva viss verksamhet gemensamt.

Centralstyrelsen anslöt sig till utredningens uppfattning och det blev senare också kyrkomötets beslut.

Kyrkostyrelsen upprättade 2005 på uppdrag av kyrkomötet (se O 2003:3) en promemoria om partiella samfälligheter. I promemorian fanns förslag till ändringar i kyrkoordningen för att möjliggöra partiella samfälligheter. Promemorian fick emellertid ett mycket svalt mottagande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser ansåg att promemorians förslag skulle ytterligare komplicera kyrkoordningen och den kyrkliga organisationen. I skrivelsen *Redogörelse för Kyrkostyrelsens behandling av Kyrkomötets ärende* (KsSkr 2005:3) angav kyrkostyrelsen att man med hänsyn till remissutfallet valt att inte lägga fram något förslag i ärendet.

Till 2008 års kyrkomöte motionerades om att kyrkomötet skulle ge kyrko-styrelsen i uppdrag att utarbeta förslag till ändringar i kyrkoordningen som skulle ge möjlighet till begränsade ekonomiska föreningar. Organisationsutskottet kon-staterade (O 2008:5) att frågan om partiella samfälligheter hade behandlats i den ovan nämnda promemorian 2005 och att kyrkostyrelsen då, med hänsyn till remissutfallet valt att inte lägga fram något förslag. Utskottet menade att frågan var komplex och att den

naturligt prövades i Strukturutredningens arbete. Utskottet föreslog därför avslag på motionen, vilket också blev kyrkomötets beslut.

Också vid 2011 års kyrkomöte väcktes en motion om partiella samfälligheter. Kyrkomötet beslöt avslå motionen under hänvisning till att Strukturkommittén behandlat frågan men inte ansett det meningsfullt att lägga fram förslag innan ett konkret förslag förelåg från statens sida i frågan om begravningsverksamhetens framtid. Frågan förutsattes bli behandlad vid 2012 års kyrkomöte.

Som framkommit ovan har ett antal motioner till 2012 års kyrkomöte avslagits med motiveringen att utredningen om samverkansformer för begravningsverksamheten nu är tillsatt.

Det är viktigt att redan här slå fast att det inte råder någon tvekan om att en partiell flerpastoratssamfällighet är en sammanslutning av församlingar (kyrklig samfällighet) enligt 3 § Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och därmed en självständig juridisk person.

9.2 Vad är positivt med partiella flerpastorats-samfälligheter

Under avsnitt 2 har redovisats ett antal skäl varför det är angeläget med samverkan mellan församlingar. Dessa allmänna fördelar gäller i hög grad i fråga om den partiella flerpastoratssamfälligheten. Det ska särskilt framhållas att det bara är i denna samverkansform som ekonomisk utjämning mellan församling/pastorat kan åstadkommas. I själva verket är denna effekt sannolikt en av de mest önskvärda för att en partiell flerpastorats-samfällighet ska bildas.

Den partiella flerpastoratssamfälligheten är en känd samverkansform inom Svenska kyrkan. Den generella möjligheten att bilda partiella samfälligheter upphörde med kyrkoordningens tillkomst år 2000. Endast den mycket speciella Samfälligheten Gotlands kyrkor tilläts bestå. Samverkansformen finns alltså redan inom kyrkan och om man på nytt tillåter bildandet av partiella flerpastoratssamfälligheter är själva företeelsen inget nytt.

Som beskrivs under avsnitt 6 kan det vara krav på och problem med upphandling mellan olika kyrkliga juridiska personer. Om en partiell samfällighet bildas elimineras alla krav på upphandling som hänger samman med att församlingen samverkar med andra i ett fristående organ. Den formella kompetensen är överlämnad till samfälligheten och endast när den partiella flerpastoratssamfälligheten ska göra externa affärer gäller upphandlingsreglerna. Som framgått av redovisningen under avsnitt 6 torde dock upphandlingsreglerna inte behöva tillämpas vid transaktioner mellan samfälligheten och någon av de församlingar eller pastorat som bildat den.

Eftersom en församling/pastorat bara i begränsad omfattning förutsätts köpa tjänster av den partiella samfälligheten eller tvärtom den partiella samfälligheten endast i begränsad omfattning förutsätts köpa tjänster av församlingen/pastoratet uppkommer merkostnaden i form av mervärdesskatt bara i mindre omfattning.

9.3 Problem med partiella flerpastoratssamfälligheter

Den partiella flerpastoratssamfälligheten har som nämnts stora likheter på det kommunala området med kommunalförbundet. I Betänkandet *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30) av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt anføres (s 226) beträffande kommunalförbundet följande:

En vanlig invändning mot att bilda kommunalförbund är att de förtroendevalda i medlemskommunerna (landstingen) upplever att de inte kan påverka förbundets verksamhet, att förbundet ”lever sitt eget liv”.

Liknande erfarenhet finns från de partiella flerpastoratssamfälligheter som fanns före år 2000. Det är t.ex. viktigt att man under en budgetprocess kan väga kostnaderna för alla uppgifter mot varandra och inte låta en typ av uppgifter behandlas i särskild ordning.

Genomförandet av strukturutredningens förslag innebär för den lokala nivån inom Svenska kyrkan att strukturen har blivit avsevärt förenklad och därmed lättare att förstå. Ett införande av möjligheten till ytterligare en typ av formellt organ skulle på nytt krångla till strukturen. Eventuellt kan sägas om att denna samverkansform blev obligatorisk inom t.ex. en kommun så skulle den bli allmänt känd och därmed strukturen inte upplevas som lika krånglig. Samtidigt skulle man få den situationen att de församlingar eller pastorat som redan omfattar en hel kommun eller flera hela kommuner inte alls skulle beröras.

En svårighet kan vara att tydligt avgränsa den partiella flerpastoratssamfällighetens formella kompetens.

Svenska kyrkan har nyligen i kyrkoordningen lagt fast att kyrkoherden ska ha den ledande funktionen för all verksamhet i en församling. Det är inte oviktigt att detta omfattar också begravningsverksamheten. Det finns en risk att kyrkoherdens roll inte lika tydligt kommer till sin rätt i en samfällighet med ett begränsat kompetensområde, särskilt om det upplevs som om kompetensområdet inte tydligt innefattar kyrkans kärnverksamhet. Kyrkoherdens ställning utvecklas särskilt i avsnitten 9.5 och 10.3.

Personal inom kyrkan har ofta arbetsuppgifter inom olika verksamhetsområden. Detta gäller inte minst för begravningsverksamheten där kyrkovaktmästare ofta arbetar både på kyrkogården och vid gudstjänsterna inne i kyrkan. Också administrativ personal har ofta arbetsuppgifter som t.ex. rör både kyrkobokföringen och begravningsverksamheten såsom förande av gravbok eller upprättande av gravkartor och församlingens ekonom svarar oftast för både begravningsverksamheten och församlingsverksamheten.

En arbetstagare bör inte ha mer än en arbetsgivare. Detta betyder att de olika kyrkliga organisatoriska delarna (församlingen och den partiella flerpastoratssamfälligheten) i vart fall övergångsvis måste köpa tjänster av varandra vilket medför en merkostnad (momsen) och kan ställa till problem vad gäller arbetsledning.

Övergångsvis betyder detta att personal som arbetar med de uppgifter som hamnar inom den partiella samfällighetens kompetens genom verksamhetsövergång enligt 6 b § Lagen (1982:80) om anställningsskydd kommer att övergå till den nya juridiska personen, den partiella samfälligheten. För dem som har arbetsuppgifter som faller inom såväl den gamla som den nya juridiska personens kompetens får man genom förhandlingar

bestämma om de ska gå över till den nya arbetsgivaren eller stanna kvar hos den gamla.

9.4 Möjligheter att undvika problemen

En partiell samfällighet är en egen juridisk person. Det betyder att styrelsen för verksamheten och det beslutande organet i princip bestämmer hur samfälligheten ska utvecklas.

Det är viktigt med en tydlig styrning från de församlingar/pastorat som bildar den partiella flerpastoratssamfälligheten. Här gäller i princip detsamma som vid bildande av bolag (se kyrkostyrelsens råd).

En möjlighet är att i lämplig omfattning se till att de som sitter i beslutande och verkställande organ har centrala och viktiga funktioner i sina respektive församlingar. Med en sådan ordning riskerar man inte på samma sätt att samfälligheten lever sitt eget liv. Inför beslut om viktiga frågor som t.ex. att föreslå begravningsavgiften kan man också föreskriva obligatoriskt samråd med kyrkoråden i de församlingar och/eller pastorat som ingår i samfälligheten.

Att man krånglar till strukturen på den lokala nivån är inte mycket att göra åt. Men man kan starkt begränsa möjligheterna att bilda sådana samfälligheter t.ex. så att bara partiella flerpastoratssamfälligheter för begravningsverksamhet får bildas. Man kan också göra regelsystemet så likt som möjligt det som i övrigt gäller på den lokala nivån.

Det är viktigt att man organiserar verksamheten så att den allmänhet som ska betjänas inte får det besvärligare än i dag. Genom t.ex. en nära samverkan på det praktiska planet mellan församling/pastorat och samfälligheten bör svårigheterna kunna undvikas.

När det gäller kyrkoherdens roll är det möjligt att föreskriva medverkan på ett eller annat sätt från en av kyrkoherdarna i de församlingar och/eller pastorat som ingår i samfälligheten. Se vidare om detta under 9.5.

Vad avser personalfrågan kan man konstatera att begravningsverksamheten inom de större flerpastoratssamfälligheterna i stor utsträckning har haft egen personal för alla arbetsuppgifterna på kyrkogårdarna. Detta gäller t.ex. i Göteborg, Malmö och Helsingborg. Detta har nog bl.a. sin grund i att dessa samfälligheter i mindre grad omfattar landsbygdsförsamlingar.

Om partiella samfälligheter för begravningsverksamheten skulle bli vanligt förekommande kommer i vart fall under en övergångsperiod viss personal få arbetsuppgifter åt två olika arbetsgivare. Det är viktigt att varje anställd endast har en arbetsgivare eftersom ett delat arbetsgivarskap medför sämre villkor för den anställde. Man bör kunna räkna med att arbetsgivarna på sikt kommer att renodla tjänsterna så att detta problem inte längre kvarstår.

9.5 Särskilt om kyrkoherdens ställning i en partiell flerpastoratssamfällighet

Enligt 2 kap. 9 § kyrkoordningen leder kyrkoherden all verksamhet i församlingar och pastorat. Enligt 5 kap. 2 § tredje stycket kyrkoordningen

har kyrkoherden ansvar för tillsyn över all verksamhet utifrån Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Strukturutredningen konstaterade i sitt betänkande *Närhet och samverkan* att det inte är möjligt att i en flerpastoratssamfällighet få en samlad ledning kopplad till de grundläggande pastorala uppgifterna på det sätt som gäller för en församling eller en pastoratssamfällighet. Detsamma skulle komma att gälla i en partiell flerpastoratssamfällighet.

Det är dock viktigt att möjligheten att leda och ha tillsyn utifrån ett pastoralt perspektiv över all verksamhet inte helt omöjliggörs genom bildande av en partiell flerpastoratssamfällighet. Genom bestämmelser i kyrkoordningen kan det läggas fast att en av kyrkoherdarna inom en partiell flerpastoratssamfällighet har att utöva den ledning och tillsyn över samfällighetens verksamhet som kyrkoherdens ställning förutsätter och som ifråga om kyrkorådet, församlingsrådet och kyrkofullmäktige redan reglerats i kyrkoordningen. Det torde dock vara ofrånkomligt att den direkta ledningsfunktionen inte kommer att kunna utövas av en kyrkoherde i en partiell flerpastoratssamfällighet för begravningsverksamheten.

10. Partiella flerpastoratssamfälligheter för begravningsverksamheten, begravnings-samfälligheter

Om man väljer att tillåta bildandet av partiella flerpastoratssamfälligheter finns det som tidigare nämnts starka skäl att begränsa möjligheterna att bilda sådana samfälligheter. En sådan möjlighet är att partiella flerpastoratssamfälligheter bara får bildas för i princip begravningsverksamheten. Om denna begränsning görs så innebär det att den kyrkliga organisationen inte riskerar att blir onödigt tillkrånglad.

Tillåts bildandet av partiella flerpastoratssamfälligheter för begravningsverksamheten, begravnings-samfälligheter, finns det fler olika frågor man har att ta ställning till.

Det måste först påpekas att alla församlingar inte utan vidare får ingå i en begravnings-samfällighet. Denna begränsning gäller de icketerritoriella församlingarna vilka ju kan omfatta medlemmar i ett större område än den som begravnings-samfälligheten har. En icketerritoriell församling får enligt begravningslagen heller inte vara huvudman för begravningsverksamheten.

10.1 Begravnings-samfällighetens formella kompetens

En av anledningarna till att skapa möjlighet att bilda partiella begravnings-samfälligheter är möjligheten att inom ett större område, t.ex. en kommun, få en gemensam begravningsavgift. Det skulle därför underlätta om en sådan samfällighet omfattade allt som ska betalas med begravningsavgiften och heller inget annat.

En sådan avgränsning har dock brister. All den serviceverksamhet som utförs på kyrkogården i form gravskötselåtaganden skulle i så fall inte omfattas av den partiella begravnings-samfällighetens kompetens. Det skulle innebära att församlingen eller pastoratet har kvar åtagandena och

antingen sköter dem själv eller köper tjänsten av begravnings-samfälligheten, eller ev. av någon annan. På en sådan tjänst utgår sannolikt mervärdesskatt vilket skulle göra åtagandena dyrare.

En rimlig avvägning borde därför vara att låta begravnings-samfällighetens kompetens omfatta begravningsverksamheten, inklusive ev. krematorieverksamhet, dvs. allt som betalas med begravningsavgiften samt församlingarnas och/eller pastoratens gravskötselåtaganden. Ett sådant överlåtande av gravskötselåtagande till en begravnings-samfällighet torde inte kräva aktivt medgivande av den som lämnat uppdraget till församlingen bl.a. eftersom den som utför tjänsten egentligen är samma som tidigare. Dessutom har enligt uppgift sådant medgivande inte inhämtats då ändringar annars görs i den kyrkliga indelningen. Däremot bör uppdragsgivarna tillskrivas och ges möjlighet att återta uppdraget. I gravskötselåtagandet bör inräknas även ev. försäljning av blommor till dem som själva sköter sina gravar. En kyrkogårdsförvaltning har ibland egna drivhus eller liknande för att ta fram plantor till sina planteringar på kyrkogården och till gravskötselåtagandena. En sådan verksamhet ska också ingå i begravnings-samfälligheten.

Den partiella begravnings-samfälligheten blir arbetsgivare för dem som arbetar inom kompetensområdet och samfälligheten har också ansvaret för de fastigheter som används för verksamheten. Någon ändring i äganderätten av fastigheterna sker däremot inte.

Om en begravnings-samfällighet bildas inom ett område som tidigare omfattade en ekonomisk flerpastoratssamfällighet, t.ex. Göteborgs kyrkliga samfällighet, kan denna samfällighet stå som lagfaren ägare till en begravningsplats eller annan fastighet som omfattas av begravningsverksamheten. Denna äganderätt torde då övergå till den nybildade begravnings-samfälligheten.

Ovan har berörts de problem som kan uppstå när personal kommer att arbeta både för församlingen och för begravnings-samfälligheten. För personalen är det viktigt att man bara har en arbetsgivare. Detta får till följd att den av församlingen respektive begravnings-samfälligheten som inte är arbetsgivare måste köpa del av tjänsten från den som är arbetsgivare. På detta utgår mervärdesskatt. Det är angeläget att man så långt som möjligt prövar om det kan vara tänkbart att särskilja arbetsuppgifterna så att delning inte behöver ske mellan olika arbetsgivare. I vart fall bör detta i de flesta fall kunna ske på sikt.

Om delade arbetsuppgifter ändå är nödvändigt är det viktigt att göra mycket tydligt hur arbetsledningen ska utövas så att konflikter inte uppstår.

10.2 Församlingarnas och pastoratens inflytande över samfälligheten

Det har tidigare i betänkandet framhållits faran av att en partiell samfällighet börjar leva sitt eget liv skilt från församlingarnas övriga verksamhet. Detta kan undvikas eller i vart fall försvåras om regelsystemet utformas så att kopplingen mellan församlingarna och/eller pastoraten och begravnings-samfälligheten förblir nära.

Ett sätt att åstadkomma detta är föreskriva att bara den som är ledamot eller ersättare i kyrkofullmäktige i en församling eller ett pastorat få vara

ledamot eller ersättare i begravningsamfällighetens beslutande organ, begravningsdelegerade.

Man skulle också kunna föreskriva att samråd ska äga rum med kyrkoråden i församlingarna och/eller pastoraten innan begravningsamfällighetens beredande organ beslutar om förslag rörande begravningsavgiften.

Likaså kan samråd krävas innan en begravningsamfällighet ska ta viktigare inriktningsbeslut, beslut om större investeringar eller beslut som särskilt rör en viss församling eller ett visst pastorat.

Om man i kyrkoordningen inför denna typ av regler blir ett ev. åsidosättande av regeln en grund för att via beslutsprövning upphäva beslutet.

10.3 Kyrkoherdens ledning och tillsyn

Under avsnitt 9.5 har särskilt berörts kyrkoherdens ställning i en partiell flerpastoratssamfällighet.

Det är viktigt att kyrkoherdens möjligheter att leda och ha tillsyn inte försvåras mer än nödvändigt genom bildande av en partiell begravningsamfällighet. Genom bestämmelser i kyrkoordningen kan läggas fast att en av kyrkoherdarna inom en begravningsamfällighet har att utöva den ledning och tillsyn över samfällighetens verksamhet som kyrkoherdens ställning förutsätter och som ifråga om kyrkorådet, församlingsrådet och kyrkofullmäktige reglerats i kyrkoordningen. Som nämnts under avsnitt 9.5 kommer en kyrkoherde dock inte att kunna utöva den direkta ledningen av verksamheten i en begravningsamfällighet.

I en partiell begravningsamfällighet, som ju inte är kopplad till församlingens organ på samma sätt som ett utskott eller annat beredande organ, bör kyrkoherden alltså ges samma ställning som i församlingens styrelse och i församlingens beslutande organ. Detta betyder att en av kyrkoherdarna inom begravningsamfälligheten ska vara ledamot i samfällighetens styrelse, och en annan vara ersättare. I begravningsamfällighetens beslutande organ ska denne kyrkoherde med ersättare ges rätt att närvara, delta i överläggningarna men inte i besluten och ges rätt att få sin mening antecknad till protokollet (*särskild mening*).

11. Några frågor angående en begravningsamfällighets ekonomi

Allmänt

Begravningsverksamheten är i dag en del av församlingens/samfällighetens verksamhet. Detta betyder bl.a. att begravningsverksamheten inte kan äga något (församlingen/samfälligheten är ägare) och kan inte heller ha några externa skulder. Finns externa skulder för begravningsverksamheten är det församlingen/samfälligheten som är låntagare. Behöver investeringar eller underhållsarbeten göras är det församlingen som står för investeringen och kostnaden. Begravningsverksamheten belastas sedan genom internräntor och avskrivningar.

På motsvarande sätt är församlingen/samfälligheten arbetsgivare för all personal och svarar för lönekostnader m.m. Kostnaderna fördelas därefter mellan begravningsverksamheten och den övriga församlingsverksamheten.

Begravningslagen stadgar i 9 kap. 4 § andra stycket att begravningsavgiftens avgiftssats ska grundas ”på en särredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader”. Det finns en rekommendation för hur kostnaderna ska fördelas mellan begravningsverksamheten och församlingsverksamheten *Modell för särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader, 2008* utgiven av dåvarande Svenska kyrkans Församlingsförbund, Kyrkokansliet i Uppsala och Svenska kyrkans redovisningskommitté (KRED). Det förutsätts att församlingarna/samfälligheterna huvudsakligen följer denna rekommendation.

Vissa övergångsfrågor

11.2.1 Ackumulerade överskott eller underskott i begravningsverksamheten

Begravningsverksamheten ska alltså särredovisas i församlingarnas/samfälligheternas ekonomi. Enligt de ovan nämnda rekommendationerna kan begravningsverksamheten inte bygga upp något eget ”eget kapital”. Vid behov får man i stället utnyttja det kapital som församlingen/samfälligheten byggt upp. Församlingen/samfälligheten ersätts med internränta och kostnaden läggs på begravningsverksamheten dels genom räntan till församlingen/samfälligheten dels ock genom avskrivningar. På detta sätt kan begravningsavgiften hållas på samma nivå under längre tid trots att man inte bygger upp ett eget kapital för att möta variationer i verksamhet.

Det går naturligtvis aldrig att bestämma begravningsavgiften så att det varje år går precis jämnt upp. Vissa år uppkommer ett överskott och andra år ett underskott. Dessa överskott resp. underskott ska balanseras i församlingens årsredovisning så att församlingen antingen har fordran på begravningsverksamheten om verksamheten sett över åren gått med underskott eller en skuld till begravningsverksamheten om denna över åren gett ett överskott. Sett över några år ska begravningsverksamheten ge ett nollresultat och balanserade över- och underskott ska därför undvikas.

Om begravningsverksamheten överförs till en egen juridisk person, begravningssamfälligheten, måste denna skuld eller fordran till de ingående församlingarna/pastoraten regleras i samband med bildandet av den nya juridiska personen. I bästa fall finns inga sådana över- eller underskott eller så tar överskott i en eller flera enheter ut underskott i andra enheter.

Om det finns ett sammanlagt ackumulerat överskott härrör detta från begravningsavgifter från både kyrkotillhöriga och icke kyrkotillhöriga. Då bör det bokförda beloppet i sin helhet föras från församlingen/församlingarna till den nybildade begravningssamfälligheten. Om det däremot finns ett ackumulerat underskott ska medel överföras från begravningssamfälligheten till församlingen/församlingarna. Om det finns ett ackumulerat underskott i begravningssamfälligheten kan det av naturliga skäl vara svårt att få fram detta belopp i samband med att begravningssamfälligheten bildas eftersom det inte finns något eget kapital i begravningsverk-

samheten. Om beloppet inte kan erläggas genast får det ske så snart det är möjligt.

Det bör utfärdas centrala rekommendationer i denna fråga.

11.2.2 Investeringar eller motsvarande som inte avskrivits helt

Som framkommit ovan är det församlingen/samfälligheten som med sin ekonomi svarar för kostnaderna för investeringar, underhåll och annat som rör begravningsverksamheten. Detta kan innebära att det när en begravnings-samfällighet ska bildas löper avskrivningsplaner för sådana kostnader i en eller flera av de församlingar/samfälligheter som ska ingå i samfälligheten.

Ett antal frågor uppkommer med anledning av detta.

- Vilken egendom ska/bör överföras till begravnings-samfälligheten?
- Om en investering bara delvis är avskriven, hur ska restposten hanteras?
- Går det att hantera avskrivningar mellan olika juridiska enheter?

Vad först angår vilken egendom som ska eller bör överföras till den nybildade juridiska personen, begravnings-samfälligheten, är det naturligt att all den lösa egendom som används bara inom begravningsverksamheten överförs till begravnings-samfälligheten. Om egendomen är helt avskriven i bokföringen torde den kunna överföras utan någon ekonomisk reglering. Har egendomen däremot ett bokfört värde i församlingens/samfällighetens bokföring måste det ske en ekonomisk reglering mellan de båda juridiska personerna. Det rimliga torde vara att begravnings-samfälligheten ersätter församlingen/samfälligheten med det bokförda värdet.

Detta är dock inte problemfritt. Problemet är detsamma som presenterats under avsnitt 11.2.1: begravnings-samfälligheten har sannolikt inga egna medel att ersätta församlingen med utan behöver i så fall låna upp medel externt. En annan möjlighet är att församlingen/pastoratet lånar ut beloppet till begravnings-samfälligheten och att man skriftligt reglerar lånet och de villkor rörande ränta och avbetalning som ska gälla.

När det gäller fast egendom har utredningen utgått från att äganderätten normalt inte behöver ändras med anledning av att begravningsverksamheten överförs till en begravnings-samfällighet. Bara om en tidigare flerpastorats-samfällighet står som lagfaren ägare skulle man behöva ändra lagfarten. Det är dock tydligt att problem kan uppkomma när avskrivningar ska göras på den investeringskostnad som avser fast egendom. Är det möjligt för den lagfarna ägaren – församlingen/pastoratet – att göra avskrivningen och sedan fakturera kostnaden som någon form av hyra till den andra juridiska personen, begravnings-samfälligheten, som ju bör bära kostnaden? Den intäkt detta ger i församlingens verksamhet torde vara skattefri eftersom det rör sig om egendom som används i den allmännyttiga verksamheten, begravningsverksamheten. Är det inte möjligt eller på sikt olämpligt att göra på detta sätt torde den aktuella fasta egendomen få överföras till begravnings-samfälligheten. Detta är en fråga som måste uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Hur den ekonomiska regleringen bör ske vid övergången kommer att behöva belysas i centralt utfärdade rekommendationer.

11.2.3 Upplösning av en begravnings-samfällighet

Om alla de församlingar och/eller pastorat som bildat en begravnings-samfällighet går samman och bildar en ny större församling eller ett nytt större pastorat kommer – som tidigare nämnts – begravnings-samfälligheten att upplösas. Frågan blir då hur man ska hantera de tillgångar och ev. skulder som finns i begravnings-samfälligheten.

I den nya större enheten blir det församlingen/pastoratet som blir huvudman för begravningsverksamheten. Begravnings-samfällighetens tillgångar och skulder kommer då tillföras församlingen/pastoratet och ingå i dess ekonomi. Det kommer att behövas centrala rekommendationer och riktlinjer för hur en sådan överföring ska gå till.

Begravnings-samfällighetens ekonomi

Som beskrivits under avsnitt 11.2.1 kan man inom begravningsverksamheten i dag inte bygga upp ett eget kapital, en buffert, i den verksamheten. Det behövs ju inte heller eftersom denna ekonomiska buffert finns i församlingen/samfälligheten. När en begravnings-samfällighet bildas blir det en egen juridisk person som inte kan repliera på någon annans ekonomi utan måste stå på helt egna ben ekonomiskt.

Om man inte får bygga upp en egen buffert, ett eget kapital, inom en begravnings-samfällighet kan det bli besvärligt på flera sätt:

- Det kan bli problem med likviditeten med tanke på hur begravningsavgiften betalas ut.
- Investeringar och större underhållsarbeten måste bekostas med lån.
- Begravnings-samfälligheten kan lätt bli på obestånd och vara skyldig att gå i konkurs.
- Begravningsavgiften kommer att fluktuera mycket mellan olika år.

Flertalet av dessa problem kan naturligtvis hanteras.

- Begravnings-samfälligheten kan skaffa sig en checkräkningskredit i banken att tillgripa vid behov.
- Man kan ta lån i bank eller på annat sätt till sina investeringar. Eftersom begravnings-samfällighetens verksamhet är finansierad genom offentliga avgifter – i princip en skatt – så torde det inte vara några svårigheter att få lån till förmånliga villkor.
- Det går däremot inte att komma undan det faktum att man lätt kan komma på obestånd (på ett formellt sätt) med allt vad det innebär.

Om ett eget kapital inte får byggas upp kommer det att vara omöjligt att inte låta begravningsavgiften variera (kraftigt) från år till år.

Det naturliga och enda försvarliga ur ekonomisk synpunkt är att en självständig juridisk person med ekonomiska åtaganden blir skyldig att bygga upp ett rimligt eget kapital som en buffert i verksamheten och för att finansiera framtida investeringar mm. Detta kan innebära att lagbestämmelsen i 9 kap. 4 § andra stycket Begravningslagen måste ändras. Initiativ till detta bör i så fall snarast tas av kyrkostyrelsen.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna i 47 kap. kyrkoordningen om ekonomisk förvaltning fullt ut ska gälla även för begravnings-samfälligheterna. Detta gäller t.ex. skyldigheten att ha ett målsatt eget kapital.

Det kan finnas skäl att också på detta område utfärda centrala rekommendationer inte minst avseende hur stort det egna kapitalet rimligen bör vara.

Det kommer även framöver att finnas behov av särredovisning. Det kommer ju att finnas kvar ett antal kyrkliga enheter som inte berörs av en begravningsamfällighet (de församlingar/pastorat som omfattar en eller flera kommuner). Men eftersom bildandet av begravningsamfälligheter ändrar radikalt förutsättningarna för många kyrkliga enheter måste de nu utfärdade rekommendationerna omarbetas.

Ekonomi kring skötseln av gravar

Skötsel av gravar är till den del det avser gamla åtaganden (före år 2000) en verksamhet som bekostas av begravningsavgiften. Senare åtaganden ligger formellt sett helt utanför begravningsverksamheten. Utredningen föreslår nu att dessa åtaganden ska vara en uppgift för begravningsamfälligheten. En förutsättning för detta är att denna verksamhet är helt självfinansierad. Det är självklart att inte någon del av begravningsavgiften får gå till denna verksamhet. Kostnaderna för gravskötselåtaganden måste alltså helt täckas av de avgifter för skötseln som tas ut av gravrättsinnehavarna. Inget torde dock hindra att skötseln av gravar ger överskott som i så fall tillförs begravningsverksamheten.

Förtroendevaldas ekonomiska ansvar

Förtroendevalda i Svenska kyrkan har ett begränsat personligt ekonomiskt ansvar för den verksamhet man genom ett styrelseuppdrag ansvarar för. Ekonomiskt ansvar i form av skadestånd kan i princip bara utkrävas om den förtroendevalda haft uppsåt att åstadkomma skadan eller om grov oaktsamhet förelegat. Om en församling kommer på obestånd kan eventuellt ett ekonomiskt ansvar för församlingens åtaganden utkrävas av ledamöter i ett kyrkoråd.

Om en begravningsamfällighet inte ges rätt att bygga upp ett eget kapital som en buffert i verksamheten kan samfälligheten mycket lätt komma på obestånd. En tillfällig oväntad nedgång i avgiftsunderlaget kan t.ex. innebära att en budget inte håller. Det är uppenbart att detta inte är grund för att utkräva personligt ekonomiskt ansvar av ledamöterna i en begravningsstyrelse. Men det är ändå viktigt att en begravningsamfällighet genom att ha ett eget kapital får möjlighet att ha en sund ekonomisk hushållning och därigenom undvika att komma på obestånd även om detta är tillfälligt.