

# Regeringens skrivelse

## 2008/09:220



Kyrkoantikvariska frågor

Skr.  
2008/09:220

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 juni 2009

*Fredrik Reinfeldt*

*Lena Adelsohn Liljeroth*  
(Kulturdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och vilka resultat som har uppnåtts under perioden 2000–2009. Skrivelsen behandlar också tillståndsgivning och tillsyn, registerfrågor, tillgängligheten till kyrkliga kulturminnen och brottslighet kopplad till dessa, samarbete mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet samt kompetens- och kunskapsfrågor.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Inledning.....	3
3	Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen.....	4
4	Den kyrkoantikvariska ersättningen .....	7
5	Ersättningens fördelning och resultat.....	8
6	Tillstånd och tillsyn .....	15
7	Register m.m.....	19
8	De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet .....	21
9	Kulturarvsbrott.....	24
10	Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet .....	27
11	Kunskapsfrågor som rör det kyrkliga kulturarvet.....	30
12	Framtidsfrågor .....	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2009 .....	37

Svenska kyrkan har inkommit med redovisningar till regeringen för hur den kyrkoantikvariska ersättningen använts och för vilka resultat som har uppnåtts från 2001 till och med 2007. I redovisningen för 2007 (Ku2008/783/KT) ges också en samlad bedömning för hela perioden t.o.m. februari 2008. En ytterligare redovisning som behandlar 2008 inkom i mars 2009 (Ku2009/782/KT). I maj 2007 inkom Svenska kyrkan också med en särskild skrivelse om det kyrkliga kulturarvet (Ku2007/2017/KT).

Regeringen uppdrog i januari 2008 åt Riksantikvarieämbetet att analysera och redovisa vilka effekter den kyrkoantikvariska ersättningen haft för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet (Ku2008/172/KT). Uppdraget redovisades i maj 2008 i rapporten *Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2008 – effekterna för vården och bevarandet av kulturarvet* (Ku2008/1187/KT). Riksantikvarieämbetets rapport avser fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning under de första sju åren och tonvikten ligger på om insatserna haft de effekter som staten eftersträvat, dvs. om fördelningen kan förmodas leda till ett bevarat kulturarv.

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten, *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena* (RiR 2008:2) som överlämnades till regeringen i mars 2008.

## 2 Inledning

Det kyrkliga kulturarvet har byggts upp under närmare ett årtusende och har formats i kontinuerlig växelverkan med andra delar av samhället. Genom kyrkans ställning har det kyrkliga kulturarvet kommit att både avspegla och utgöra en väsentlig del av vår historia. Det är ett levande kulturarv som genom århundradena fortlöpande har använts och alltjämt används för samma ändamål. Var och en har möjlighet att uppleva kyrkobyggnaderna och deras inventarier som historiska och antikvariska minnesmärken, att ta del av konst och arkitektur. Det är av stor betydelse att detta gemensamma kulturarv bevaras, brukas och är tillgängligt för dagens och kommande generationer.

I 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) finns bestämmelser om skydd för de kyrkliga kulturminnena, kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. I anslutning till stat-kyrkareformen som genomfördes den 1 januari 2000 och som innebar att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändrades, gavs Svenska kyrkan rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (kyrkoantikvarisk ersättning). Av riksdagens principbeslut i december 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan följde att kulturminneslagens redan gällande skydd för kyrkliga kulturminnen skulle behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 39 f.).

Vidare uttalades att relationsändringen inte borde leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. I propositionen framhölls att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket samt att det inte är rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av Svenska kyrkans medlemmar. Riksdagen beslutade under 1999 om ersättningsens storlek för tiden till och med 2009.

Att kyrkoantikvarisk ersättning lämnas till Svenska kyrkan motiveras alltså av att de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för alla medborgare och inte enbart för Svenska kyrkans medlemmar samt av de krav som bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen ställer på förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Bestämmelserna innebär i korthet att de kyrkliga kulturminnena ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas. Vissa åtgärder kräver tillstånd av länsstyrelsen. Den kyrkoantikvariska ersättningen utgår från dessa krav och är en ersättning för kulturhistoriskt motiverade extrakostnader som är en följd av de generella skyddsbestämmelserna.

I anslutning till stat-kyrkareformen träffade staten och Svenska kyrkan även en överenskommelse i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka, Ku2002/2531/Ka) som gäller tills vidare. I överenskommelsen konstateras inledningsvis att Svenska kyrkan är ansvarig för den största sammanhållna delen av vårt kulturarv. Enligt överenskommelsen ska Svenska kyrkan årligen lämna en redovisning till regeringen i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Av redovisningen ska det bl.a. framgå hur ersättningen använts och vilka resultat som har uppnåtts. Vidare ska redovisningen innehålla en redogörelse avseende kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt tillgänglighet till dessa. Även överlåtelser och rivningar av kyrkobyggnader samt nybyggnad av kyrkobyggnader ska redovisas. Redovisningen ska göra det möjligt att bl.a. göra en uppföljning och utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningen från såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt.

Under överenskommelsens löptid ska s.k. kontrollstationer läggas in. Den första kontrollstationen infaller 2009. Efter det ska kontrollstationerna infalla vart femte år. Vid kontrollstationerna ska det göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning av de resultat som har uppnåtts. Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat ska den kyrkoantikvariska ersättningen reduceras. Inför varje kontrollstation ska kyrkan ta fram ett underlag som ska ligga till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna.

### 3 Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen

#### *Allmänt om kulturminneslagen*

Som tidigare nämnts innehåller 4 kap. kulturminneslagen bestämmelser till skydd för de kyrkliga kulturminnena. Bestämmelserna bygger i väsentliga delar på tidigare gällande bestämmelser, nämligen särskilda

bestämmelser rörande kyrkor m.m. i kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet liksom förordningen (1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier.

Vissa tillägg gjordes i kulturminneslagen i samband med relationsändringen 2000. Bland annat infördes som nämnts en bestämmelse i 4 kap. 16 § om att Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176). Bestämmelsen om kyrkoantikvarisk ersättning hade som utgångspunkt de krav på vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena som redan fanns i kulturminneslagen.

Skyddet för de kyrkliga kulturminnena är generellt och det gäller oavsett om exempelvis en kyrkobyggnad används eller inte. Det innebär att möjligheterna att förfoga över och utnyttja egendomen inskränks. Exempelvis kan möjligheten att bygga om och därmed anpassa en kyrkobyggnad efter församlingens behov och önskemål vara begränsad. Vidare kan bestämmelserna medföra att förvaltningen fördras. Det kan t.ex. röra sig om kostnader som följer av krav på att ett visst material eller en viss teknik ska användas vid en renovering eller att arbetet ska genomföras under antikvarisk kontroll. Det kan också vara fråga om kostnader på grund av särskilda krav på temperatur eller luftfuktighet för att skydda t.ex. träskulpturer och textilier. Det handlar alltså om kulturhistoriskt motiverade extrakostnader som är en följd av de särskilda skyddsbestämmelserna. Begrepp som används i detta sammanhang är antikvariska merkostnader och kulturhistoriska överkostnader.

### *Kyrkobyggnader och kyrkotomter*

Enligt kulturminneslagen ska kyrkobyggnader och kyrkotomter vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. För dessa kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. För kyrkotomter krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten. Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras samt den dokumentation som behövs.

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, ska bestämmelserna om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder ska utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

Med reservation för viss osäkerhet i definitionerna uppger Svenska kyrkan att det i december 2008 fanns totalt 3 342 kyrkobyggnader i bruk som ägdes av Svenska kyrkan, varav 2 905 var skyddade enligt 4 kap. kulturminneslagen. Antalet skyddade kyrkobyggnader har totalt sett under perioden 2000–2008 ökat med 34 stycken genom beslut av Riksantikvarieämbetet. Av tidigare skyddade kyrkor har tio sålts och en rivits under perioden, varför antalet skyddade kyrkobyggnader som Svenska kyrkan förvaltar sedan 2000 totalt sett ökat med 23, vilket utgör cirka en procent av det totala antalet skyddade kyrkobyggnader. Vissa kyrkobyggnader har under perioden också tagits ur bruk. Antalet skyddade och icke skyddade kyrkobyggnader i bruk inom Svenska kyrkan har sedan 2000 minskat med sammanlagt 36.

### *Inventarier av kulturhistoriskt värde*

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till en kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, ska förvaras och vårdas väl. Vidare ska det i varje församling finnas en förteckning med vissa uppgifter över dessa inventarier. Vidare ska det i varje församling utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen och se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen ska anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts. Stiftet ska också minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll ska också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt den tidigare bestämmelsen. Efter varje kontroll ska en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

I fråga om ett föremål i förteckningen, som inte ägs av någon enskild person eller släkt, krävs tillstånd från länsstyrelsen för att avyttra det, för att avföra det från förteckningen, för att reparera eller ändra det, eller för att flytta det från den plats där det sedan gammalt hör hemma. Länsstyrelsen får ställa vissa villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Tillstånd krävs inte för mera obetydliga reparationer. Sådana reparationer får dock inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier. Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål ska tas upp i förteckningen. Om det finns allvarig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, ska samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

### *Begravningsplatser*

I vården av en begravningsplats ska dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Begravningsplatserna ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas. Bestämmelserna om begravningsplatser omfattar också sådana byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar såsom murar och portaler. För en begravningsplats som anlagts före

utgången av 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen, för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning. Länsstyrelsen får ställa vissa villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, ska bestämmelserna tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

## 4 Den kyrkoantikvariska ersättningen

Den kyrkoantikvariska ersättningen har mellan 2002 och 2009 uppgått till de belopp som anges nedan.

År	Kyrkoantikvarisk ersättning, netto
2000	0
2001	0
2002	50 000 000
2003	100 000 000
2004	150 000 000
2005	200 000 000
2006	235 000 000
2007	305 000 000
2008	395 000 000
2009	465 000 000

I propositionen *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m.* (prop. 1998/99:38) uttalades att det i god tid före tioårsperiodens utgång skulle tas fram ett underlag till en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna. Härigenom skulle möjlighet ges att inom lämplig tid efter relationsändringen följa upp och analysera dessa frågor i belysning av såväl de ekonomiska förutsättningarna, som de krav som ställs på Svenska kyrkan till följd av bestämmelserna i kulturminneslagen. Utgångspunkten sades vara att staten i enlighet med principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, långsiktigt ska ge ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena.

### *Fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning*

Den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd för den del av kostnaderna för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena som är en följd av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen. Den är alltså inte avsedd för övriga kostnader för de kyrkliga kulturminnena och inte heller för förvaltning av annan kyrklig egendom, för att bedriva verksamhet eller för

administration. Ersättningen får självfallet inte användas för åtgärder som står i konflikt med kulturminneslagens bestämmelser.

Ersättningen bör i första hand användas till att täcka extrakostnader vid mer omfattande åtgärder såsom större renoveringar och restaureringar. Med hänvisning till betydelsen av ett kontinuerligt genomfört underhåll kan ersättning i vissa fall även lämnas vid löpande underhållsarbeten, om det är fråga om åtgärder som syftar till att bevara de kulturhistoriska värdena. Ersättningen bör i princip inte lämnas för driftskostnader. Om det endast är kulturhistoriska intressen som motiverar ett bevarande av en kyrkobyggnad kan ersättningen dock undantagsvis användas även för sådana kostnader. Det är dock det fördelande organet som efter samråd med antikvariska myndigheter och med utgångspunkt från de faktiska omständigheterna ska göra den närmare bedömningen. Frågan om en åtgärd bör berättiga till ersättning och hur stor del av kostnaden som kan anses vara en följd av kulturhistoriska hänsynstaganden måste dock avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

### *Systemet för fördelning av ersättningen*

Den kyrkoantikvariska ersättningen ska enligt bestämmelserna i kulturminneslagen fördelas av Svenska kyrkan. På nationell nivå ska ersättningen fördelas mellan stiftet, som i sin tur beslutar om fördelningen inom sina respektive områden. Varje beslut om fördelning ska föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen mellan stiftet och respektive länsstyrelse ges tillfälle att yttra sig över fördelningen inom stiftet.

Skälet till att Svenska kyrkan har ansvaret för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen är att Svenska kyrkan har ansvaret för att de kyrkliga kulturminnena vårdas och underhålls enligt bestämmelserna i kulturminneslagen. Om ersättningen fördelas genom Svenska kyrkan blir det lättare för kyrkan att planera och att göra de prioriteringar som är en förutsättning för att vård och underhåll ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och rationellt sätt. Vidare innebär en sådan ordning att Svenska kyrkan får medel för att kunna ta ansvar för att de kyrkliga kulturvärdena bevaras (se prop. 1998/99:38, s. 143–145).

## 5 Ersättningens fördelning och resultat

**Regeringens bedömning:** Den kyrkoantikvariska ersättningen har fördelats i enlighet med de principer som slogs fast i samband med relationsändringen mellan staten och kyrkan. Den kyrkoantikvariska ersättningen har stor betydelse för bevarandet av det kyrkliga kulturarvet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Styrande för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen är de riktlinjer som antogs av dåvarande Kyrkofondens styrelse 2001 och som ändrades 2006. Dessa riktlinjer innehåller dels administrativa bestämmelser för kyrkoantikvarisk ersätt-



ning, dels anvisningar gällande vilka vårdinsatser som församlingarna kan söka ersättning för. Riktlinjerna är den huvudsakliga vägledning som finns för kyrkans och länsstyrelsernas bedömningar rörande kyrkoantikvarisk ersättning. Tanken är att detta dokument fortlöpande ska utvecklas efterhand som ytterligare frågor aktualiseras och erfarenheter vinnns. Enligt Svenska kyrkan har det också ändrats fortlöpande i samverkan med kulturmiljömyndigheterna (länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet). I sammanhanget ska nämnas att Riksantikvarieämbetet enligt förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. har rätt att meddela föreskrifter för verkställighet av 4 kap. kulturminneslagen. Detta bemyndigande har dock hittills inte utnyttjats (se vidare avsnitt 6).

### *Vård- och underhållsplaner*

Viktiga instrument vid förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena är vård- och underhållsplaner. Målsättningarna med vård- och underhållsplanering är att stärka förvaltningen med hänsyn till egendom och kulturhistoriska värden samt att den ska fungera som ett hjälpmedel vid löpande tillsyn och skötsel och vara ett redskap för ekonomisk planering.

Svenska kyrkan har utarbetat anvisningar för vård- och underhållsplanering för de kyrkliga kulturminnena. Planerna ska bl.a. innefatta en kulturhistorisk beskrivning av kyrkobyggnaderna och en bedömning av deras kulturhistoriska värde. För alla ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning för 2008 och därefter ska en sådan vård- och underhållsplan bifogas. Vissa undantag kan dock göras för akuta åtgärder.

I Svenska kyrkans redovisning konstateras att vård- och underhållsplanerna nu till stor del genomförts. Vid 2008 års utgång hade knappt 80 procent av de fristående kyrkobyggnaderna eller kyrkobyggnaderna med en tillhörande begravningsplats en antagen vård- och underhållsplan. Något mer än hälften av de fristående begravningsplatserna hade vid samma tid en vård- och underhållsplan.

Därtill kommer att närmare 90 procent av kyrkorna och i stort sett alla begravningsplatser omfattats av en kulturhistorisk karaktärisering. En karaktärisering är en beskrivning och värdering av de kulturhistoriska värden som finns hos ett visst objekt. Svenska kyrkan framhåller att det sedan 2002 utförts omkring 2 600 karaktäriseringar av kyrkobyggnader och begravningsplatser. Avsikten är att dessa bedömningar av kulturvärdena ska ingå i vård- och underhållsplanerna samt vara styrande för mål och prioriteringar av åtgärder. Både Svenska kyrkan och de antikvariska myndigheterna bör kunna utgå från dessa vid fördelningen av ersättningen samt t.ex. i tillståndsärenden. I ett nationellt projekt har Svenska kyrkan utvärderat de karaktäriseringar som utförts. Nästa steg i detta projekt är att diskutera och utveckla modeller för prioriteringar.

Svenska kyrkan bedömer att det vid utgången av 2009 ska finnas vård- och underhållsplaner för drygt 90 procent av kyrkobyggnaderna och 70 procent av begravningsplatserna. Då det gäller kulturhistoriska karaktäriseringar kommer motsvarande andel att vara närmare 95 procent för kyrkobyggnaderna. Av kyrkans redovisning framgår dock även att arbetet med vård- och underhållsplaner lett till en hög belastning för stiftet. Trots att man efterhand vunnit goda erfarenheter har man inte

kunnat upprätta alla planer enligt uppsatta mål. I flera fall finns också behov av kompletteringar och utökningar av planerna, t.ex. med skade- och säkerhetsinventeringar.

### *Ersättningens fördelning*

Av Svenska kyrkans redovisning framgår att fram till mitten av februari 2009 hade totalt 1 219 miljoner kronor i kyrkoantikvarisk ersättning betalats ut till stift, samfälligheter och församlingar. Den helt övervägande delen av ersättningen, 899 miljoner kronor, har gått till åtgärder på kyrkobyggnader. Dessa är också de mest komplexa objekten i förvaltningshänseende. 93 miljoner kronor har gått till insatser på begravningsplatser, 106 miljoner kronor till kyrkliga inventarier samt 29 miljoner kronor till kyrkotomter. Resterande 93 miljoner kronor har använts för övergripande åtgärder som inte klassificerats på objekt, främst inventerings- och planeringsåtgärder.

Utifrån de uppgifter som finns i Svenska kyrkans eget projekthanteringssystem, redovisar kyrkan vilka typer av åtgärder ersättning gått till. Åtgärderna delas in i fyra kategorier: vårdinsatser; inventering, planering och information; skadeförebyggande insatser samt projektering och kontroll.

Av Svenska kyrkans redovisning framgår att den övervägande delen av ersättningen gått till vårdinsatser, närmare bestämt 788 miljoner kronor (65 procent). De två största posterna när det gäller vårdinsatser är vård av engångskaraktär (43 procent) samt renovering och restaurering (35 procent), följt av konservering (15 procent) och vård av underhållskaraktär (5 procent). Därtill kommer en mindre del som gått till bl.a. projektering. Begreppen är inte självklara och större projekt omfattar vanligen flera åtgärdstyper. Ett projekt som registrerats som renovering och restaurering kan således innefatta moment som var för sig skulle kunna klassificeras som vård, underhåll eller konservering.

Den näst största posten på 248 miljoner kronor (20 procent) utgörs av insatser för inventering, planering och information. Inventeringar i form av s.k. karaktäriseringsprojekt, vanligtvis i samverkan mellan stiftet och regionala kulturmiljövårdande organ, samt församlingarnas och samfälligheternas vård- och underhållsplaner utgör den helt övervägande delen av dessa insatser. Av de medel som beviljats för dessa insatser har 113 miljoner kronor (46 procent) gått till projekt som stiftet själva administrerar och 133 miljoner kronor (54 procent) till vård- och underhållsplaner beställda av församlingarna. Resterade medel har gått till informationsprojekt. Fördelat per skyddad kyrkobyggnad har i genomsnitt 85 000 kronor utbetalats för inventering och planering åren 2002–2008.

I Svenska kyrkans redovisning framhålls att det varit viktigt att styra ersättningen till sådana åtgärder som på sikt gagnar kulturminnena, inte bara till de omedelbara behoven. Stora satsningar har därför också gjorts på åtgärder av skadeförebyggande art. Totalt har 163 miljoner kronor (13 procent) fördelats till sådana insatser. Den största delen av ersättningen har lämnats till stöld- och brandskydd (66 procent), medan installationer och byte av värme- och elsystem utgör en mindre andel av den totala

ersättningen till förebyggande arbete (18 procent). Drygt 14 miljoner kronor (9 procent) av ersättningen till förebyggande åtgärder har utbetalats till förbättrad förvaring av kyrkliga inventarier.

Slutligen har 19 miljoner kronor (2 procent) använts för projekteringskostnader och kontroll.

Andelen kyrkoantikvarisk ersättning av den totala kostnaden för projekt av olika typ har varierat. Som exempel kan nämnas att andelen har varit lägst för förebyggande åtgärder inriktade på värmesystem, i genomsnitt 25 procent. Dessa arbeten är sällan motiverade enbart av kulturmiljöskäl. Däremot har en hög andel kyrkoantikvarisk ersättning medgivits för stöld- och brandskyddsinsatser, i genomsnitt 71 procent. Dessa arbeten har också ofta bedömts vara angelägna ur kulturmiljösynpunkt.

### *Regional fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen*

Det framgår av Svenska kyrkans redovisning att den kyrkoantikvariska ersättningens fördelning till stiftet t.o.m. 2008 varierar om man slår ut summan beviljad kyrkoantikvarisk ersättning per kvadratmeter skyddad kyrka. Som Svenska kyrkan konstaterar är variationen för 11 av stiftet mellan 80 och 118 procent av genomsnittet, vilket är en relativt jämn fördelning. Visby och Lunds stift avviker emellertid kraftigt från genomsnittet. Visby stift har under perioden mottagit drygt tre gånger så mycket som riksgenomsnittet, medan Lunds stift endast fått något mer än hälften av genomsnittet.

Svenska kyrkan beskriver i redovisningen de förhållanden som ligger bakom avvikelserna. Visby stift och Samfundet i Gotland kyrkor har i samverkan med länsstyrelse och länsmuseum utvecklat en effektiv förvaltning med långsiktig planering av vård och underhåll. Kyrkobyggnaderna är kulturhistoriskt mycket värdefulla och väl dokumenterade. Dessutom är stiftet förhållandevis litet och överblickbart. Åtgärderna är vanligtvis högt prioriterade och ersättningsnivån hög. Lunds stift däremot är ett stort och kyrktätt stift. Överblicken över byggnadsbeståndet är inte lika god. Stiftet har prioriterat vård- och underhållsplanering, vilket inneburit att konkreta åtgärder i viss mån fått stå tillbaka.

Allmänt kan sägas att det finns flera faktorer som kan påverka hur ersättningen fördelas regionalt. En orsak kan enligt Svenska kyrkan vara att stift och länsstyrelser gjort skilda bedömningar när det gäller prioriteringar och ersättningsnivåer, vilket i sin tur kan resultera i att ramfördelningen påverkas (se vidare avsnitt 6). En annan viktig faktor som Svenska kyrkan framhåller är att det finns naturliga skillnader i t.ex. byggnadsbeståndet. I vissa delar av landet finns ett stort antal kyrkobyggnader av mycket stort kulturhistoriskt värde och med omfattande och kostnadskrävande renoveringsbehov, medan byggnaderna i andra delar av landet är av yngre datum och kräver färre och mindre kostsamma insatser.

I det kyrkliga utjämningsystemet ingick tidigare en särskilt reglerad bidragsform som avsåg att stödja kostnadskrävande åtgärder på kyrkobyggnader hos betalningssvaga ekonomiska enheter. Från och med 2007 fördelas dessa medel, 50 miljoner kronor, till stiftet enligt en fördel-

ningsnyckel som i huvudsak utgår från den totala byggnadsytan hos kyrkorna i stiftet. Stiftet har frihet att själva besluta om vad medlen ska användas till. Alla stift svarar i en enkät som genomförts av Svenska kyrkan att det förekommer en samordning mellan den kyrkoantikvariska ersättningen och kyrkobyggnadsbidraget, styrt av de mål som gäller för respektive anslag. Samordningen kan dock vara av olika slag. Några stift höjer det totala bidraget för ett projekt till betalningssvaga enheter med kyrkobyggnadsbidrag, andra styr bidraget till åtgärder eller objekt som inte är ersättningsberättigade enligt villkoren för kyrkoantikvarisk ersättning.

### *Synpunkter på ersättningens fördelning och resultat*

Riksantikvarieämbetet konstaterar i sin rapport att fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning i allt väsentligt följt de ramar som lades fast i samband med att ersättningen infördes. Om parterna med sina skilda utgångspunkter dessutom når en hög grad av samstämmighet i bedömningarna av vissa åtgärder är det ett tecken på att man i allt väsentligt är överens om grunderna för fördelningen. En jämförelse mellan Riksantikvarieämbetets yttranden och Svenska kyrkans redovisningar till regeringen visar på stor samstämmighet i de åtgärdstyper som lyfts fram som särskilt prioriterade.

Målsättningen med den kyrkoantikvariska ersättningen är att förutsättningarna för vården av de kyrkliga kulturvärdena inte skulle försämrats till följd av relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Riksantikvarieämbetet finner inte några tecken på att förutsättningarna för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena blivit sämre som en följd av relationsändringen. Den kyrkoantikvariska ersättningen har enligt Riksantikvarieämbetets bedömning på flera punkter snarare inneburit att förutsättningarna för ett långsiktigt bevarande blivit bättre.

Här kan t.ex. nämnas de stora insatser som gjorts för vård- och underhållsplanering samt satsningarna på stöld- och brandskydd. Hit hör bl.a. kostsamma installationer av sprinkleranläggningar i flera av de värdefulla träkyrkorna. Till de projekt som avslutats och slutredovisats har ersättning betalats ut till 43 procent av totalkostnaderna då det gäller konkreta vårdinsatser. För skadeförebyggande åtgärder är motsvarande siffra 53 procent. Den kyrkoantikvariska ersättningen har sannolikt haft en avgörande betydelse för att flertalet av dessa åtgärder kommit till stånd.

Riksantikvarieämbetet anför vidare att ersättningsformen har inneburit att samtliga inblandade parter fått nya ansvarsområden och att stora insatser har gjorts för kunskapsuppbyggnad och för att finna fungerande system för fördelning, uppföljning och samverkan. Den tid som är möjlig att utvärdera är dock förhållandevis kort. Insatserna under dessa år kan i ett längre perspektiv visa sig mindre representativa, vilket gör det svårt att i nuläget ha en tydlig uppfattning om ersättningens fördelning på objekt- och åtgärdstyper. Av kyrkans redovisning framgår dock att kyrkoantikvarisk ersättning även har gått till bl.a. handläggning samt för att administrera inventering och planering, däribland den övervägande delen av insatserna vid Svenska kyrkans kansli i Uppsala. Här uppträder enligt Riksantikvarieämbetet en avvikelse i förhållande till statens

uttalade intentioner. Riksantikvarieämbetet har i sina yttranden till Svenska kyrkan påpekat detta vid flera tillfällen.

Både Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet har betonat vikten av långsiktig planering i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Riksantikvarieämbetet konstaterar att satsningen på vård- och underhållsplaner har gett ett nytt redskap som bör kunna användas för en effektiv och långsiktig förvaltning av såväl egendom som kulturhistoriska värden. Riksantikvarieämbetet menar samtidigt att stiftet har kommit olika långt då det gäller t.ex. vård- och underhållsplaner för begravningsplatser samt skadeinventeringar av kyrkliga inventarier, vilket i positiv eller negativ riktning kan påverka förekomsten av ersättning till en viss typ av åtgärder. Någon utvärdering har inte heller utförts av hur den faktiska förvaltningen fungerar med antagna vård- och underhållsplaner som styrande dokument. Av Svenska kyrkans redovisning framgår dock att församlingarnas ansökningar inför ramfördelningen successivt ökat vilket till stor del kan bero på en ökad kunskap om vårdbehoven. Stiftet använder enligt kyrkan också för närvarande vård- och underhållsplanerna i varierande grad för att nå fram till en samlad översikt av behoven och för att kunna prioritera mellan angelägna åtgärder. Riksantikvarieämbetet har framhållit att det krävs en övergripande planering som innebär att samtliga stift får bättre kännedom om den kyrkliga egendomen inom respektive område.

Synpunkter på den regionala fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen har framförts i olika sammanhang. Riksrevisionen har t.ex. pekat på en ojämn fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning i rapporten *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena* (RiR 2008:2). Riksrevisionen fokuserar framför allt på att länsstyrelserna gör olika bedömningar av projektens prioritet och antikvariska merkostnader. Samma typ av åtgärd kan därför enligt Riksrevisionen ge olika ersättningsnivåer, vilket för den enskilda församlingen eller samfälligheten framstår som oförutsägbart och otillfredsställande. Riksrevisionen menar att Riksantikvarieämbetet på ett tydligare sätt bör vägleda länsstyrelserna, så att en större likhet över landet uppnås.

Riksantikvarieämbetet framhåller i sin tur att det kyrkliga kulturarvet präglas av stor variation i ålder och komplexitet. Att regionala skillnader uppträder i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning är därför oundvikligt. Grundläggande måste vara att ersättningens storlek bedöms utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Riksantikvarieämbetet menar dock att det nu behövs en fördjupad utvärdering av och diskussion om vilka typer av åtgärder som ska vara ersättningsberättigade och vilka principer som ska styra hur mycket av kostnaderna som ska räknas som antikvariska merkostnader. När det gäller vård- och underhållsåtgärder finns enligt Riksantikvarieämbetet en stor erfarenhet från länsstyrelsernas sida att göra sådana bedömningar. Mer komplicerade är emellertid de mer ordinära förvaltningsåtgärderna, t.ex. utbyte av värme- och elinstallationer och olika åtgärder förknippade med säkerhet. Erfarenheterna visar att det ofta är sådana projekt som stiftet och länsstyrelserna bedömer olika.

Riksrevisionen påpekar i den tidigare nämnda rapporten också att såväl kulturminneslagen som överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter att de kyrkliga kulturminnena ska bevaras för fram-

tiden. Det faktum att ersättningen i grunden är efterfrågestyrd, dvs. kräver en aktiv ansökan, väcker dock enligt Riksrevisionen farhågor om bevarandet av de kulturminnen som församlingar och samfälligheter av olika skäl upplever att de inte kan eller vill ta hand om. I det fallet framför Riksrevisionen att en av de viktigaste förutsättningarna för ett långsiktigt bevarande är att det finns ett fungerande kyrkligt ekonomiskt utjämningsystem.

Mot bakgrund av bl.a. Riksrevisionens rapport kan nämnas att kyrkostyrelsen 2008 beslutade om ett särskilt nationellt uppföljningsprojekt för 2009. Det är inriktat på församlingar och samfälligheter som varken har vård- och underhållsplan eller har ansökt om ersättning för vårdåtgärder. Svenska kyrkan ser det som centralt att utveckla stödjande åtgärder för dessa enheter, ett arbete som också sägs pågå i flera stift.

### *Slutsatser*

I enlighet med vad som beslutades i samband med stat-kyrkareformen är Svenska kyrkan ansvarig för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Ett sådant system möjliggör långsiktiga prioriteringar i vården av det kyrkliga kulturarvet. Det är också en tydlig markering av att Svenska kyrkan har ett eget ansvar för de kyrkliga kulturminnena. I detta ligger bl.a. att säkerställa att ersättningen går till de åtgärder och objekt som är av störst betydelse för det kyrkliga kulturarvets bevarande oavsett var de är belägna i landet.

Regeringens bedömning är att den kyrkoantikvariska ersättningen fördelats i enlighet med de principer som slogs fast i samband med relationsändringen. Det tillgängliga underlaget visar även att den kyrkoantikvariska ersättningen har haft stor betydelse för det långsiktiga bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Många angelägna insatser har tack vare ersättningen kommit till stånd. Som Riksantikvarieämbetets rapport ger vid handen är också tillståndet för de kyrkliga kulturminnena i många delar gott. Glädjande är också att allt tyder på att intresset och engagemanget inom Svenska kyrkan för de kyrkliga kulturminnena blivit allt större. Samtidigt är det av stor vikt att administrativa verktyg utvecklas som möjliggör strategiska prioriteringar mellan olika insatser. Detta innefattar både systematiskt utformade vård- och underhållsplaner och nödvändiga register (se avsnitt 7 nedan).

Som Riksrevisionen påpekat kan det uppstå problem då ansökningar bedöms olika av olika länsstyrelser och stift. För att länsstyrelsernas bedömningar ska bli så likartade som möjligt krävs att de gemensamma kriterier som tagits fram för fördelningen är tydliga och väl kända. I dagsläget är det huvudsakligen Svenska kyrkans egna riktlinjer som styr fördelningen. När det gäller vad som utgör antikvariska merkostnader, är det t.ex. viktigt att erinra om att de riktlinjer som tagits fram av Svenska kyrkan innehåller ett avsnitt om detta. Det förefaller rimligt att frågor av detta slag kan ges en utförligare behandling i detta sammanhang så att eventuella oklarheter undanröjs. För att skapa större klarhet när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen har regeringen också för avsikt att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samråd

med Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda parter, utarbeta föreskrifter och allmänna råd (se avsnitt 6). Skr. 2008/09:220

En annan synpunkt som framförts är att det finns en risk att ekonomiskt svaga enheter inte har möjlighet att söka stöd för insatser som är motiverade ur kulturarvshänseende. Regeringen vill framhålla att det är av stor betydelse att det finns förutsättningar som gör att resurserna går till de objekt och ändamål som är högst prioriterade. Svenska kyrkan har ett eget ansvar för att göra det möjligt för enskilda församlingar att utnyttja den kyrkoantikvariska ersättningen. Ersättningen får som tidigare framhållits inte heller bli en del av kyrkans utjämningsystem. I sammanhanget bör det även påpekas att Svenska kyrkan har ett system för stöd till ekonomiskt svaga enheter. Det är också positivt att kyrkan initierat olika projekt för att fånga upp de enheter som inte ansökt om ersättning eller upprättat vård- och underhållsplaner.

Det bör alltid vara de kulturhistoriska värdena som är styrande för fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Detta har även betydelse för frågan om den regionala fördelningen. Som Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan framhåller måste förutsättningar som är specifika för en viss ort tillmätas betydelse. Det kyrkliga kulturarvets ålder och sammansättning varierar från plats till plats. För att ersättningen verkligen ska gå till de objekt som är viktigast ur kulturhistorisk synvinkel får inte den regionala fördelningen ses ur ett alltför snävt perspektiv. Vissa skillnader är motiverade med hänsyn till de olikartade förutsättningar som gäller.

## 6 Tillstånd och tillsyn

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samråd med Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda parter, utarbeta föreskrifter och allmänna råd för att tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen ska bli mer enhetlig när det gäller tillståndsgivning och tillsyn.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvärden i landet. Länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvärden i länet. Länsstyrelsernas myndighetsutövning när det gäller kyrkliga kulturminnen innefattar dels tillståndsprövning av föreslagna ändringar, dels tillsyn av att skyddsbestämmelser i kulturminneslagen följs.

Länsstyrelserna ska enligt kulturminneslagen avgöra om tillstånd ska ges för föreslagna ändringar av sådana kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som omfattas av skyddsbestämmelserna. Undantagna från tillstånd är sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder, liksom obetydliga reparationer av inventarier. I 4 kap. 17 § kulturminneslagen finns också en bestämmelse om ingripanden från länsstyrelsen för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut. Länsstyrelsen har rätt att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett föreläggande får

förenas med vite. Länsstyrelsen har också rätt att hos Kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning. Föreläggande kan tillgripas både vid ren underlåtenhet att vårda eller underhålla ett kyrkligt kulturminne och när en församling genomför åtgärder utan tillstånd från länsstyrelsen eller på annat sätt än vad som föreskrivits i ett tillstånd.

### *Tillståndsgivning och tillsyn i praktiken*

Det stora antalet ansökningar om tillstånd att utföra ändringar som inkommer, för med sig mycket arbete för länsstyrelsernas handläggare. Flertalet länsstyrelser anser också att tillståndsgivning och tillsyn har ett nära samband. I Riksrevisionens rapport *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena* (RiR 2008:2) redovisas svaren på en enkät till länsstyrelserna med frågor om bl.a. tillståndsgivning och tillsyn. Av enkätsvaren framgår bl.a. att av 21 länsstyrelser har 14 tagit fram tillsynsplaner för de kyrkliga kulturminnena för 2007. Enligt Riksrevisionens enkät arbetade 2008 totalt 41 personer (18 årsarbeten) vid länsstyrelserna med frågor rörande tillståndsgivning och tillsyn av kyrkliga kulturminnen samt kyrkoantikvarisk ersättning. Av dessa resurser ägnas enligt enkäten totalt två årsarbeten åt tillsynsarbete. I allmänhet har berörda handläggare ansvar både för tillståndsprövningen enligt kulturminneslagen och för tillsynen. Dessa handläggare deltar också i många fall i regionala samrådsgrupper rörande kyrkoantikvarisk ersättning. Vidare yttrar de sig över inkomna ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Spridningen beträffande vilka resurser länsstyrelserna lägger ned på tillsyn är enligt enkäten stor. Enligt företrädare för länsstyrelserna tar för- och efterarbete i anslutning till tillståndsgivning i stort sett all tid som kan ägnas åt tillsyn. Denna tillsyn består alltså främst av kontroll av att arbetena sker i enlighet med tillståndsbeslut. De företrädare för länsstyrelserna Riksrevisionen intervjuat anser att de inte genomför egeninitierade tillsynsbesök i den omfattning som vore önskvärd. Skäl som anges är framför allt resursbrist. Flertalet intervjuade ansåg att tillsynen inte var tillfredställande och att det fanns behov av såväl utökade resurser som vägledning och nationella riktlinjer för tillsynen.

Enligt den enkätundersökning Riksrevisionen genomfört samarbetar åtta av de 21 länsstyrelserna i någon form med andra länsstyrelser i syfte att få till stånd lika principer för tillsyn av kyrkliga kulturminnen. Samverkan i fråga om tillsyn är mindre frekvent än samverkan i fråga om tillståndsprövning. Tillsynssamarbetet avser som regel länsstyrelser som ingår i samma regionala samrådsgrupp. Samarbetet sägs bl.a. ha bestått i visst erfarenhetsutbyte för att få till stånd likartade bedömningar och likartad hantering av ärenden. Någon enstaka länsstyrelse uppger mer konkreta resultat av samarbetet, t.ex. mallar för tillsynsprotokoll. En informell form av samverkan kan Länsantikvarieföreningens sammankomster sägas utgöra, där bl.a. en promemoria angående upprättande av tillsynsplaner tagits fram.

Det framgår vidare av Riksrevisionens enkät att länsstyrelserna sedan 2000 använt sig av möjligheten i kulturminneslagen att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta



rättelse eller avbryta pågående åtgärder endast 18 gånger. I tre fall har föreläggandet varit förenat med vite. I inget fall har föreläggandet gällt eftersatt underhåll. Det ringa antalet förelägganden sägs ha att göra med att länsstyrelserna anser det viktigt att ha ett gott samarbetsklimat med församlingarna. De påpekanden som lämnas till församlingarna brukar för övrigt, enligt intervjuade länsstyrelser, som regel åtlidas.

### *Bedömningar av hur tillståndsgivning och tillsyn fungerar*

Enligt Riksrevisionen är länsstyrelsernas praxis vid tillståndsgivning olika när det gäller för vilka ändringsarbeten tillstånd krävs och när det gäller hur omfattande förändringar som tillåts. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att det regionala samarbetet har gett konkreta resultat. Dit hör bl.a. att en ökad samsyn kring tillståndsgivningen och mer enhetliga bedömningar har uppnåtts. Länsstyrelserna menar också att samarbetet har resulterat i att man har fått fram bättre avvägda beslut och en gemensam policy för karaktärisering av kyrkor samt ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Riksrevisionen drar också vissa slutsatser om länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena. Tillsynsverksamheten är enligt Riksrevisionen i praktiken till stor del händelsestyrd, dvs. föranledd av förestående eller genomförda renoverings- eller ombyggnadsarbeten i kyrkomiljön. Denna tillsyn består i huvudsak av att kontrollera att anvisningar i länsstyrelsernas tillståndsbeslut följs. Däremot sker den målstyrda tillsynen, dvs. egeninitierad besiktning av kyrkobyggnader m.m. där församlingar inte initierat åtgärder, i mycket begränsad omfattning.

Det skulle kunna hävdas att den tillsyn som sker med utgångspunkt i tillståndsgivning är så omfattande att den bör vara tillräcklig för att länsstyrelserna ska ha fullgod kontroll över i vilket skick de kyrkliga kulturmiljöerna befinner sig. Den starka fokuseringen på händelsebaserad tillsyn innebär dock enligt Riksrevisionen att kyrkomiljöer där församlingarna under en följd av år avstår från åtgärder med stor sannolikhet inte kommer att bli föremål för länsstyrelsernas tillsyn.

Riksrevisionen menar att flera av de problem som uppmärksammas hänger samman med avsaknaden av riktlinjer och föreskrifter från Riksantikvarieämbetet om tillämpningen av kulturminneslagen. Riksrevisionen menar vidare att Riksantikvarieämbetet inte följer upp länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Av Riksrevisionens rapport framgår att stiftet menar att olika länsstyrelser gör olika bedömningar av vad som är tillståndspliktigt. Även bedömningen av likartade åtgärder kan skilja sig åt. Också Riksantikvarieämbetet framhåller i sin redovisning i maj 2008 att myndigheten redan tidigare uppmärksammat olikheter i länsstyrelsernas tillämpning av 4 kap. kulturminneslagen. Riksantikvarieämbetet anför vidare att det är myndighetens och länsstyrelsernas uppgift att se till att tillämpningen av kulturminneslagen blir så likartad som möjligt över landet. Riksantikvarieämbetet har tidigare tagit fram allmänna råd om vad 4 kap. kulturminneslagen omfattar (KRFS 2005:2). Myndigheten avser också att i tillämpliga delar utarbeta föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer för att tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen ska bli mer enhetlig.

Med anledning av eventuella brister i länsstyrelsernas tillsyn anför Riksantikvarieämbetet att de kyrkliga kulturminnena i dag trots allt framstår som väl vårdade och underhållna. Ett ambitiöst arbete har under de senaste åren bedrivits med karaktäriseringar och vård- och underhållsplaner, vanligtvis med deltagande av regionala kulturmiljövårdande organ. Kunskapen om tillståndet för de kyrkliga kulturminnena torde vara väsentligt bättre i dag än den var före relationsändringen, hos både Svenska kyrkan och den regionala kulturmiljövårdens företrädare. Riksantikvarieämbetet bedömer att Svenska kyrkans förvaltningsansvar även bör påverka länsstyrelsernas sätt att bedriva tillsyn. Regelverket för den kyrkoantikvariska ersättningen ställer krav på Svenska kyrkans förvaltande organ att ta fram vård- och underhållsplaner och inventarieförteckningar. En tillsyn i dessa delar bör därmed utvecklas som i första hand utgår från Svenska kyrkans egenkontroll.

### *Slutsatser*

Det bör framhållas att mycket arbete av tillsynskaraktär har genomförts i samband med t.ex. inventering och arbetet med karaktärisering av kyrkobyggnader. Samtidigt som den direkta tillsynen inte förefaller ha prioriterats av alla länsstyrelser, så är kännedomen om de kyrkliga kulturminnenas tillstånd i dag bättre än den varit tidigare. Riksrevisionens bedömning av hur tillsynen sköts är dock värd att uppmärksamma. Det kan uppstå problem om tillsynen blir alltför reaktiv och händelsestyrd. I den mån det krävs ytterligare insatser på området är detta en fråga för länsstyrelserna att ta ställning till inom ramen för det uppdrag de har. Regeringen avser att följa utvecklingen på området.

Om länsstyrelserna gör olikartade bedömningar i tillståndsärenden är det en fråga för de statliga myndigheterna att skapa rutiner och regelverk som avhjälper detta. Riksantikvarieämbetet har föreskriftsrätt på området och myndigheten har även angett att man har för avsikt att arbeta för att tillämpningen av gällande regelverk ska bli mer enhetlig. Regeringen har för avsikt att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samråd med Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda parter, utarbeta föreskrifter och allmänna råd för att tillämpningen av kulturminneslagen ska bli mer enhetlig vad gäller tillståndsgivning och tillsyn. Bedömningen är att ett sådant uppdrag kan genomföras inom Riksantikvarieämbetets gällande ramar.

Av betydelse för en mer enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser är också de diskussioner som förs inom ramen för de regionala samrådsgrupperna (se avsnitt 10). Även samverkan mellan länsstyrelserna bör utvecklas ytterligare för att erfarenheterna i olika delar av landet ska kunna tillvaratas och för att bedömningarna ska kunna bli mer enhetliga.

**Regeringens bedömning:** Det bör finnas aktuella register med relevant information om skyddade objekt. Svenska kyrkan och de kulturmiljövårdande myndigheterna bör tillsammans verka för att de olika register som finns innehåller relevanta uppgifter och är möjliga att samköra.

**Skälen för regeringens bedömning:** Svenska kyrkan har ett internt projekthanteringssystem som gör det möjligt att se till vilka objekt och typer av åtgärder den kyrkoantikvariska ersättningen gått. Det finns dock vissa svårigheter på grund av bristande enhetlighet i det underlag som församlingarna lämnar samt hur det tolkats på stiftet vid registrerings-tillfället. Framför allt gäller det, enligt Riksantikvarieämbetet, större restaureringar som innefattar olika typer av åtgärder, vilka inte alltid särredovisats.

Ett arbete med att länka materialet i projekthanteringssystemet till annan information bedrivs av Svenska kyrkan. Bland annat innehåller projekthanteringssystemet en hänvisning till bebyggelseregistret, ett offentligt register som är tillgängligt via Riksantikvarieämbetets hemsida. På så vis har man i första hand avsett att göra det möjligt att använda bebyggelseregistrets kulturhistoriska uppgifter och karaktäriseringar som underlag vid bedömning och beslut om kyrkoantikvarisk ersättning. Avsikten med kopplingen mellan projekthanteringssystemet och bebyggelseregistret har också varit att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar av den kyrkoantikvariska ersättningens tilldelning i relation till de skyddade objekten och deras egenskaper.

Bebyggelseregistret innehåller grunduppgifter, t.ex. nybyggnadsår, för kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt enligt kulturminneslagen. Flera av de stift som driver karaktäriseringsprojekt har lagt in resultatet i bebyggelseregistret, vilket inneburit att 1 255 kyrkobyggnader försetts med fylliga inventeringsuppgifter, fotodokumentation samt en karakteristik och värdering av anläggningen till och med 2007. Registreringen har då räknats in i karaktäriseringsprojektet och kyrkoantikvarisk ersättning har utgått även för denna del av arbetet. Karaktäriseringsprojekten har genom att resultatet lagts in i bebyggelseregistret inneburit att aktuell kunskap om de kyrkliga kulturminnena gjorts allmänt tillgänglig i stor skala.

Utvecklingen av bebyggelseregistret bör i ett första skede enligt Riksantikvarieämbetet innebära att samtliga kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt enligt kulturminneslagen ska finnas med. Målsättningen bör vara att Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan har en gemensam ”bruttolista” över de kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt enligt kulturminneslagen och därmed är ersättningsberättigade. I ett andra skede bör en kvalitetssäkring ske av vissa elementära uppgifter om kyrkobyggnadernas egenskaper, t.ex. kyrkobyggnadens ålder och material. På sikt är det önskvärt att ett liknande arbete sker med kyrkotomter och begravningsplatser. Stifteten bör enligt Riksantikvarieämbetet också uppmuntras att lägga in resultaten av karaktäriseringsprojekten i bebyggelseregistret.

Svenska kyrkan har även parallellt byggt upp ett eget kyrkobyggnadsregister. Registret innehåller uppgifter om kyrkobyggnadernas egenskaper och användning. Vissa statistiska uppgifter kommer att följas upp årligen såsom uppgifter om tillkommande kyrkobyggnader och kyrkobyggnader som tagits ur bruk, uppgifter om underhållskostnader och vissa användningsuppgifter om sammankomster och öppethållande. Vidare kommer egenskapsuppgifter av betydelse för bedömning av vårdbehov att föras in, liksom vissa uppgifter från vård- och underhållsplanerna.

Kyrkobyggnadsregistret är utformat så att det långsiktigt ska vara möjligt att komplettera med data för hela det kyrkliga fastighetsbeståndet, dvs. även andra objekt än kyrkliga kulturminnen, och därmed vara till hjälp vid strategiska överväganden för fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan. Avsikten är dessutom att registret ska användas inte bara för statistiska ändamål utan även utgöra en stomme för en mer populär information om kyrkobyggnaderna och deras miljöer, som kan nås från Svenska kyrkans hemsida. Svenska kyrkan uppger att kyrkobyggnadsregistret också kommer att länkas till bebyggelseregistret för kompletterande information om kyrkobyggnader och miljöer. Ett tätt samarbete mellan registren förutsätts av Svenska kyrkan, så att dubbelarbete och uppgifter av olika aktualitet om samma sak undviks.

### *Slutsatser*

Det är av stor vikt att det finns samlad kunskap om och överblick över de kyrkliga kulturminnena och behoven av t.ex. renoverings- och vårdinsatser. Frågan om vilka register som finns och hur de fungerar tillsammans är därför central. Det är väsentligt att det finns aktuella register över skyddade objekt och relevant information om dessa för att ge underlag för långsiktiga strategiska prioriteringar i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning liksom för enhetligare bedömningar i tillståndsärenden och bedömningar av var tillsynsinsatser är nödvändiga. Vidare kan registren bidra till en ökad enhetlighet i t.ex. prioriteringar mellan olika insatser och skapa bättre möjligheter till uppföljning. Register över inventarier är också viktiga instrument i säkerhetsarbetet (se vidare avsnitt 9).

Det är därför viktigt att Svenska kyrkan och de kulturmiljövårdande myndigheterna tillsammans arbetar för att de olika register som finns på området innehåller relevanta uppgifter, uppdateras fortlöpande och är möjliga att samköra i lämplig utsträckning. Av betydelse är också att sträva efter att registren i så hög grad som möjligt är tillgängliga för olika intressenter på området. Eftersom kunskapsuppbyggnaden är en effekt av en omfattande satsning med allmänna medel finns det anledning att se till att resultaten också blir allmänt tillgängliga (se vidare avsnitt 11).

**Regeringens bedömning:** Utvecklingen när det gäller tillgänglighet uppfyller de mål som sattes upp i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

**Skälen för regeringens bedömning:** I propositionen *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m.* (1998/99:38) anfördes att det är av stor betydelse att tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena är god. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan från 2000 ska kyrkan svara för att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som då överenskommelsen ingicks.

#### *Svenska kyrkans redovisning avseende tillgänglighet*

I Svenska kyrkans redovisning av den kyrkoantikvariska ersättningen, framhålls att arbetet med säkerhets- och tillgänglighetsfrågor är centralt för möjligheten att hålla kyrkobyggnaderna öppna. Vård- och underhållsplanerna har visat att det på sina håll finns brister i fråga om skydd och säkerhet, något som påverkar församlingarnas möjlighet att hålla kyrkobyggnaderna öppna och tillgängliga. Därför pågår på nationell nivå och i stiftet ett arbete med dessa frågor och säkerhets- och tillgänglighetsåtgärder har prioriterats i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Utifrån egen statistik konstaterar Svenska kyrkan också att graden av öppethållande endast förändrats marginellt sedan 2004.

Svenska kyrkan har lämnat följande uppgifter om kyrkobyggnadernas öppenhet och tillgänglighet under 2007. 17 procent av kyrkobyggnaderna var övervägande öppna och bemannade, 20 procent var övervägande öppna men obemannade. Totalt 27 procent var öppna på olika sätt men endast sommartid. 22 procent var tillgängliga genom lån av nyckel. Därtill kom sju procent som var stängda och sju procent där uppgiftslämnaren lämnat andra, ej redovisade, svar avseende på vilket sätt de var tillgängliga.

Svenska kyrkan har också inhämtat uppgifter om hur kyrkobyggnaderna använts, mätt som antal sammankomster som hållits i respektive kyrkobyggnad, dels inom församlingsverksamheten, dels genom uthyrning eller utlåning till annan verksamhet. Enligt Svenska kyrkans redovisning för 2006 användes 20 procent av kyrkorna dagligen, 53 procent veckovis och 14 procent viss tid. Därtill kommer ca 12 procent som användes mer sporadiskt eller enbart på sommaren. Sammantaget kan man alltså konstatera att tre fjärdedelar användes minst veckovis. Totalt 17 kyrkor användes inte alls, men av dessa var flertalet endast tillfälligt oanvända, t.ex. under en pågående renovering. Några kyrkor har dock tagits ur bruk av arbetsmiljöskäl.

År 2007 kunde 11 procent av kyrkorna betecknas som låganvända, dvs. använda för mindre än 20 egna sammankomster per år; 15 procent var i stället höganvända med över 200 egna sammankomster per år. Någonstans däremellan befann sig flertalet kyrkor. Ett antal kyrkor uppges dock

inte ha haft några sammankomster alls under året. I de flesta fall beror detta enligt Svenska kyrkan på att de varit tillfälligt stängda för renovering. Av lands- och glesbygdskyrkorna var 17 procent låganvända och två procent höganvända. En ökning av antalet låganvända kyrkor har skett sedan 2004. En förklaring kan vara att församlingssammanslagningarna lett till användning av färre kyrkor. Användning för andra sammankomster än församlingens är som väntat vanligast i städerna, dock inte i storstädernas förorter. Totalt användes 2007 66 procent av kyrkobyggnaderna aldrig på detta sätt, och åtta procent mer än 10 gånger per år. I landsbygd och glesbygd var motsvarande siffror 72 procent respektive fyra procent.

Kyrkobyggnadernas öppenhet kan också illustreras genom de uppgifter som Svenska kyrkan 2007 samlat in över användningsområden utöver gudstjänstbruk. Där uppges bl.a. att 86 procent har musikevenemang i kyrkan, 65 procent har körrepetitioner, 57 procent genomför konfirmandundervisning, 36 procent har visningsverksamhet och 31 procent diakonal verksamhet. Svenska kyrkan menar att dessa siffror vittnar om att insatser för att öka öppethållandet sker. Samtidigt påpekar man att det finns vissa svårigheter, bl.a. har en växande kostnadsmedvetenhet och medvetenhet om stöldrisker medfört en ökad försiktighet med att hålla kyrkobyggnaderna öppna.

Av den samlade statistiken drar Svenska kyrkan slutsatsen att siffrorna endast visar på små förändringar från 2004, och att de inte ger stöd för att det totalt sett har skett någon nedgång i öppethållande. Några signifikanta skillnader mellan skyddade och andra kyrkobyggnader kan inte utläsas av statistiken. Samtidigt framhåller Svenska kyrkan att det finns indikationer på att möjligheten att spontant besöka en kyrkobyggnad har minskat. Antalet kyrkobyggnader som är stängda för spontanbesök har stigit från ca fem procent åren 2004–2006 till ca 19 procent 2007. Vad som ligger bakom denna utveckling kan inte entydigt anges utifrån det statistiska underlaget. Uppgifterna motsvaras i alla fall inte av en minskning av den organiserade kyrkliga användningen.

Samtidigt framhåller Svenska kyrkan också att det för många mindre kyrkobyggnader och kapell, liksom för vissa kyrkobyggnader i glesbygd, inte är angeläget eller ens önskvärt med en hög grad av öppethållande. Här räcker det nu som förr med möjligheten att låna en nyckel. För kyrkobyggnader i städer och tätorter gäller det motsatta. I en god tillgänglighet ingår att dessa kyrkobyggnader är bemannade. Svenska kyrkan framhåller också att tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena underlättats genom en omfattande produktion av hemsidor, församlingsblad och annan typ av informationsmaterial. Bland annat har Svenska kyrkan stött utgivningen av en reseguide som vänder sig till de som är intresserade av att besöka kyrkobyggnader i olika delar av landet.

Svenska kyrkan rapporterar vidare att informationssatsningar och tekniska åtgärder avseende tillgänglighet för funktions- och rörelsehindrade genomförts inom ett antal stift. Bland annat har frågan uppmärksammats genom inventeringar och vid upprättandet av vård- och underhållsplaner. I flera stift pågår tekniska tillgänglighetsåtgärder ofta med olika ekonomiska stöd såsom kyrkobyggnadsbidraget och kyrkoantikvarisk ersättning. I en redovisning för 2006 angavs att 88 procent av kyrkorna via kyrkotmen var tillgängliga för rörelse- och funktions-

hindrade, det vill säga tillgängliga från parkeringsplats fram till kyrkport. 77 procent av kyrkorna angavs vara tillgängliga, det vill säga minst en ingång fanns för rörelsehindrade. För 37 procent av samtliga kyrkor fanns en handlingsplan för tillgänglighetsfrågor. Mer information och utbildning riktad till församlingar och kyrkliga samfälligheter kring tillgänglighetsfrågor sägs vara nödvändig och under 2008 har även ett omfattande kommunikativt arbete bedrivits stiftsvis för att främja kyrkornas bruk och tillgänglighet.

### *Synpunkter på tillgängligheten*

Riksantikvarieämbetet kan inte utifrån redovisningen från Svenska kyrkan utläsa någon förändring av kyrkornas öppethållande/tillgänglighet som är en följd av relationsändringen. Myndigheten menar dock att det finns anledning att följa utvecklingen. Riksantikvarieämbetet påpekar i sammanhanget att förändringar av församlingsstrukturen på flera sätt kan komma att påverka både förvaltningen av och tillgängligheten till kulturminnena.

Riksantikvarieämbetet välkomnar att Svenska kyrkan bjuder in till andra typer av aktiviteter i kyrkorummet, t.ex. musikarrangemang och visningsverksamhet. Enligt Riksantikvarieämbetet kan kulturhistoriska värden vara en resurs i ett utökat bruk av kyrkorummen, t.ex. för allmänkulturella ändamål. Sannolikt finns förutsättningar för Svenska kyrkan att ytterligare utveckla denna del av verksamheten i samverkan med andra aktörer. Riksantikvarieämbetet framhåller också att det kyrkliga kulturarvet har unika kvaliteter även i ett internationellt perspektiv och har stor potential för en utvecklad turism- och besöksnäring.

### *Slutsatser*

Enligt de uppgifter som Svenska kyrkan presenterat är tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnen totalt sett på samma nivå som vid relationsändringen. Regeringens bedömning är att utvecklingen uppfyller de mål som sattes upp i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

Samtidigt kan pågående samhällsförändringar innebära utmaningar framöver och det finns indikationer på att antalet kyrkobyggnader som är stängda för spontana besök har ökat. Bland annat ställer demografiska förändringar och förändringar i kyrkans interna struktur nya krav på hur kyrkobyggnaderna ska göras tillgängliga. En viktig framtidsfråga är att skapa förutsättningar för en diversifierad användning av kyrkobyggnaderna. Det är även tydligt att de kyrkliga kulturminnena är av stor betydelse för t.ex. besöksnäringen. Som Riksantikvarieämbetet framhåller bör Svenska kyrkan i samarbete med andra kunna vidareutveckla användningen av den resurs som de kulturhistoriska värdena utgör. Av stor betydelse när det gäller tillgänglighet är även säkerhetsfrågor, se vidare avsnitt 9.

**Regeringens bedömning:** Svenska kyrkan bör fortsätta att utveckla rutiner och strategier för att förhindra stölder i kyrkobyggnaderna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Arbetet för att skydda och bevara värdefulla föremål har ibland ställts mot en ambition att ha öppna och tillgängliga kyrkobyggnader. Motsatsförhållandet är inte på något sätt självklart, samtidigt som det finns en nära koppling mellan dessa frågor. Frågan om kulturarvsbrott har tagits upp av både Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i en särskild rapport från 2005, *Brottplats kyrkan*, och av Svenska kyrkan i de redovisningar som lämnats in till regeringen.

Riksantikvarieämbetet fick 2008 i uppdrag att, med bistånd av BRÅ och i samverkan med berörda institutioner, föreslå aktiva insatser för att förebygga, upptäcka och beivra brott mot kulturarvet. Den rapport som lämnades till regeringen i augusti 2008, *Brott mot kulturarvet – förebygga, upptäcka och beivra* (Ku2008/1458/KT), innehåller bl.a. förslag som rör kyrkliga inventarier.

#### *Brottsförebyggande rådets undersökning*

BRÅ har undersökt hur situationen ser ut vad gäller stölder ur kyrkorna och de åtgärder som vidtagits. I rapporten redovisas en kartläggning som visar att de tre föregående åren hade något mer än fem procent av de undersökta kyrkobyggnaderna förlorat kulturföremål. Stölderna förekom i alla stift utom i Visby stift. De värst drabbade stiftet var Lund, Strängnäs, Stockholm och Härnösand. Den kategori föremål som stals mest var kyrksilver och ljusstakar, följt av ljuskronor och lampetter samt skulpturer och altartavlor. Stölderna skedde i lika stor utsträckning dagtid som på natten men var mer frekventa under veckodagarna när kyrkobyggnaderna var obemannade.

BRÅ delar in stölderna i två kategorier, tillfällighetsstölder och planerade stölder. Tillfällighetsstölderna är relativt lätta att förebygga, dels genom att låsa in och sätta fast attraktiva föremål, dels genom att påverka den omgivande miljön så att upptäcktsrisken ökar. De planerade stölderna är betydligt svårare att förebygga. BRÅ kunde inte se att den höga stöldfrekvensen i de svenska kyrkorna hade någon motsvarighet i de andra nordiska länderna.

BRÅ framhåller i rapporten att stöldskyddet i kyrkorna vid undersökningstillfället ofta var bristfälligt, delvis beroende på att man strävade efter att kyrkorummet skulle vara tillgängligt för allmänheten. De kyrkliga enheterna saknade enligt BRÅ också i hög utsträckning effektiva rutiner för vilka åtgärder som skulle vidtas när något stals. Även den fotografiska dokumentationen av kulturföremål kunde förbättras.

#### *Brottsförebyggande rådets rekommendationer*

BRÅ menar för det första att åtgärder måste baseras på fakta om brottslighetens struktur, vad som stjäls, när stölderna sker och så vidare.



Vidare sägs att tidigare insatser inte har förankrats på lokal nivå och därför blivit tämligen tandlösa. Ett exempel på detta är enligt BRÅ Forsamlingsförbundets databas över stulna kulturföremål som inte använts i någon större utsträckning. Större effekt borde kunna uppnås genom krav eller uppmaningar från kyrkan centralt till församlingarna angående stöldsäkring och åtgärder för att förenkla återförande.

Det framhålls också att brottsförebyggande åtgärder inte enbart handlar om lås och larm utan även om bättre placering av föremål, siktförhållanden kring kyrkan och fasadbelysning. Det bästa skyddet för föremålen är dock bemanning och en uppmärksam allmänhet kring kyrkorna. För att förhindra olika typer av stölder kan den bästa lösningen ofta vara en kombination av flera åtgärder.

För att möjliggöra att stulna kulturföremål återförs till kyrkorna är kyrkornas dokumentation av föremålen en förutsättning. Undersökningen visade att 90 procent av de kyrkliga enheterna hade fullständiga inventarieförteckningar men bara 45 procent fullständiga bildregister. Församlingarna bör enligt BRÅ också bli bättre på att förse polisen med information. En checklista över vad som ska göras när en kyrka blivit bestulen på kulturföremål, som utformas i samarbete mellan kyrkan och polisen och sprids till samtliga församlingar i landet, skulle kunna vara en effektiv åtgärd för att underlätta kommunikationen mellan församling och polis. Checklistan borde inkludera kontaktpersoner inom kyrkan och polisen samt information om hur stölden registreras i Forsamlingsförbundets webbdatabas. Checklistan borde också innefatta en rapportering till Svenska kyrkan och länsstyrelsen för att möjliggöra en fortlöpande registrering av alla stölder av kulturföremål som sker i landet. De resurser som krävs för ett effektivt återförande av stulna föremål finns enligt BRÅ redan i kyrkornas dokumentation av kulturföremål, Forsamlingsförbundets webbdatabas och Interpols internationella databas. Det som krävs är att systemen används på ett effektivt sätt.

### *Riksantikvarieämbetets rapport*

I sin rapport om kulturarvsbrott bedömer Riksantikvarieämbetet att landets församlingar behöver förbättra sina rutiner i samband med stölder. Bland annat menar myndigheten att församlingarna även bör polisanmäla stölder av föremål som har förhållandevis lågt ekonomiskt värde eftersom de ändå kan vara kulturhistoriskt värdefulla. Forsamlingsförbundets webbdatabas bör också kunna utnyttjas bättre. Myndigheten föreslår att det tas fram gemensamma riktlinjer för hur församlingarna ska hantera stölder av äldre kulturföremål.

Vidare krävs det enligt Riksantikvarieämbetet kontinuerlig utbildning inom Svenska kyrkan om kulturarvsbrott. Detta för att åstadkomma en förbättrad dokumentation av äldre kulturföremål samt bättre risk- och säkerhetsanalyser. Sådana insatser bör initieras av Riksantikvarieämbetet men genomföras inom Svenska kyrkans ram.

Svenska kyrkan uppger att arbetet med vård- och underhållsplanering och olika säkerhetsprojekt inom stiftet gett ökad insikt om säkerhetsläget i kyrkorna. Satsningar på brandskydd, stöldsäkring och skyddsåtgärder mot skadegörelse bör fortsättningsvis i ännu högre grad prioriteras för att slå vakt om det kyrkliga kulturarvet. Det gäller bl.a. åtgärder som stärker det allmänna säkerhetstänkandet, såsom information, utbildning och expertbesiktningar som avslöjar de svaga punkterna i säkerheten.

För åren 2002 till 2008 har totalt ca 163 miljoner kronor av den kyrkoantikvariska ersättningen beviljats för säkerhetskänande åtgärder. Större delen av insatserna är inriktade mot installationer av olika larm. Vidare har bl.a. övergripande projekt genomförts på stiftsnivå samt även säkerhetsinventeringar på lokal nivå. I syfte att öka medvetenheten och kunskapen kring säkerhetsfrågor har Svenska kyrkans nationella nivå även distribuerat en skrift kallad *Säkerhetshandboken för kyrkan* till samtliga enheter.

Av Svenska kyrkans redovisning framgår vidare att Kyrkans Försäkring AB, till vilken ca 60 procent av Svenska kyrkans ekonomiska enheter är anslutna, är en viktig part i kyrkans säkerhetsarbete. Kyrkans Försäkring har i stor utsträckning riktat in sig på att uppmärksamma säkerhetsbehoven samt att bidra till utveckling av kunskap. Svenska kyrkan uppger även att det inom stiftet pågår informationsinsatser, bland annat i samband med utbildningsdagar, i samverkan med Räddningsverket och i arbetet med vård- och underhållsplaner.

Svenska kyrkans bedömning är att kunskapen inom kyrkan om förebyggande arbete och bl.a. inbrotts- och stöldskydd har ökat. En rad åtgärder är också aktuella för att ytterligare förbättra säkerhetssituationen efter att systematiska stölder av kyrkliga inventarier på senare år har uppmärksammats. Man framhåller bl.a. arbetet med det register som Svenska kyrkans församlingsförbund ansvarar för, "Stulet ur kyrkan". I syfte att skapa en bra fotodokumentation över ett antal kyrkor och att tillvarata erfarenheter beträffande fotografering av kyrkliga inventarier, genomförde Kyrkans Försäkring 2007 även ett fotoprojekt.

Svenska kyrkan uppger vidare att behovet av moderna registersystem och mer utförlig dokumentation av de kyrkliga inventarier som skyddas av kulturminneslagen framstår som allt mer angeläget. Ett nationellt projekt för att motivera församlingar och samfälligheter att genomföra mer utförliga fotodokumentationer och skadeinventeringar vid upprättande av inventarieförteckningar, ska starta under 2009. Avsikten är att öka medvetenheten och kunskapen om de värdefulla kulturföremål som finns lokalt.

### *Slutsatser*

För att Svenska kyrkan ska leva upp till sitt ansvar för de kyrkliga inventarierna enligt bl.a. kulturminneslagen, bör utvecklingen av rutiner för att förhindra stölder i kyrkorna fortsätta. Det är i det sammanhanget viktigt att de rekommendationer som BRÅ och Riksantikvarieämbetet lämnat beaktas av Svenska kyrkan och att arbetet utformas på ett sådant sätt att de lokala enheterna utnyttjar de resurser som finns, t.ex. Försam-

lingsförbundets webbdatabas och att inventarier verkligen registreras i enlighet med de bestämmelser som finns. Enligt 4 kap. 7 § kulturminneslagen ska det finnas en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. Stiften ska minst vart sjätte år kontrollera att föremålen finns kvar. Förteckningen är ett viktigt instrument i säkerhetsarbetet och det är viktigt att kontrollen upprätthålls.

Som både BRÅ och Riksantikvarieämbetet har framhållit är bemaning och vaksamhet ett viktigt skydd för de kyrkliga inventarierna. En omständighet som gör det viktigt att följa utvecklingen är de stora förändringarna i församlingsstrukturen. Av allt att döma är de redan avläsbara i en minskad användning av kyrkorummen på vissa håll, vilket ökar risken för stölder. Att Svenska kyrkan inlett ett arbete för att med olika medel öka säkerhetsmedvetandet i alla delar av organisationen är lovvärt och det är viktigt att de rekommendationer som lämnats beaktas i detta arbete, t.ex. om en checklista över vad som ska göras när en kyrka blivit bestulen på kulturföremål.

## 10 Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet

**Regeringens bedömning:** Det samrådsförfarande som etablerats mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet bör utvecklas ytterligare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet sker dels i enskilda ärenden om tillstånd enligt 4 kap. kulturminneslagen, dels i frågor av mer övergripande natur. Vidare ska besluten om fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning föregås av ett samrådsförfarande, se avsnitt 4. För samverkan i övergripande frågor ska det enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan finnas samrådsgrupper, dels på central nivå, dels på regional nivå i varje stift. Samrådsgrupperna ska vara forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och ska bestå av representanter för kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan. I samrådsgruppen på central nivå ingår representanter för Riksantikvarieämbetet, Svenska kyrkan och Svenska kyrkans församlingsförbund. De regionala samrådsgrupperna består av representanter för Svenska kyrkans regionala och lokala nivå samt företrädare för kulturmiljösektorn på regional nivå.

Arbetet i dessa grupper handlar exempelvis om att belysa frågor om vård och underhåll eller användning av de kyrkliga kulturminnena utifrån olika aspekter: antikvariska, estetiska, pastorala, liturgiska, ekonomiska och funktionella. Samrådsgrupperna har inte några beslutsfunktioner och bör inte heller behandla enskilda ärenden. Tanken är istället att de ska bidra till ökad kunskap om och förståelse för olika krav och behov och därmed skapa förutsättningar för att hitta samförstånds lösningar. Det kan exempelvis vara aktuellt vid avvägningar mellan en önskan att förändra kyrkorummet utifrån församlingens och gudstjänstens behov och en strävan att bevara de kulturhistoriska värdena.

Den centrala samrådsgruppen har vid flera tillfällen framhållit att samarbetet mellan myndigheterna på kulturmiljöområdet och Svenska kyrkan har utvecklats i mycket positiv riktning sedan relationsändringen. Mer kunskap om respektive organisation och verksamhetsområde har lett till en ökad förståelse som präglat det gemensamma arbetet.

En viktig del av den centrala samrådsgruppens arbete handlar om att informera om och diskutera pågående projekt och aktuella frågor samt att arrangera den årliga konferensen om det kyrkliga kulturarvet. Några av de perspektiv som lyfts fram på senare år har handlat om mångfald och klimatfrågor. Andra frågor som uppmärksammas i gruppens arbete handlar om brandskydd, kulturarvsbrott och det förebyggande arbete som bedrivs på detta område. Svenska kyrkan har i samrådsgruppen också tagit upp hur det nationella arbetet med kyrkliga kulturarvsfrågor bedrivs inom kyrkan och gruppen har haft diskussioner i anslutning till utgivningen av vissa skrifter, som boken *Levande arv* från 2007 där Svenska kyrkans förhållningssätt till det kyrkliga kulturarvet sammanfattas.

De regionala samrådsgrupperna finns i samtliga stift. Cirka 150 personer är engagerade i de regionala samrådsgruppernas arbete. Samrådsgrupperna träffas 2–4 gånger per år, ofta i anslutning till studiebesök i stiftens kyrkor med fördjupningar i aktuella frågor. Grupperna har genom regelbunden löpande kontakt och möten skapat ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring de kyrkliga kulturvärdena på det regionala planet. Det kan exempelvis gälla klimat-, fukt- och mögelproblematiken i kyrkor, energifrågor samt kyrkobyggnadernas framtida användning och förvaltning till följd av sämre ekonomiska underlag och förändrad verksamhet. Även frågor om säkerhet, brand- och stöldskydd samt försäkringsfrågor har diskuterats.

Samarbete genom erfarenhets- och informationsutbyte mellan samrådsgrupperna ökar enligt Svenska kyrkan. Likaså ökar anordnandet och medverkan vid stiftsvisa informationsmöten, temadagar, konferenser och kurser. Dessa har ofta en koppling till principiellt viktiga vård- och underhållsfrågor, öppenhet och tillgänglighet, teologiska och antikvariska frågor av policykaraktär samt frågor kring förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet.

Centrala samrådsgruppen initierade 2007 en enkät bland de regionala samrådsgrupperna som bl.a. behandlar arbetet i dessa grupper och samverkan mellan Svenska kyrkan och kulturmiljöområdets myndigheter. I svaren framkommer att samarbetet mellan Svenska kyrkan och kulturmiljösektorn uppfattas som mycket gott. Det fanns vissa svårigheter i arbetets inledande skede i början av 2000-talet men dessa har nu i stor utsträckning ersatts av allt större samsyn. Ökad förståelse har successivt vuxit fram. Även den centrala samrådsgruppens betydelse lyfts fram, inte minst dess sammanhållande funktion och dess roll som initiativtagare till den årliga konferensen.

### *Hur fungerar samrådet?*

Riksrevisionen beskriver i den tidigare nämnda rapporten en grundläggande intressekonflikt mellan staten och Svenska kyrkan då det gäller

bruk och bevarande, vilken på sikt kan hota det kyrkliga kulturarvet. Bilden av en intressekonflikt menar dock både Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet bör modifieras och nyanseras.

Enligt Riksantikvarieämbetet har hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen, och det samråd som ersättningsformen förutsätter, bidragit till en ökad samsyn och förståelse för parternas utgångspunkter. Bevarandet är en viktig del av Svenska kyrkans förvaltarskap; bruk är en förutsättning för långsiktigt bevarande även ur kulturmiljöområdets perspektiv. Att hitta rätt i avvägningarna mellan bruk och bevarande ligger i både Svenska kyrkans och kulturmiljövårdande myndigheters intresse. En ständig dialog är nödvändig för att säkra både bruk och bevarande. Genom samrådsgrupperna finns möjligheter att lyfta sådana frågor till principiell diskussion. Riksantikvarieämbetet kan i dag inte se något bättre alternativ för ett långsiktigt bevarande än en process där både brukande- och bevarandebidragarna kommer till tals och kan påverka utvecklingen.

Goda förutsättningar att driva samrådsarbetet vidare i konstruktiv riktning finns enligt Riksantikvarieämbetet. Särskilt pekar Riksantikvarieämbetet på möjligheterna att vidareutveckla nationella projekt med koppling till kulturminneslagens förvaltningskrav och den kyrkoantikvariska ersättningens fördelning och effekter. Det kan t.ex. handla om metodutveckling för planering av differentierad användning utifrån lokala och regionala behov samt kyrkornas kulturhistoriska värden. Ett annat utvecklingsområde kan röra metoder för dokumentation av inventarier utifrån kulturminneslagens krav. Det finns även behov av ytterligare utvärderingar av hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelats och använts för att kunna precisera tydligare råd och villkorsskrivningar. Andra undersökningar skulle kunna utgå från den praktiska förvaltningen och församlingens eller samfällighetens möjlighet och förmåga att planera långsiktigt vård- och underhåll utifrån framtagna planer.

Vad gäller de regionala samrådsgrupperna framgår det av uppgifter från stiftet att grupperna har en betydelsefull funktion för att öka den ömsesidiga förståelsen mellan kulturmiljövårdande myndigheter och Svenska kyrkan. Som exempel på den typ av arbete som underlättas av de regionala samrådsgrupperna pekar Riksantikvarieämbetet å sin sida på en rad stiftsövergripande projekt, t.ex. kring kulturhistorisk karaktärisering och bedömning av kyrkor. Flertalet stift har i samverkan med berörda länsstyrelser och läns museer arbetat med sådana karaktäriseringsprojekt. Att underlagen tagits fram som ett gemensamt projekt bidrar också till en samsyn kring befintliga värden och underlättar dialogen vid bedömningen av tillståndspliktiga åtgärder. På vissa håll i landet har liknande projekt dock ännu inte genomförts.

### *Slutsatser*

Regeringens bedömning är att det samarbete som etablerats mellan Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet har utvecklats positivt. Samrådsgrupperna är en lämplig form för att hantera den speciella situation som råder vad gäller de kyrkliga kulturminnena. Det är av stor vikt att både Svenska kyrkan och de kulturmiljövårdande

myndigheterna kommer till tals och att en dialog upprätthålls som främjar gemensamma synsätt. Av naturliga skäl har det ibland varit svårt att hantera att Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet har delvis olika organisationskultur och beslutsvägar. Sammantaget har arbetet i samrådsgrupperna dock bidragit till att skapa ett konstruktivt klimat där gemensamma ståndpunkter kan utarbetas även om dialogen inte alltid är enkel. Samrådsgrupperna har också fyllt en viktig roll vid genomförandet av t.ex. stiftsövergripande projekt.

Av den redovisning som inkommit till regeringen framgår att det finns enskilda projekt och vissa framtidsfrågor som skulle kunna utvecklas ytterligare inom ramen för det samrådsförfarande som finns. Det kan handla om att utnyttja samrådsförfarandet för att ta fram gemensamma rutiner för kunskapsinhämtning och utarbetandet av mer preciserade råd och anvisningar (se även avsnitten 6). Särskilt den centrala samrådsgruppen bör kunna bli mer aktiv då det gäller att verka för större enhetlighet i prioriteringar och bedömningar.

## 11 Kunskapsfrågor som rör det kyrkliga kulturarvet

**Regeringens bedömning:** Kompetensen inom Svenska kyrkan i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena har utvecklats positivt.

**Skälen för regeringens bedömning:** I propositionen *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m.* (1998/99:38) sägs att det är betydelsefullt att det inom Svenska kyrkan finns sådan kompetens som behövs när det gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Detta är viktigt vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen liksom vid genomförandet av den faktiska förvaltningen. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan från 2000 ska Svenska kyrkan svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

### *Kompetens inom Svenska kyrkan*

I Svenska kyrkans redovisning till regeringen konstateras att det finns ett ständigt behov av god och relevant utbildning för alla som handskas med det kyrkliga kulturarvet. Det behövs även en fortsatt och fördjupad samverkan med myndigheterna på kulturmiljöområdet. Enligt Svenska kyrkan handlar ett långsiktigt ansvarstagande bl.a. om att fördjupa kunskapen om de fastigheter som Svenska kyrkan förvaltar, för att på det sättet få en allt bättre överblick över vilka behov som framöver kommer att finnas.

Svenska kyrkan uppger att kompetensen i kulturarvsfrågor har förstärkts på nationell nivå. Stiften har successivt stärkt sin bemanning när det gäller antikvariska och byggnadstekniska sakfrågor, dels för att

kunna ge råd till församlingar och samfälligheter, dels för att vidareutveckla karaktäriseringar och vård- och underhållsplaner i riktning mot samlade planeringsunderlag. Stiftens har löst behovet av kompetens på olika sätt. I sju stift har det under 2007 funnits stiftsantikvarier, med huvudsaklig inriktning på handläggning och inventering. Fyra stift har under 2007 haft tillgång till byggnadsteknisk kompetens för handläggning och rådgivning. I återstående stift har enligt Svenska kyrkans redovisning antikvarisk och byggnadsteknisk kompetens knutits till verksamheten genom uppdrag till t.ex. länsmuseum eller fristående konsult. Enligt Svenska kyrkans riktlinjer för kyrkoantikvarisk ersättning ska det stiftsövergripande arbetet prioriteras, med syfte att skapa förutsättningar för riktiga prioriteringar av ersättningsmedel, och för att öka medvetenheten om vårdbehov och kvaliteten i vårdinsatserna. Det är enligt Svenska kyrkan också angeläget att sprida kunskap om resultaten även utanför respektive stift, för att ta tillvara metodutveckling och skapa ökad samverkan.

Hur Svenska kyrkan arbetat med kompetensfrågor illustreras av de aktiviteter som genomfördes under 2007. Svenska kyrkan på nationell nivå anordnade t.ex. tre samråd och konferensdagar för stiftens handläggare, delvis även för länsstyrelsernas och museernas handläggare. Vår och höst hölls stiftshandläggarmöten för att gemensamt följa upp arbetet med de kyrkliga kulturvärdena och kyrkoantikvarisk ersättning. Genom ett samarbete mellan Svenska kyrkan, Svenska kyrkans församlingsförbund och Riksantikvarieämbetets antikvarisk-tekniska avdelning anordnades kursen Vård- och underhållsplanering i praktiken vid ett tillfälle per stift under perioden april 2006 till mars 2007. Totalt deltog över en tredjedel av församlingarna och samfälligheterna i denna kurs. Svenska kyrkan uppger vidare att fortbildningsarbetet under 2008 förstärktes ytterligare, bl.a. med en aktiv verksamhet med regionala informations- och utbildningsdagar för anställda och förtroendevalda.

Svenska kyrkans församlingsförbund arbetar med utbildning och verksamhetsutveckling samt rådgivning inom bl.a. juridik, ekonomi, kyrkogårds- och fastighetsförvaltning. Under 2007 anordnade Församlingsförbundet flera utbildningstillfällen, seminarier och konferenser med koppling till förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet. Hösten 2007 anordnade Församlingsförbundet t.ex. i samarbete med Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk ett seminarium om brandskydd i kulturhistoriskt intressanta byggnader. Årligen anordnar Församlingsförbundet och Svenska kyrkans Ingenjörsförening ”fastighetsdagar”, en konferens för förtroendevalda och anställda som arbetar med eller ansvarar för fastighetsförvaltningen inom församlingar och samfälligheter.

Även inom stiftens har en verksamhet bedrivits med informations- och utbildningsdagar för anställda och förtroendevalda som verkar i kyrkan med frågor kring förvaltning och kulturarvsfrågor. Huvuddelen av stiftens anordnar årliga informationstillfällen om kyrkoantikvarisk ersättning och vård- och underhållsplanering parallellt med informationspridning via stiftsbrev eller dylikt. Några stift har även årligen återkommande ”kyrko-byggnadsdagar” kring förvaltnings- och kulturarvsfrågor. Under 2008 handlade dessa dagar i huvudsak om tillgänglighet, säkerhet och energi-effektivisering.

Svenska kyrkan uppger även att den utvecklats sin samverkan med myndigheter, högskolor och universitet, både på grundnivå och gentemot forskningen. En utgångspunkt är att det är centralt för Svenska kyrkan att ha kunskap om det vetenskapliga arbetet som bedrivs, både nationellt och internationellt, inom en mängd närliggande områden. Undervisning om de kyrkliga kulturarvsfrågorna ingår även sedan våren 2007 som en återkommande del av prästkandidaternas avslutande utbildningsår.

Svenska kyrkan framhåller också att det behövs fortsatt och fördjupad samverkan med kulturmiljösektorn. Av särskild betydelse sägs forskningsprojektet Sveriges kyrkor vid Riksantikvarieämbetet vara som potentiell samverkansmiljö. Projektet Sveriges Kyrkor syftar till att inventera och dokumentera de svenska kyrkorna samt göra dem kända genom vetenskaplig publicering. I text, foton och ritningar analyseras varje kyrkobyggnad och dess historia liksom den fasta inredningen och inventarierna. Hittills har närmare 700 kyrkor i olika delar av landet analyserats och redovisats i monografier. Till Sveriges Kyrkor har ett flertal forskningsprojekt varit knutna, däribland det s.k. Sockenkyrkoprojektet vars publicering fortfarande pågår.

Sockenkyrkoprojektet är ett tvärvetenskapligt projekt där socken- och församlingskyrkornas utveckling och betydelse samt regionala särdrag i kyrkobyggnadernas utformning och användning studeras. Inom projektet har samtliga kyrkor för första gången studerats samlat. Det har gjort det möjligt att dra slutsatser för hela landet och för det långa skedet från kyrkobyggandets äldsta tid till 1950. Projektet kom till i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet, Riksbankens Jubileumsfond och Vitterhetsakademien. Resultaten från Sockenkyrkoprojektet har även givit viktiga bidrag till stiftens karaktäriseringsprojekt och den information som tagits fram har löpande förts in i bebyggelseregistret för att bli allmänt tillgänglig.

Riksantikvarieämbetet har med utgångspunkt i bl.a. projektet Sveriges Kyrkor inbjudit flera intressenter till diskussion kring fortsatt kunskapsuppbyggnad om kyrkomiljöerna som kulturarv. I dessa diskussioner är bl.a. Svenska kyrkan, Vitterhetsakademien samt universitet och högskolor viktiga parter. Kyrkoantikvarisk ersättning har i dessa överläggningar lyfts fram som en möjlig väg till en delfinansiering av en förstärkt och förnyad kunskapsuppbyggnad inom området.

### *Synpunkter på kompetensförsörjningen*

Riksantikvarieämbetet konstaterar i sin rapport att hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen har inneburit att Svenska kyrkan stärkt sin kompetens i förvaltnings- och kulturarvsfrågor. Fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning kräver dock en omfattande sakkunskap relaterad till förvaltningsfrågor som det enligt Riksantikvarieämbetet finns anledning att utveckla ytterligare.

Den enskilda församlingens eller samfällighetens förvaltningsansvar är ofta omfattande och sammansatt till sin karaktär. Små enheter har därför ofta behov av stöd i förvaltningsfrågorna. Utifrån intervjuer påpekar Riksrevisionen i sin rapport att det stöd som församlingarna och sam-



fälligheterna kan få från Svenska kyrkans församlingsförbund upplevs som begränsat. Skr. 2008/09:220

Riksantikvarieämbetet konstaterar samtidigt att förvaltning i samfällighet vidareutvecklats samt att nya former för samverkan tillkommit. Västerås kyrkliga samfällighet, som omfattar samtliga församlingar inom Västerås kommun, har t.ex. anställt en konservator, som kan bistå bl.a. med rådgivning om förebyggande åtgärder till samtliga församlingar. Insatserna för vård- och underhållsplanering i församlingar och samfälligheter har också lett till att man anlitat byggnadsingenjörer eller professionella fastighetsförvaltare, som även kan medverka vid utveckling och löpande arbete med planerna. Flera av stiftet har förstärkt sin byggnadstekniska kompetens, vilken då kan nyttjas både för övergripande planeringsarbete och konkret rådgivning.

Riksantikvarieämbetet konstaterar sammanfattningsvis att Svenska kyrkan efter relationsändringen funnit nya former för samverkan inom den egna organisationen för att uppnå större effektivitet och kvalitet i förvaltningen. Enligt Riksantikvarieämbetet är en vidareutveckling av samverkan på olika nivåer inom Svenska kyrkan en viktig förutsättning för att uppnå en kompetent och kostnadseffektiv förvaltning även i små församlingar eller samfälligheter.

### *Slutsatser*

Svenska kyrkan ska i enlighet med överenskommelsen med staten svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Regeringens bedömning är att Svenska kyrkan sedan relationsändringen aktivt arbetat för att höja kompetensen på området. Systemet med kyrkoantikvarisk ersättning har på ett tydligt sätt främjat kunskapen om de kyrkliga kulturminnena inom kyrkan. Det är positivt att tillgången till personal med antikvarisk kompetens har ökat både på nationell nivå och hos stiftet. Det är också av stor betydelse att samtalet om de kyrkliga kulturminnenas betydelse har blivit allt livaktigare inom kyrkan.

Samtidigt kan det utifrån Riksrevisionens undersökning och med anledning av Riksantikvarieämbetets synpunkter, konstateras att vissa problem kvarstår. Det är t.ex. tydligt att enskilda församlingar kan ha svårt att få tillgång till behövlig kompetens. Den i vissa församlingar pågående utvecklingen mot förvaltning i samfällighet kan vara ett sätt att lösa dessa problem. Som uttalades i proposition 1998/99:38 ska den kyrkoantikvariska ersättningen inte användas till kompetensutveckling inom Svenska kyrkan. Däremot bör kyrkoantikvarisk ersättning kunna användas för att främja uppbyggnad av generell kunskap i frågor som rör vård och bevarande av de kyrkliga kulturminnena. Det kan exempelvis handla om metodutveckling. Detta måste dock bedömas i varje enskilt fall av Svenska kyrkan i samråd med myndigheterna på kulturmiljöområdet.

Som Riksantikvarieämbetet påpekar är kunskapsuppbyggnaden kring de kyrkliga kulturminnena en effekt av en omfattande satsning med allmänna medel, vilket innebär att det finns anledning att se till att resultaten också blir allmänt tillgängliga. I den utsträckning det gynnar

detta syfte kan det t.ex. vara skäl att överväga om inte resultaten av karaktäriseringsprojekten i större utsträckning kunde komma bebyggelseregistret till del eller om andra insatser kunde göras för att öka kunskapsöverföringen mellan de som arbetar med det kyrkliga kulturarvet och den övriga kulturmiljösektorn.

Genom projekt som Sveriges kyrkor har en stor kunskap byggts upp om det kyrkliga kulturarvet. Det är viktigt att denna typ av projekt kan fortsätta och vidareutvecklas i samarbete mellan Svenska kyrkan, myndigheterna på kulturmiljöområdet och t.ex. universitet och högskolor. Det krävs en kunskapsutveckling på vetenskaplig grund om det svenska kyrkliga kulturarvet, ett kulturarv som är av stor betydelse även ur ett internationellt perspektiv. Att olika vetenskapliga perspektiv och infallsvinklar kommer till användning bidrar till att levandegöra det kyrkliga kulturarvet.

## 12 Framtidsfrågor

**Regeringens bedömning:** Pågående samhällsförändringar kan komma att innebära utmaningar för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Regeringen anser att staten även fortsättningsvis bör ta ett ansvar för att tillsammans med Svenska kyrkan stödja och stärka det kyrkliga kulturarvet. Villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.

Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till den kyrkoantikvariska ersättningens långsiktiga nivå i budgetpropositionen för 2010.

**Skälen för regeringens bedömning:** I redovisningen för 2007 presenterar Svenska kyrkan resultatet från en enkätundersökning som visar att det kyrkliga kulturarvet betyder mycket för många människor, såväl medlemmar i Svenska kyrkan som andra. Som Svenska kyrkan påpekar i sin redovisning kan det dock vara så att vissa kyrkor på landsbygden i dag används i mindre utsträckning än tidigare. Rörligheten i befolkningen går i stor utsträckning från land till stad. Riksrevisionen har som tidigare nämnts också lyft fram att resurssvaga församlingar kan få svårt att utnyttja den kyrkoantikvariska ersättningen. Dessa problem skulle kunna förstärkas av den pågående utvecklingen.

Dessa frågor påverkas på olika sätt av hur församlingsindelningen ser ut. Församlingsindelningen är sedan relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan en inomkyrklig fråga. Sedan relationsändringen har församlingarnas antal minskat och i vissa stift nästan halverats. Totalt sett har antalet församlingar minskat från 2 517 år 2000 till 1 802 år 2008.

De kyrkliga kulturminnena har tillkommit, formats och förändrats genom initiativ och engagemang i den lokala församlingen. Anknypningen till den "egna" kyrkan har av gammalt varit stark, en upplevelse som enligt attitydundersökningar fortfarande finns kvar hos en stor andel av befolkningen. En sammanläggning av två eller flera församlingar till en innebär att den nya församlingen får två eller flera kyrkobyggnader att

förvalta, i de kyrktäta delarna av landet kanske upp emot tio kyrkobyggnader. Detta kan leda till en minskad användning av de enskilda kyrkobyggnaderna och att förutsättningarna för att underhålla dem och hålla dem öppna förändras. Enligt statistik som Svenska kyrkans refererar i redovisningen för 2007 framgår att antalet kyrkobyggnader som betecknas som låganvända i viss mån ökat under de senaste åren.

I en enkät som Svenska kyrkan genomfört framhålls att förändringarna i församlingsstrukturen kan påverka vården och bruket av det kyrkliga kulturarvet. De flesta stift tar i enkäten upp det pågående arbetet med församlingssammanslagningar och därmed sammanhängande risker för att kyrkobyggnaderna används mindre. Församlingssammanslagningar syftar enligt Svenska kyrkan till en bättre och ekonomiskt rimligare struktur och ett bättre ansvarstagande för verksamhet och egendom, men en följd kan bli att vissa kyrkobyggnader används mindre. Flera stift säger dock i kyrkans enkät att frågan inte är akut i dag, men att den kan komma att bli allt viktigare.

Församlingssammanslagningarna behöver dock inte vara negativa ur förvaltningshänseende. Större enheter kan innebära en effektivare förvaltning, till fördel för det långsiktiga bevarandet. En församling eller samfällighet som förvaltar ett större antal kyrkobyggnader kan också utveckla ett differentierat bruk av kyrkorna, utifrån de lokala behoven och kyrkornas kulturhistoriska värden.

Riksantikvarieämbetet anser att Svenska kyrkan nogga bör följa förändringarna i församlingsstrukturen och effekterna för det långsiktiga bevarandet av de kyrkliga kulturminnena. Att på olika sätt vidmakthålla det lokala engagemanget för kyrkorna torde vara en av de viktigaste framtidsfrågorna. Riksantikvarieämbetet har också utifrån en seminariereserie 2006 formulerat förhållningssätt och strategier för att möta s.k. kyrklig övertalighet, se promemorian *Långsiktigt hållbar förvaltning och differentierad användning av kyrkor*. Riksantikvarieämbetet bedömer att en beredskap bör finnas hos både Svenska kyrkan och kulturmiljövårdande myndigheter att i framtiden möta en utveckling som inbegriper lågt nyttjade kyrkor, avyttring av kyrkor och en vilja att rymma nya funktioner i kyrkorummen.

### *Slutsatser*

Pågående samhällsförändringar kan om de fortsätter komma att innebära utmaningar för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Det finns inga tecken på att det lokala engagemanget för den "egna" kyrkan skulle ha minskat på senare år. Samtidigt pågår befolkningsrörelser i landet som kan medföra att vissa församlingar får svårare att sköta t.ex. kyrkobyggnader på önskvärt sätt. Också i framtiden kommer det att krävas att Svenska kyrkan t.ex. via utjämningsystemet gör det möjligt för dessa enheter att ta del av den kyrkoantikvariska ersättningen, bevara kulturarvet och hålla det tillgängligt.

Som Riksantikvarieämbetet framhåller är det viktigt att både Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet har beredskap för en utveckling med kyrkobyggnader som nyttjas i mindre utsträckning och för att kyrkorummen kan komma att användas på nya sätt. Detta är en

strategisk framtidsfråga. Riksantikvarieämbetet bör också kunna ta hänsyn till denna utveckling vid utarbetandet av föreskrifter och allmänna råd. Det har också talats om en risk för övertalighet för vissa kyrkobyggnader. Det tillgängliga underlaget visar dock att någon utbredd övertalighet ännu inte uppkommit. Möjligheten finns dock att frågan blir viktigare i framtiden och regeringen avser att följa utvecklingen.

Systemet med den kyrkoantikvariska ersättningen är i sig ett uttryck för att hela samhället har ett ansvar för att de kyrkliga kulturminnena bevaras och vårdas. Regeringen anser att staten även fortsättningsvis bör ta ett ansvar för att tillsammans med Svenska kyrkan stödja och stärka det kyrkliga kulturarvet. Villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till den kyrkoantikvariska ersättningens långsiktiga nivå i budgetpropositionen för 2010.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Adelson Liljeroth

---

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:220 Kyrkoantikvariska frågor