
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:4

Begravningssamfälligheter

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:26 i vilken motionärerna föreslår att kyrkostyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheten för församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan att bilda begravningssamfälligheter enligt Göteborgsmodellen. Utskottet menar att det är möjligt att finna ändamålsenliga former för samverkan inom ramen för de strukturer som redan finns på lokal nivå utan att inrätta särskilda kyrkliga samfälligheter för begravningsverksamheten. Utskottet föreslår att motionen avslås.

Till betänkandet finns två reservationer.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:26.

Motionens förslag

Motion 2021:26 av Sten Janson m.fl., Begravningssamfälligheter

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda möjligheten för församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan att bilda begravningssamfälligheter enligt Göteborgsmodellen.

Bakgrund

Kyrkoordningens reglering om kyrkliga samfälligheter för särskilda uppgifter

Kyrkoordningen medger idag förekomsten av två partiella samfälligheter, i kyrkoordningen benämnda *kyrkliga samfälligheter för särskilda uppgifter*. Dels får det, för det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnaderna i Visby stift, finnas en samfällighet som omfattar samtliga församlingar i stiftet (Samfälligheten Gotlands kyrkor) dels får det, för att fullgöra samtliga uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144) samt för att svara för skötsel av gravar, finnas en kyrklig samfällighet som omfattar det territoriella område som utgjorde Göteborgs kyrkliga samfällighet enligt indelningen den 1 januari 2016 (Begravningssamfälligheten i Göteborg).

Bestämmelserna om dessa samfälligheter återfinns i 2 kap. 10–10 b §§. Av bestämmelserna framgår förutsättningarna för ändring och upplösning av samfälligheten, vilka bestämmelser i övrigt som gäller för dessa samfälligheter – bland annat om överklagande, tillsyn och riktlinjer för begravningsverksamheten – samt att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om dessa samfälligheter.

Bakgrund till gällande reglering

Begravningsverksamhet regleras i begravningslagen (1990:1144). Av lagens första kap. 1 § framgår att med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Vidare framgår att med huvudman avses i lagen församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. På en sådan allmän begravningsplats ska, enligt 3 kap. 3 §, gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen/samfälligheten eller kommunen.

Före relationsändringen med staten var det enligt 11 kap. 7 § kyrkolagen obligatoriskt att vissa församlingsangelägenheter i ett flerpastoratssamfällighet skulle skötas på samfällighetsnivå av en pastoratssamfällighet. Till dessa uppgifter hörde bland annat anläggande och underhåll av begravningsplatser. Enligt 11 kap. 8 §, första stycket, var det dock möjligt att i stället bilda en total pastoratssamfällighet som då skötte samtliga ekonomiska församlingsangelägenheter. Enligt andra stycket i samma paragraf kunde församlingarna inom flera pastorat bilda en partiell flerpastoratssamfällighet för en eller flera av de ekonomiska församlingsangelägenheterna eller bilda en total flerpastoratssamfällighet för samtliga sådana uppgifter. Om en partiell flerpastoratssamfällighet bildades fick ändå en total pastoratssamfällighet bestå för att sköta de återstående ekonomiska angelägenheterna.

I och med kyrkoordningens tillkomst upphörde möjligheten att bilda partiella samfälligheter. Ett av de främsta motiven till förändringen var att systemet med partiella samfälligheter, där samfälligheten hade ansvaret för de ”tunga” ekonomiska uppgifterna medan församlingen svarade för församlingsangelägenheterna i övrigt och där samfälligheten och församlingen utdebiterade medel för sina respektive delar, i vissa fall hade lett till praktiska problem, till exempel vad gällde ansvarsfördelningen (CsSkr 1999:3, 2–78 f.). Den enda partiella samfällighet som tilläts bestå var den samfällighet som alltsedan 1983 hade funnits i Visby stift, Samfälligheten Gotlands kyrkor. Denna samfällighet har till uppgift att ansvara för underhållsåtgärder på kyrkorna i Visby stift. Undantaget för samfälligheten Gotlands kyrkor förklarades av centralstyrelsen med att de särskilda förhållandena i Visby stift motiverade en särlösning (CsSkr 1999:3, 2–79).

Genom de strukturförändringar som trädde i kraft den 1 januari 2014 upphörde möjligheten för församlingar att samverka i flerpastoratssamfälligheter. Göteborgs kyrkliga samfällighet, vilken omfattade samtliga församlingar inom Göteborgs kommun, fick dock, med stöd av övergångsbestämmelser, finnas kvar fram till och med den 31 december 2017. Övergångsbestämmelserna motiverades av att stiftsstyrelsen i Göteborg behövde ges tillräckligt utrymme för att kunna planera och genomföra en ordnad övergång från den dåvarande samfällighetskonstruktionen till en kommande ordning som möjligen skulle komma att innehålla ett flertal pastorat/församlingar.

Om särlösningen för begravningsverksamheten i Göteborg

Vid 2015 års kyrkomöte beslutades att det skulle införas en bestämmelse i kyrkoordningen om att det i Göteborgs stift får finnas en samfällighet för att dels fullgöra samtliga de uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144), dels svara för gravskötsel. Genom beslutet bifölls kyrkostyrelsens förslag i skrivelsen Särlösning för begravningsverksamheten för församlingarna inom nuvarande Göteborgs kyrkliga samfällighet (KsSkr 2015:6), se kyrkomötets skrivelse Begravningsverksamheten i Göteborg (KmSkr 2015:19). Organisationsutskottet hade

i sitt betänkande Begravningsverksamheten i Göteborg (O 2015:3) föreslagit avslag på kyrkostyrelsens skrivelse och i stället föreslagit att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att till 2016 års kyrkomöte överväga ett samlat förslag till möjligheter för partiella samfälligheter för begravningsverksamheten i hela landet. Kyrkomötet avslog utskottets förslag.

I skrivelsen betonade kyrkostyrelsen att det, mot bakgrund av de särskilda omständigheter som föreligger för begravningsverksamheten inom Göteborgs kyrkliga samfällighet, fanns sådana skäl som kunde motivera ett undantag från den lokala struktur som annars gäller enligt kyrkoordningen efter 2012 års kyrkomötesbeslut om strukturfrågorna. Till de särskilda omständigheterna för begravningsverksamhetens del angavs höra det faktum att denna verksamhet hållits samman inom Göteborgs kommun under 130 år och eftersom verksamheten så länge bedrivits sammanhållen, fanns det inga personella resurser med en koppling både till begravningsverksamheten och till övrig församlingsverksamhet i någon församling inom Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Kyrkostyrelsen har därefter, i enlighet med bemyndigande från kyrkomötet, beslutat om närmare bestämmelser, bland annat vissa införandebestämmelser, som var nödvändiga för bildandet av en begravnings-samfällighet i Göteborg. I Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg ges de närmare förutsättningarna för hur begravnings-samfälligheten i Göteborg ska kunna fungera och därmed fullgöra de uppgifter som anges i 2 kap. 10 a § kyrkoordningen. Bestämmelserna reglerar bland annat att begravningsdelegerade är begravnings-samfällighetens högsta beslutande organ, liksom att begravningsstyrelsen är styrelse i begravnings-samfälligheten, om dessa organs uppgifter, sammansättning, valbarhet till organen, om ekonomisk förvaltning och revision, om tillsyn samt om en rad hänvisningsbestämmelser till kyrkoordningen avseende bland annat mandatperiodens längd, ärendehantering och om formerna för ärendenas avgörande.

Av 3 kap. 5 § följer att en av kyrkoherdarna är ordförande i begravningsstyrelsen och av 5 kap. 3 § framgår att den kyrkoherde som är ordförande i begravningsstyrelsen ansvarar för tillsyn över all verksamhet i begravnings-samfälligheten utifrån ett pastoralt perspektiv. I sin skrivelse till kyrkomötet hade kyrkostyrelsen särskilt framhållit att till det som behöver finnas med i de närmare bestämmelserna om begravnings-samfälligheten hör bland annat frågor om styrning och ledning. Bland annat angavs att "Enligt kyrkostyrelsens mening bör därför även den nu föreslagna begravnings-samfälligheten ha en pastoral ledning." I läronämndens yttrande inför skrivelsens behandling i kyrkomötet noterades: "Från lärosynpunkt är det viktigt att det finns en pastoral ledning av all verksamhet inklusive begravningsverksamheten." (Ln 2015:5y)

I anslutning till beslutet om de aktuella bestämmelserna antog kyrkostyrelsen också en särskild kommentar: *Kommentar till Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg*. Som en avslutning på kommentarens allmänna del (s. 5) framhåller kyrkostyrelsen följande.

Avslutningsvis finns det skäl att framhålla att det enligt kyrkoordningen bara får finnas denna enda kyrkliga samfällighet för särskilda uppgifter som ska svara för begravningsverksamhet och gravskötsel. Den här föreslagna lösningen ska därför ses mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för den nu aktuella begravnings-samfälligheten och kan inte tillämpas på församlingar och pastorat där helt andra förutsättningar gäller.

Tidigare utredningar om samverkansformer för begravningsverksamheten

Frågan om bildande av en samfällighet för begravningsverksamheten har tidigare varit föremål för utredning.

Med anledning av bifall till en motion (Mot 2003:36, O 2003:3, KmSkr 2003:6) 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 kyrko- och underhåll skulle utredningen även se över behovet av partiella samfälligheter inom andra områden som till exempel begravningsverksamheten.

En promemoria utarbetades kring förutsättningarna för och konsekvenserna av bildande av partiella samfälligheter, men sedan promemorian remitterats beslutade kyrkostyrelsen att inte lägga fram något förslag till kyrkomötet. Detta eftersom kyrkostyrelsen i likhet med de flesta remissinstanserna konstaterat att promemorians förslag ytterligare skulle komplicera kyrkoordningen och den kyrkliga organisationen, se KsSkr 2005:3.

I kyrkostyrelsens skrivelse Strukturfrågor (KsSkr 2012:5) till 2012 års kyrkomöte angav kyrkostyrelsen att den avsåg att utreda frågan om olika samverkansmöjligheter för begravningsverksamheten och att återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. I september 2012 beslutade kyrkostyrelsen direktiv till en utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten. Utredningen gavs en mycket kort utredningstid för att det skulle vara möjligt för styrelsen att, efter remissbehandling, återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. Ett av skälen till att saken kunde anses brådskande var att flerpastoratssamfälligheter som eventuellt skulle vilja dela upp sig i flera pastorat den 1 januari 2014 kunde få svårigheter att göra det om inte begravningsverksamheten fortsatt kunde samordnas. Särskilt uppmärksammades situationen för Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Utredningens betänkande, *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), överlämnades till kyrkostyrelsen i mitten av februari 2013. I betänkandet föreslog utredaren att en obligatorisk partiell flerpastoratssamfällighet skulle bildas av begravningshuvudmännen för varje kommun (eller ett par kommuner). Ett av huvudskälen till valet av just denna samverkansform var enligt utredaren att den kunde åstadkomma en utjämning av begravningsavgiften. Som alternativa förslag presenterades i betänkandet dels en modell med frivilliga partiella begravnings-samfälligheter, dels en modell med en särlösning för församlingarna inom Göteborgs kommun vilken gick ut på att dessa församlingar skulle ges rätt att bilda en samfällighet för utförande av alla de uppgifter som ingår i begravningsverksamheten, anordna och hålla krematorium samt svara för skötsel av gravar.

Kort tid efter att utredningen hade överlämnats till kyrkostyrelsen beslutade regeringen en lagrådsremiss i vilken föreslogs att folkbokföring inte längre skulle ske i Svenska kyrkans församlingar och att en enhetlig begravningsavgift för alla kyrkliga huvudmän skulle införas. Ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2016. Därefter lämnade regeringen en proposition till riksdagen som i allt väsentligt föreslog detsamma som lagrådsremissen (prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*). Riksdagen beslutade den 29 maj 2013 att bifalla propositionen. Mot den bakgrunden kunde kyrkostyrelsen konstatera att förutsättningarna för förslagen i utredningen om samverkansformer för begravningsverksamheten hade ändrats genom den proposition som hade beslutats av riksdagen. Man beslöt därför att inte remittera utredningen om samverkansformer utan att beredningen av ärendet skulle fortsätta.

I november 2013 fastställdes direktiv för en förnyad utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten. Enligt direktiven skulle utredaren, särskilt med beaktande av riksdagens beslut om enhetlig begravningsavgift, utreda behovet av samverkan och under vilka former en sådan samverkan bäst kan ske. Utredaren skulle också särskilt beakta den struktur för Svenska kyrkan som kyrkomötet beslutade om 2012. Utredaren avlämnade betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå* (SKU 2015:2) i december 2015. I betänkandet redovisades 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 beskrevs fem alternativ för konkret samverkan.

Kyrkomötet 2015 gav kyrkostyrelsen i uppdrag att mot bakgrund av vad kyrkorättsutskottet anfört i betänkandet *Samordning av begravningsverksamheten m.m.* (Kr 2015:2), ”... klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras”. I utskottsbetänkandet behandlades tre motioner, (2015:4, 2015:7 och 2015:16) med förslag om samverkan, samordning, rådgivning och tillsyn av begravningsverksamheten, liksom samordning av de kyrkliga begravningshuvudmännens krematorieverksamhet. Mot bakgrund av att kyrkomötesuppdraget och den ovan nämnda utredningen *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå* visat sig ha beröringspunkter, beslöt kyrkostyrelsen att inte remittera utredningen utan att frågorna istället fortsatt skulle beredas tillsammans. Den fortsatta beredningen ledde så småningom fram till kyrkostyrelsens skrivelse Begravningsverksamheten (KsSkr 2017:5) med bland annat förslag om att i kyrkoordningen tydliggöra kyrkostyrelsens och stiftens ansvar gällande begravningsverksamheten. Kyrkomötet 2017 beslöt, med några mindre justeringar, i enlighet med kyrkostyrelsens förslag (O 2017:1, KmSkr 2017:18).

Kyrkomötets tidigare behandling

Frågan om partiella samfälligheter för begravningsverksamheten har, utöver vad som nämnts ovan, behandlats av kyrkomötet ett flertal gånger. Såväl vid 2004 som 2008 och 2011 års kyrkomöten har motionerna avslagits mot bakgrund av att frågan varit under utredning, i de senare fallen inom ramen för Strukturutredningen (O 2004:9, O 2008:5 och O 2011:4). Även 2012 motionerades kring samverkansformer på lokal nivå, bland annat avseende begravningsverksamheten. Motionerna avslogs med hänvisning till att kyrkostyrelsen i september 2012 tillsatt den ovan nämnda utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (O 2012:2).

Till 2013 års kyrkomöte väcktes en motion (2013:35) med förslag om att dels införa de bestämmelser som framgår av bilaga 5 till utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), innebärande en möjlighet att bilda partiella samfälligheter för begravningsverksamheten inom en kommun, dels om att uppdra till kyrkostyrelsen att hos regeringen initiera erforderliga ändringar i begravningslagen. Motionen avslogs på förslag av organisationsutskottet (O 2013:7). Utskottet konstaterade i sitt betänkande, mot bakgrund av den kritik som i ett yttrande till utskottet framförts av kyrkorättsutskottet, att förslaget inte beretts på det sätt som får anses krävas och att förslaget därtill bedömdes sakna förutsättningar att stå sig över tid.

I sitt yttrande Särlösning för begravningsverksamheten för församlingarna inom nuvarande Göteborgs kyrkliga samfällighet (Ln 2015:5y) framhöll läronämnden följande.

Från lärosynpunkt är det viktigt att det finns en pastoral ledning av all verksamhet inklusive begravningsverksamheten. Samtidigt konstaterar läronämnden att det inte finns några läromässiga invändningar mot att

den kyrkliga organisationen i ekonomiskt och administrativt avseende utformas på olika sätt, så länge klarhet råder om att församlingen är den grundläggande enheten i kyrkan.

Enhetlig begravningsavgift

Kort efter beslutet om en enhetlig begravningsavgift för samtliga kyrkliga begravningshuvudmän fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv till Begravningsmetodsutredningen, med uppdrag att utreda frågan om hur avgifterna även för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. I utredningens betänkande *Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats* (SOU 2013:82), föreslogs att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Förslaget togs emellertid inte vidare i den proposition som följde på Begravningsmetodsutredningens förslag, utan uppgavs beredas vidare inom Regeringskansliet (Regeringens proposition 2015/16:95 *Vissa begravningsfrågor*, s. 10). Såvitt känt är denna beredning ännu inte avslutad.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:26.

Utskottet konstaterar inledningsvis att motionärerna lyfter flera angelägna frågor med koppling till huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i stort. Det är enligt utskottets mening angeläget att detta uppdrag fullgörs på ett förtroendefullt och ändamålsenligt sätt. Ur dessa perspektiv är frågor om samverkan av avgörande betydelse för huvudmännen inom Svenska kyrkan. Samverkan behöver generellt sett ske i syfte att hålla nere kostnader och för att i övrigt möta de krav som ställs på begravningsverksamheten, exempelvis relaterat till frågor om kremering, transporter, särskilda gravplatser och tillhandahållande av lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Utskottet delar emellertid inte motionärernas uppfattning om att formerna för denna angelägna samverkan ska sökas inom ramen för ytterligare en organisatorisk samverkansform på lokal nivå. Som framgår av bakgrundsbeskrivningen ovan har utvecklingen av Svenska kyrkans organisation gått i en riktning där den lokala strukturen förenklats och där samverkansformerna genom strukturbeslutet 2012 har renodlats. Utskottet konstaterar också att såväl kyrkostyrelsen som stiftet genom kyrkomötets beslut 2017 givits uttryckligt ansvar för frågor gällande begravningsverksamheten. Genom samma beslut infördes också krav för församlingarna på att ha riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. I dessa dokument kan anges hur samverkan med andra huvudmän ska utformas. Utskottet menar sammanfattningsvis att det är möjligt att finna ändamålsenliga former för samverkan redan inom ramen för befintliga strukturer på lokal nivå, utan inrättandet av särskilda kyrkliga samfälligheter för utförandet av begravningsverksamheten. Det bör också framhållas att uppbyggnad och drift av en begravningsamfällighet i sig medför särskilda kostnader. Mot bakgrund av vad som nu anförts föreslår därför utskottet att motionen ska avslås.

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Maria Adeteg, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation 1

Jag reserverar mig till förmån för bifall till motion 2021:26.

Irene Oskarsson

Reservation 2

Jag reserverar mig till förmån för bifall av motion 2021:26.

Lars B Andersson