

Direktiv till en utredning om samverkansform för begravningsverksamheten

Direktiverna är fastställda av kyrkostyrelsen den 24--26 september 2012.

Sammanfattning

En särskild utredare utses för att utreda frågan om möjliga samverkansformer för begravningsverksamheten. Utredaren ska samråda med de experter som behövs och avgör i övrigt i vilka former utredningen ska genomföras. Generalsekreteraren tilldelar sekreterarresurser till utredningen. Generalsekreteraren svarar för att löpande återrapportera till kyrkostyrelsen om utredningens arbete.

Utredaren ska utifrån det förslag till reglering i kyrkoordningen för den lokala nivån som kyrkostyrelsen föreslår i sin skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5), ta fram och presentera konkreta förslag på möjliga samverkansmodeller för begravningsverksamheten samt analysera modellernas för- och nackdelar.

Utredaren ska lägga fram sina resultat senast den 15 februari 2013.

Förslaget i skrivelsen *Strukturfrågor*

Kyrkostyrelsen föreslår i sin skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5) att inga andra samverkansformer på lokal nivå än samverkan mellan församlingar i ett pastorat ska regleras i kyrkoordningen. Förslaget stämmer överens med det förslag som Strukturutredningen lämnade i sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2). Utöver strukturutredningens förslag föreslår kyrkostyrelsen att det ska tillsättas en utredning om särskilda samverkansmöjligheter för begravningsverksamheten.

När strukturutredningens förslag var ute på remiss framkom önskemål från flera remissinstanser om att det borde finnas möjligheter till samverkan mellan pastoraten, partiella samfälligheter, avseende exempelvis begravningsverksamhet och att detta borde vara reglerat i kyrkoordningen. Det finns även ett antal remissinstanser som när de i sina yttranden listar områden som borde utretts eller utredas tar upp begravningsverksamheten och behovet av samverkansformer mellan begravningshuvudmän.

Kyrkostyrelsen konstaterar i sin skrivelse att begravningsverksamheten varit föremål för den statliga begravningsutredningen som inte ledde till några ändringar beträffande huvudmannastrukturen eller avgiftskonstruktionen. Avgiftsfrågan har behandlats vidare inom regeringen och förslag om en gemensam begravningsavgiftssats har remissbehandlats nyligen. Något beslut har ännu inte fattats i frågan.

Kyrkostyrelsen menar att det, även med tanke på de diskussioner som har förts med anledning av de statliga initiativen, finns anledning att se närmare på de särskilda behov av samordning som kan finnas för begravningsverksamheten och anger i skrivelsen att den därför avser att utreda olika samverkansmöjligheter för denna verksamhet. Kyrkostyrelsen har för avsikt att återkomma till 2013 års kyrkomöte.

Till årets kyrkomöte har det med anledning av kyrkostyrelsens skrivelse även inkommit flera motioner (2012:21, 34, 36, 41 och 56). I motionerna förslås att kyrkostyrelsen ska få i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till reglering i kyrkoordningen om samverkansformer mellan pastorat avseende begravningsverksamheten. I några av motionerna anges tydligt partiella samfälligheter som samverkansform i de andra motionerna binder motionärerna inte upp sig vid en given organisationsform.

Partiella samfälligheter

I och med kyrkoordningens tillkomst upphörde möjligheten att bilda s.k. partiella flerpastoratssamfälligheter. Det enda undantag som tilläts var den som sedan länge funnits i Visby stift, Samfälligheten Gotlands kyrkor, som har till uppgift att ansvara för underhållsåtgärder på kyrkorna i Visby stift.

Tidigare initiativ vid kyrkomötet rörande partiella samfälligheter

Med anledning av bifall till en motion till 2003 års kyrkomöte, om att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda frågan om samfällighetsbildning för underhåll av kyrkobyggnader, fattade kyrkostyrelsen beslut om att utvidga utredningsuppdraget. Utöver behovet av partiella samfälligheter för kyrkunderhåll skulle utredningen även se över behovet av partiella samfälligheter inom andra områden som t.ex. begravningsverksamheten. Till 2004 års kyrkomöte kom det in två motioner som rörde utvidgade möjligheter att bilda partiella samfälligheter. Motionerna avslogs eftersom de rörde frågor som var under utredning.

I kyrkostyrelsens skrivelse *Redogörelse för Kyrkostyrelsens behandling av Kyrkomötets ärenden* (KsSkr 2005:3) redovisar styrelsen sin behandling av uppdraget. En promemoria hade utarbetats och i den analyseras förutsättningarna för och konsekvenserna av bildande av partiella samfälligheter. Promemorian hade varit utsänd på remiss bl.a. till samtliga stift, ett antal församlingar/samfälligheter, Svenska kyrkans församlingsförbund och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. I likhet med de flesta remissinstanserna konstaterar kyrkostyrelsen att promemorians förslag skulle ytterligare komplicera kyrkoordningen och den kyrkliga organisationen. Något förslag om partiella samfälligheter lades därför inte fram till kyrkomötet. I likhet med flertalet remissinstanser menar kyrkostyrelsen att olika samverkansformer mellan församlingar och samfälligheter bör utredas grundligt. Vidare att man bör avvakta resultatet av projektet *Ökad samverkan inom Svenska kyrkan* innan något förslag läggs i frågan.

En sammanfattning av promemorians förslag och remissutfallet finns med som en bilaga i skrivelsen.

Till 2008 års kyrkomöte motionerades om att kyrkomötet skulle ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utarbeta förslag till ändringar i kyrkoordningen som skulle ge möjlighet till begränsade ekonomiska föreningar. Organisationsutskottet (O2008:5) konstaterade att frågan om partiella samfälligheter hade behandlats några år tidigare och att kyrkostyrelsen då valt att inte lägga fram något förslag. Utskottet konstaterar att frågan är komplex och hänvisar till den pågående Strukturutredningen. Kyrkomötet beslutar i enlighet med utskottets förslag att avslå motionen. Även 2011 års kyrkomöte behandlade en motion om partiella samfälligheter. Motionen avslogs i enlighet med Organisationsutskottets förslag (O 2011:4). Utskottet konstaterade att

Strukturutredningens förslag skulle bli föremål för en omfattande remissrunda och utskottet ansåg att synpunkter på utredningens förslag skulle tas om hand på sedvanligt sätt inom ramen för kyrkostyrelsens bearbetning av remissvaren.

Bolagsbildning en annan associationsform

Beslut om att en församling får bedriva näringsverksamhet under förutsättning att verksamheten har en naturlig anknytning till den grundläggande uppgiften fattades av 2010 års kyrkomöte. Det infördes då en ny bestämmelse i 2 kap. 1 § i kyrkoordningen. Till grund för beslutet låg kyrkostyrelsens skrivelse *Arbetsformer i förändring* (KsSkr 2010:7). I den skrivelsen behandlar kyrkostyrelsen förslagen i betänkandet *Arbetsformer i förändring – församlingens uppgift och förutsättningar* (SKU 2009:2). En utredning som hade tillsatts av kyrkostyrelsen med anledning av uppdrag till kyrkostyrelsen från 2007 års kyrkomöte. I den har kyrkostyrelsen låtit utreda församlingarnas förhållningssätt och arbetssätt när det gäller olika former av verksamheter som inte självklart ligger inom ramen för församlingens grundläggande uppgift, till exempel begravningsbyråer. I utredningens betänkande behandlas bl.a. vilka associationsformer en församling kan bedriva verksamhet i.

En församling i Svenska kyrkan är en registrerad organisatorisk del av trossamfundet och utgör som sådan en juridisk person. Bestämmelserna om registrerade trossamfund finns i lagen (1998:1593) om trossamfund. Församlingen bedriver själv sin verksamhet inom ramen för trossamfundet. En församling kan bedriva vissa delar av verksamheten i annan associationsform, t.ex. aktiebolag och ekonomisk förening. Av utredningens betänkande framgår att det inte är någon ny företeelse i Svenska kyrkans tradition att bedriva viss verksamhet i annan juridisk person. Tidigare under nittonhundratalet rörde det sig framför allt om stiftelsebildningar och ideella föreningar.

Vidare påtalas i utredningen att om en församling kommer fram till att den vill förlägga verksamhet i ett bolag är det av väsentlig betydelse att verksamheten betraktas som en del av den totala verksamhet som församlingen bedriver. En verksamhet bedriven på sådant sätt omfattas av församlingens revision och av stiftets tillsynsfunktion.

Utredningen lägger inte fram något förslag om speciell reglering i kyrkoordningen på denna punkt. Däremot anser utredaren att Svenska kyrkan mycket väl skulle kunna överväga behovet av och formerna för en rådgivande funktion för församlingar i samband med planerad bolagsbildning, i Svenska kyrkans egen regi eller genom avtal med någon annan organisation.

I utredningens betänkande finns en specialutredning kring företagsformer, skattefrågor m.m. (bilaga 4). I den belyses alternativa företagsformer som ett trossamfund kan välja för att i avskild form bedriva viss specifik verksamhet samt skattefrågor i samband med detta.

Kyrkostyrelsen fick av 2010 års kyrkomöte även i uppdrag att ytterligare utreda konsekvenserna för såväl församlingar som stift av att församlingar bedriver näringsverksamhet. Kyrkostyrelsen fick vidare i uppdrag att ta fram material med råd till församlingarna om bedrivande av näringsverksamhet samt ge stöd till stiftet i deras tillsynsuppdrag rörande näringsverksamhet som bedrivs av församling.

De juridiska konsekvenserna för såväl församlingar som stift har utretts och är redovisade i promemorian *Rättsutredning beträffande bolagsverksamhet och bolagsstyrning i Svenska kyrkan* (KsSkr 2011:3, Bilaga 3A). De slutsatser

som kommer till uttryck i promemorian visar att det inte torde möta några direkta hinder eller vara särskilt svårt för Svenska kyrkan att skapa genomtänkta principer för bolagsbildning, bolagsstyrning och bolagsverksamhet.

Kyrkostyrelsen beslutade i december 2011 om *Råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församling*. Råden syftar till att stödja församlingar som överväger att bedriva eller som redan bedriver näringsverksamhet. Avvägningar görs som kan vara till vägledning för församlingarna när de har att ta ställning till om verksamheter ska bedrivas i bolag eller i annan form.

I december 2011 beslutade kyrkostyrelsen även om *Råd till församlingar vid bolagsbildning*. Råden klargör förutsättningarna för kyrklig bolagsverksamhet och kan utgöra ett stöd för församlingar som överväger att bedriva viss verksamhet i bolagsform.

Kyrkostyrelsen beslutade i mars 2012 dels att avstå från att föreslå bestämmelser om bolagsverksamhet i kyrkoordningen, dels att uppdraga till kyrkokansliet att fortlöpande följa utvecklingen inom kyrkan på detta område för att, om det senare visar sig finnas ett reellt behov, återkomma med förslag på sådana bestämmelser. Vid en fördjupad analys av frågan om behovet av kyrkoordningsreglering har kyrkostyrelsen konstaterat att eventuella bestämmelser i kyrkoordningen inte skulle tillföra något ytterligare innehållsligt i förhållande till de råd om bolagsstyrning som styrelsen har utarbetat.

Begravningslagen

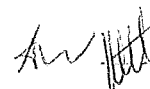
Enligt begravningslagen (1990:1144) ska de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan ha hand om begravningsverksamheten utom i de fall regeringen har beslutat att en kommun ska ha uppgiften. Det senare gäller för Stockholm och Tranås kommuner. Frågan om begravningsverksamheten var en viktig del av överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten om relationsändringen.

Begravningsverksamheten avser enligt lagen de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Begravningsverksamheten finansieras genom en begravningsavgift, som betalas av alla som är folkbokförda i församlingen oavsett vilket trossamfund man tillhör. Begravningsavgiften motsvarar tillhandahållande av gravplats, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning, och iordningställande av öppnad grav, transporter sedan huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess gravsättning skett, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Kyrkoordningen hänvisar till begravningslagen för att markera att begravningsverksamheten är en del av kyrkans uppgifter samtidigt som det framgår att det är en samhällelig uppgift.

Närliggande processer

Strukturutredningen har i 5 kap. *Vissa förutsättningar*, i sitt betänkande *Närhet och samverkan*, aktualiserat den av regeringen tillsatta Begravningsutredningen.



Begravningsutredningen

I det statliga betänkandet (SOU 2009:79) Några begravningsfrågor har Begravningsutredningen lagt fram förslag som kan bli av betydelse för Svenska kyrkans organisation på lokal nivå.

Utredningen har föreslagit att samma begravningsavgift ska gälla för alla som bor inom samma kommun. Det ska inledningsvis ske genom en inomkommunal utjämning av den avgift som medborgarna i en kommun har att betala. Varje huvudman ska fortfarande få intäkter utifrån en för huvudmannen fastställd begravningsavgift. Utredningen menar dock att denna ordning endast ska gälla övergångsvis. Utredningen ser en ordning med högst en begravningshuvudman per kommun som bästa sättet att åstadkomma en enhetlig begravningsavgiftssats och menar att detta också skapar de bästa förutsättningarna för en rationell och effektiv begravningsverksamhet av god kvalitet. Man anser det angeläget att arbetet med att åstadkomma en förändring av de varierande begravningsavgifterna påbörjas så snart som möjligt. Något konkret förslag, med en begravningshuvudman per kommun, har inte lagts. För att garantera att Svenska kyrkans arbete bedrivs i riktning mot utredningens långsiktiga mål med en huvudman per kommun föreslår utredningen att regeringen så snart som möjligt tar initiativ till en överenskommelse med Svenska kyrkan. I överenskommelsen bör ingå en avstämning med krav på redovisning från Svenska kyrkans sida vad gäller t.ex. hur arbetet bedrivits samt hur antalet huvudmän och begravningsavgifterna har förändrats. En ordning med bara en huvudman per kommun bör enligt utredningen kunna vara genomförd senast 2018.

Kyrkostyrelsen har i sitt yttrande över Begravningsutredningens betänkande avstyrkt de förslag i betänkandet som innebär ingrepp i Svenska kyrkans rätt att bestämma över den egna organisationen.

Efter remissbehandling av Begravningsutredningens betänkande har regeringen i proposition 2011/12:51 *Några begravningsfrågor* lagt fram förslag om ändringar i begravningslagen (1990:1144) och riksdagen har beslutat i enlighet med förslagen.

I propositionens avsnitt som behandlar frågan om begravnings- och kyrkoavgift nämns Begravningsutredningens förslag att avgiftssatsen för begravningsavgiften ska vara densamma inom en kommun. Regeringen konstaterar med anledning av det att det är eftersträvänsvärt att effektivisera och se över begravningsverksamheten men konstaterar samtidigt att "Svenska kyrkan arbetar aktivt med att se över sin egen organisation och tillsatte 2008 den s.k. Strukturutredningen med det övergripande syftet att skapa bästa möjliga förutsättningar för församlingarna att fullgöra sina grundläggande uppgifter". Regeringen anger, med respekt för det principbeslut som riksdagen beslutade om med anledning av propositionen 1995/96:80 om *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*, att den inte onödigt vill ingripa i Svenska kyrkans eget arbete.

Strukturutredningen konstaterar i sitt betänkande att det ännu inte fattats några beslut med anledning av Begravningsutredningens förslag. Strukturutredningen anser därför att den saknar förutsättningar och att det inte skulle vara meningsfullt att lägga fram förslag som avser utformningen av den kyrkliga organisationen innan vi vet vilka beslut som kommer att fattas av riksdagen med anledning av Begravningsutredningens förslag.

I Strukturutredningens diskussionsmaterial *Strukturer för framtidens församling* har utredningen pekat på bildande av partiella samfälligheter för begravningsverksamheten som en möjlighet att hantera eventuellt krav på

högst en huvudman för begravningsverksamheten per kommun eller för flera kommuner. Utredningen bedömer att det bör vara relativt enkelt, ur en snäv kyrkoordningssynvinkel, att utarbeta förslag om särskilda begravningsanslutningar.

Välfärdsutredningen

Kyrkostyrelsen har tillsatt en välfärdsorganisationsutredning. Utredningen ska vara klar hösten 2013.

Utredningsuppdraget

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 begravningsverksamheten 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.

Praktiskt genomförande

Organisation

Kyrkostyrelsen utser en särskild utredare. Utredaren ska samråda med de experter som behövs och avgör i övrigt i vilka former utredningen ska genomföras. Generalsekreteraren tilldelar sekreterarresurser till utredningen. Generalsekreteraren svarar för att löpande återrapportera till kyrkostyrelsen om utredningens arbete.

Tidsplan

Utredningen behöver genomföras skyndsamt för att det ska vara möjligt att genomföra en remissomgång innan kyrkostyrelsen fattar beslut om skrivelser inför 2013 års kyrkomöte. Utredaren ska lägga fram sina resultat för kyrkostyrelsen senast den 15 februari 2013.

