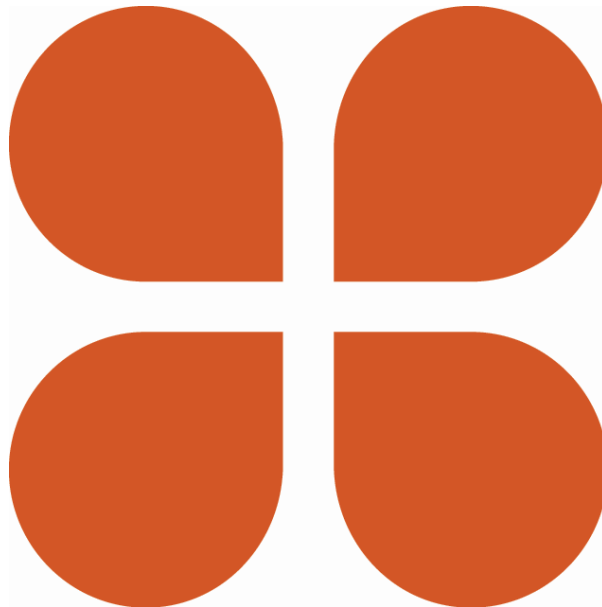


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2013

– effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet



Riksantikvarieämbetet 2013
Box 5405
114 84 Stockholm
www.raa.se
riksant@raa.se

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Regeringsuppdraget	7
Syfte	7
Frågeställningar	7
Bedömningsgrunder	7
Uppdragets genomförande	9
Underlag för utvärderingen	10
Styrmedel och förarbeten till den kyrkoantikvariska ersättningen	11
Utredningar m.m. som visar utvecklingen över tid	11
Statistik som visar utfall och läge	13
Det kyrkoantikvariska ersättningssystemet	15
Statens intentioner med den kyrkoantikvariska ersättningen	15
Statens och Svenska kyrkans överenskommelse om användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen	16
Roller och ansvar	17
Svenska kyrkan	17
De statliga myndigheterna	17
Samverkan: Centrala och regionala samrådsgrupperna	18
Grunder för fördelningen	18
Kulturhistoriskt motiverade kostnader	19
Riksantikvarieämbetets iakttagelser	21
Översiktlig redovisning av ersättningens fördelning 2002–2012	21
Vård- och underhållsplanering	29
Projekt på stifts- och nationell nivå	32

Svenska kyrkans uppföljningssystem	34
Kompetens inom Svenska kyrkan	36
Ett inomkyrkligt utjämningsystem	37
De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet	38
Riksantikvarieämbetets analys och slutsatser	42
Vård- och underhållsplanering	43
Projekt på stifts- och nationell nivå	43
Svenska kyrkans uppföljningssystem	44
Kompetens inom Svenska kyrkan	44
Ett inomkyrkligt utjämningsystem	44
De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet	45
Ett vårdat och bevarat kyrkligt kulturarv	46
Riksantikvarieämbetets rekommendationer	47
En utvecklad helhetssyn över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov	47
Utvecklad kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena	47
Utvecklade system och metoder för uppföljning, utvärdering och redovisning av den kyrkoantikvariska ersättningens effekter	48
Utveckling av Svenska kyrkans kompetens i förvaltningsfrågor	48
Ett utvecklat inomkyrkligt utjämningsystem	49
En jämnare fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning över landet	49
Gemensam målsättning angående tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena	49
Utvecklade styrmedel för en förändrad omvärld	49

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet har inom ramarna för regeringsuppdraget utvärderat användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen med utgångspunkt i de intentioner som staten har med ersättningen.

Riksantikvarieämbetet har i rapporten sökt besvara följande frågor:

- Har målet med kyrkoantikvarisk ersättning uppnåtts?
- Har Svenska kyrkan tagit det ansvar som enligt överenskommelsen med staten och prop. 1998/99:38 åvilar den avseende tillgång till relevant kompetens?
- Har tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena förändrats sedan relationsförändringen år 2000?

Utifrån analysen är Riksantikvarieämbetets sammanvägda bedömning i förhållande till utvärderingsfrågorna att:

- huruvida målet med den kyrkoantikvariska ersättningen, fomulerat som *att de kyrkliga kulturminnena på ett kontinuerligt och ändamålsenligt sätt vårdas och underhålls*, uppnås genom nuvarande insatser inte går att bedöma då det saknas regionala och nationella överblickar över vårdbehovet,
- Svenska kyrkan inte har tagit sitt ansvar i tillräckligt hög omfattning då det gäller att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltning av de kyrkliga kulturminnena, och
- tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena har förändrats i negativ riktning, såväl vad det gäller öppethållande som bruk, sedan relationsförändringen.

Det står dock helt klart att den kyrkoantikvariska ersättningen haft en avgörande betydelse för att nödvändig vård och underhåll har kommit till stånd och att användningen av ersättningen har goda effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Detta förhållande påtalades redan vid Riksantikvarieämbetets motsvarande rapportering år 2008, inför kontrollstation 2009.

Riksantikvarieämbetets rekommendationer efter analys av förutsättningarna för ersättningens användning och utfallet av användningen pekar på en fortsatt utvecklingspotential för det kyrkoantikvariska ersättningssystemet.

Rekommendationerna är:

- en utvecklad helhetssyn över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov,
- utvecklad kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena,
- utvecklade system och metoder för uppföljning, utvärdering och redovisning av den kyrkoantikvariska ersättningens effekter,
- utveckling av Svenska kyrkans kompetens i förvaltningsfrågor,
- ett utvecklat inomkyrkligt utjämningsystem,
- en jämnare fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning över landet,
- gemensam målsättning angående tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena, och
- utvecklade styrmedel för en förändrad omvärld.

Inledning

Regeringsuppdraget

Riksantikvarieämbetet har i regleringsbrev för budgetåret 2013 (Ku2012/1078/KA, Ku2012/1484/KA, Ku2012/1898/RFS) fått i uppdrag att analysera och redovisa vilka effekter den kyrkoantikvariska ersättningen haft för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Analysen ska omfatta samtliga år som den kyrkoantikvariska ersättningen betalats ut. Av redovisningen ska bl.a. framgå hur ersättningen har använts och vilka resultat som uppnåtts. Vidare ska frågan om de kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet behandlas. Uppdraget ska genomföras i samverkan med bl.a. Svenska kyrkan och länsstyrelserna.

Syfte

Syftet med uppdraget är att inför kontrollstationen år 2014 följa upp huruvida målet med den kyrkoantikvariska ersättningen har uppnåtts. Enligt Riksantikvarieämbetets tolkning är målet att de kyrkliga kulturminnena på ett kontinuerligt och ändamålsenligt sätt vårdas och underhålls och att ersättningen fördelas i enlighet med de villkor som staten ställt upp för medlen.

Frågeställningar

De utvärderingsfrågor som Riksantikvarieämbetet avser besvara är:

- Har målet med kyrkoantikvarisk ersättning uppnåtts genom nuvarande insatser?
- Har Svenska kyrkan tagit det ansvar som enligt överenskommelsen med staten och prop. 1998/99:38 åvilar den avseende tillgång till relevant kompetens?
- Har tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena förändrats sedan relationsförändringen år 2000?

Bedömningsgrunder

Riksantikvarieämbetet har valt att utvärdera såväl förutsättningarna för ersättningens användning som utfallet av användningen, det vill säga vilka effekter dessa ger för vården och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena, jämfört med statens intentioner med ersättningen. Begreppen vård, bevarande och tillgänglighet är centrala i uppdraget och för dessa har ett antal indikatorer tagits fram för att mäta målpuppfyllelsen med. Framtagandet

av indikatorer har skett i samverkan med Svenska kyrkan och länsstyrelserna, och med stöd av Svenska Byggnadsvårdsföreningen och Statens Fastighetsverk. Indikatorerna är:

- vård- och underhållsåtgärder finansierade med kyrkoantikvarisk ersättning,
- tillgång till antikvarisk kompetens,
- kunskapsprojekt finansierade med kyrkoantikvarisk ersättning,
- antal bevarade kyrkor,
- antal avyttrade/rivna kyrkor,
- kyrkornas användning mätt i antalet sammankomster/kyrka:
 - inom egen verksamhet
 - utom egen verksamhet,
- antal kyrkobyggnader med vård- och underhållsplan, och
- öppethållande.

Enligt regeringsuppdraget ska även frågan om de kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet behandlas. Riksantikvarieämbetet har med utgångspunkt i prop. 1998/99:38 och överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan valt att tolka begreppet tillgänglighet som kyrkornas öppethållande och bruk. Denna tolkning är densamma som Riksantikvarieämbetet använt i rapporten *Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2008* och följer av att det från statens synvinkel i samband med relationsförändringen, framstod som angeläget att säkra allmänhetens tillgång till det kyrkliga kulturarvet.

Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan ska Svenska kyrkan svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltning av de kyrkliga kulturminnena. Begreppet erforderlig kompetens är inte vidare definierat i prop. 1998/99:38 eller överenskommelsen vilket innebär att det är svårt att bedöma huruvida Svenska kyrkan tagit sitt ansvar i denna fråga. Riksantikvarieämbetet har i denna utvärdering bedömt att erforderlig kompetens åtminstone bör innefatta:

- kompetens och resurser på församlingsnivå som gör det möjligt att söka, kyrkoantikvarisk ersättning och effektivt driva projekt finansierade av ersättningen,
- kompetens och resurser på församlingsnivå för att söka tillstånd enligt kulturminneslagen hos länsstyrelsen, och
- stödjande funktioner på stiftsnivå vad gäller såväl antikvarisk, teknisk som juridisk/upphandlingskompetens.

På grund av den korta tiden för genomförande av uppdraget har Riksantikvarieämbetet valt att framförallt granska åtgärder på kyrkobyggnader och därmed valt bort åtgärder på

kyrkotomt, begravningsplats och kyrkliga inventarier. Den statistik som finns att tillgå från framförallt Svenska kyrkan är i huvudsak ordnad på kyrkobyggnadsnivå. Fokus i utvärderingen har lagts på effekterna för "vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet" som det formulerats i uppdraget. Frågor rörande administration och system för hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen har också utvärderats. Riksantikvarieämbetets utvärdering bygger i huvudsak på den statistik och de rapporter som har tagits fram av Svenska kyrkan.

Uppdragets genomförande

På grund av den korta genomförandetiden har Riksantikvarieämbetet genomfört samverkan med Svenska kyrkan och länsstyrelserna genom följande aktiviteter.

Samverkan med Svenska kyrkans kansli i Uppsala har skett dels genom samråd då det gäller statistik och underlagsmaterial, dels genom en workshop med syftet att ta fram indikatorer för begreppen *vård*, *bevarande* och *tillgänglighet*. Uppdraget har också presenterats vid Centrala samrådsgruppens sammanträde den 14 mars.

Samverkan med länsstyrelserna har skett genom att representanter från länsstyrelserna i Östergötland, Örebro, Gävleborg och Västerbotten deltagit i en referensgrupp. Referensgruppen har träffats vid två tillfällen utöver den workshop till vilken även Svenska kyrkan, Statens fastighetsverk och Svenska byggnadsvårdsföreningen inbjudits.

Som del av samverkan och för att på ett effektivt sätt samla in synpunkter från samtliga samverkanspartner och andra intresserade anordnades en hearing den 24 april. Inför hearingen skickades en preliminär rapport ut till samtliga länsstyrelser, läns museer och stift samt till Svenska kyrkans kansli. Vid hearingen medverkade representanter från Svenska kyrkans kansli, Västerås stift, Uppsala stift, Strängnäs stift, Skara stift, länsstyrelserna i Södermanlands, Skåne, Stockholm, Västra Götalands, Örebro och Uppsala län samt Stockholms stadsmuseum. Skriftliga synpunkter i samband med hearingen har inkommit från Svenska kyrkans kyrkokansli, Lunds stift, Visby stift, Västerås stift, Växjö stift, länsstyrelserna i Gotlands, Jönköpings (i samverkan med Jönköpings läns museum) och Norrbottens län samt Regionmuseet Kristianstad,

Synpunkterna som framkom vid hearingen överensstämmer i stort med de skriftliga synpunkter som tillsänts myndigheten. Följande synpunkter har framförts:

- samverkan borde ha varit mycket djupare och mer omfattande (bl.a. stiftens medverkan samt Svenska kyrkan som medverkande i den statliga referensgruppen),
- rapporten framhåller huvudsakligen det som är negativt. Positiva resultat och effekter av den kyrkoantikvariska ersättningens användning saknas,
- en breddad analys behövs istället för ensidigt fokus på påvisande av brister, vilka redan är kända av Svenska kyrkan,
- rapporten omfattar inte fördelningen av medel och den utveckling som skett inför och under år 2013, trots att rapporten rubriceras som omfattande år 2013,
- statens roll för utfallet av ersättningen och den samverkan som sker mellan staten och Svenska kyrkan skulle ytterligare kunna redovisas och analyseras,
- redovisning och analys av nyttjandegraden av ersättningen saknas,
- kyrkobyggnadsregistret omfattar inte data om alla vård- och underhållsplaner, vilket gör att analysen behöver omarbetas (och kyrkobyggnadsregistret uppdateras med dessa data),
- slutsatserna om kompetens och tillgänglighet är kategoriska, trots odefinierade begrepp och smala indikatorer,
- Riksantikvarieämbetet kan inte ha synpunkter på funktionaliteten på det inomkyrkliga utjämningsystemet,
- det är positivt att Riksantikvarieämbetet kommer med rekommendationer om hur Svenska kyrkan behöver utveckla arbetet med det kyrkliga kulturarvet,
- det är bra att den förändrade omvärlden tas upp, och detta avsnitt skulle kunna utvecklas,
- rapporten är väl strukturerad och det är bra att Riksantikvarieämbetet är tydliga i sina slutsatser och rekommendationer, och
- det skulle vara intressant med en framtida och större utredning om det kyrkliga kulturarvets betydelse för hållbar utveckling.

Synpunkterna har diskuterats och bemötts vid hearingen och beaktats vid Riksantikvarieämbetets slutliga sammanställning av rapporten.

Underlag för utvärderingen

För arbetet med rapporten har en rad underlag utöver de statistiska material som tillhandahållits av Svenska kyrkan använts. Underlagen för utvärderingen redovisar bland annat:

- vilka behov som fanns i samhället vid kyrkans avskiljande från staten,
- vilka intentioner staten har haft med den kyrkoantikvariska ersättningen,

- hur den kyrkoantikvariska ersättningen reglerats och implementerats,
- hur användningen har utvecklats och det effektläge som råder idag för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet.

Styrmedel och förarbeten till den kyrkoantikvariska ersättningen

Styrmedlen m.m. redovisas mer utförligt under avsnittet Det kyrkoantikvariska ersättningssystemet.

- *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43)
- *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* (prop. 1998/99:38).
- Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
- *Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan* (2000).
- *Kyrkoantikvarisk ersättning – förslag till regelverk samt riktlinjer för fördelning och handläggning*, remissupplaga 2000-11-16.
- *Kyrkoantikvarisk ersättning. Villkor och allmänna råd*, beslutade av Kyrkofondens styrelse 2001-03-15 (med uppdateringar, senast 2012-09-24). Riksantikvarieämbetets kommentar: I den senaste versionen benämns dokumentet endast *Villkor*.
- Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2).

Utredningar m.m. som visar utvecklingen över tid

Svenska kyrkans årliga redovisning för år 2011 har varit särskilt värdefull i arbetet med detta uppdrag. Redovisningen innehåller sammanställningar av den kyrkoantikvariska ersättningens fördelning och förbrukning 2002–2011. Rapporten belyser även frågor kring församlingarnas ekonomiska förutsättningar för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena och strategiska framtidsfrågor för Svenska kyrkan och det kyrkliga kulturminnena.

I *Riksantikvarieämbetets yttranden* om ramfördelningen till stiftet lyfts flera gånger åtgärder fram som bör vara högt prioriterade för tilldelningen. I andra fall har Riksantikvarieämbetet pekat på särskilda sakområden som problematiska ur principiell eller antikvarisk synvinkel.

I skrivelsen *Det kyrkliga kulturarvet – det största sammanhållna kulturarvet* behandlas, inför kontrollstationen 2009, bland annat Svenska kyrkans förhållningssätt till det kyrkliga kulturarvet och effekterna av den kyrkoantikvariska ersättningen 2002–2007. Även de frågor

angående kompetens och tillgänglighet som regleras i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan berörs.

Riksrevisionen genomförde 2008 granskningen *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena* (RiR 2008:2). För att nuvarande system ska vara långsiktigt hållbart, ansåg Riksrevisionen att statens insatser måste förändras på flera punkter. Inom ramarna för sitt överinseendeuppdrag borde Riksantikvarieämbetet:

- ge ut föreskrifter och allmänna råd angående tillsyn och tillståndsgivning på det kyrkoantikvariska området,
- ta fram vägledning för och följa upp länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad, och
- följa upp länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena.

Riksrevisionen ansåg vidare att regeringen borde beakta ett antal faktorer inför översynen av överenskommelsen med Svenska kyrkan, det vill säga kontrollstationen 2009. De faktorer som borde beaktas var att:

- det fanns församlingar som saknar möjlighet att utnyttja kyrkoantikvarisk ersättning då de inte har möjlighet att stå för egenfinansieringen,
- förekomsten av betydande regionala skillnader vad gäller församlingarnas benägenhet att söka ersättning,
- omotiverat stora skillnader mellan hur mycket ersättning stiftet får per skyddad kyrka, och
- avsaknaden av en nationell sammanställning av de antikvariska behoven.

Riksantikvarieämbetet fick inför förra kontrollstationen ett regeringsuppdrag som liksom det nuvarande innebar att analysera och redovisa effekterna av den kyrkoantikvariska ersättningen för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Riksantikvarieämbetet identifierade två av staten eftersträfvade effekter med den kyrkoantikvariska ersättningen, dels ett bevarat kulturarv, dels ett breddat ansvarstagande. Viktiga slutsatser som Riksantikvarieämbetet drog var att den kyrkoantikvariska ersättningen har avgörande betydelse för att nödvändig vård och underhåll ska komma till stånd och att hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen satt förvaltningsfrågorna i fokus på samtliga nivåer inom Svenska kyrkan. Riksantikvarieämbetet lyfte också fram ett antal konkreta åtgärder för att inom det befintliga systemet uppnå större effekt/måluppfyllelse och slutligen pekades ett par problemområden ut vilka särskilt borde observeras avseende påverkan på bruket och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena.

I regeringens skrivelse *Kyrkoantikvariska frågor* (skr. 2008/09:22) redovisas hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och vilka resultat som har uppnåtts under perioden 2000–2009. Skrivelsen behandlar också tillståndsgivning och tillsyn, registerfrågor, tillgänglighet till kyrkliga kulturminnen och brottslighet kopplad till dessa, samarbete mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet samt kompetens- och kunskapsfrågor. Regeringen gör i skrivelsen bedömningen att den kyrkoantikvariska ersättningen har fördelats i enlighet med de principer som slagits fast i samband med relationsändringen mellan staten och kyrkan. Den kyrkoantikvariska ersättningen bedöms ha en stor betydelse för bevarandet av det kyrkliga kulturarvet.

Under 2012 har Svenska kyrkan genomfört ett projekt om förbättrad hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen. Projektet resulterade i rapporten *Effektiv kyrkoantikvarisk ersättning – slutrapport över nationellt projekt om förbättrad hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen*. Riksantikvarieämbetet har erhållit ett arbetsexemplar daterat 2013-02-28 inför genomförandet av regeringsuppdraget. Rapporten lyfter fram ett antal utvecklingsområden gällande hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Slutsatserna i projektrapporten, och delvis också rekommendationerna, sammanfaller med de som Riksantikvarieämbetet kommer fram till i föreliggande rapport.

Statistik som visar utfall och läge

Svenska kyrkan ska enligt överenskommelsen med staten följa upp fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Av redovisningen ska bland annat framgå hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och vilka resultat som uppnåtts. Redovisningen ska göra det möjligt att följa upp och utvärdera den kyrkoantikvariska ersättningen från såväl ekonomisk som antikvarisk synvinkel. De rapporter som Svenska kyrkan årligen lämnat till regeringen kan huvudsakligen betecknas som uppföljningar även om inslag av utvärderande karaktär förekommer.

För den ekonomiska hanteringen och redovisningen av förbrukat anslag använder Svenska kyrkan ett projekthanteringssystem (PHS). Datasystemet används som administrativt verktyg mellan stiftet och kyrkans nationella nivå. Genom uttag av data ur systemet är det möjligt att sammanställa underlag och rapporter för olika syften. PHS används rutinmässigt till exempel i samband med beslut till ramfördelning samt till de redovisningar som årligen lämnas till regeringen.

Uppgifter om kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser samlas i Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister. I kyrkobyggnadsregistret finns bland annat uppgifter om

lagskydd, ägare, antagen vård- och underhållsplan och om objektet är tillgänglighetsanpassat.

Fastighetsenkäten är kopplad till de ekonomiska enheternas årliga ekonomiska redogörelser. Bland de data som samlas in ingår bland annat uppgifter om kyrkornas bruk och tillgänglighet.

För arbetet med denna rapport har Riksantikvarieämbetet varit beroende av statistiska uttag och rapporter från Svenska kyrkan. Den källfil som Riksantikvarieämbetet haft tillgång till från PHS är daterad 2013-02-07. Samtliga projekt som anges som utbetalade i denna fil har Riksantikvarieämbetet inkluderat i redovisningen av den kyrkoantikvariska ersättningens användning, förbrukning och uppnådda effekter.

Det kyrkoantikvariska ersättningssystemet

Statens intentioner med den kyrkoantikvariska ersättningen

Den kyrkoantikvariska ersättningen är ett direkt resultat av relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan den 1 januari 2000. En övergripande målsättning för den kyrkoantikvariska ersättningen är att de ekonomiska förutsättningarna för vården av de kyrkliga kulturvärdena inte ska försämrats till följd av relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Genom tillkomsten av den kyrkoantikvariska ersättningen bedömde regeringen att förutsättningarna fanns för Svenska kyrkan att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena och *därmed leva upp till de krav som följer av kulturminneslagens bestämmelser.*

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) omfattar kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier. Kyrkobyggnader enligt kulturminneslagen är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Av kulturminneslagen framgår att de kyrkliga kulturminnena i sin helhet har sådana kulturhistoriska värden att det i likhet med fasta fornlämningar är relevant med generella skyddsbestämmelser. För de kyrkobyggnader som är äldre än 1940 och ett urval av yngre kyrkobyggnader, gäller dessutom tillståndsplikt, det vill säga att alla väsentliga ändringar måste godkännas av länsstyrelsen. För ändringar av begravningsplatser gäller motsvarande åldersgräns. Församlingarna är dessutom enligt kulturminneslagen skyldiga att föra en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. Ett antal specificerade åtgärder då det gäller de kyrkliga inventarierna är tillståndspliktiga.

I propositionen *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* (prop. 1998/99:38) lyfts det stora allmänna intresset av att det kyrkliga kulturarvet bevaras för framtiden. Här förtydligas också villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen:

- Den statliga ersättningen till Svenska kyrkan ska endast avse sådan egendom som för närvarande definieras som kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturminneslagen.

- Den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd bara för den del av kostnaderna för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena som är en följd av kulturminneslagens bestämmelser, det är med andra ord fråga om sådana extrakostnader, så kallade antikvariska merkostnader eller kulturhistoriska överkostnader, som uppkommer på grund av kulturhistoriska hänsynstaganden.

Vidare anges att ersättningen:

- inte är avsedd för övriga kostnader för de kyrkliga kulturminnena och inte heller för förvaltning av annan kyrklig egendom, för att bedriva verksamhet eller för administration,
- inte får användas för åtgärder som står i konflikt med kulturminneslagens bestämmelser, och
- inte får bli en komponent i ett inomkyrkligt ekonomiskt utjämningsystem.

Statens och Svenska kyrkans överenskommelse om användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen

I Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan behandlas bland annat Svenska kyrkans förvaltningsansvar samt tillgängligheten till det kyrkliga kulturarvet. Överenskommelsen löper tillsvidare.

Under överenskommelsens löptid ska kontrollstationer läggas in. Den första kontrollstationen inföll år 2009, efter det ska kontrollstationer infalla vart femte år. Vid varje kontrollstation ska frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena analyseras, och en uppföljning och utvärdering av de resultat som uppnåtts ska redovisas. Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturvärdena på något väsentligt sätt har minskat ska den kyrkoantikvariska ersättningen reduceras. Inför varje kontrollstation ska Svenska kyrkan ta fram ett underlag som ska ligga till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna. Underlaget ska enligt överenskommelsen lämnas till regeringen senast den 30 juni året före det att en kontrollstation infaller.

Roller och ansvar

Svenska kyrkan

Svenska kyrkan svarar för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen. Svenska kyrkan på nationell nivå beslutar om en ramfördelning mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelning inom sitt område. Anledningen till att ett inomkyrkligt fördelningssystem valdes i samband med ersättningens införande var bland annat att man ansåg att det måste beaktas att det är Svenska kyrkan som ansvarar för att de kyrkliga kulturminnena vårdas och underhålls enligt kulturminneslagens bestämmelser. Detta ansvar ansågs vara en utgångspunkt för hur Svenska kyrkan förvaltar egendomen. Stor vikt lades vid nödvändigheten av att upprätta vård- och underhållsplaner som sträcker sig över längre tidsperioder samt att med god framförhållning planera större renoveringar och restaureringar. Om ersättningen fördelades genom Svenska kyrkan skulle sådan planering och prioritering som är en förutsättning för att vård och underhåll bedrivs på ett ändamålsenligt och rationellt sätt underlättas. En övervägande del av remissinstanserna uttalade ett stöd för denna fördelningsmodell, däribland även Riksantikvarieämbetet. En förutsättning för att Svenska kyrkan ska ha ansvaret är givetvis att fördelningen sker i enlighet med de villkor som staten ställt upp för ersättningen, i annat fall kan det bli aktuellt att på nytt överväga frågan.

De statliga myndigheterna

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna arbetar på uppdrag av regeringen med att tillvarata allmänhetens intresse av att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas med hänsyn till de kulturhistoriska värdena. 4 kap. kulturminneslagen liksom den därtill knutna kyrkoantikvariska ersättningen syftar till att tillvarata och bevara kulturhistoriska värden. I samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan gjordes ett tillägg till 4 kap. kulturminneslagen, 16 §, i vilken det sägs att:

Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan beslutar om fördelning av ersättningen mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelningen inom sitt område. Riksantikvarieämbetet skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet.

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen ska alltså på nationell och regional nivå ges möjlighet att påverka fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, så att den får den effekt som regering och riksdag eftersträvat.

Samverkan: Centrala och regionala samrådsgrupperna

Staten och Svenska kyrkan ska enligt överenskommelserna mellan parterna samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller det kyrkliga kulturarvet. Det ska finnas samrådsgrupper på central nivå samt en regional samrådsgrupp i varje stift. I den centrala samrådsgruppen finns representanter för Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan på nationell nivå samt Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation. I de regionala samrådsgrupperna finns representanter för stiftet, församlingarna/samfälligheterna, länsstyrelsen och läns-/stadsmuseum.

Centrala samrådsgruppen ska fungera som ett forum mellan Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan för kunskaps- och erfarenhetsutbyte i frågor som rör det kyrkliga kulturarvet.

De regionala samrådsgrupperna ska precis som den centrala samrådsgruppen fungera som forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Särskilt viktiga arbetsuppgifter för de regionala samrådsgrupperna är kunskapsuppbyggnad och spridning av information inom stiftet/länet.

Den centrala samrådsgruppen har under perioden 2001–2013 anordnat en årlig konferens om det kyrkliga kulturarvet i samverkan med de regionala samrådsgrupperna.

Grunder för fördelningen

De grundläggande principerna för användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen framgår ovan. Fördelningsgrunderna i övrigt berörs i mycket översiktliga ordalag i förarbetena. I prop. 1998/99:38 sägs att frågan om en åtgärd bör berättiga till ersättning och i sådana fall hur stor del av kostnaden som kan komma att anses vara en följd av kulturhistoriska hänsynstaganden måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Vidare sägs att den närmare bedömningen måste göras av det fördelande organet, men att de synpunkter som lämnas av de antikvariska myndigheterna inför beslutet måste tillmätas stor betydelse.

Kyrkofondens styrelse antog 2001-03-15 *Villkor och allmänna råd* till fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Dessa villkor har vid ett flertal tillfällen reviderats, senast 2012-09-24. I det inledande villkoret beskrivs Svenska kyrkans målsättning med den

kyrkoantikvariska ersättningen under rubrikerna *Största möjliga kulturarvsnytta*, *Kyrkorna ska vara öppna och tillgängliga* och *Förståelse och respekt i samverkan*. I samma villkor anges att kyrkoantikvarisk ersättning är avsedd för kostnader i arbetet med att upprätthålla och tillgängliggöra de lagskyddade kyrkomiljöernas kulturvärden. Ersättningen ska fördelas så att de kyrkliga kulturvärdena förvaltas och tillgängliggörs på ett långsiktigt hållbart vis och att därigenom största möjliga kulturarvsnytta uppnås. I de efterföljande kapitlen behandlas villkor avseende vilka objekt och åtgärder som är berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning, handläggning och samråd samt ekonomihantering, arkiv och redovisning av ersättningens fördelning och effekter.

Kulturhistoriskt motiverade kostnader

I 4 kap. 16 § kulturminneslagen anges att Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för *kulturhistoriskt motiverade kostnader* i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Vad kulturhistoriskt motiverade kostnader skulle kunna vara förtydligas inte i lagtexten.. I propositionen sägs dock att ersättningen ska ses som en kompensation för begränsningar i möjligheterna att förfoga över egendomen och för extrakostnader som uppstår till följd av de generella skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen. Vidare sägs att om endast de kulturhistoriska värdena motiverar ett bevarande kan undantagsvis ersättning lämnas för driftskostnader..

I de nu gällande *Villkoren och allmänna råden* från 2012-09-12 anges hur stor andel av kostnaden som får ersättas av kyrkoantikvarisk ersättning styrs av åtgärdens karaktär, kulturarvsnyttan med åtgärden samt den förvaltande församlingens kulturarvsansvar. I de tidigare *Villkoren och allmänna råden* daterade 2006-06-07 finns ett kapitel om kulturhistoriskt motiverade kostnader där det anges att vägledande för fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning ska vara att den ska göra största möjliga bevarandeeffekt. Vad som är kulturhistoriskt motiverade åtgärder och vilken procentandel av kostnaderna för dessa som ska ersättas ska ses ur ett helhetsperspektiv där förvaltarens hela åtagande för vård av skyddad egendom och målet för förvaltningen på lång sikt vägs in. Detta kräver aktiva planeringsinsatser på alla nivåer i systemet.

Enligt prop. 1998/99:38 bör inte det förvaltande organets ekonomiska förutsättningar tillmätas betydelse vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Ersättningen får inte bli en komponent i det inomkyrkliga utjämningsystemet. Svenska kyrkan tolkar i de tidigare *Villkoren och allmänna råden* daterade 2006-06-07 att utjämning inte får bli ett argument vid fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning, utan att det enbart är kulturmiljömotiv som skall styra fördelningen, och att ersättning skall beviljas med sådant belopp att största

möjliga kulturnytta uppnås. Detta kan i sin tur innebära avvägningar som ändå påverkas av församlingarnas helhetssituation, inte bara det enskilda vårdobjektet. Ersättnings storlek beror på den kulturhistoriska nyttan med arbetena, högre ersättning för sådant som måste åtgärdas med hög kulturhistorisk prioritet och då kraven på bevarande är högt, lägre ersättning för "nyttiga" åtgärder som ändå har kulturmiljönytta.

Begreppet kulturhistoriskt motiverade kostnader återfinns även i Förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. I *Anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård – en handbok för länsstyrelsens handläggning* exemplifieras vad som kan betraktas som kulturhistoriskt motiverade kostnader och hur storleken av eventuellt bidrag kan beräknas. Som kulturhistoriskt motiverade kostnader anses bland annat kostnader för antikvariskt medverkan, överloppsbebyggelse, överstora ytor, byggnadsdelar och byggnadsdetaljer utan praktisk funktion, antikvarisk lämplig teknik/metod och anpassade installationer kunna räknas. Vid beräkning av storleken av den antikvariskt motiverade kostnaden jämförs kostnaden för ett antikvariskt lämpligt utförande med ett standardutförande enligt till exempel krav i plan- och bygglagen.

Riksantikvarieämbetets iakttagelser

Den period som nu kan utvärderas gäller fördelningen och utbetalningen av kyrkoantikvarisk ersättning under åren 2002–2012. Riksantikvarieämbetet har dock efter synpunkter från Svenska kyrkan valt att lyfta in fördelningen för 2013 i rapporten då denna visar på en del trendrott gentemot den tidigare fördelningen över landet. Då det gäller att visa hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och vilka konkreta resultat som har uppnåtts är Riksantikvarieämbetet beroende av den statistik och rapporter som Svenska kyrkan ansvarar för.

Det är av flera skäl svårt att utvärdera effekterna av den kyrkoantikvariska ersättningen för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Vid en effektutvärdering mäts effekterna utifrån ett utgångsläge, innan åtgärderna tagit sin början. Något sådant mätbart utgångsläge finns inte då det gäller det kyrkoantikvariska området, men enligt prop. 1998/99:38 var de kyrkliga kulturminnena i gott skick vid relationsändringen. Ett flertal större satsningar och arbetsmarknadsåtgärder hade då nyligen genomförts, framförallt det så kallade miljardprogrammet 1998–2000 som i stor utsträckning ägnades kyrkliga vård- och underhållsarbeten. Detta var också ett av skälen till att riskdagen beslutade om en successiv upptrappning av den kyrkoantikvariska ersättningen, från 50 miljoner kronor år 2002 till 460 miljoner kronor år 2009.

En allmän redogörelse för vilka typer av objekt och åtgärder som ersättningen gått till samt hur de fördelar sig regionalt är inledningsvis nödvändig. Redogörelsen utgår dels från *Svenska kyrkans redovisning för år 2011 angående det kyrkliga kulturarvet och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen*, dels från statistikuttag från PHS och Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister. Redovisningen innehåller framförallt en sammanställning över fördelade och redovisade medel under hela undersökningsperioden, det vill säga 2002–2012.

Översiktlig redovisning av ersättningens fördelning 2002–2012

Under perioden 2002–2012 har totalt 2,73 miljarder kronor i kyrkoantikvarisk ersättning utbetalats till stift, samfälligheter och församlingar. Till nationell nivå har motsvarande 36,5 miljoner kronor betalats ut.

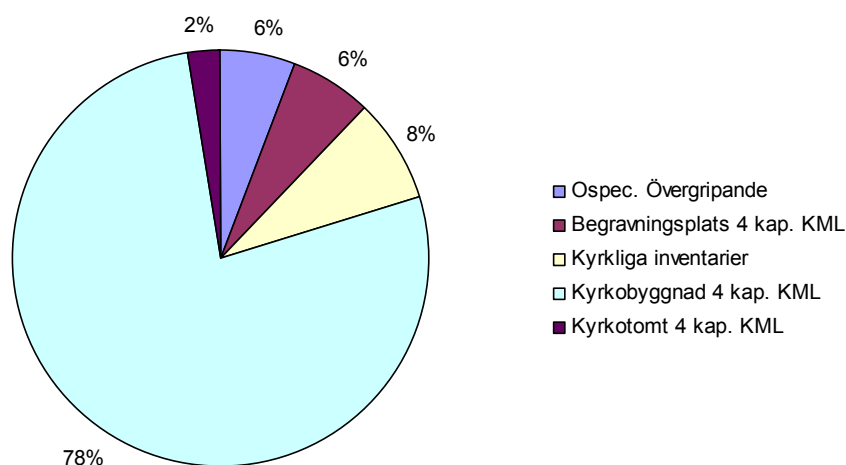
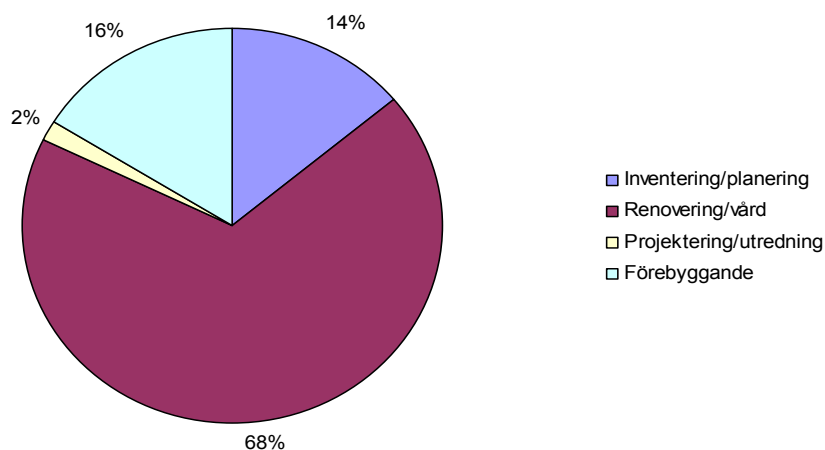


Fig. 1: Fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2012. Diagrammet visar den procentuella andelen av totalt utbetalat belopp per objektskategori. Källa: Utdrag ur PHS daterat 2013-02-07.

Som framgår av figur 1 har den övervägande delen av ersättningen som betalats ut på stiftsnivå gått till åtgärder på kyrkobyggnader, som också är de mest komplexa objekten i förvaltningshänseende. Av *Villkor och allmänna råd* daterade 2012-09-24 framgår att kyrkoantikvarisk ersättning i första hand ska utgå till de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som byggts eller anlagts före utgången av år 1939 eller är skyddade enligt särskilt beslut av Riksantikvarieämbetet. Yngre objekt är endast underordnade en generell hänsynsregel i 4 kap. 2 § kulturminneslagen och till dessa bör ersättning endast utgå i undantagsfall och på direkt tillstyrkan av länsstyrelsen. 3,7 miljoner kronor har under perioden 2002–2012 betalats ut till sådana yngre objekt och då framförallt för inventering och planering på förvaltningsnivå.

Då det gäller begravningsplatser har huvudmannen för begravningsverksamheten rätt att täcka kostnaderna för vård och underhåll genom begravningsavgiften, som betalas av alla oavsett tro och medlemskap i religiöst samfund. I det allmänna förvaltningsansvaret för begravningsplatserna ingår att sköta dem på ett sätt som är förenligt med kulturminneslagen. Enligt *Villkor och allmänna råd* daterade 2012-09-24 bör kyrkoantikvarisk ersättning endast utgå för åtgärder på begravningsplatser då det rör sig om mycket höga kulturhistoriska värden som kräver särskilt höga vårdkostnader.



Stift	Inventering / planering	Renovering/vård	Projektering/utredning	Förebyggande	Antikvarisk kontroll / Information	Totalt tkr
Uppsala	20 179	147 085	5 837	80 896	188	254 185
Linköping	35 092	177 392	2 386	52 367	5 426	273 405
Skara	35 920	190 160	2 876	37 431	45	266 432
Strängnäs	22 033	125 259	5 022	37 984	318	190 616
Västerås	13 891	153 299	4 801	44 389	100	216 480
Växjö	52 142	184 656	11 631	29 695	434	278 558
Lund	40 897	168 909	2 458	25 802		238 066
Göteborg	37 294	278 785	4 185	20 224	1 982	342 470
Karlstad	15 809	74 624	279	25 322		116 034
Härnösand	15 918	92 308	609	8 748		117 583
Luleå	13 066	46 710	1 020	1 690	439	62 925
Visby	16 965	202 723	1 299	20 180	554	241 721
Stockholm	17 920	109 697	1 751	5 056	150	134 574
Totalt tkr	337 126	1 951 607	44 154	389 784	10 378	2 733 049

Fig 2: Utbetalad kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2012. Diagrammet visar den procentuella andelen av totalt utbetalat belopp per åtgärdskategori. Tabellen visar utbetalad kyrkoantikvarisk ersättning per åtgärder och stift. Källa: Utdrag ur PHS daterat 2013-02-07.

Posten ospecificerat/övergripande i figur 1 utgörs främst av stifts- eller förvaltningsövergripande inventering/planering, men även information, projektering/utredning och i viss mån stiftens eget arbete med ersättningen (se vidare nedan).

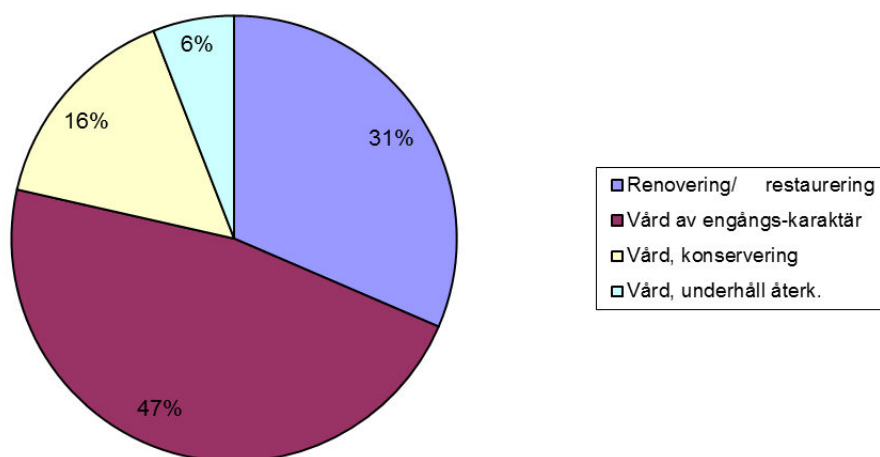
Vid registrering i PHS sker en grov indelning av åtgärderna i inventering/planering, renovering/vård, projektering/utredning, förebyggande, antikvarisk kontroll och information. För perioden 2002–2012 ser fördelningen per åtgärd ut enligt figur 2. Åtgärdskategorierna antikvarisk kontroll och information är så små i förhållande till det totala utbetalade beloppet att de inte redovisas i diagrammet.

Den övervägande delen av ersättningen har i enlighet med statens intentioner gått till insatser för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (68%). Den näst största posten (16%) utgörs av insatser av förebyggande karaktär. Jämfört hur det såg ut 2008 så har den procentuella andelen av utbetald ersättning för vård och underhåll ökat med 4 % och andelen för inventering/planering minskat med 9 %.

I åtgärdskategori förebyggande ryms såväl larminstallationer som nya värmesystem och åtgärder för förbättrad förvaring och skydd av kulturhistoriskt värdefulla inventarier. För dessa förebyggande åtgärder har oftast den kulturhistoriskt motiverade kostnaden beräknats vara högre än för vårdåtgärder. Genomsnittligt har ersättning betalats ut med 54 % av den redovisade kostnaden för förebyggande åtgärder, att jämföra med 46 % för vårdåtgärder.

Av figur 3 framgår fördelningen av de 1,93 miljarder kronor som gått till konkreta vård- och underhållsåtgärder på kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier.

Den kyrkoantikvariska ersättningens totala fördelning till stiftet fram till och med 2013 års ram framgår av figur 4. Genom att fördelningen slagits ut på de skyddade kyrkornas area erhålls ett jämförbart mått på fördelningen till stiftet. Fördelningen av ersättningen är ojämn mellan stiftet och särskilt sett per kvadratmeter skyddad kyrka. Jämför man hur fördelningen per kvadratmeter skyddad kyrka och stiftet föll ut inför den förra kontrollstationen och till och med fördelningen av ramår 2013 så följer de flesta stiftet kurvan sedan 2009, se figur 5. Några avvikelser att notera finns dock. Uppsala, Linköping och Lunds stift ökar något mer än övriga stift i total utbetald kyrkoantikvarisk ersättning per kvadratmeter skyddad kyrka medan Karlstad, Härnösand och Luleå minskar. De bakomliggande faktorerna för den senare minskningen är viktiga att analysera.



Stift	Renovering/ restaurering	Vård av engångs- karaktär	Vård, konservering	Vård, underhåll återk.	Vård, drift	Vård, övrigt	Totalt
Uppsala	58 758	39 947	28 613	17 995		1 772	147 085
Linköping	52 515	70 273	34 555	19 760		289	177 392
Skara	24 216	134 382	28 794	2 131	615	22	190 160
Strängnäs	24 176	67 406	24 213	7 610		1 854	125 259
Västerås	15 634	112 271	19 264	6 130			153 299
Växjö	74 890	70 174	27 647	11 637		308	184 656
Lund	105 749	40 543	21 055	1 173		389	168 909
Göteborg	21 853	185 898	54 935	14 780	129	1 190	278 785
Karlstad	23 543	36 733	4 423	9 877		48	74 624
Härnösand	7 785	66 939	17 275	309			92 308
Luleå	21 987	11 695	1 709	11 319			46 710
Visby	122 866	47 090	31 847	750	170		202 723
Stockholm	57 819	31 691	8 312	11 245		630	109 697
Totalt	611 791	915 042	302 642	114 716	914	6 502	1 951 607

Fig 3: Utbetalning kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2012. Tabellen visar fördelning till konkreta vårdåtgärder per åtgärdstyp och stift. Diagrammet visar den procentuella andelen av total ca 1,93 miljarder kronor, fördelat på åtgärdstyp. Åtgärdstyperna vård, drift och vård, övrigt utgår i diagrammet då de utgör mindre än 0,5 % vardera. Källa: Utdrag ur PHS daterat 2013-02-07.

Stift	Förbrukning, ramår 2002-2010 enl. bokslut	Beviljat att utnyttja 2012 av ramar 2010 och tidigare	Ram för 2011, disponibelt 2011-2012	Ram för 2012, disponibelt 2012-2013	Ram för 2013, disponibel 2013-2014	Summa utbetald och disponibel ram	Kvm skyddad kyrka	KAE/kvm skyddad kyrka 2002-2008	KAE/kvm skyddad kyrka 2002-2013
Uppsala	154 280	6 414	40 900	36 500	70 700	308 794	109 309	1 134	2 921
Linköping	191 476	1 091	44 900	45 300	57 700	340 467	118 554	1 177	2 915
Skara	181 407	6 220	38 300	54 400	63 000	343 327	111 240	1 425	3 033
Strängnäs	123 356	15 543	27 700	56 300	33 800	256 699	73 456	1 390	3 106
Västerås	161 238	0	27 500	32 900	39 500	261 138	87 563	1 443	2 868
Växjö	199 117	22 594	32 700	60 800	31 800	347 011	137 526	1 255	2 389
Lund	155 785	14 839	47 300	41 300	99 800	359 024	183 450	717	1 834
Göteborg	221 941	11 330	64 100	53 700	54 400	405 471	142 255	1 265	2 754
Karlstad	72 461	7 242	17 400	16 300	19 400	132 803	68 609	967	1 911
Härnösand	82 296	2 146	21 900	9 600	24 300	140 242	75 474	1 008	1 898
Luleå	46 469	2 089	8 700	14 800	12 300	84 358	53 914	988	1 481
Visby	156 830	2 025	62 200	400	55 700	277 155	31 259	3 918	9 811
Stockholm	100 855	2 019	19 700	40 300	28 700	191 574	60 673	1 341	2 682
Centralt	23 947	3 675	8 700	7 565	8 722	52 609	0	0	0
Summa utbetalningar	1 871 458	97 227	462 000	470 165	599 822	3 500 672	1 253 282	1 224	2 793

Fig. 4: Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2013, fördelade medel och ram till och med ramår 2013. Fördelning på stift (tkr) och kvm skyddad kyrka (kronor). Utbetalning mot ram sker under två år, senare utbetalning kan medges. I kolumn "Beviljat att utnyttja 2012 av ramar 2010 och tidigare" framgår ungefärligt belopp som kan komma att få utbetalas 2011 av äldre ramar. Källa: Svenska kyrkans redovisning för år 2011 angående det kyrkliga kulturarvet och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen samt Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2013. Beslutsunderlag till kyrkostyrelsen 2012-06-13.

Den ojämna fördelningen har uppmärksammats tidigare av såväl Riksrevisionen och Riksantikvarieämbetet som Svenska kyrkan. De stift som beviljats höga ersättningsbelopp är de som ansöker mest och skillnaderna stift emellan har inte utjämnats i någon större omfattning över tiden. Visby stift har beviljats mest kyrkoantikvarisk ersättning med 9 811 kronor per kvadratmeter skyddad kyrka medan Luleå stift beviljats minst med 1 481 kronor per kvadratmeter skyddad kyrka. Övriga stift ligger mellan 1 834 kronor och 3 106 kronor.¹

Svenska kyrkan beskriver i sin redovisning för 2008 de förhållanden som antas ligga bakom avvikelserna i fördelningen mellan Lunds och Visby stift. I Visby är det fråga om en mycket effektiv inventering och planering av vårdinsatser, och en genomsnittligt hög ersättningsprocent. Stiftsöverblicken är god, stiftet är litet och stiftets kyrkor och kyrkomiljöer är av dokumenterat högt kulturhistoriskt värde. I Lunds stift är förhållandena annorlunda. Stiftet har ett mycket stort antal kyrkor, varför stiftsöverblicken kan anses mindre god. Vård- och underhållsplanering har prioriterats, men genom den valda metoden och det stora antalet kyrkor har planeringen tagit tid. Konkreta insatser har fått avvakta och har i flera fall inte bedömts lika av stift och länsstyrelse, varför det ansökta rambeloppet kommit att bli lågt.

Riksrevisionen gör en delvis annan bedömning av orsakerna till den ojämna fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning i sin rapport *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena*. De påtalar framförallt bristande funktioner i det statliga systemet. Länsstyrelserna gör sinsemellan olika bedömningar av projektens prioritet och antikvariska merkostnader. Samma typ av åtgärder kan därför ge olika ersättningsnivåer, vilket för den enskilda församlingen/samfälligheten framstår som oförutsägbart och otillfredsställande. Riksrevisionen menar att Riksantikvarieämbetet på ett tydligare sätt bör vägleda länsstyrelserna så att en större ensning över landet uppnås.

Svenska kyrkan har under de senare åren vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med den ojämna fördelningen över landet. Bland annat har man sett över *Villkor och allmänna råd* för att skapa tydligare och mer transparenta villkor som tillämpas lika över landet med mer enhetliga prioriteringar och fördelningar till de kyrkoantikvariska projekten.

¹ Svenska kyrkan använde tidigare måttet *antal skyddade kyrkor* för långsiktiga behov av medel i de olika stiftet. Av intresse är också kyrkornas storlek och måttet *kvadratmeter skyddad kyrka* infördes. Dessa två mått är i stort sett samstämmiga på stiftsnivå. Andelen av antal skyddade kyrkor respektive kvadratmeter skyddad kyrka skiljer sig som mest med 3 %, vilket gäller Skara stift där kyrkorna genomsnittligt är jämförelsevis små.

Svenska kyrkan har i sina årliga rapporter till regeringen beskrivit förbrukningstakten av den kyrkoantikvariska ersättningen. Förbrukningen har under hela perioden 2002-2012 släpat efter och var 2010 som lägst 79,3 % mot det totala anslaget. År 2011 vändes den negativa trenden och vid utgången av 2012 var förbrukningen uppe i 84 % av det totala anslaget. Svenska kyrkan bedömer själva att nyttjandegraden kommer öka även under kommande år. Orsakerna till att förbrukningstakten ökat analyseras och redovisas inte i Svenska kyrkans rapport. Riksantikvarieämbetet noterar dock att Svenska kyrkan i sin rapport till regeringen för 2010 anger att de har för avsikt att höja ersättningsnivåerna som vid det tillfället låg på drygt 50 % av totalkostnaden för samtliga projekt.

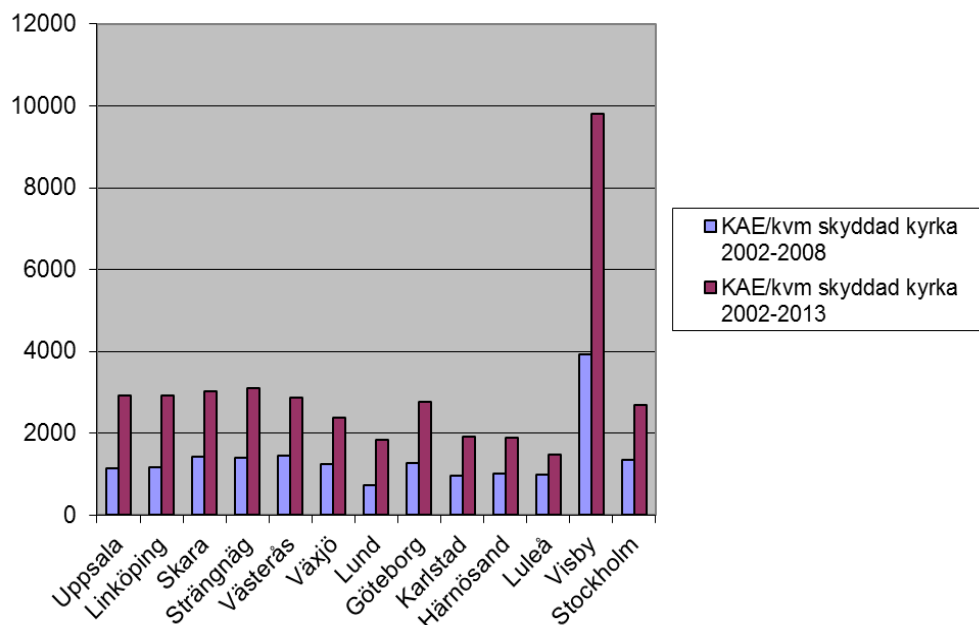


Fig. 5: Fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning per kvadratmeter skyddad kyrka och stift.

Diagrammet visar fördelningen inför kontrollstationen 2009 och fördelningen till och med ramår 2013.

Källa: Svenska kyrkans redovisning för år 2011 angående det kyrkliga kulturarvet och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen samt Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2013.

Beslutsunderlag till kyrkostyrelsen 2012-06-13.

Vård- och underhållsplanering

Såväl Svenska kyrkan som Riksantikvarieämbetet har sedan införandet av den kyrkoantikvariska ersättningen betonat vikten av långsiktig planering. Detta framgår av såväl Svenska kyrkans rapporter till regeringen som av Riksantikvarieämbetets årliga yttranden över fördelning av ram. I yttrandet inför fördelning av 2012 års ram betonar Riksantikvarieämbetet vikten av långsiktig planering och att den kyrkoantikvariska ersättningen styrs till åtgärder som på sikt gynnar de kyrkliga kulturminnena och inte bara till de omedelbara behoven. För att kunna göra det krävs överblick av vårdbehovet på såväl stiftsnivå som nationell nivå.

Enligt Svenska kyrkans villkor för kyrkoantikvarisk ersättning får ersättning beviljas till kulturhistoriskt motiverade kostnader för åtgärder som ingår i en långsiktig vård- och underhållsplan. Planen ska vara utformad så att vård och förvaltning kan planeras med god framförhållning. Planen ska vara antagen av kyrkorådet och registrerad i kyrkobyggnadsregistret. I de tidigare *Villkoren och allmänna råden* till kyrkoantikvarisk ersättning reviderade 2006-06-07 utvecklades syftet med villkoret om vård- och underhållsplaner.

Bestämmelsen syftade till

- att gynna en ekonomiskt och kulturhistoriskt förmånlig långsiktig planering av vård och underhåll,
- att i planerad form skilja ut vilka insatser som skall betecknas som ersättningsgrundande antikvariska kostnader och vad som är normalt löpande underhåll till vilket ersättning inte kan medges, och
- att möjliggöra en prioritering av vad som är kulturhistoriskt motiverade kostnader på en vidare bas än en enskild byggnad eller enskilt objekt. En församlings hela skyddade fastighetsbestånd bör ingå, så att kulturhistoriska prioriteringar kan ske med hänsyn till de långsiktiga avsikterna med varje enskilt objekt.

För att tydliggöra och förbättra förutsättningarna för församlingarna att förvalta de kyrkliga kulturminnena och samtidigt stärka länsstyrelserna i sitt arbete med tillsyn och tillståndsgivning beslutade Riksantikvarieämbetet om verkställighetsföreskrifter för 4 kap. kulturminneslagen den 26 mars 2012. I dessa föreskriver Riksantikvarieämbetet att ägare till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser enligt 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ kulturminneslagen ansvarar för att det finns en vård- och underhållsplan för dessa objekt. Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Såväl sedvanligt

underhåll som tillståndspliktiga åtgärder enligt 4 kap. 3 och 13 §§ kulturminneslagen ska framgå av planen. Revidering ska ske med intervall om högst tio år och länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över planen.

I Svenska kyrkans rapporter till regeringen för de senaste åren påtalas att en central del av Svenska kyrkans arbete med kulturarvsfrågorna på stifts- och nationell nivå handlar om att fördjupa kunskapen och överblicken över det kyrkliga kulturarvet, att identifiera och analysera vilka resursbehov som finns på kort och lång sikt samt att styra användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen så att den leder till största möjliga kulturmiljönytta.

Framtagna planeringsunderlag, vård- och underhållsplaner samt stiftsövergripande inventeringar har bidragit till ökad framförhållning i förvaltarnas planering samt bättre och mer genomarbetade ansökningar i jämförelse med tidigare ansökningsår. Planeringen har också möjliggjort för stiftet att verka mer uppsökande gentemot de församlingar/samfälligheter som inte sökt eller sökt jämförelsevis lite kyrkoantikvarisk ersättning.

Riksantikvarieämbetet genomförde 2005 en utvärdering av arbetet med vård- och underhållsplaner på uppdrag av kyrkokansliet. Framtagna planer granskades utifrån bland annat innehåll, kvalitet och förankring hos det förvaltande organet. Rapporten konstaterar att vård- och underhållsplanernas innehåll och form varierar mellan stiftet vilket leder till att det är svårt att få en övergripande bild av vårdbehoven på såväl stifts- som nationell nivå. Det är av samma skäl inte heller möjligt att använda planerna för prioriteringar av angelägna åtgärder på nationell nivå. Endast i de fall där stiftet aktivt planerat och styrt upplägget av vård- och underhållsplaneringen är det enligt rapporten möjligt att använda framtagna planer för strategiska överväganden och stiftsvisa prioriteringar av framtida insatser. I slutet av rapporten ges ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet. I vilken mån dessa rekommendationer lett till justeringar i upplägg och innehåll av vård- och underhållsplanerna är okänt för Riksantikvarieämbetet, men problemet med bristande kunskap om vård- och underhållsbehovet kvarstår enligt den utvärdering *Effektiv kyrkoantikvarisk ersättning – slutrapport över nationellt projekt om förbättrad hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen* som Svenska kyrkan låtit göra 2012.

Av statistiken i kyrkobyggnadsregistret framgår att antalet skyddade kyrkor med antagen vård- och underhållsplan varierar kraftigt över landet, i Visby stift rör det sig om 25 % av kyrkorna medan det i Uppsala stift är 98 %. På nationell nivå är motsvarande siffra 74 %, se figur 6. Riksantikvarieämbetet anser det vara av största vikt att Svenska kyrkan undersöker vilka omständigheter som ligger bakom den dryga fjärdedel som inte tagit fram en vård- och underhållsplan och vad som krävs för att de objekt som omfattas av kulturminneslagen ska få det planeringsinstrument som behövs för ett långsiktigt bevarande.

Stift	Antal kyrkor m. antagen och i kyrkobyggnadsregistret registrerad vård- och underhållsplan	Procentuell andel av kyrkor m. antagen och i kyrkobyggnadsregistret registrerad vård- och underhållsplan
Uppsala	252	98 %
Linköping	208	90 %
Skara	310	82 %
Strängnäs	99	58 %
Västerås	153	95 %
Växjö	241	83 %
Lund	261	54 %
Göteborg	252	80 %
Karlstad	138	90 %
Härnösand	79	43 %
Luleå	103	80 %
Visby	24	25 %
Stockholm	61	55 %
Totalt	2181	74 %

Fig. 6: Antagna och i kyrkobyggnadsregistret registrerade vård- och underhållsplaner för kyrkobyggnader skyddade enligt 4 kap. 3 § kulturminneslagen. Källa: Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister, uttag 2013-03-05.

Svenska kyrkan har i samband med hearing över utkast till föreliggande rapport påpekat att siffran 74 % för antagna vård- och underhållsplaner är för låg. Enligt siffror från kyrkokansliet finns vård- och underhållsplaner för 2 888 kyrkobyggnader, det vill säga 98 % av det totala beståndet av skyddade kyrkobyggnader. Registrering av planerna i kyrkobyggnadsregistret släpar efter rejält, något som kyrkokansliet menar att de ska förbättra i framtiden.

Riksantikvarieämbetet väljer dock att redovisa de i kyrkobyggnadsregistret registrerade vård- och underhållsplanerna, då det är för dessa kyrkobyggnader det enligt *Villkor och allmänna råd* är möjligt att bevilja kyrkoantikvarisk ersättning.

Projekt på stifts- och nationell nivå

Till projekt på stiftsnivå har enligt PHS totalt 186, 4 miljoner kronor betalats ut fram till och med 2013-02-07. Av dessa har huvuddelen, 165,6 miljoner kronor, gått till inventering/planering på stiftsnivå, fördelningen per stift framgår av figur 7. Av resterande 20 miljoner har drygt hälften gått till ett brandskyddsprojekt i Strängnäs stift och olika inventeringar, information och en del vårdåtgärder.

Arbetet med stiftsövergripande projekt varierar stort i omfattning mellan stiftet, såväl i antal projekt som i summa beslutat anslag och utbetald kyrkoantikvarisk ersättning. Flest inventerings/planeringsprojekt har Växjö, Linköpings och Skara stift genomfört med mellan 29 och 42 projekt vardera, medan Lunds stift endast genomfört 4 projekt. Övriga stift ligger mellan 13 och 20 genomförda projekt.

Stiftsprojekten har generellt hög kostnadstäckning av kyrkoantikvarisk ersättning. För avslutade stiftsprojekt i kategorin planering/inventering är täckningsgraden av utbetald kyrkoantikvarisk ersättning 90 % av den totala kostnaden.

Kyrkokansliet har alltsedan 2002 ställt krav på att stiftsprojekt avrapporteras skriftligt, även om kravet att rapporten skulle tillställas kyrkokansliet inte fanns från början. Det ansågs tillräckligt att de fanns tillgängliga på stiftskanslierna.

Spridningen av projektresultat har sett olika ut beroende på projekt. Ibland har resultatet riktat sig direkt till församlingarn, medan det i andra fall har rört sig om en bredare målgrupp. Länsstyrelserna uppger att de i varierande omfattning får ta del av rapport från stiftsprojekten. Riksantikvarieämbetet har under perioden 2002–2012 delgivit ett fåtal rapporter, oftast har det handlat om projekt som resulterat i en tryckt publikation. Stiftsprojekt av allmänt intresse för kulturmiljövården har redovisats vid årliga samråd mellan Svenska kyrkan och kulturmiljövården. På nationell nivå avsattes under åren 2009–2012 kyrkoantikvarisk ersättning för en sammanställning och presentation av genomförda stifts- och nationella projekt. Någon sammanställning har ännu inte tagits fram.

Ekonomisk redovisning av nationella projekt har tillställts Riksantikvarieämbetet i en särskild sammanställning då de ej funnits registrerade i PHS tidigare. Utfall av beslutade och utbetalda medel för respektive ramår framgår av figur 8.

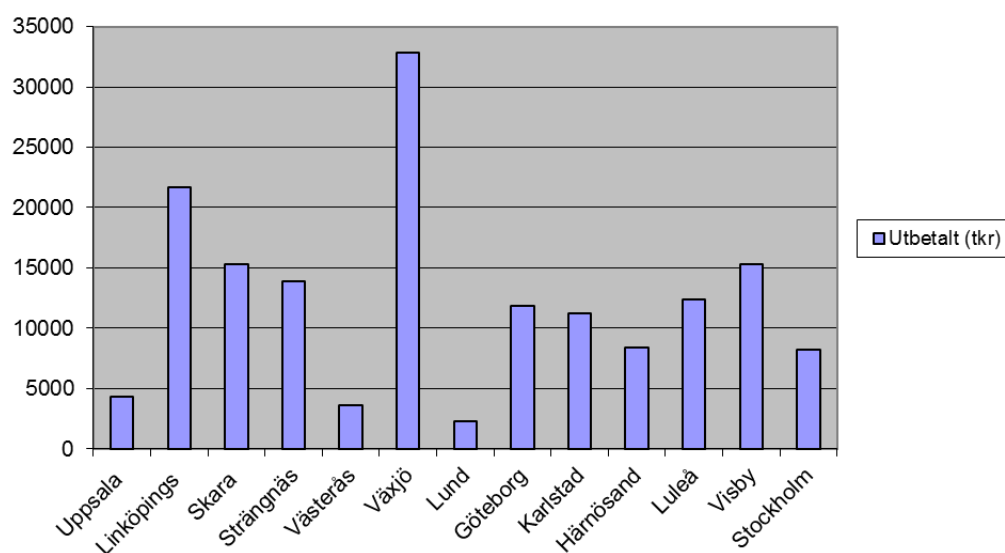
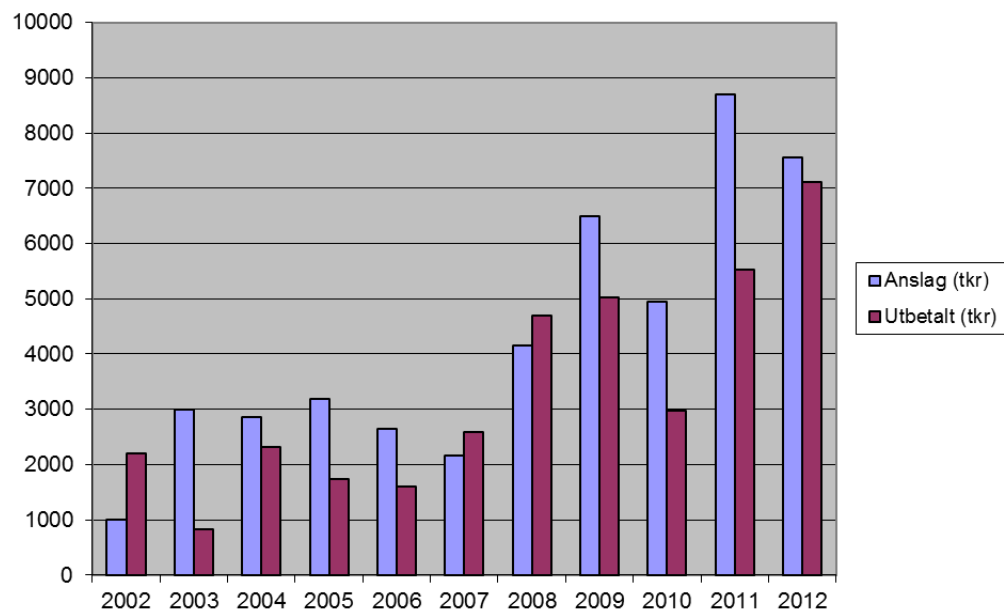


Fig. 7: Utbetalning av kyrkoantikvarisk ersättning till inventering/planering på stiftsnivå 2002–2012. Källa: Utdrag ur PHS daterat 2013-03-26.



Figur 8: Utfall av beslutat anslag och utbetald kyrkoantikvarisk ersättning för projekt på nationell nivå per ramår. Källa: Sammanställning från kyrkokansliet daterad 2013-03-26.

Det är en stor satsning med statliga medel på kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena som genomförts på nationell nivå. Vissa projekt är direkt knutna till antikvariska hänsyn i aktuella förvaltningsfrågor, andra är FoU-projekt som kan tillämpas först i ett senare skede.

Diskrepansen mellan beslutade och utbetalade medel (figur 8) har förklarats som framförallt avsaknad av personella resurser på kyrkokansliet. Bland de projekt som på grund av detta inte genomförts finns som Riksantikvarieämbetet ser det flera angelägna projekt. Bland annat den ovannämnda sammanställningen och presentationen av genomförda projekt, men också projekt som syftar till att följa upp de församlingar och samfälligheter som inte har upprättat vård- och underhållsplaner eller sökt kyrkoantikvarisk ersättning för vårdåtgärder.

De brister i rapporteringen av stiftsprojekten som påtalas ovan gäller även i stor utsträckning för de nationella projekten. Flera projekt har aldrig blivit avrapporterade och för andra har spridningen av projektresultat varit mycket begränsad såväl inom som utanför Svenska kyrkan.

Riksantikvarieämbetet har i sina årliga yttranden över ramfördelning till stiftet gjort den bedömningen att omfattningen och inriktningen på de stiftsövergripande och nationella projekten i huvudsak överensstämmer med intentionerna i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan och även med Svenska kyrkans *Villkor och allmänna råd*. Projekten har i de allra flesta fall en direkt koppling till olika typer av bevarandeproblematik. Några projekt syftar också till att höja medvetenheten om de skyddade kyrkomiljöernas kulturhistoriska värden hos församlingar och allmänhet. Det har dock funnits projekt som enligt Riksantikvarieämbetets uppfattning inte har varit berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning. Det har huvudsakligen rört sig om projekt som syftar till kompetensutveckling, administration, information och funktionella förbättringar.

Svenska kyrkans uppföljningssystem

Svenska kyrkan ska enligt överenskommelsen med staten följa upp fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. En rapport ska årligen lämnas till regeringen. Av redovisningen ska bland annat framgå hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och vilka resultat som uppnåtts, överlåtelser och rivningar av kyrkobyggnader samt nybyggnad av kyrkobyggnader. Dessutom ska framgå hur kravet på kompetens och tillgänglighet tillgodosetts. Redovisningen ska göra det möjligt att följa upp den kyrkoantikvariska ersättningen ur såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt.

De verktyg som Svenska kyrkan nyttjar sig av för fördelning och uppföljning av den kyrkoantikvariska ersättningen är dels PHS, dels kyrkobyggnadsregistret. PHS används för den ekonomiska hanteringen och redovisningen av förbrukat anslag, medan kyrkobyggnadsregistret innehåller uppgifter om kyrkobyggnader och begravningsplatser.

PHS gör det möjligt att följa penningflödet samt till vilka objekt och typer av åtgärder den kyrkoantikvariska ersättningen gått. Brister i uppföljningsresultatet gäller främst stringensen och enhetligheten i underlagsmaterialet samt hur de tolkats av handläggare på stiftet vid registreringsstillfället. Framförallt gäller det registrering av större restaureringar som innefattar många typer av åtgärder, vilka inte alltid särredovisas. Detta begränsar möjligheten att använda systemet för mer preciserade frågeställningar.

Svenska kyrkan har sedan 2006 registrerat uppgifter kring kyrkobyggnaderna i ett kyrkobyggnadsregister. Registret innehåller uppgifter för statistik över samtliga befintliga och tillkommande kyrkor, kyrkor som tas ur bruk samt kyrkor som säljs eller rivs. Registret innehåller även statistik över användningen av kyrkorna och i vilken mån de är tillgängliga för besök. I kyrkobyggnadsregistret ska antagen vård- och underhållsplan finnas registrerad. Uppgifterna hämtas in genom en fastighetsenkät kopplad till de ekonomiska enheternas årliga ekonomiska redogörelse. Registret är utformat så att det långsiktigt är möjligt att komplettera med data för hela det kyrkliga fastighetsbeståndet och därmed vara till hjälp vid strategiska överväganden för fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan.

Till kyrkobyggnadsregistret har en modul för registrering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier, SACER, knutits. Registret driftsattes under 2012 och erbjuds kostnadsfritt till Svenska kyrkans församlingar. I registret är det möjligt att registrera uppgifter om bland annat föremålskategori, material, tillkomstår, märkning, ägande och placering. Till informationen om varje föremål kan bifogas fotografier och dokument.

Riksantikvarieämbetet har vid statistikbearbetningen för denna rapport uppmärksammat ett antal problem med registreringen i PHS. Ett av problemen är att stiftet vid registreringen inte följt de anvisningar som kyrkokansliet gett ut angående projektnamn, det vill säga namnet på den fysiska enhet som berörs samt det som ansökan avser, formulerat som en ärendemening. Ett annat problem ur statistiskt hänseende är när projektnamnet innehåller flera objekt eller inget objektnamn alls.

Brister i kyrkobyggnadsregistret har påtalats ovan (se *Vård- och underhållsplanering*).

Kompetens inom Svenska kyrkan

Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan ska Svenska kyrkan svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltning av de kyrkliga kulturminnena. Vidare står det i prop. 1998/99:38 att den kyrkoantikvariska ersättningen inte bör användas för kompetensutveckling eller liknande ändamål. Det anses vara en angelägenhet för Svenska kyrkan att försäkra sig om att den personal som förvaltar den kyrkliga egendomen har erforderlig kompetens och kunskap samt att ha ansvar för samordning och kompetensutveckling. I detta ligger också att svara för de kostnader som detta innebär. I propositionen framgår även att den kyrkoantikvariska ersättningen inte får användas för administration.

Riksantikvarieämbetet noterar vid genomgången av utbetalda projekt i PHS att ungefär 10,7 miljoner kronor betalats ut på stiftsnivå för tjänster och administration av den kyrkoantikvariska ersättningen. I de bedömningskriterier som upprättat för ramår 2014 anger kyrkokansliet att riktvärdet för ersättningsnivån vid ansökningar om tjänster är 50 %. Varje stift kommer att beviljas högst en tjänst som delfinansieras med kyrkoantikvarisk ersättning. Här uppträder en avvikelse i förhållande till statens uttalade intentioner. Riksantikvarieämbetet har i sina yttranden till Svenska kyrkan påpekat detta vid flera tillfällen.

Svenska kyrkan anger i sin redovisning för år 2011 till regeringen att det i de flesta stift finns en byggnadsantikvarie och en byggnadsingenjör – ibland även en tredje kompetens till exempel jurist, energirådgivare eller arkitekt. I tre stift har en fastighetskonsult eller fastighetsresurs anställts som är verksam i ett kontrakt. Ett kontrakt kan bestå av flera församlingar eller samfälligheter. Oftast är det en församling som är arbetsgivare och som sedan i sin tur fakturerar respektive församling inom kontraktet. Fastighetskonsulten är den lokala resursen inom organisationen som hjälper församlingarna med bland annat ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning, upphandlingar, agerar projektledare och förankrar fastighetsfrågor i kyrkoråden.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport 2008 att församlingarnas förutsättningar för en god förvaltning av de skyddade objekten varierar, eftersom det är stora skillnader mellan dem vad gäller ekonomiska förutsättningar, antalet medlemmar och antal kyrkor. Detta är en bild som kvarstår 2012 och bekräftas av den utvärdering som Svenska kyrkan låtit göra, *Effektiv kyrkoantikvarisk ersättning – slutrapport över nationellt projekt om förbättrad hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen*. I rapporten görs bedömningen att resurser och

kompetens på församlingsnivå i hög utsträckning påverkar benägenheten att söka kyrkoantikvarisk ersättning men också förmågan att effektivt driva projekten. En begränsad kapacitet kan få till följd att de kulturhistoriska värdena i de mindre församlingarna inte blir skyddade i samma utsträckning som i de större församlingarna. Genom strukturella och organisatoriska förändringar på församlings- och stiftsnivå skulle det finnas möjlighet att öka samordningen av resurser och kompetens. Behovet av utvecklandet av former för samverkan för en effektiv förvaltning, till exempel i form av samfälligheter, var något som uttrycktes redan i betänkandet *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43).

Svenska kyrkans betänkande *Närhet och samverkan* från den av kyrkostyrelsen tillsatta Strukturutredningen kom i mars 2011. I betänkandets åttonde avsnitt lades ett förslag till gemensamt ansvar för kyrkobyggnaderna fram, i vilket stiftet föreslogs få det ekonomiska ansvaret för vård och underhåll av samtliga kyrkobyggnader och de kyrkliga inventarier som avses i 4 kap. 6 § kulturminneslagen. Efter genomförd remiss valde Kyrkostyrelsen att inte lägga fram utredningens förslag om gemensamt ansvar för kyrkobyggnaderna för kyrkomötet. Istället fattades beslut om att låta utreda frågan om kyrkans långsiktiga ansvarstagande för kyrkobyggnaderna vidare. Utredningen ska vara färdig senast 2016.

Ett inomkyrkligt utjämningsystem

Svenska kyrkan och staten delar ansvaret att göra det möjligt för församlingar/samfälligheter att bruka och förvalta de kyrkliga kulturminnena med hänsyn till kulturminneslagens krav. I prop. 1998/99:38 framhölls vikten av ett fungerande inomkyrkligt utjämningsystem även efter relationsförändringen med staten, för att skapa förutsättningar för att de kyrkliga kulturminnena skulle kunna brukas och bevaras i hela landet. Den kyrkoantikvariska ersättningen får inte utvecklas till att bli en del av ett inomkyrkligt utjämningsystem. Enligt lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan är trossamfundet Svenska kyrkan en öppen folkkyrka som bedriver en rikstäckande verksamhet. För att möjliggöra verksamhet i församlingar/samfälligheter med olika ekonomiska förutsättningar finns ett inomkyrkligt utjämningsystem. För år 2012 uppgick det totala utjämningsbidrag som betalades ut från nationella nivån till 960 miljoner kronor. En särskild del av utjämningsbidraget har fram till och med 2006 omfattat kostnadskrävande åtgärder på kyrkobyggnader, det så kallade kyrkobyggnadsbidraget. Från år 2007 utgör dessa medel en del av det allmänna utjämningsbidraget som betalas ut till stiftet. Cirka 50 miljoner kronor fördelas till stiftet utifrån deras andel av den totala kyrkobyggnadsytan. Stiftet är fria att disponera stiftsbidraget till de ändamål som man finner mest ändamålsenliga. Enligt kyrkokansliet beslutade alla stift utom Visby stift att använda medlen – eller ett något större eller mindre

belopp – för det tidigare åsyftade ändamålet åren 2010–2011. Siffror för 2012 finns ännu inte tillgängliga. I flera stift samordnas fördelningen av stiftsbidrag med kyrkoantikvarisk ersättning för att uppnå största effekt med respektive anslag.

Enligt Svenska kyrkans rapporter till regeringen finns det sedan 2007 tendenser till att församlingar inte har ekonomisk bärkraft för att finansiera den egeninsatsen som krävs vid genomförandet av vårdåtgärder, även om kyrkoantikvarisk ersättning beviljas. De försämrade ekonomiska förutsättningarna har i vissa fall lett till att församlingarna avstår från att genomföra arbeten som ur antikvariskt perspektiv är mycket angelägna.

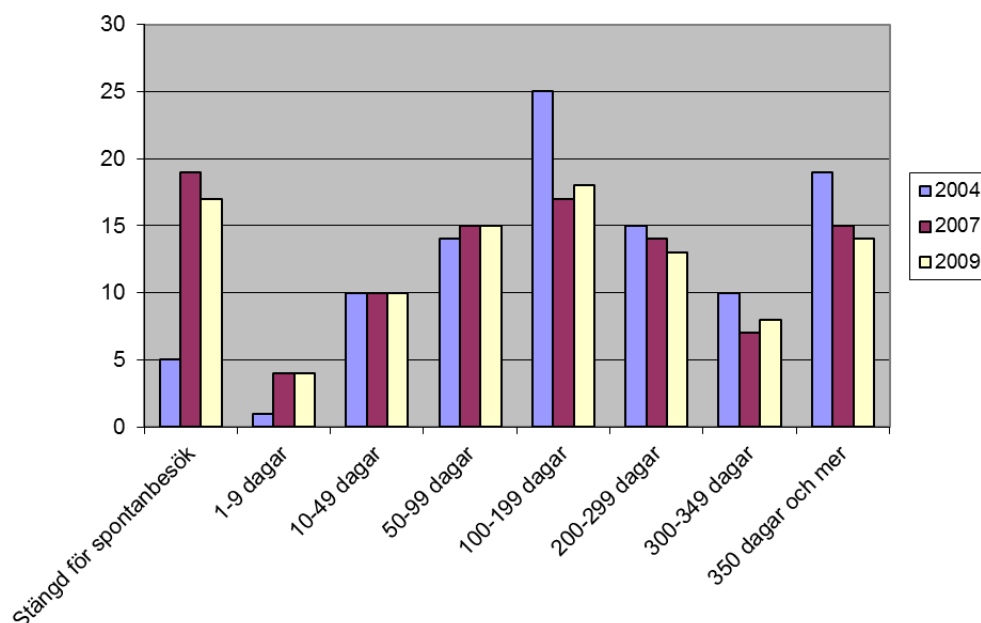
Svenska kyrkan har under 2011–2012 reviderat villkoren för kyrkoantikvarisk ersättning och i samband med detta sett över prioriteringar och ersättningsnivåer. Syftet med det senare har varit att höja ersättningsnivån, som innan legat på drygt 50 % av totalkostnaden i genomsnitt. I de reviderade villkoren har också begreppet *församlingarnas kulturarvsansvar* introducerats som en faktor att ta hänsyn till vid fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning. Riksantikvarieämbetet kommenterade avsaknaden av begreppsförklaring i sitt yttrande över de reviderade villkoren (daterat 2012-03-20) och påpekade att det förvaltande organets ekonomiska förutsättningar inte ska tillmätas någon betydelse vid fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning enligt prop. 1998/99:38.

Angående församlingarnas kulturarvsansvar anges i Svenska kyrkans rapport till regeringen för 2008 att tydligare hänsyn kan behöva tas till församlingarnas förutsättningar, och deras svårighet att få fram eget kapital eller göra tillräckligt genomarbetade ansökningar.

De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet

Enligt överenskommelsen med staten ska Svenska kyrkan svara för *att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som för närvarande*. Det vill säga i minst samma utsträckning som vid den tidpunkt då överenskommelsen träffades i februari år 2000. Statens målsättning avseende tillgängligheten har sitt ursprung i de kyrkliga kulturminnenas stora allmänintresse och vetskapen om att de kyrkliga kulturminnena har tillkommit i en tid då kyrkan var en del av det allmänna (prop. 1998/99:38).

I Svenska kyrkans årliga redovisningar till regeringen (från 2001–2011) lämnas en statistisk redogörelse avseende tillgängligheten. Två indikatorer behandlas konsekvent i statistiken: antalet dagar som kyrkorna är öppna och antalet sammankomstillfällen i kyrkorna. En sammanställning (figur 9) visar att antalet kyrkor öppna 100 dagar eller mer har minskat från

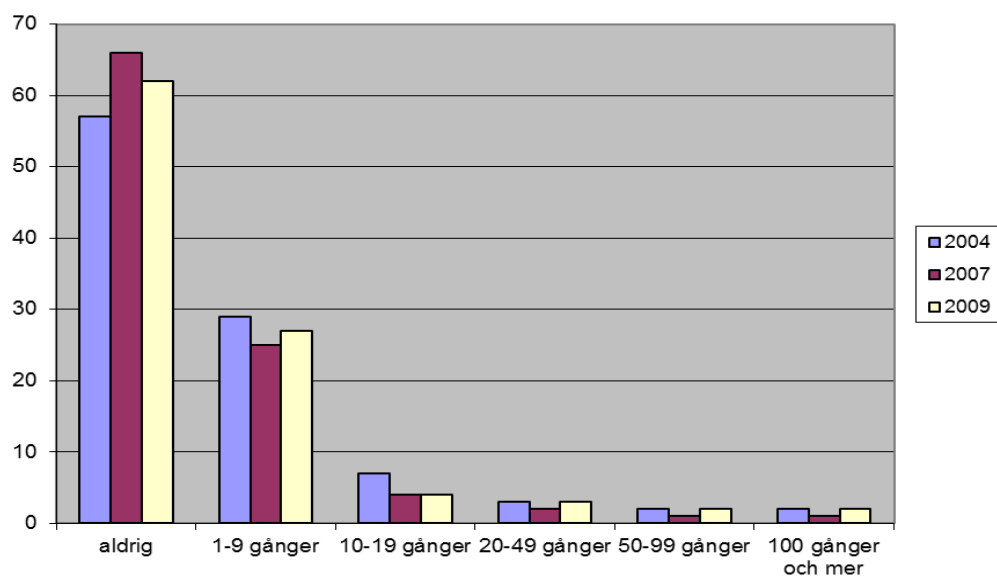


Figur 9: Kyrkornas öppethållande åren 2004, 2007 och 2009, minst 5 timmar per dag, antal, dagar per år i procent. Sammanställning av tabeller ur Svenska kyrkans redovisningar för åren 2005–2009.

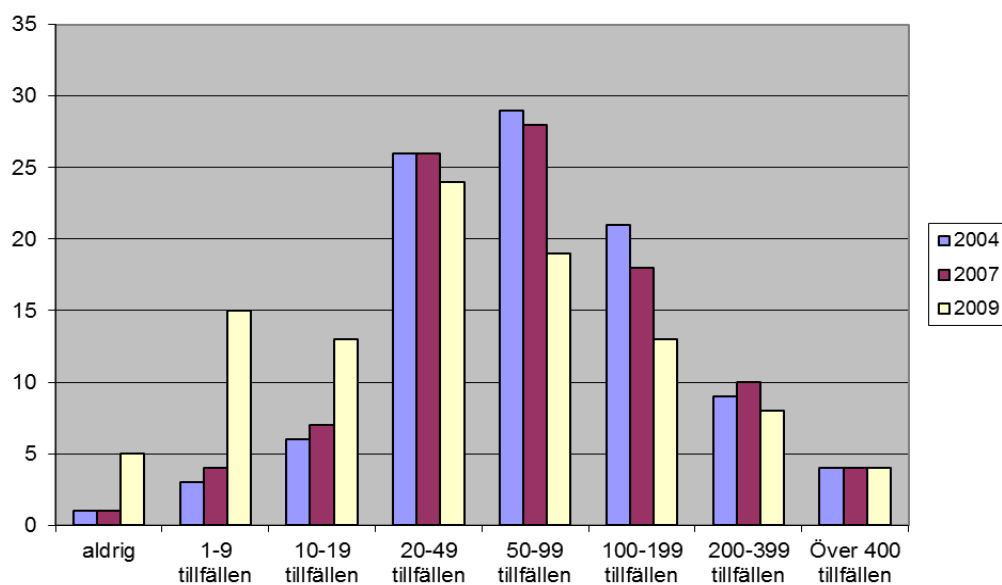
69 % till 52 % och att antalet kyrkor öppna 10 till 100 dagar är oförändrade under perioden 2004–2010. Samtidigt har antalet kyrkor som anges vara stängda för spontanbesök och kyrkor öppna mindre än tio dagar ökat under samma period, från 6 % till 23 %. Kyrkor stängda för spontanbesök utgör tillsammans med de kyrkor som anges vara öppna mellan 100–199 dagar de två största enskilda posterna år 2010. Sammantaget observeras således en tydlig tendens till minskning av det totala öppethållandet från år 2004 till och med 2010.

Kyrkornas användning mätt i antalet sammankomstillfällen från år 2004–2009 (figur 10 och 11) visar att antalet kyrkor som kan antas vara låganvända, det vill säga inga eller färre än 50 tillfällen per år inom den egen verksamhet har ökat sedan 2004, från 10 % till 33 % år 2009. Statistiken avseende sammankomster utanför egen verksamhet är i princip oförändrad under samma period. Statistiken efter år 2009 har inte varit tillgänglig för Riksantikvarieämbetet.

Sambanden mellan användning/brukande och tillgänglighet är inte självklara. En minskad användning i egen verksamhet behöver inte innebära en risk för att allmänhetens tillgänglighet till kyrkorna också minskar, samtidigt som ett ökat generellt brukande sannolikt också ökar tillgängligheten. Riksantikvarieämbetet anser att de nu observerade tendenserna



Figur 10: Kyrkornas användning mätt i antalet sammankomsttillfällen utanför egen verksamhet åren 2004, 2007 och 2009. Antal kyrkor mätt i procent. Sammanställning av tabeller ur Svenska kyrkans redovisningar för åren 2005–2009



Figur 11: Kyrkornas användning mätt i antalet sammankomsttillfällen i egen verksamhet åren 2004, 2007 och 2009. Antal kyrkor mätt i procent. Sammanställning av tabeller ur Svenska kyrkans redovisningar för åren 2005–2009.

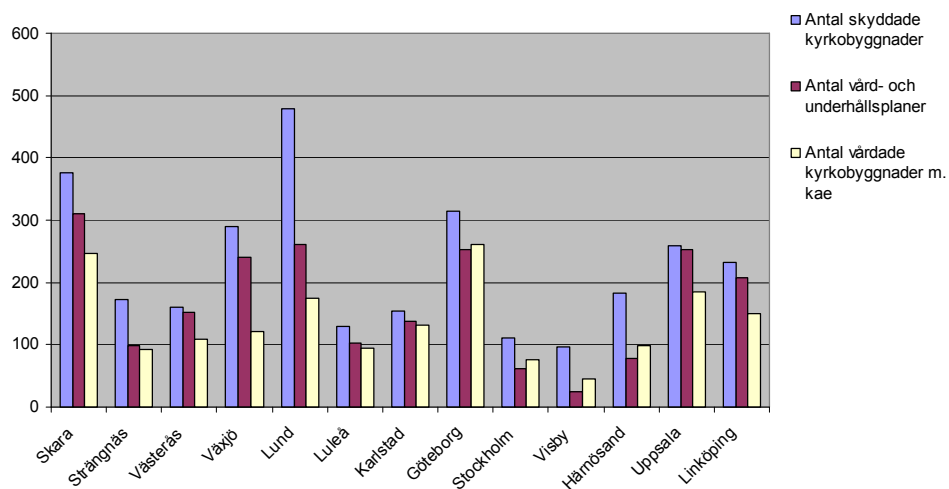
i förlängningen kan komma att innebära ändrade förutsättningar för vården och bevarandet av kyrkorna, exempelvis om de tas ur bruk. Det kan även innebära en ökad risk för stöld och skadegörelse i kyrkorna. Dessa förändrade förutsättningar är minst lika allvarliga som en minskad tillgänglighet i strid med överenskommelsen.

Vården och bevarandet utgör en förutsättning för tillgänglighetsfrågan. Eftersom vården av de kyrkliga kulturminnena fortfarande sker med statliga medel och är ställd under statlig tillsyn/överinseende finns också ett samband mellan tillgängligheten och den kyrkoantikvariska ersättningen samt även kulturminneslagen. Med hänsyn till omvärldsfaktorer, de kulturpolitiska målen och ett långsiktigt arbete med att följa utvecklingen så har även andra indikatorer identifierats, som kan anses ligga utanför den allmänna tolkningen av begreppet tillgänglighet, men som ändå skulle kunna vara motiverade att i framtiden följa upp och analysera. Exempelvis skulle det vara angeläget att studera tillgänglighet i egenskap av tekniska hjälpmedel, åtgärder som syftar till en förbättrad fysisk tillgänglighet, finansierade med kyrkoantikvarisk ersättning och genomförda med tillstånd enligt kulturminneslagen. För detta behöver dock det statistiska underlaget säkras.

Svenska kyrkan anger i redovisningen för 2011 och även i *Villkor och allmänna råd* daterade 2012-09-24 att den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd för kostnader i arbetet med att upprätthålla och tillgängliggöra de lagskyddade kyrkomiljöernas kulturvärden.

Riksantikvarieämbetets analys och slutsatser

Enligt Riksantikvarieämbetet har den kyrkoantikvariska ersättningen haft en avgörande betydelse för att nödvändig vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena har kommit till stånd. Riksantikvarieämbetet konstaterar dock att den ojämna fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning över landet kvarstår sedan förra kontrollstationen. Orsakerna till detta kan vara flera, ibland samverkande. Oroande är det att Karlstad, Härnösand och Luleå stift minskar sin andel kyrkoantikvarisk ersättning per kvadratmeter skyddad kyrka. I figur 12 framgår antalet skyddade kyrkor i respektive stift, samt hur många av dessa som har en antagen och i kyrkobyggnadsregistret registrerad vård- och underhållsplan. Vidare framgår hur många kyrkobyggnader i respektive stift som vid något tillfälle under perioden 2002–2012 har blivit vårdade med stöd av kyrkoantikvarisk ersättning enligt uttag i PHS.



Figur 12: Sammanställning över antalet skyddade kyrkor, kyrkor med antagen och i kyrkobyggnadsregistret registrerad vård- och underhållsplan och antal kyrkobyggnader som under perioden 2002–2012 vårdats med stöd av kyrkoantikvarisk ersättning. Källa: Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister samt uttag ur PHS daterat 2013-02-07.

Vård- och underhållsplanering

Enligt Riksantikvarieämbetets mening brister Svenska kyrkan i sin överblick över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov på såväl stifts- som nationell nivå. Vård- och underhållsplanerna har inte blivit det effektiva verktyg för att överblicka vårdbehovet som det från början var tänkt och det faktum att 26 % av kyrkobyggnaderna saknar antagen och i kyrkobyggnadsregistret registrerad vård- och underhållsplan är allvarligt. De är i och med detta inte heller berättigade till att söka kyrkoantikvarisk ersättning för angelägna vård- och underhållsåtgärder. Satt i relation till det faktum att ersättningen med dagens system för fördelning är efterfrågestyrd, det vill säga kräver en aktiv ansökan, väcker farhågor om bevarandet av de kulturminnen som församlingarna av olika skäl inte upprättat en vård och underhållsplan för. Det är viktigt att det som styr fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning är åtgärdernas prioritet ur kulturmiljösynpunkt och inte församlingarnas förmåga att ansöka om ersättning.

Projekt på stifts- och nationell nivå

För att de kyrkliga kulturminnena och de kulturhistoriska värden som dessa besitter ska kunna bevaras, brukas och utvecklas på ett långsiktigt och hållbart sätt behöver metoder för planering, genomförande, utvärdering och tillgängliggörande av dessa kontinuerligt utvecklas. Den fortsatta *kunskapsuppbyggnaden* bör bland annat tillgodose:

- myndigheternas behov av kunskapsunderlag för att kunna utföra överinseende och tillsynsuppdrag,
- Svenska kyrkans behov av kunskap för att på bästa sätt förvalta de kyrkliga kulturminnena, och
- brukares och allmänhetens behov av tillgänglig och relevant kunskap.

Att gemensamt hitta former för kunskapsuppbyggnad om de kyrkliga kulturminnena ligger både i statens och i Svenska kyrkans intresse. I regeringens skrivelse 2008/09:220 om kyrkoantikvariska frågor framhölls behovet av en kunskapsutveckling på vetenskaplig grund om det svenska kyrkliga kulturarvet ytterligare.

Riksantikvarieämbetet anser att tillgängliggörande och kunskapsåterföring av projekt som finansierats med kyrkoantikvarisk ersättning bör vara en förutsättning för beviljande av medel.

Svenska kyrkans uppföljningssystem

Den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska kyrkan är långsiktig och gäller tills vidare. Det är viktigt att utveckla system och metoder som gör det möjligt att följa den kyrkoantikvariska ersättningens effekter och eventuella förändringar för vården och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena under en längre tid. Svenska kyrkans uppföljningssystem är ett av de viktigaste verktygen för ett sådant arbete.

Endast Svenska kyrkan har idag tillgång till systemen. Andra aktörer, såsom länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet, kan endast följa utfallet indirekt genom Svenska kyrkans uttag och redovisningar. En ökad tillgänglighet för exempelvis länsstyrelserna skulle kunna bidra till en större ensning vid bedömning och prioritering av ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Kompetens inom Svenska kyrkan

Enligt Riksantikvarieämbetets uppfattning är särskild kompetens i förvaltningsfrågor något som alla större fastighetsägare måste ha tillgång till.

Riksantikvarieämbetet kan konstatera att hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen inneburit att Svenska kyrkan stärkt sin kompetens i förvaltnings och kulturarvsfrågor. Det är dock tveksamt om nuvarande sakkunskap till omfattning och inriktning sammantaget motsvarar de krav som är rimliga att ställa på Svenska kyrkan med hänsyn till ersättningens storlek och förvaltningsuppdragens tyngd.

Vissa av de tjänster som inrättats på såväl stifts- som nationell nivå har finansierats med stöd av den kyrkoantikvariska ersättningen, vilket strider mot statens uttalade intentioner med ersättningen. Riksantikvarieämbetet har vid upprepade tillfällen påpekat detta för Svenska kyrkan.

Ett inomkyrkligt utjämningsystem

Svenska kyrkan och staten delar ansvaret för att göra det möjligt för församlingar att bruka och förvalta de kyrkliga kulturminnena med hänsyn till kulturminneslagens krav. I prop 1998/99:38 framhölls vikten av ett fungerande *inomkyrkligt utjämningsystem* för att skapa förutsättningar för att de kyrkliga kulturminnena skulle kunna brukas och bevaras i hela landet. Vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen ska ingen hänsyn tas till det förvaltande organets ekonomi, det vill säga den kyrkoantikvariska ersättningen får inte bli en del av inomkyrkliga utjämningsystemet.

Riksantikvarieämbetet anser att Svenska kyrkan inte har ett utifrån formuleringarna i prop. 1998/99:38 fungerande inomkyrkligt utjämningsssystem som ger församlingarna möjlighet att ta sitt förvaltningsansvar enligt kulturminneslagen eller att ta del av den kyrkoantikvariska ersättningen utifrån de villkor som staten formulerat för ersättningen. Vid fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning tas otillbörlig hänsyn till församlingarnas ekonomi genom att församlingarnas kulturarvsansvar är en del av beräkningsgrunden vid fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning.

Det är bekymmersamt att en kyrkobyggnad som inte huvudsakligen används för församlingens ändamål enligt dess uppdrag eller tas ur bruk enligt kyrkoordningen (40 kap. 7-8 §§) inte längre ingår i det kyrkliga utjämningsssystemet. Detta kan leda till att de kyrkor som församlingarna inte längre anser sig behöva successivt förs över till en övertalighetslista och att vården därmed blir helt beroende av kyrkoantikvarisk ersättning.

De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet

Riksantikvarieämbetet konstaterar att tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena har minskat under den undersökta perioden. Tillgängligheten är här räknat i antalet öppethållna dagar och antalet sammankomstillfällen inom och utom Svenska kyrkans egen verksamhet. Riksantikvarieämbetet anser att de nu observerade tendenserna i förlängningen kan innebära förändrade förutsättningar för vården och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena. Orsakerna till dessa tendenser har många orsaker vilka har berörts i såväl Svenska kyrkans årliga redovisningar och Riksantikvarieämbetets omvärldsanalys *Trender i tiden*. Några av orsakerna kan vara omvärldsfaktorer som demografi, allmänhetens förändrade värderingar/synsätt, kyrkornas angelägenhet som offentliga rum, faktorer som Svenska kyrkan inte själva råår över. Andra faktorer inom den egna verksamheten kan vara ett ändrat behov/brukande, minskat medlemsantal, medlemmarnas förändrade värderingar/synsätt, strukturförändringar, förändrad ekonomi och ett ökat säkerhetsmedvetande.

Riksantikvarieämbetet är väl medvetet om dessa faktorer men har i första hand inte valt att tolka uppdraget som en utredning av orsaker och orsakssamband i en föränderlig omvärld utan som en utredning av huruvida tillgängligheten förändrats sedan år 2000.

Ett ökat säkerhetsmedvetande är en av flera omständigheter som försvårar Svenska kyrkans praktiska arbete med att leva upp till överenskommelsens mål om tillgänglighet/öppethållande. För att hantera frågan om säkerhet kontra öppethållande sker ett löpande arbete inom Svenska kyrkan. Avseende förebyggande åtgärder stöld och larm har under perioden 2002–2012 utbetald kyrkoantikvarisk ersättning totalt uppgått till 201

miljoner kronor. Det är oklart huruvida dessa åtgärder möjliggjort öppethållandet av annars stängda kyrkor och följaktligen hur de påverkat tillgängligheten.

Enligt Svenska kyrkans villkor daterade 2012-09-24 är den kyrkoantikvariska ersättningen avsedd för kostnader i arbetet med att upprätthålla och tillgängliggöra de lagskyddade kyrkomiljöernas kulturvärden. Riksantikvarieämbetet anser inte att detta är förenligt med överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

Ett vårdat och bevarat kyrkligt kulturarv

Utifrån ovanstående analys blir Riksantikvarieämbetet sammanvägda bedömning i förhållande till utvärderingsfrågorna på sidan 6 följande:

- Riksantikvarieämbetet kan inte bedöma huruvida målet med den kyrkoantikvariska ersättningen, formulerat som *att de kyrkliga kulturminnena på ett kontinuerligt och ändamålsenligt sätt vårdas och underhålls*, uppnås genom nuvarande insatser då det saknas regionala och nationella överblickar över vårdbehovet.
- Svenska kyrkan har inte i tillräckligt hög omfattning tagit sitt ansvar då det gäller att *ha tillgång till erforderlig kompetens* i frågor som rör förvaltning av de kyrkliga kulturminnena.
- Tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena har förändrats i negativ riktning, såväl vad det gäller öppethållande som bruk, sedan relationsförändringen.

Riksantikvarieämbetets rekommendationer

Riksantikvarieämbetets analys visar att det finns områden där utveckling omedelbart behöver initieras för att statens intentioner med den kyrkoantikvariska ersättningen ska infrias. De områdena är:

- en utvecklad helhetssyn över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov,
- utvecklad kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena,
- utvecklade system och metoder för uppföljning, utvärdering och redovisning av den kyrkoantikvariska ersättningens effekter,
- utveckling av Svenska kyrkans kompetens i förvaltningsfrågor,
- ett utvecklat inomkyrkligt utjämningsystem,
- en jämnare fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning över landet,
- gemensam målsättning angående tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena, och
- utvecklade styrmedel för en förändrad omvärld.

En utvecklad helhetssyn över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att Svenska kyrkan följer upp de församlingar som inte har vård- och underhållsplaner för sina kyrkliga kulturminnen. Från och med 1 januari 2014 ska alla kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser ha en vård- och underhållsplan enligt 11 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2). Det är av största vikt att de vård- och underhållsplaner som är upprättade och antagna av församlingarna registreras i kyrkobyggnadsregistret så att församlingarna kan söka och erhålla kyrkoantikvarisk ersättning. Detta är också nödvändigt för att erhålla tillförlitlig statistik över de vård- och underhållsplaner som upprättats.

Regeringen bör inför kontrollstationen 2014 beakta att det inte finns någon nationell sammanställning av de antikvariska behoven.

Utvecklad kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena

Riksantikvarieämbetet rekommenderar regeringen att se över möjligheterna att avsätta en särskild ram av den kyrkoantikvariska ersättningen för forsknings- och utvecklingsprojekt på

nationell nivå. Från denna ram skulle Svenska kyrkan och forskningsinstitutioner ges möjlighet att hos Svenska kyrkan ansöka om medel för behovsmotiverad och långsiktig forskning och utveckling kring de kyrkliga kulturminnena. Beredningen av inkomna ansökningar bör ske i ett partssammansatt organ, där representanter för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ingår.

Svenska kyrkan bör se till att de projekt som finansierats med kyrkoantikvarisk ersättning tillgängliggörs. Ett brett tillgängliggörande till såväl Svenska kyrkans olika organisatoriska delar som länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet samt en intresserad allmänhet är önskvärt för att uppnå största möjliga bevarandeeffekt.

Utvecklade system och metoder för uppföljning, utvärdering och redovisning av den kyrkoantikvariska ersättningens effekter

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att Svenska kyrkans system för uppföljning och utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningen utvecklas för att kunna följa ersättningens långsiktiga effekter. Tillgängligheten för andra aktörer än Svenska kyrkan, såsom länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet, är också viktig att beakta i ett sådant utvecklingsarbete.

Det är av stor vikt att Svenska kyrkan kvalitetssäkrar uppgifterna i såväl PHS som kyrkobyggnadsregistret så att det blir möjligt att statistiskt säkerställa långsiktiga trender och prognoser.

Utveckling av Svenska kyrkans kompetens i förvaltningsfrågor

Riksantikvarieämbetet uppmanar Svenska kyrkan att utreda och utveckla samverkan på samtliga nivåer inom Svenska kyrkan för att uppnå en kompetent och kostnadseffektiv förvaltning av de kyrkliga kulturminnena.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar regeringen att i samband med kontrollstationen 2014 förtydliga vad som ska avses med tillgång till erforderlig kompetens i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

Ett utvecklat inomkyrkligt utjämningsystem

Riksantikvarieämbetet rekommenderar Svenska kyrkan att se till att det inomkyrkliga utjämningsystemet ger förutsättningar för alla församlingar att efter behov ansöka och ta del av den kyrkoantikvariska ersättningen.

En jämnare fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning över landet

Riksantikvarieämbetet rekommenderar att Svenska kyrkan följer upp och utvärderar de faktorer som ligger bakom den ojämna fördelningen och vidtar åtgärder utifrån detta resultat. På sikt bör Svenska kyrkan se över fördelningsmodellen för den kyrkoantikvariska ersättningen för att motverka att trenden med ojämn fördelning över landet kvarstår. Riksantikvarieämbetet har ett ansvar för att föra en dialog med länsstyrelserna för att få till stånd en mer ensad bedömning av prioriteringar och ersättningsnivåer över landet.

Gemensam målsättning angående tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena

Riksantikvarieämbetet rekommenderar regeringen att i samband med kontrollstationen 2014 förtydliga vad som ska avses med tillgänglighet i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

Utvecklade styrmedel för en förändrad omvärld

Sammanfattningsvis vill Riksantikvarieämbetet lyfta frågan om den förändrade omvärld som råder idag jämfört med när relationsförändringen och överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan inträdde. Riksantikvarieämbetet har i sin omvärldsanalys *Trender i tiden* beskrivit en rad trender och konsekvenser för kulturarvsområdet som i hög grad berör de kyrkliga kulturminnena och Svenska kyrkan. Svenska kyrkan beskriver själva denna omvärldsförändring i sin rapport till regeringen för år 2011. Där framförs sådant som förändrade vanor och värderingar, övergripande strukturomvandlingar, färre medlemmar och försämrad ekonomi som hot och möjligheter för det kyrkliga kulturarvet. För att hantera dessa trender och samtidigt uppnå statens intentioner med det kyrkoantikvariska ersättningen behövs en översyn av statens styrning av ersättningen och överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

