

Bättre koll på kulturarvet

– en översyn av den
kyrkoantikvariska ersättningen



Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att göra en översyn avseende den kyrkoantikvariska ersättningen

Regeringen gav den 30 november 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn avseende den kyrkoantikvariska ersättningens användning och dess effekter.

Statskontoret lämnar härmed rapporten *Bättre koll på kulturarvet – en översyn av den kyrkoantikvariska ersättningen* (2018:28).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Byström samt utredarna Johan Lantto, föredragande, och Charlotte Andersson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Johan Lantto

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Översynen bygger på dokumentstudier och kompletterande intervjuer	12
2	Regleringen av den kyrkoantikvariska ersättningen	15
2.1	Bestämmelser om den kyrkoantikvariska ersättningen	15
2.2	Ansvar och uppgifter	17
2.3	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	19
3	Hur den kyrkoantikvariska ersättningen används och fördelas	21
3.1	Större delen av ersättningen går till kyrkobyggnader och till vårdinsatser	21
3.2	Ersättningen varierar mellan stiftet	23
3.3	Processen för att fördela ersättningen	24
3.4	Förändringar i handlägningsprocessen	30
3.5	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	31
4	Hur den kyrkoantikvariska ersättningen påverkar värden och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet	33
4.1	Bedömningar av värden och bevarandet av kulturarvet	33
4.2	Samhällsförändringar som kan påverka värden av det kyrkliga kulturarvet	36
4.3	Tillgängligheten och användningen av kulturarvet kan påverka bevarandet av det kyrkliga kulturarvet	38
4.4	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	39
5	Samverkan och samsyn i arbetet med det kyrkliga kulturarvet	41
5.1	Samverkan mellan staten och Svenska kyrkan	41
5.2	Samverkan på nationell nivå	41
5.3	Samverkan på regional nivå	43
5.4	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	47
6	Kompetens och resurser	49
6.1	Svenska kyrkans kompetens och resurser	49
6.2	Länsstyrelsernas resurser	50
6.3	Riksantikvarieämbetets resurser	51
6.4	Statskontorets iakttagelser	52

7	Statskontorets överväganden och slutsatser	53
7.1	Den kyrkoantikvariska ersättningen uppfyller sitt huvudsakliga mål	53
7.2	Risk för att behov av vård- och underhållsinsatser inte uppmärksammas	54
7.3	De statliga myndigheternas roller är oklara	56
7.4	Samhällsförändringar kan ge anledning till en större översyn av den kyrkoantikvariska ersättningen	58
	Referenser	61

Bilaga

Regeringsuppdraget	63
--------------------	----

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och dess effekter. Översynen syftar till att ge underlag inför den kontrollstation som ska genomföras 2019.

Staten har betalat cirka 5,6 miljarder kronor till Svenska kyrkan i kyrkoantikvarisk ersättning under 2002–2017. Grunden för ersättningen är kulturmiljölagens (1988:950) bestämmelser om skydd av det kyrkliga kulturarvet.

Svenska kyrkan ansvarar för att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet och för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen. Länsstyrelserna ansvarar bland annat för tillsyn och tillståndsgivning som gäller det kyrkliga kulturarvet. Riksantikvarieämbetet ska driva på och stödja länsstyrelsernas arbete med att tillämpa kulturmiljölagen. Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet ska få tillfälle att yttra sig över fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

Systemet fungerar tillfredsställande

Det saknas underlag för att på ett mer systematiskt sätt bedöma vilka konsekvenser den kyrkoantikvariska ersättningen har. Men Statskontoret ser inga tecken på att det finns stora vård- och underhållsbehov som inte blir tillgodosedda i dag.

Länsstyrelserna anser att Svenska kyrkans handläggning av den kyrkoantikvariska ersättningen har blivit mer professionell än vid tidigare kontrollstationer. Svenska kyrkan har utvecklat den handbok som både stiftet och länsstyrelserna använder i arbetet med att fördela ersättningen. Svenska kyrkan har även börjat att åtgärda flera av de brister som har påtalats vid tidigare kontrollstationer. De har bland annat byggt upp en betydande antikvarisk kompetens på nationell och regional nivå och beslutat om att införa ett nytt system för fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen.

Statskontoret anser därför att systemet fungerar tillfredsställande och att det på kort sikt inte finns skäl att genomföra genomgripande förändringar av systemet.

Statskontoret rekommenderar att Svenska kyrkan intensifierar arbetet med att identifiera och kartlägga vård- och underhållsbehov

Statskontoret anser att det nuvarande systemet medför en risk för att angelägna vård- och underhållsbehov inte uppmärksammas tillräckligt. Det beror på att det saknas överblick över det kyrkliga kulturarvets tillstånd. Dessutom medför fördelningssystemet i sin nuvarande form att Svenska kyrkans verksamhetsbehov riskerar

att få en alltför stor tyngd för hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas, sett utifrån ett bevarandeperspektiv.

Statskontoret rekommenderar därför Svenska kyrkan att på nationell och regional nivå ta initiativ till att tillsammans med församlingarna identifiera och få en överblick över de objekt som behöver vård och underhåll.

Svenska kyrkan har fattat flera beslut som syftar till en bättre överblick över sitt fastighetsbestånd. Men Statskontoret anser att Svenska kyrkan behöver utveckla ett gemensamt nationellt system för att kartlägga vård- och underhållsbehoven. Svenska kyrkan har tagit steg i denna riktning genom att besluta om ett nytt fördelnings-system som bygger på att behovsindikatorer ska styra fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Men Statskontoret bedömer att det återstår mycket arbete för att få systemet på plats.

Den kyrkoantikvariska ersättningen är ojämnt fördelad mellan stiftet men skillnaderna har minskat något över tid

Fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen mellan stiftet är ojämn men skillnaderna har minskat något över tid. Statskontoret bedömer att mycket av skillnaderna beror på att stiftet och länsstyrelserna arbetar på olika sätt och på det ansökningsbaserade fördelningssystemet, där en stor del av ansvaret för ansökningarna ligger på församlingarna. Församlingarna har olika förutsättningar att ansöka om ersättning. Visserligen får de stöd från stiftet, men i olika grad.

Svenska kyrkan har beslutat om en ny fördelningsprocess som bland annat syftar till att minska betydelsen av ansökningarna för hur ersättningen fördelas.

Staten har en otydlig roll i samverkan med Svenska kyrkan

Staten och Svenska kyrkan samverkar bland annat i samrådsgrupper på nationell och regional nivå. Vi ser inga tecken på att det finns några stora meningsskiljaktigheter mellan Svenska kyrkan och de statliga myndigheterna. Men flera av de statliga myndigheterna upplever att samrådsgruppernas syfte och roll är otydlig och att även de statliga myndigheternas roll i arbetet med den kyrkoantikvariska ersättningen är otydlig. Flera länsstyrelser efterfrågar en utvärdering av samrådsgrupperna och en statlig vägledning av hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas.

Länsstyrelserna bör prioritera tillsynen av det kyrkliga kulturarvet högre

Länsstyrelserna lägger i dag små resurser på tillsynen av det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret anser att det är olyckligt eftersom tillsyn är ett sätt att identifiera brister som inte kommer fram på något annat sätt. Statskontoret anser därför att länsstyrelserna bör prioritera tillsynen högre. Statskontoret anser att tillsynen är en mer

angelägen uppgift än att delta i arbetet med att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen.

Riksantikvarieämbetet bör kartlägga vilket stöd och vilken vägledning som länsstyrelserna behöver

Riksantikvarieämbetet har under senare år förändrat sin roll och avvecklat mycket av den expertkompetens i frågor om det kyrkliga kulturarvet som myndigheten tidigare hade. Statskontoret anser att det finns skäl som talar både för och emot att Riksantikvarieämbetet ska lägga mer resurser än i dag på att arbeta med det kyrkliga kulturarvet.

Något som Statskontoret anser är motiverat är att Riksantikvarieämbetet kartlägger länsstyrelsernas behov av stöd och vägledning. Myndigheten bör då också föreslå hur stödet kan stärkas, om de bedömer att det behövs.

Behov av en större översyn av systemet

Både sjunkande medlemstal i Svenska kyrkan och det faktum att det finns kyrkor som inte används kan på sikt påverka förutsättningarna för att bevara det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret bedömer att dessa samhällsförändringar, än så länge, inte haft stora konsekvenser för bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Men förändringarna kan på sikt leda till att systemet behöver förändras på ett mer grundläggande sätt. Statskontoret anser därför att regeringen bör följa utvecklingen och överväga att genomföra en översyn av systemet, om det behövs.

I en eventuell översyn bör den kyrkoantikvariska ersättningens syfte och nivå analyseras. Den kyrkoantikvariska ersättningen har flera syften. Ersättningen ska både ge förutsättningar för församlingarna att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet och kompensera för församlingarnas begränsningar i förfoganderätt och för extrakostnader som följer av bestämmelserna i kulturmiljölagen. Statskontoret anser att det i den nuvarande lagstiftningen därmed finns en spänning mellan ett bevarande- och ett bruksperspektiv i hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska användas.

För att ta ställning till nivån på den kyrkoantikvariska ersättningen behöver flera aspekter övervägas och analyseras. Den nuvarande ersättningsnivån är beräknad utifrån en bedömning av så kallade extrakostnader som uppstår till följd av bestämmelserna i kulturmiljölagen. Storleken på extrakostnaderna påverkas både av kyrkans verksamhetsbehov och av de antikvariska behoven. Om ersättningen ska beräknas på samma sätt behöver dessa behov kartläggas och analyseras. Staten behöver även överväga vad som är en rimlig compensation för de begränsningar i Svenska kyrkans möjligheter att förfoga över sin egendom som bestämmelserna i kulturmiljölagen innebär.

I en översyn bör även de statliga myndigheternas roller analyseras eftersom de är otydliga idag.

Översynen bör även innehålla en analys av hur målet om tillgänglighet bör formuleras. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan ska Svenska kyrkan ansvara för att det kyrkliga kulturarvet är tillgängligt för var och en i minst samma utsträckning som när överenskommelsen träffades. I rapporten visar Statskontoret att målet om tillgänglighet kan tolkas och mätas på olika sätt.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

I samband med relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten bestämdes att Svenska kyrkan skulle få viss ersättning från staten för att vårda kulturhistoriskt värdefull egendom, den så kallade kyrkoantikvariska ersättningen. Den kyrkoantikvariska ersättningen har sedan 2010 varit 460 miljoner kronor per år.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och dess effekter. Analysen ska omfatta samtliga år som den kyrkoantikvariska ersättningen har betalats ut.

Statskontoret ska inom ramen för översynen ta hänsyn till riksdagens tillkännagivande som de fattade beslut om i samband med behandlingen av den kulturarvs- politiska propositionen (bet. 2016/17:KrU9). Tillkännagivandet innebär att regeringen ska genomföra en fördjupad kartläggning av skyddsvärda kyrkobyggnader och analysera de framtida kostnaderna. Syftet är att ta ett helhetsgrepp om kyrkobyggnader för att värna det tusenåriga kristna kulturarvet för framtiden.

Bilagan redogör för uppdraget från regeringen i sin helhet.

1.1.1 Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontoret har tolkat uppdraget som att vi ska genomföra en översyn av systemet för den kyrkoantikvariska ersättningen och att bedöma hur ersättningen fördelas. Vi ska då bedöma om systemet är ändamålsenligt utformat utifrån lagen och regeringens intentioner. Grunden för den kyrkoantikvariska ersättningen är att kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt kulturmiljölagen (1988:950). Översynen av ersättningens effekter har vi tolkat som att vi bland annat ska analysera hur ersättningen påverkar detta skydd.

Vi har tolkat att det ingår i uppdraget att beskriva och analysera olika aktörers uppgifter i systemet. Svenska kyrkan ansvarar för att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet och för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska yttra sig över hur Svenska kyrkan fördelar den kyrkoantikvariska ersättningen. De statliga myndigheterna har även andra uppgifter som berör det kyrkliga kulturarvet. Vi redogör närmare för Svenska kyrkans och statliga myndigheters roller och uppgifter i kapitel 2.

Mot bakgrund av tillkännagivandet från riksdagen har vi även kartlagt vilka kunskaper som finns om det kyrkliga kulturarvet och resonerat om vad som krävs för att bedöma en lämplig nivå på den kyrkoantikvariska ersättningen.

1.1.2 Översynen utgör ett underlag inför nästa kontrollstation

Statskontorets uppdrag ska vara ett underlag inför den så kallade kontrollstation som ska genomföras 2019. Dessa kontrollstationer regleras av den överenskomelse som Svenska kyrkan och staten träffade i samband med relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten, se kapitel 2. Inför kontrollstationen 2019 har Svenska kyrkan lämnat en redovisning till regeringen.¹ Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har också lämnat redovisningar där de bedömer vilka effekter den kyrkoantikvariska ersättningen har haft för vården och för att bevara det kyrkliga kulturarvet.²

1.2 Översynen bygger på dokumentstudier och kompletterande intervjuer

Vi har tagit del av de redovisningar som Svenska kyrkan, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har lämnat inför kontrollstationen 2019 för att kunna beskriva och analysera hur den kyrkoantikvariska ersättningen har fördelats och vilka effekter den har haft. Vi har även tagit del av redovisningar som är gjorda vid tidigare kontrollstationer och analyserat Svenska kyrkans handböcker för hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska hanteras. Vi har analyserat uppgifter från de register som Svenska kyrkan har över alla antikvariska åtgärder som de har beviljat kyrkoantikvarisk ersättning för sedan 2002.

Mot bakgrund av det omfattande material som finns tillgängligt har vi inte genomfört någon egen mer omfattande insamling av uppgifter. Men vi har gjort ett antal kompletterande intervjuer med företrädare för

- Svenska kyrkan centralt
- Gotland, Karlstad, Luleå, Stockholm och Växjö stift (personal med företrädesvis antikvarisk kompetens)
- Länsstyrelsernas så kallade "Kulturmiljöforum" (personal som arbetar med frågor om det kyrkliga kulturarvet vid landets länsstyrelser)

¹ Svenska Kyrkan, 2018, *Mötesplatser i tiden – Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2019*.

² Riksantikvarieämbetet, 2018, *Värdet av ett kyrkligt kulturarv – Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2018 – redovisning av regeringsuppdrag KU2017/00942/KL*. Länsstyrelserna redovisade i maj 2018 sina uppdrag till Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsernas redovisningar finns redovisade i en bilaga till Riksantikvarieämbetets rapport.

- Länsstyrelsen i Kronobergs län
- Riksantikvarieämbetet.

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av Charlotte Andersson och Johan Lantto (projektledare). Uppdraget har följts av en intern grupp inom Statskontoret. Svenska Kyrkan, Riksantikvarieämbetet och personal vid länsstyrelserna har faktagranskat de beskrivande delarna av rapporten.

2 Regleringen av den kyrkoantikvariska ersättningen

I detta kapitel redovisar vi hur bestämmelserna om det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen är utformade. Vi beskriver även närmare vilket ansvar och vilka uppgifter som Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har.

Av kapitlet framgår att Svenska kyrkan ansvarar både för att vårda och underhålla kulturarvet och för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen. Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har även uppgifter i frågor som rör det kyrkliga kulturarvet.

Den kyrkoantikvariska ersättningen ska ge förutsättningar för främst församlingar att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet så att kulturarvets kulturhistoriska värde inte minskar. Ersättningen ska även kompensera kyrkan för de antikvariska merkostnader som uppkommer i samband med större åtgärder, exempelvis renoveringar och restaureringar. Statskontoret bedömer att perspektivet skiljer sig åt mellan dessa syften. Det första betraktar ersättningen utifrån ett bevarandeperspektiv och det andra från ett bruksperspektiv på det kyrkliga kulturarvet.

2.1 Bestämmelser om den kyrkoantikvariska ersättningen

Det finns bestämmelser om den kyrkoantikvariska ersättningen i kulturmiljölagen (1988:950). Där finns även bestämmelser om att det kyrkliga kulturarvet ska skyddas, vilket är skälet för ersättningen. I samband med relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten träffade staten och Svenska kyrkan en överenskommelse i de frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan.

2.1.1 Skyddet av det kyrkliga kulturarvet utgör grunden för den kyrkoantikvariska ersättningen

Kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt bestämmelser i kulturmiljölagen. Det innebär bland annat att kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas så att deras kulturhistoriska värde inte minskar och utan att förvanska deras utseende och karaktär. Kravet på vård och underhåll gäller alla byggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst före den 1 januari 2000 och som då ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan.

De kyrkobyggnader kyrkotomter eller begravningsplatser som har tillkommit eller anlagts före 1940 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd från länsstyrelsen. Det framgår av kulturmiljölagen. Det krävs alltid tillstånd vid exempelvis rivning, flyttning eller ombyggnad av kyrkobyggnad. Länsstyrelsen kan även besluta om att tillstånd ska krävas för ändring av kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som har tillkommit efter utgången av 1939 och som har högt kulturhistoriskt värde.

Varje församling ska även ha en förteckning över inventarier av kulturhistoriskt värde enligt kulturmiljölagen. Det krävs tillstånd från länsstyrelsen för att bland annat avyttra eller reparera föremålen i förteckningen.

Bestämmelserna om de kyrkliga kulturminnena i kulturmiljölagen är i huvudsak generella. Det kan jämföras med kulturmiljölagens skydd av andra byggnader som kräver att länsstyrelsen förklarar dessa som byggnadsminnen.

Riksdagen betraktade den kyrkoantikvariska ersättningen som en kompensation för församlingarnas begränsningar i att förfoga över egendomen och för de extrakostnader som uppstår till följd av kulturmiljölagens bestämmelser.³

2.1.2 Ersättningen ska ge församlingarna förutsättningar att följa kulturmiljölagen

Ett övergripande mål för ersättningen är att de ekonomiska förutsättningarna för att vårda de kyrkliga kulturvärdena inte ska försämrats till följd av relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Förarbetena uttrycker även att det är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket att bevara de kyrkliga kulturvärdena och att det inte är rimligt att endast Svenska kyrkans medlemmar tar ansvar för detta allmänintresse.⁴ Förarbetena säger även att ersättningen ska fördelas på ett sådant sätt att de enskilda förvaltarna, det vill säga oftast församlingarna, kan upprätthålla de kyrkliga kulturvärdena enligt de krav som följer av kulturmiljölagen.⁵

2.1.3 Ersättningen ska gå till antikvariska merkostnader

Enligt lagen har Svenska kyrkan rätt att få ersättning för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Men lagtexten förtydligar inte vad som räknas som kulturhistoriskt motiverade kostnader.

Av förarbetena till lagen framgår att ersättningen i första hand ska gå till så kallade extrakostnader i samband med mer omfattande åtgärder, som större renoveringar

³ Prop. 1998/99:38, s. 136.

⁴ Prop. 1995/96:80.

⁵ Prop. 1998/99:38, s. 145.

och restaureringar. Dessa extrakostnader är så kallade antikvariska merkostnader eller kostnader som uppkommer på grund av kulturhistoriska hänsynstaganden.⁶

Ersättningen kan i vissa fall även användas till löpande underhållsarbeten enligt förarbetena. Men förarbetena säger att ersättningen inte bör användas för kompetensutveckling eller liknande ändamål.⁷

2.1.4 Överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan

Överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan anger att

- Svenska kyrkan ska svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena
- Svenska kyrkan ska svara för att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som för närvarande
- Staten och Svenska kyrkan ska samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller de kyrkliga kulturminnena
- Svenska kyrkan ska årligen lämna en redovisning till regeringen i frågor som rör det kyrkliga kulturarvet.

Överenskommelsen gäller tills vidare. Under löptiden ska så kallade kontrollstationer genomföras vart femte år. Vid kontrollstationerna ska det göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning och utvärdering av de resultat som har uppnåtts.

2.2 Ansvar och uppgifter

Svenska kyrkan, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har ansvar och uppgifter kopplade till vården och underhållet av det kyrkliga kulturarvet och fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

2.2.1 Svenska kyrkan beslutar bland annat om fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen

Svenska kyrkans organisatoriska delar har stor självständighet. Regionalt är Svenska kyrkan indelad i 13 stift av varierande storlek. Inom stiftet finns församlingar och pastorat. Ansvar för att vårda det kyrkliga kulturarvet vilar på den enhet inom Svenska kyrkan som har förvaltningsansvaret. I de flesta fall är det församlingarna eller pastoraten.

Pastorat består av en eller flera församlingar. För att förenkla framställningen har vi i denna rapport använt begreppet församling för att beteckna både församlingar och pastorat om vi inte behöver särskilja dessa. Drygt 600 enheter inom Svenska

⁶ Prop. 1998/99:38, s. 144.

⁷ Prop. 1998/99:38, s. 145–146.

kyrkan har egen ekonomisk verksamhet och gör egna bokslut. De flesta av dessa är församlingar.

Enligt kulturmiljölagen beslutar Svenska kyrkan centralt om hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelningen inom sitt område.

Det är det fördelande organet, det vill säga Svenska kyrkan, som i varje enskilt fall bestämmer om en åtgärd är berättigad till ersättning eller inte. Det är också kyrkan som själv bestämmer hur stor egeninsats som församlingarna ska stå för när de genomför de insatser som får ta del av ersättningen. Detta framgår av förarbetena.⁸

2.2.2 Länsstyrelsernas och Riksantikvarieämbetet har flera olika uppgifter som rör det kyrkliga kulturarvet

Riksantikvarieämbetet ska få tillfälle att yttra sig över fördelningen av ersättningen i landet och länsstyrelserna över fördelningen i länen. Det framgår av kulturmiljölagen. Ett skäl till att de statliga myndigheterna ska yttra sig om fördelningen är att staten vill undvika att församlingarna använder ersättningen för åtgärder som står i konflikt med kulturmiljölagens bestämmelser.⁹

Länsstyrelserna har flera andra uppgifter som berör det kyrkliga kulturarvet. Länsstyrelserna beslutar om tillstånd för sådana förändringar som kräver ett tillstånd (se avsnitt 2.1.1). Länsstyrelserna ansvarar även för att utföra tillsyn av de kyrkliga kulturminnena. Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för ett kyrkligt kulturminne att rätta eller avbryta pågående åtgärder. Länsstyrelsen får då förena föreläggandet med vite.

Länsstyrelserna ska föra en förteckning över kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som är skyddade enligt kulturmiljölagen.¹⁰

Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet får besiktiga kyrkliga inventarier. Länsstyrelserna får även besluta att ett föremål tas upp i de förteckningar över inventarier som församlingar ska ha (se avsnitt 2.1.1).

Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor om kulturarvet och ska driva på och stödja kulturarvsarbetet inom sitt verksamhetsområde. Riksantikvarieämbetet ska bland annat stödja länsstyrelserna i att använda kulturmiljölagen. Riksantikvarieämbetet har även föreskriftsrätt inom området.

⁸ Prop. 1998/99:38, s. 144–146.

⁹ Prop. 1998/99:38, s. 145.

¹⁰ Riksantikvarieämbetet *KRFS 2012:2 Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen*, 12 §.

2.2.3 Övriga aktörer

Länsmuseerna har ett statligt uppdrag att bedriva kulturmiljövård, men uppdraget är inte närmare definierat. De fungerar som kompetenscentra och har numera en uppdragsverksamhet.

Den bild som träder fram i länsstyrelsernas redovisningar är att Länsmuseerna tidigare var viktiga aktörer i frågor som rörde den kyrkoantikvariska ersättningen på regional nivå. Numera är deras roll mer begränsad. De är en av flera möjliga konsulter. De privata aktörernas betydelse har ökat i motsvarande grad, enligt bland annat våra intervjuer med företrädare för både stift och länsstyrelser.¹¹

2.3 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Bestämmelserna i kulturmiljölagen innebär att Svenska kyrkan har ansvaret både för att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet och för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen.

Statskontoret noterar att den kyrkoantikvariska ersättningen har flera syften. Ersättningen ska både ge förutsättningar för församlingarna att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet och kompensera för församlingarnas begränsningar i förfoganderätt och för extrakostnader som följer av bestämmelserna i kulturmiljölagen.

Statskontoret bedömer att det finns en skillnad i perspektiv mellan dessa syften. Syftet som handlar om att församlingar ska kunna vårda och underhålla kulturarvet så att det kulturhistoriska värdet inte minskar är formulerat utifrån ett bevarandeperspektiv. Syftet som handlar om att kompensera för extrakostnader är i stället formulerat utifrån ett kyrkligt bruksperspektiv. Det handlar om att Svenska kyrkan ska kompenseras för att lagens bestämmelser begränsar möjligheterna att förfoga över egendomen. Vi kommer återkomma till och diskutera denna skillnad i rapportens avslutande kapitel.

¹¹ Detta beskrivs även i länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

3 Hur den kyrkoantikvariska ersättningen används och fördelas

I detta kapitel beskriver vi vad den kyrkoantikvariska ersättningen används till samt hur den fördelas mellan olika åtgärder och mellan stiftet. Vi beskriver också den process som församlingarna använder för att fördela ersättningen.

I kapitlet framgår att huvuddelen av den kyrkoantikvariska ersättningen går till vårdinsatser kopplade till kyrkobyggnader. Den kyrkoantikvariska ersättningen har under senare år täckt cirka 60 procent av kyrkans samlade underhållskostnader för kyrkor och kapell.

Fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen mellan stiftet är ojämn, men skillnaderna har minskat något sett över tid. Det kan bero på att Svenska kyrkan sedan den förra kontrollstationen har utvecklat handläggningen.

Statskontoret bedömer att det ansökningsbaserade fördelningssystemet och olika arbetssätt vid stift och länsstyrelser sannolikt förklarar stora delar av skillnaderna. Svenska kyrkan har beslutat om en ny fördelningsprocess som bland annat ska göra fördelningen mindre beroende av ansökningarna.

Länsstyrelserna anser att Svenska kyrkans handläggning av ersättningen har blivit mer professionell. Men flera länsstyrelser uppfattar ändå att det är betungande för dem att handlägga ansökningarna från församlingarna. Det beror bland annat på att mindre församlingar ofta saknar den kompetens som behövs för att ta fram ansökningar av god kvalitet.

3.1 Större delen av ersättningen går till kyrkobyggnader och till vårdinsatser

Staten har betalat cirka 5,6 miljarder kronor till Svenska kyrkan i kyrkoantikvarisk ersättning under 2002–2017. Svenska kyrkan har i stort sett förbrukat alla de medel som anslagits från staten.¹² Under de första åren av perioden trappades ersättningen upp för att nå upp till 460 miljoner kronor 2010. Därefter har den haft samma storlek.

Huvuddelen av ersättningen, 79 procent, har använts för åtgärder som har med kyrkobyggnaderna att göra. Det kan exempelvis handla om underhåll av tak och fasader som ofta har hög prioritet, enligt dem som vi har intervjuat vid stift och länssty-

¹² Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 76.

relser. Det har under senare år blivit vanligare att församlingar söker ersättning för kulturhistoriskt motiverade kostnader för stora och kostsamma renoveringar samt för att förändra interiörer, så att kyrkobyggnaden kan användas på fler sätt än tidigare.¹³

En mindre del av den kyrkoantikvariska ersättningen, 7 procent, går till kyrkliga inventarier. Enligt kulturmiljölagen är kyrkliga inventarier föremål som hör till en kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt och begravningsplats eller som är avsedda att användas i samband med kyrkliga handlingar. Det finns uppskattningsvis över en halv miljon sådana föremål som kan komma ifråga för skydd enligt kulturmiljölagen. Många är unika, till exempel medeltida träskulpturer och textilier.¹⁴ Den kyrkoantikvariska ersättningen går även till kyrkotomter (2 procent), begravningsplatser (7 procent) och övergripande planering och information (5 procent).

Svenska kyrkan redovisar även hur ersättningen är fördelad på olika åtgärds-kategorier. Enligt denna redovisning har 77 procent gått till vårdinsatser. Övriga medel har gått till skadeförebyggande insatser, arbete med säkerhetsfrågor, övergripande planering och information samt vård- och underhållsplanering.

3.1.1 Den kyrkoantikvariska ersättningen finansierar en del av kyrkans fastighetsförvaltning

Den kyrkoantikvariska ersättningen stod för 26 procent av Svenska kyrkans kostnader för fastighetsförvaltningen för kyrkor och kapell och för cirka 60 procent av underhållskostnaderna under tidsperioden 2009–2016. Det inkluderar både underhålls- och driftskostnader för av lagen både skyddade och oskyddade byggnader. Uppgifterna bygger på Svenska kyrkans redovisningar och ger en ungefärlig bild av den ekonomiska betydelse den kyrkoantikvariska ersättningen har för Svenska kyrkan.¹⁵

Kyrkoavgiften finansierar huvuddelen av Svenska kyrkans kostnader för denna fastighetsförvaltning. Kyrkoavgiften är den avgift som medlemmar i Svenska kyrkan betalar. Svenska kyrkans analys visar att de församlingar som ligger i så kallade landsbygdsområden finansierar en större andel av sin fastighetsförvaltning

¹³ Det framgår även av länsstyrelsernas redovisningar, Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

¹⁴ Riksantikvarieämbetet (2014) *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen* (4 kap. 1–18 §§), s. 43.

¹⁵ Kostnaderna för fastighetsförvaltningen för kyrkor och kapell var i genomsnitt 1,7 miljarder kronor per år under tidsperioden 2009–2016. Underhållskostnaderna stod för omkring 750 miljoner kronor. Svenska kyrkan 2016, *Svenska kyrkans redovisning för år 2016 angående de kyrkliga kulturvärdena och användning av den kyrkoantikvariska ersättningen*, s. 9.

med den kyrkoantikvariska ersättningen än vad församlingar i andra områden gör. Församlingar i storstadsområden finansierar i stället sin fastighetsförvaltning i större utsträckning på annat sätt, exempelvis med hjälp av hyresintäkter.¹⁶

I takt med att ersättningens storlek ökade under de första åren efter det att den kyrkoantikvariska ersättningen infördes 2002, ökade även det sammanlagda belopp som församlingarna ansökte om. Under de senaste åren har trenden varit sjunkande. Det sammantagna sökta beloppet uppgick 2014 till 1,4 miljarder och 2017 till 1,1 miljarder kronor.¹⁷

3.2 Ersättningen varierar mellan stift

Skillnaderna är stora mellan hur mycket av den kyrkoantikvariska ersättningen som de olika stift har förbrukat. Av de cirka 5,6 miljarder kronor som staten har betalat i kyrkoantikvarisk ersättning under 2002–2017 har Göteborgs och Lunds stift använt mest – cirka 660 miljoner kronor vardera. Luleå stift har förbrukat minst under samma tidsperiod – omkring 100 miljoner kronor.

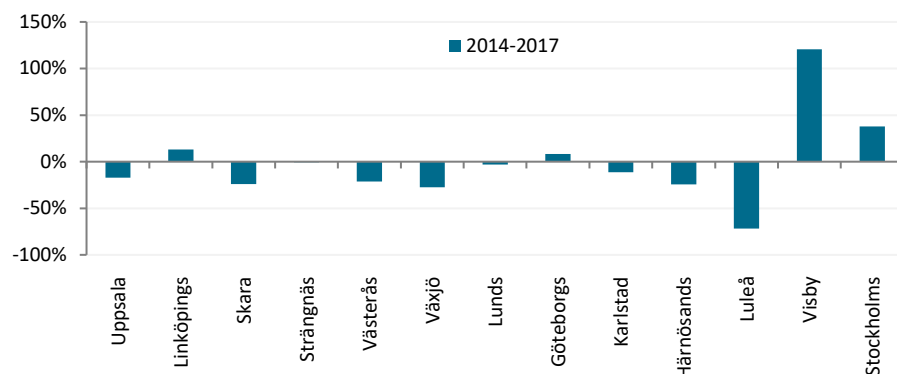
En förklaring till skillnaderna är att stift har olika behov och olika många skyddade objekt. För att på ett mer rättvist sätt jämföra användningen mellan stift sätter Svenska kyrkan därför förbrukningen av den kyrkoantikvariska ersättningen i relation till antalet kvadratmeter skyddad kyrka i respektive stift. De summerar då den totala storleken på de kyrkobyggnader i varje stift som är skyddade enligt kulturmiljölagen.

I genomsnitt har stift använt ersättning om cirka 4 300 kronor per kvadratmeter skyddad kyrka under tidsperioden 2002–2017. De flesta stift förbrukar ersättning som ligger runt medelvärdet och avviker med ungefär 1 000 kronor per kvadratmeter skyddad kyrka. Men ett par stift avviker betydligt mer. Visby stift har använt cirka 13 000 kronor och Luleå stift cirka 1 800 kronor per kvadratmeter skyddad kyrka (figur 1).

¹⁶ Svenska kyrkan, 2015:1, *Gemensamt ansvar – En utredning om fastigheter, kyrkor och utjämnningssystem*, s. 82.

¹⁷ Riksantikvarieämbetet (2018), *Värdet av ett kyrkligt kulturarv. Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2018 – redovisning av regeringsuppdrag KU2017/00942/KL*, s. 28.

Figur 1 Procentuell avvikelse från den genomsnittliga användningen av kyrkoantikvarisk ersättning räknat per kvadratmeter skyddad kyrka åren 2014–2017. Visas per stift.



Skillnaderna mellan stiftet har minskat något över tid

Användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen har blivit något mer jämnt fördelad mellan stiftet, sett över tid. Skillnaderna mellan hur stiftet använder den kyrkoantikvariska ersättningen ökade mellan kontrollperioden 2002–2008 och perioden 2009–2013, för att därefter minska (tabell 1). Minskningen förklaras i stor utsträckning av att Visby stift mellan perioderna 2009–2013 och 2014–2017 minskade sin användning, relativt sett. Om vi exkluderar Visby och Luleå stift från mätningarna, minskar de genomsnittliga avvikelserna betydligt (tabell 1).

Tabell 1 Genomsnittlig procentuell avvikelse från genomsnittlig användning av kyrkoantikvarisk ersättning.

	2002–2008	2009–2013	2014–2017
Genomsnittlig procentuell avvikelse (ovägt)	32 %	36 %	29 %
Genomsnittlig procentuell avvikelse (exkl. Visby och Luleå stift)	14 %	18 %	17 %

Även tidigare kontrollstationer har visat att fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen är ojämn mellan stiftet. Svenska kyrkan har genomfört flera åtgärder för att skapa en bättre balans mellan stiftet. Vi återkommer till det längre fram i detta kapitel. I Svenska kyrkans senaste redovisning bedömer kyrkan att dessa åtgärder har minskat de regionala obalanserna.¹⁸ Statskontorets analys ger visst stöd för kyrkans slutsatser, men visar även att skillnaderna mellan stiftet inte har förändrats så mycket, sett över hela tidsperioden.

3.3 Processen för att fördela ersättningen

I detta avsnitt beskriver vi den nuvarande fördelningsprocessen. Kyrkan har också fattat beslut om ett nytt system som vi beskriver i avsnitt 3.4.

¹⁸ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 39.

3.3.1 Svenska kyrkans styrdokument ställer villkor för hur ersättningen ska användas och fördelas

Svenska kyrkan har ställt upp villkor som reglerar hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska användas.¹⁹ Dessa villkor utgår ifrån kulturmiljölagen, Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen²⁰ och regeringens skrivelser²¹ och propositioner²² inom området. Villkoren togs fram i samverkan med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

Kyrkan har även upprättat en handbok som vägleder aktörerna i arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning.²³ I handboken framgår vilka åtgärder som är berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning och de rekommenderade ersättningsnivåerna för de flesta av dessa åtgärder. Handboken anger dessa ersättningsnivåer som ett spann som kan justeras utifrån bedömningar av kulturhistoriska värden.

Handboken reviderades under 2014 och 2015. Representanter för Riksantikvarieämbetet och fyra länsstyrelser ingick i arbetsgruppen. Avsikten var att göra förutläggningarna för att använda den kyrkoantikvariska ersättningen tydliga, så att samsynen mellan stiftet i handläggningen och bedömningen av ansökningar skulle öka. Enligt Svenska kyrkan ska handboken även ge förutsättningar för en samsyn mellan kyrkan och staten.²⁴

3.3.2 Handläggningsprocessen för den kyrkoantikvariska ersättningen

Kortfattat innebär handläggningsprocessen att församlingarna lämnar in ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning till sina stift. Stiftsstyrelserna fattar därefter beslut om att ansöka om ramtilldelning från kyrkostyrelsen på nationell nivå. Kyrkostyrelsen fattar beslut om rambelopp till stiftet och stiftet beslutar slutligen om fördelningen mellan församlingarna (tabell 2).

¹⁹ Svenska kyrkan, *Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning*, version 1.1.

²⁰ Riksantikvarieämbetet *KRFS 2012:2 Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen*.

²¹ Skr. 2008/09:220.

²² Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur*.

²³ Svenska kyrkan, *Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning*, version 1:2. Ett utkast remitterades till bland annat samtliga länsstyrelser och handboken fastställdes slutligen av kyrkostyrelsen 2016.

²⁴ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 28.

Tabell 2 **Processen för ansökan och beslut om kyrkoantikvarisk ersättning.**

Tid	Händelse	Aktör
Oktober–november	Ansökan om ersättning beslutas och skickas till stiftet. Eventuellt tillstånd från länsstyrelsen bifogas	Församlingen
November–december	Ansökningarna sammanställs, kategoriseras och förs in i ett projekthanteringssystem	Stiftet
Januari	Ansökningarna lämnas till länsstyrelsen på remiss	Stiftet
31 januari	Yttrande lämnas till stiftet	Länsstyrelsen
31 mars	Ansökan om ramtilldelning lämnas till kyrkostyrelsen	Stiftet
April–maj	Ansökningarna sammanställs och ett förslag om nationell fördelning tas fram	Kyrkokansliet
April	Begäran om yttrande om nationell fördelning av ersättningen lämnas till Riksantikvarieämbetet	Kyrkokansliet
April	Yttrande lämnas till kyrkostyrelsen	Riksantikvarieämbetet
Maj	Färdigt förslag om fördelning tas fram	Kyrkokansliet
Juni	Beslut om rambelopp fattas för stiftet	Kyrkostyrelsen
Juli–augusti	Samråd med länsstyrelser	Stiftet
Augusti–september	Beslut om fördelningen mellan församlingarna	Stiftet

Handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen har i stort sett har varit densamma sedan den infördes 2002, enligt Svenska kyrkan.²⁵

Församlingarnas ansökningar har vissa formkrav

De åtgärder som församlingarna söker ersättning för ska finnas i vård- och underhållsplaner. Syftet med vård- och underhållsplanerna är att ersättningen främst ska gå till de åtgärder som på lång sikt är mest angelägna.

Svenska kyrkan har haft ett krav på vård- och underhållsplaner sedan 2006.²⁶ Riksantikvarieämbetet tog in kravet i föreskrifterna 2012. I föreskrifterna finns ingen uttalad koppling mellan vård- och underhållsplanerna och den kyrkoantikvariska ersättningen. Ägare till objekt som är skyddade enligt kulturmiljölagen ansvarar för att planerna upprättas. Såväl sedvanligt underhåll som tillståndspliktiga åtgärder ska ingå i planen. Den ska revideras med högst tio års mellanrum. Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över den.²⁷

Om åtgärderna kräver tillstånd från länsstyrelsen ska församlingen ha ett sådant tillstånd innan de ansöker om kyrkoantikvarisk ersättning.

²⁵ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 28.

²⁶ Uppgift lämnad i intervju med företrädare för Svenska kyrkans centrala nivå.

²⁷ Riksantikvarieämbetet, KRFS 2012:2. Föreskrifterna revideras 2013 (KRFS 2013:4).

Församlingen får inte ha påbörjat åtgärderna när de skickar in ansökan om kyrkoantikvarisk ersättning. Men undantag kan göras för åtgärder som är akuta.

Stiften stöder på olika sätt församlingarna i arbetet med att utforma ansökningar. Exempelvis kan stiftet ha en anställd stiftsingenjör som tillsammans med stiftsantikvarien ger stöd. Det kan även handla om stöd från administrativ personal. Alla stift anordnar särskilda fastighetsdagar varje år, där församlingarna får information och möjlighet att ställa frågor, enligt uppgift från Svenska kyrkan.

Stiftets beredning och remissbehandlingen

Stiftet granskar varje ansökan och bedömer hur stor ramtilldelning som krävs för att finansiera ansökningarna. Stiftet kan därefter behöva jämka storleken på de sökta medlen. Oftast träffar handläggarna från stiftet handläggarna från länsstyrelsen för ett samråd om ansökningarna inför att stiftet överlämnar ansökningarna till länsstyrelsen på remiss. Både stiftet och länsstyrelsen gör en prioritering av ansökningarna, se vidare kapitel 5.

Parallellt med denna process tar stiften fram ansökningar om ersättning för stiftsprojekt. Stiftsprojekt är strategiska projekt på regional nivå. Svenska kyrkans villkor anger att den kyrkoantikvariska ersättningen får användas för att ta fram generella eller riktade kunskapsunderlag om kyrkobeståndet. Stiften använder kunskapsunderlagen för bedömningar och prioriteringar av ansökningarna. Stiftsprojekten ska dessförinnan ha förankrats i den regionala samrådsgruppen (se kapitel 5).²⁸

Villkoren säger också att stiftet bör efterfråga att de berörda länsstyrelserna samordnar sina yttranden. Det beror på att församlingarna inom ett stift ska behandlas lika oavsett vilket län de tillhör. Minst ett samrådsmöte ska genomföras, enligt rekommendationerna i Svenska kyrkans handbok.²⁹

Beredning av stiftens ansökningar på nationell nivå

Den nationella handläggningen inom Svenska kyrkan ska utjämna olikheter i stiftens bedömningar, enligt våra intervjuer. Det är Kyrkokansliet som bereder stiftens ansökningar och de går bland annat igenom stiftens prioriteringar av projekten. Kansliet uppmärksammar även om stiften avviker från handbokens riktvärden och spann.

Kyrkokansliet tar även fram förslag på nationella projekt. Dessa förankras i den centrala samrådsgruppen och med handläggare vid varje stift. De nationella projekten ska ha en strategisk karaktär, i likhet med de regionala stiftsprojekten.

²⁸ Svenska kyrkan, *Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning*, version 1.1 och *Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning*, version 1:2.

²⁹ Svenska kyrkan, *Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning*, version 1:2.

Ett problem i den nuvarande handläggningsmodellen är att Svenska kyrkan måste skicka en begäran om yttrande till Riksantikvarieämbetet innan Svenska kyrkan har tagit fram sitt förslag till fördelning. Det innebär att Riksantikvarieämbetet inte kan ta ställning till förslaget om fördelning i sitt yttrande. Svenska kyrkan inkluderar sedan 2016 en preliminär sammanställning över ramfördelningen i sin begäran om yttrande, enligt uppgift från Svenska kyrkan.

3.3.3 Synpunkter på ansöknings- och fördelningsprocessen

Både i tidigare uppföljningar och i våra intervjuer framkommer synpunkter på den nuvarande fördelningsprocessen. Vi redovisar dessa nedan.

Den ansökningsbaserade processen leder till en ojämn fördelning

Den ojämna fördelningen mellan stiftens har sannolikt flera orsaker. Statskontoret bedömer att den ansökningsbaserade fördelningsprocessen är en av orsakerna. Den ojämna fördelningen är också ett motiv till de förändringar av processen som har beslutats och som vi redovisar i avsnitt 3.4.

Kyrkokansliets beredning på central nivå syftar bland annat till att utjämna olikheterna mellan stiftens bedömningar. Men kansliet kan inte kompensera för om ett stift har en större benägenhet att ansöka om kyrkoantikvarisk ersättning än andra. Ett stift som ansöker om mer ersättning än andra får därför sannolikt mer ersättning.

Tidigare uppföljningar visar att stiftens och länsstyrelsernas bedömningar av hur stor ersättning som ska lämnas till olika åtgärder har varierat mycket.³⁰ Svenska kyrkan har utvecklat sin handbok för att minska dessa skillnader. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning stift och länsstyrelser i dag bedömer ansökningar på olika sätt.

Under 2018 utvärderade Riksantikvarieämbetet länsstyrelsernas yttranden över den kyrkoantikvariska ersättningen. De konstaterar att länsstyrelsernas hantering uppvisar variationer som kan ge upphov till omotiverade skillnader i fördelningen. Riksantikvarieämbetet pekar även på att länsstyrelsernas förutsättningar inte är idealiska.³¹

Församlingarnas ansökningar är av skiftande kvalitet vilket kan påverka fördelningen, enligt både länsstyrelser och stift. Generellt har större församlingar lättare att ha den kompetens som behövs och kan därför lättare utforma ansökningar som

³⁰ Riksrevisionsverket *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena*, s. 45–62. Rapport RiR 2008:2.

³¹ Riksantikvarieämbetet, *Länsstyrelsernas yttranden över kyrkoantikvarisk ersättning*, s. 3–4.

håller god kvalitet.³² Skillnaderna i kvalitet kan även bero på att stiftet stöder sina församlingar i olika hög utsträckning.

Även församlingarnas ekonomi kan påverka i vilken utsträckning de ansöker om ersättning. Det beror på att församlingarna ska finansiera de delar av en åtgärd som inte berättigar till kyrkoantikvarisk ersättning.

Vård- och underhållsplaner är av blandad kvalitet

De åtgärder som församlingarna söker ersättning för ska vara upptagna i vård- och underhållsplaner. Vård- och underhållsplanerna är viktiga redskap inom vissa stift, men i andra stift har de ingen större praktisk betydelse, enligt våra intervjuer. En anledning till att de inte används är att de ibland varit alltför ambitiösa och detaljerade.

Svenska kyrkans handläggning har blivit mer professionell men länsstyrelserna uppfattar att de är betungande

Svenska kyrkans handläggning har blivit mer professionell under senare år. Det beror bland annat på att handboken har utvecklats, enligt flera länsstyrelser. Det har lett till att länsstyrelsernas remissarbete har minskat både i omfattning och betydelse över tid. Men flera länsstyrelser beskriver ändå att remissförfarandet är betungande.³³ Vi utvecklar skälen till det nedan.

Många av de åtgärder som församlingarna söker ersättning för kräver tillstånd från länsstyrelsen. Församlingarna ansöker ofta om tillstånd i ett relativt sent skede, enligt flera länsstyrelser. Enligt en av länsstyrelserna saknar en majoritet av de ansökningar som Svenska kyrkan lämnar på remiss tillstånd. Ansökningarna saknar dessutom ofta även annat underlag som krävs för att bedöma dem. Det kan leda till att handläggningen fördröjs eftersom länsstyrelserna måste behandla frågan om tillstånd innan de kan bedöma ansökan om ersättning.

Handläggningstiderna för tillstånd kan bli långa på grund av att ansökningarna är bristfälliga.³⁴ Det förekommer också att remissen till länsstyrelserna innehåller ansökningar om åtgärder som församlingarna inte kan få kyrkoantikvarisk ersättning för. Några länsstyrelser anger att stiftet inte redovisar sina egna bedömningar av projekten skriftligt, vilket också skapar mer arbete för länsstyrelserna.³⁵

³² Framgår av våra intervjuer med stift och länsstyrelser samt länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

³³ Framgår av länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

³⁴ Framgår av länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

³⁵ Framgår av länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

Flera länsstyrelser anger även att de inte får kopior på det slutliga beslutet om hur ersättningen ska fördelas mellan församlingarna. Det känner därför inte till hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas i länet.

Många länsstyrelser efterlyser mer statlig vägledning

Riksantikvarieämbetet upprättade föreskrifter om kyrkliga kulturminnen 2012. Myndigheten har därefter upprättat en vägledning som syftar till att göra det lättare att tillämpa kulturmiljölagen enhetligt över landet.³⁶ Riksantikvarieämbetet har inte tagit fram någon specifik vägledning för hur länsstyrelserna ska hantera den kyrkoantikvariska ersättningen. I sin vägledning för kyrkliga kulturminnen hänvisar Riksantikvarieämbetet till Svenska kyrkans bedömningsgrunder.³⁷

Flera länsstyrelser anser att de föreskrifter och vägledningar som Riksantikvarieämbetet har tagit fram är bra och användbara. Men vägledningarna skulle behöva utvecklas, bland annat när det gäller frågor som rör begravningsplatser och kyrkliga inventarier, enligt de länsstyrelser vi har varit i kontakt med.

Flera länsstyrelser anser även att det är otillfredsställande att staten inte har upprättat ett eget stöd för hur bedömningarna av hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska göras. De anser att denna omständighet minskar statens inflytande.³⁸

3.4 Förändringar i handläggningsprocessen

I februari 2018 fattade kyrkostyrelsen ett beslut om att införa en ny modell för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Den nya modellen ska bidra till en bättre balans av fördelningen av ersättningen till stiftet.

3.4.1 En femårig fördelningsperiod införs

I den nya modellen ska kyrkostyrelsen vart femte år fatta beslut om fördelning mellan stiftet. Den första fördelningsperioden, 2021–2025, kommer att beslutas under 2019.³⁹ Den nya modellen kommer att ge mer utrymme för Riksantikvarieämbetet att yttra sig över fördelningen i landet än vad dagens modell gör, enligt uppgift från Svenska kyrkan.

³⁶ Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen*. Kulturminneslagen (4 kap. 118 §§).

³⁷ Riksantikvarieämbetet (2014) *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1-18 §§)*, s. 63–64.

³⁸ Framgång av länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1 och intervjuer genomförda av Statskontoret.

³⁹ Svenska kyrkan, *Mötesplatser i tiden*, s. 31.

3.4.2 En indikatorbaserad fördelning införs

Fördelningen mellan stiftens kyrkor ska i fortsättningen baseras på indikatorer och nyckeltal, i stället för på församlingarnas ansökningar och länsstyrelsernas och stiftens bedömningar. Fördelningen mellan stiftens kyrkor kommer att baseras på:

- antal tillståndspliktiga kyrkor
- kvadratmeter tillståndspliktig kyrka
- ett strategiskt nyckeltal.

Det strategiska nyckeltalet ska avspeglar stiftens olika behov av ersättningen. Avsikten är att detta nyckeltal i framtiden ska beräknas utifrån församlingarnas planerade vårdbehov och ge en överblick av behoven av kulturhistoriskt motiverat underhåll och stora planerade projekt. Men inledningsvis är detta inte möjligt. Det strategiska nyckeltalet kommer därför att till en början spegla den historiska tilldelningen av ersättning. Valet av indikatorer och nyckeltal kommer att ses över efter de första fem åren.

Inom stiftens kyrkor ska de lokala vård- och underhållsbehoven avgöra fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Eftersom den nya modellen på nationell nivå inte tar hänsyn till församlingarnas ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning, så ska den också kunna minska betydelsen av församlingarnas eller stiftens ekonomiska situation.⁴⁰

3.5 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Statskontorets kartläggning visar att fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen mellan stiftens kyrkor är relativt ojämn, även om skillnaderna mellan stiftens kyrkor har minskat något över tid. En förklaring till att skillnaderna har minskat kan vara de förändringar som Svenska kyrkan genomfört av handboken.

Den ojämna fördelningen har sannolikt flera förklaringar. Statskontoret bedömer att det ansökningsbaserade fördelningssystemet och olika arbetssätt vid stift och länsstyrelser sannolikt förklarar stora delar av skillnaderna. De enskilda församlingarna har fundamentalt olika förutsättningar för att ansöka om ersättning. Kompetensbrist på församlingsnivå och bristande ekonomiska förutsättningar kan hindra församlingen att ansöka om ersättning för exempelvis kyrkobyggnader som har ett vårdbehov.

Svenska kyrkans nya fördelningssystem syftar bland annat till att motverka den ojämna fördelningen. Eftersom systemet inte ännu har tillämpats är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka effekter systemet kommer att få. Statskontoret bedömer att

⁴⁰ Svenska kyrkan, *Mötesplatser i tiden*, s. 31–32, samt intervjuer med företrädare för Svenska kyrkan.

ett indikatorbaserat fördelningssystem inte är enkelt att införa. Vi återkommer till det i kapitel 7.

4 Hur den kyrkoantikvariska ersättningen påverkar vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet

I detta kapitel redovisar vi uppföljningar och bedömningar av i vilken utsträckning den kyrkoantikvariska ersättningen ger förutsättningar för vård och underhåll av det kyrkliga kulturarvet och hur väl det kyrkliga kulturarvet faktiskt vårdas och underhålls. Förutsättningarna för vården och underhållet påverkas även av andra faktorer. Det handlar bland annat om vilka ekonomiska och andra förutsättningar som församlingarna har att vårda och underhålla kulturarvet. Vi diskuterar också vilken betydelse dessa faktorer har.

I kapitlet visar vi att det saknas underlag för att på ett mer systematiskt sätt bedöma vilka konsekvenser den kyrkoantikvariska ersättningen har, men vi ser inga tecken på att några stora vård- och underhållsbehov inte blir tillgodosedda. Men Statskontoret bedömer ändå att det finns ett slags mörkertal i systemet. Detta mörkertal består av okända brister hos objekt som inte får vård och underhåll, exempelvis inventarier och övertaliga kyrkor, det vill säga kyrkor som har liten eller ingen användning.

Både sjunkande medlemstal i Svenska kyrkan och att det finns övertaliga kyrkor kan påverka förutsättningarna för att bevara det kyrkliga kulturarvet. De demografiska förändringarna kan även leda till att församlingar vill ändra eller bygga om sina kyrkobyggnader för att öka användningsområdena och det kan påverka det kyrkliga kulturarvet negativt utifrån ett bevarandeperspektiv. Den kyrkoantikvariska ersättningen kan bidra till att öka benägenheten att förändra kyrkobyggnader. Men Statskontoret bedömer att dessa samhällsförändringar, än så länge, inte haft stora konsekvenser för det kyrkliga kulturarvet.

4.1 Bedömningar av vården och bevarandet av kulturarvet

Här redovisar vi bedömningar från Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

4.1.1 Svenska kyrkan saknar ett fastighetssystem för att på övergripande nivå bedöma vård- och underhållsbehoven

I Svenska kyrkans redovisning inför kontrollstationen 2019 konstaterar kyrkan att de inte har något fastighetssystem som ger nationell överblick och sammanställer vård- och underhållsbehoven inom Svenska kyrkan som helhet.⁴¹

Uppgifter om kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser samlas i Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister. Registret innehåller bland annat uppgifter om lagskydd, ägare och om objektet är tillgänglighetsanpassat. Registret har inga uppgifter om vård- och underhållsbehov. Men det finns sådana uppgifter i de vård- och underhållsplaner som sedan 2016 ska finnas registrerade i kyrkobyggnadsregistret. Det framgår av Svenska kyrkans regelverk för den kyrkoantikvariska ersättningen.

Svenska kyrkan har under senare år arbetat för att utveckla arbetet med vård- och underhållsplaner. Dessa planer är ett instrument som kan ge överblick över vård- och underhållsbehovet. Enligt Svenska kyrkan hade 92 procent av de skyddade kyrkobyggnader en vård- och underhållsplan registrerad i kyrkobyggnadsregistret i april 2018.⁴² Men vård- och underhållsplanerna håller olika kvalitet och är uppbyggda på olika sätt (se även kapitel 3). Därför är det svårt för kyrkan att använda dem på en övergripande nivå för att bedöma de samlade vårdbehoven.

Kyrkan förväntar sig att den nya fördelningsmodellen för den kyrkoantikvariska ersättningen ska ge bättre överblick över de regionala och nationella vårdbehoven, se vidare avsnitt 3.4.⁴³ Svenska kyrkan har även beslutat om att införa ett fastighetsregister och så kallade lokalförsörjningsplaner som kyrkan bedömer bör kunna ligga till grund för en bättre överblick över fastighetsinnehavet och de kostnader som är förknippade med det (se avsnitt 4.2.4).

4.1.2 Svenska kyrkan redovisar måluppfyllelse men inte hur ersättningen påverkat vården och underhållet

Svenska kyrkan lämnar inte någon samlad bedömning av hur den kyrkoantikvariska ersättningen har påverkat vården och underhållet av det kyrkliga kulturarvet eller i vilket skick det kyrkliga kulturarvet är. Det beror på att de saknar en nationell överblick över dessa behov (se avsnitt 4.1.1).

⁴¹ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 38.

⁴² Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 38. Det kan finnas fler vård- och underhållsplaner än de som registrerats i kyrkobyggnadsregistret, enligt uppgift från Svenska kyrkan.

⁴³ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 38.

Men Svenska kyrkan bedömer att den statliga ersättningen är en viktig förutsättning för att de ska kunna förvalta de kyrkliga kulturminnena.⁴⁴ Flera av de som vi har intervjuat vid stiftet bedömer även att det kyrkliga kulturarvet är i gott skick.

I sin redovisning till regeringen bedömer Svenska kyrkan ersättningens måluppfyllelse och andra effekter. Måluppfyllelsen handlar om hur arbetet med kulturarvet lever upp till målen i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan om förvaltningskompetens, samverkan och tillgänglighet samt användning (se kapitel 2). Med hänvisning till regeringens proposition om kulturarvspolitik bedömer Svenska kyrkan även effekterna av arbetet med kulturarvet utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Kyrkan bedömer bland annat att deras förvaltning av kulturarvet bidrar till företagande och besöksnäring.⁴⁵

4.1.3 Svenska kyrkan anser att dess kulturarvsansvar ökat

Svenska kyrkan konstaterar att antalet skyddade kyrkor har ökat sedan relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Svenska kyrkan bedömer därför att omfattningen av kyrkans kulturarvsansvar har ökat. Men antalet skyddade kyrkor har inte ökat mycket över tid. År 2017 var 2 942 kyrkor skyddade enligt kulturmiljölagen. Det är 10 fler än år 2000.⁴⁶

4.1.4 Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet bedömer att ersättningen gör stor nytta

Den kyrkoantikvariska ersättningen har haft stor och ibland avgörande betydelse för vården och underhållet av det kyrkliga kulturarvet, enligt de flesta länsstyrelser. Flera länsstyrelser beskriver även att de kyrkliga kulturminnena är i gott skick och vissa säger att de aldrig varit i bättre skick.⁴⁷ Riksantikvarieämbetet bedömer att de kyrkliga kyrkomiljöerna är väl underhållna och att det kyrkliga kulturarvet troligen är i bättre skick än någonsin, på grund av den kyrkoantikvariska ersättningen.⁴⁸

Men länsstyrelserna förmedlar inte en helt entydig bild. Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att det inom länet finns ett antal stora landsortskyrkor med omfattande vårdbehov. Detta är kyrkor som enligt länsstyrelsen troligen inte används alls.⁴⁹ Vi återkommer till detta i avsnitt 4.2.

⁴⁴ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 67.

⁴⁵ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 50.

⁴⁶ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 86.

⁴⁷ Framgår av våra intervjuer med länsstyrelserna och av länsstyrelsernas redovisningar, se Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1.

⁴⁸ Riksantikvarieämbetet (2018), *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*, s. 80.

⁴⁹ Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, s. 3.

Flera länsstyrelser bedömer eller befarar även att det finns kulturhistoriskt angelägna åtgärder som inte genomförs i dag. Det beror då på att det nuvarande fördelningssystemet inte kan styra resurserna till de föremål och byggnader som de anser vara de mest angelägna objekten. Länsstyrelserna lyfter även fram att det finns eller att de befarar att det finns brister även när det gäller att vårda och bevara inventarier. Det framgår av länsstyrelsernas redovisningar och våra intervjuer.

4.2 Samhällsförändringar som kan påverka värden av det kyrkliga kulturarvet

Samhällsförändringar som att antalet medlemmar i kyrkan minskar och att kyrkor inte behöver användas (övertalighet) kan påverka hur församlingar vårdar och bevarar det kyrkliga kulturarvet.

4.2.1 Minskat antal medlemmar i Svenska kyrkan

Svenska kyrkan menar att de ekonomiska förutsättningarna för församlingar har försämrats sedan relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Den viktigaste orsaken som kyrkan lyfter fram är att Svenska kyrkan har förlorat drygt 1,3 miljoner av sina medlemmar mellan 2002 och 2017, vilket motsvarar 18 procent.⁵⁰ Svenska kyrkans egna prognoser fram till och med 2030 tyder på att medlemsantalet kommer att fortsätta minska.⁵¹ Det innebär att Svenska kyrkans inkomster från kyrkoavgifter minskar.

4.2.2 Problemet med kyrklig övertalighet

Demografiska förändringar och sjunkande medlemstal kan leda till att församlingar inte behöver alla de kyrkor de äger. Församlingarna kan då prioritera att använda vissa kyrkor och låta andra stå oanvända. Det uppstår då så kallad kyrklig övertalighet. Frågan om övertalighet uppmärksammades i samband med relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten.⁵² I kulturarvsproposition (prop. 2016/17:116) påpekar regeringen att det sedan överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan 2000 har inträffat förändringar både i samhället i stort och inom Svenska kyrkan som på sikt kan påverka bevarandet av och tillgängligheten till det kyrkliga kulturarvet.⁵³

Uppfattningarna om hur stort problemet är varierar. Problemet är större i vissa mer glesbebyggda områden än i mer tätbefolkade. Det framgår av länsstyrelsernas redovisningar och de intervjuer som vi har gjort. Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer till exempel att det i länet finns ett antal stora landsortskyrkor som troligen inte används alls. Även länsstyrelsen i Skåne län anger att många kyrkor på

⁵⁰ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 67.

⁵¹ Svenska kyrkan (2015), *Gemensamt ansvar*, s. 30ff.

⁵² Se SOU 1997:43, s. 135.

⁵³ Prop. 2016/17:116, s. 156–157.

landsbygden är övertaliga. Vi kan konstatera att det är ungefär i dessa områden som flest skyddade kyrkor har tagits ur bruk sedan år 2000. Av de 25 kyrkor som har tagits ur bruk ligger 6 i vardera Lunds respektive Göteborgs stift. Det finns också länsstyrelser och stift som bedömer att övertaligheten inte är ett problem, åtminstone på kort sikt. Det framgår exempelvis i redovisningarna från länsstyrelserna i Uppsala och Västernorrlands län. Men många pekar ändå på att problemet kan bli eller kommer att bli större i framtiden och att det därför kommer att behöva vidtas åtgärder.

Bedömningarna kan variera beroende på vad som läggs i begreppet övertalighet, eftersom det inte finns någon tydlig definition. Om man med övertalighet menar att församlingar gör sig av med kyrkobyggnader är problemet i dag ganska litet. Församlingar har avyttrat ett mindre antal skyddade kyrkor sedan relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten.⁵⁴ Om man istället menar kyrkor som används i liten eller ingen utsträckning är problemet större.

En förklaring till att övertalighetsproblematiken inte uppfattas som mer akut trots att den har uppmärksamrats under lång tid är att församlingarna i det längsta värnar sina kyrkobyggnader, även om de inte har någon större användning för dem för sin verksamhet. Det uppger både företrädare för länsstyrelserna och Svenska kyrkan. En förklaring till detta är att församlingar med krympande verksamhet snarare säljer församlingshem och liknande och flyttar dessa verksamheter till kyrkobyggnaderna än att de säljer kyrkobyggnaderna.

4.2.3 Ökad vilja att ändra kyrkobyggnader i vissa områden

Särskilt i områden med inflyttning och där församlingar har god ekonomi framträder en annan bild. Där kan församlingarna både ha kapacitet och vilja att göra förändringar i kyrkobyggnader i syfte att öka användningsområdena. Det är en bild som framträder både i länsstyrelsernas redovisningar och i våra intervjuer med stifteten.

Den kyrkoantikvariska ersättningen kan bidra till att öka benägenheten att göra förändringar i kyrkobyggnader. Länsstyrelsen i Stockholms län anger exempelvis att den kyrkoantikvariska ersättningen i vissa fall har bidragit till att de har kunnat genomföra större åtgärder än vad som var nödvändigt utifrån de kulturhistoriska värdena. Länsstyrelsen i Jönköpings län menar också att ersättningen har lett till större åtgärder än vad som var nödvändigt utifrån syftet att bevara kulturarvet och talar om att det sker en ”övervård”. Riksantikvarieämbetet anser att den kyrkoantikvariska ersättningen i vissa fall fungerar som ett incitament att förändra kyrkorummen och att den riskerar att bidra till ”opåkallade förändringar som belastar kyrko-

⁵⁴ Sedan 2000 har Svenska kyrkan tagit 25 skyddade kyrkor ur bruk. Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 86.

miljöernas kulturhistoriska värden och till irreparabelt slitage på kulturarvet, det vill säga övervård.”⁵⁵

Önskemål om att förändra kyrkobyggnader kan även vara en indirekt konsekvens av övertalighet. Övertaligheten kan leda till att församlingar säljer icke skyddade byggnader, som exempelvis prästgårdar och församlingshem. Detta kan i sin tur leda till ansökningar om att bygga om skyddade kyrkobyggnader för att kunna använda dem till större delar av kyrkans verksamhet.

4.2.4 Svenska kyrkans åtgärder för att hantera övertalighet

Svenska kyrkan har beslutat om flera åtgärder för att hantera problemet med övertalighet. Kyrkan har beslutat om ett system där församlingar ska kunna överlåta kyrkobyggnader till den nationella nivån, under vissa villkor. Arbete pågår med att fastställa hur processer och regelverk kring sådana överlåtelser ska se ut, enligt Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan har även beslutat om ett nytt utjämningsystem. Systemet innehåller ett kyrkunderhållsbidrag på 100 miljoner kronor som ska stödja församlingar med den egenfinansiering som krävs för att genomföra ersättningsberättigade vård- och underhållsåtgärder. Systemet ska införas successivt under 2018–2021.⁵⁶

Svenska kyrkan har beslutat om att ett register med grundläggande uppgifter om alla fastigheter och byggnader ska vara färdigt senast den 1 januari 2019. Syftet är att få till en effektivare fastighetsförvaltning genom att skapa en bättre överblick över fastighetsinnehavet. Svenska kyrkan har även beslutat om att varje församling ska ha en så kallad lokalförsörjningsplan senast den 1 januari 2022. Planerna syftar till att anpassa lokalinnehavet till församlingarnas behov och att ligga till grund för en långsiktig planering.⁵⁷

Ett annat sätt att hantera övertalighetsproblematiken är att tillämpa så kallad differentierad användning av kyrkorna. Det handlar om att använda kyrkorna flexibelt, exempelvis för vissa ändamål eller under vissa högtider eller årstider, allt för att undvika att de blir helt övertaliga.

4.3 Tillgängligheten och användningen av kulturarvet kan påverka bevarandet av det kyrkliga kulturarvet

Överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan kräver att allmänheten har tillgång till det kyrkliga kulturarvet. Tillgängliggörande och användning av det

⁵⁵ Riksantikvarieämbetet (2018), *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*, s. 75.

⁵⁶ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 68.

⁵⁷ Svenska kyrkan (2016) *Gemensamt ansvar – fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, Kyrkostyrelsens skrivelse 2016:6, s. 23–31.

kyrkliga kulturarvet kan innebära olika saker och mätas på olika sätt. Svenska kyrkan redovisar att antalet dagar som kyrkorna hålls öppna vid sidan om den organiserade verksamheten har minskat över tid, särskilt utanför storstäderna.⁵⁸ Denna bild bekräftas av flera länsstyrelser. Några länsstyrelser bedömer att tillgängligheten har minskat betydligt, bland annat på grund av stödrisker. Men länsstyrelserna pekar också på att den fysiska tillgängligheten har ökat genom åtgärder för att underlätta för personer med funktionsnedsättningar, exempelvis genom att göra gångar hårda och att bygga ramper.

Svenska kyrkan redovisar även att tillgängligheten mätt i organiserad verksamhet inte har förändrats i någon större utsträckning. Kyrkan bedömer att samhällsutvecklingen har medfört att efterfrågan på aktiviteter och att hålla öppet har ökat i storstadsregioner, men minskat i mindre städer och orter. Svenska kyrkan anger även att de arbetar aktivt för att i olika medier, exempelvis digitala medier, tillgängliggöra de kyrkliga kulturvärdena.⁵⁹

4.3.1 Olika uppfattningar om hur tillgänglighet påverkar bevarande av kulturarvet

Det kan finnas en motsättning mellan å ena sidan tillgänglighet och användning och å andra sidan att bevara kulturvärdena. Det är en uppfattning som framkommer i länsstyrelsernas redovisningar. Flera länsstyrelser menar att exempelvis ombyggnationer för att förbättra tillgängligheten kan vara negativt utifrån ett bevarandeperspektiv. Att hålla kyrkor öppna kan även leda till stölder eller vandalisering.

En delvis annan uppfattning är att tillgänglighet och användning, åtminstone på längre sikt, är en förutsättning för att bevara det kyrkliga kulturarvet. Svenska kyrkan menar att tillgängliggöra kulturarvet är en del i att bevara kulturarvet. De anser att rätt sorts tillgängliggörande kan leda till kunskap om kulturarvet som i sin tur kan leda till att det blir angeläget att bevara, använda och utveckla.⁶⁰ Liknande uppfattningar framkommer i våra intervjuer med personal vid stiftet.

4.4 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Det saknas underlag för att på ett mer systematiskt sätt bedöma vilka konsekvenser den kyrkoantikvariska ersättningen har för att vårda och bevara det kyrkliga kulturarvet. En förklaring till detta är att det inte finns något mätbart utgångsläge att jämföra med. En annan förklaring till att det saknas uppföljningar är att det är svårt att skapa sig en bild av hur stora de antikvariska behoven är. Det är också svårt att veta hur de har utvecklats över tid.

⁵⁸ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 45–50.

⁵⁹ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 45–50.

⁶⁰ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 45.

Vi ser inga tecken på att det finns stora vård- och underhållsbehov som inte blir tillgodosedda. Men Statskontoret bedömer att det särskilt avseende vården och underhållet av inventarier och de övertaliga kyrkorna kan finnas brister. Det här är föremål och byggnader som inte nödvändigtvis uppmärksammas då länsstyrelserna prövar tillstånd eller i kyrkans hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen. Dessa brister utgör ett slags mörkertal av icke tillfredsställda vård- och underhållsbehov.

Det sjunkande medlemstalet i Svenska kyrkan och att det finns övertaliga kyrkor kan påverka förutsättningarna för att bevara det kyrkliga kulturarvet. Men Statskontoret bedömer ändå att dessa samhällsförändringar, än så länge, inte haft stora konsekvenser för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret anser att den kyrkoantikvariska ersättningen kan bidra till att öka benägenheten för församlingar att ändra sina kyrkobyggnader. Det beror på att ersättningen ger resurser att genomföra åtgärder oavsett om de utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv är angelägna eller inte.

5 Samverkan och samsyn i arbetet med det kyrkliga kulturarvet

I detta kapitel beskriver vi hur staten och Svenska kyrkan samverkar i frågor som rör det kyrkliga kulturarvet.

Staten och Svenska kyrkan samverkar i samrådsgrupper och på andra sätt på regional och nationell nivå. Samrådsgrupperna syftar både till att öka kunskaper om bland annat frågor som rör det kyrkoantikvariska området och skapa förutsättningar för samförståndslösningar. Staten och kyrkan samverkar även inom ramen för tillståndsprocessen och inför att beslut om att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen ska fattas.

Det finns inga indikationer på att Svenska kyrkan och de statliga myndigheterna har några stora meningsskiljaktigheter. Statskontoret bedömer att det delvis beror på att statens roll är oklar i samrådsgrupperna och i arbetet med att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen. Flera länsstyrelser anser även att det är oklart vilka som ska delta i samrådsgrupperna.

5.1 Samverkan mellan staten och Svenska kyrkan

Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan ska parterna samarbeta och samverka i övergripande frågor som rör kulturvärdena. Det ska finnas en samrådsgrupp på central nivå och en regional samrådsgrupp i varje stift. Syftet med samrådsgrupperna är att de ska vara forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. De ska även öka förståelsen för olika krav och behov och skapa förutsättningar för samförståndslösningar, enligt förarbetena.⁶¹

Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och länsmuseerna ska ingå i grupperna. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska tillhandahålla expertkunskap och ansvara för att aktörerna följer bestämmelserna i kulturmiljölagen. Men grupperna har inga beslutsfunktioner och ska inte behandla enskilda ärenden.⁶²

5.2 Samverkan på nationell nivå

Samverkan på nationell nivå sker genom den centrala samrådsgruppen, men också i andra former.

⁶¹ Prop. 1998/99:38, s. 149–150.

⁶² Prop. 1998/99:38, s. 149–151.

5.2.1 Olika uppfattningar om arbetet i den centrala samrådsgruppen

Den centrala samrådsgruppen träffas 2–4 gånger per år och omfattar i nuläget sammanlagt sex personer från Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkans nationella nivå. Enligt Riksantikvarieämbetet är samverkansgruppen främst ett forum för att utbyta information. Gruppen delar erfarenheter och information om händelser i respektive organisation. Enligt Svenska kyrkan diskuterar gruppen även projekt och frågor där parterna har haft olika åsikter och områden där de gemensamt kan bli starkare genom samverkan. Svenska kyrkan uppfattar att den centrala samrådsgruppen är en viktig kontaktyta till staten.

Under 2014 gjordes en genomlysning av den centrala samrådsgruppens arbete. En av slutsatserna var att en mindre grupp skulle göra det lättare att diskutera frågor på en strategisk nivå. Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet valde därför att ändra gruppens sammansättning, så att den blev mindre, och även de frågor som gruppen ska ta upp. Svenska kyrkan anser att detta har förbättrat förutsättningarna för djupa diskussioner.

5.2.2 Nationella konferenser om det kyrkliga kulturarvet

Den centrala samrådsgruppen ordnar konferenser om det kyrkliga kulturarvet. Från och med 2016 anordnas konferenserna vart annat år. Tidigare ordnades årliga konferenser.

Konferenserna samlar ett hundratal deltagare från regionala och centrala samrådsgrupper, men också från andra berörda aktörer. Konferensen som hölls 2018 behandlade bland annat samarbetet i samrådsgrupperna.

Varje höst anordnar Svenska kyrkan dessutom ett samråd där 50–60 representanter för stift, länsstyrelser, läns museer och Riksantikvarieämbetet möts under en dag.

5.2.3 Riksantikvarieämbetet har svårt att ta ställning till hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas

Riksantikvarieämbetet lämnar övergripande eller generella synpunkter på hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas i sitt yttrande till Svenska kyrkan. Det framgår av de intervjuer som vi har gjort med personal vid Svenska kyrkan.

I yttrandet över hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas 2019 påpekar Riksantikvarieämbetet bland annat att det underlag som Svenska kyrkan har lämnat visar på obalanser mellan stift. Yttrandet anger också att det är svårt att lämna synpunkter på fördelningen eftersom det saknas information om vilken typ av åtgärder som ligger bakom ansökningarna. Riksantikvarieämbetet tar inte ställning till Svenska kyrkans förslag till fördelningen i landet, eftersom förslaget inte är färdigt då remissen skickas till Riksantikvarieämbetet för yttrande (se även kapitel 3).

Myndigheten kommenterar även ett antal ansökningar som gäller stiftsprojekt och ett nationellt projekt.⁶³

Riksantikvarieämbetet har i tidigare yttranden gått in i detaljfrågor om ersättningens mål och syfte, regler, begränsningar med mera. Myndigheten menar att detta medförde ett onödigt dubbelarbete mellan Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet.⁶⁴

5.3 Samverkan på regional nivå

Förutom arbetet i de regionala samrådsgrupperna sker samråd och samverkan mellan Svenska kyrkan och länsstyrelserna i samband med att församlingar ansöker om tillstånd för åtgärder. Samråd sker även inom ramen för processen att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen.

5.3.1 Olika uppfattningar om arbetet i de regionala samrådsgrupperna

Varje stift har en regional samrådsgrupp, där en eller flera länsstyrelser deltar. Länsstyrelser deltar vanligtvis i mer än en samrådsgrupp. Det betyder att många av länsstyrelserna och stiftens samverkar med flera regionala representanter på den regionala nivån. De 13 stiftet och de 21 länsstyrelserna har geografiska gränser som i de flesta fall inte sammanfaller.

Verksamheten i de regionala samrådsgrupperna varierar. Det kan till exempel handla om att diskutera stiftsprojekt eller att genomföra studiebesök. Det förekommer även att samrådsgrupperna diskuterar enskilda ärenden i församlingar, enligt våra intervjuer med stift och länsstyrelser.

Samrådsgruppernas sammansättning och storlek varierar. Länsstyrelsernas och stiftens personal med antikvarisk kompetens deltar normalt i samrådsgrupperna. Det är även vanligt att representanter för de regionala museerna eller läns museerna deltar i mötena. Därutöver förekommer det att andra tjänstemän och även förtroendevalda deltar.

Huvudansvaret för arbetet i samrådsgrupperna vilar på stiftet. Vissa av dem som vi har intervjuat vid stiftet har försökt engagera länsstyrelserna i att ta ett större ansvar för mötena. Men länsstyrelserna uppfattar ofta att samrådsgruppernas syfte är oklart, vilket framgår av deras redovisningar.

Många beskriver att samarbetsklimatet är gott. Flera av länsstyrelserna för fram att arbetet har utvecklats i en positiv riktning, medan andra menar att engagemanget i

⁶³ Riksantikvarieämbetet (2018), *Kyrkoantikvarisk ersättning 2019. Anhållan om yttrande över fördelningen i landet*.

⁶⁴ Riksantikvarieämbetet (2015), *Kyrkoantikvarisk ersättning 2016. Anhållan om yttrande över fördelningen i landet*, s. 3.

grupperna har minskat. Flera av länsstyrelserna efterlyser mer principiella diskussioner i samrådsgrupperna. Länsstyrelserna för även fram att sammansättningen av grupperna är oklar och att de önskar en nationell utvärdering av samrådsgrupperna.

Länsstyrelserna anser att det är problematiskt att läns museernas medverkar

Läns museernas medverkan i samrådsgrupperna lyfts fram som problematisk av framför allt länsstyrelserna. Läns museerna har ingen formell roll i att hantera den kyrkoantikvariska ersättningen. Läns museernas roll har förändrats sedan statens överenskommelse med Svenska kyrkan träffades, från att ha varit ett expertorgan till att även bedriva uppdragsverksamhet i konkurrens med andra aktörer. I denna uppdragsverksamhet bistår de ofta en byggherre eller utför projekt på uppdrag av stiftet och bekostat med kyrkoantikvarisk ersättning.

Svenska kyrkan tar i kontrollrapporten för 2018 ställning i frågan om läns museerna ska medverka i samrådsgrupperna när de diskuterar den kyrkoantikvariska ersättningen. Svenska kyrkan anser att de inte ska medverka i dessa diskussioner på grund av risken för otillbörligt gynnande.⁶⁵

5.3.2 Länsstyrelserna och stiftet är oftast överens om fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen

Stiftet och länsstyrelserna gör bedömningar av de projekt som är föremål för ansökan om kyrkoantikvarisk ersättning. Stiftet och länsstyrelserna ger dels en prioritering till projekten längs en tregradig skala, dels ett förslag på ersättningsbelopp. Länsstyrelserna och stiftet kan även avstyrka projekten, till exempel för att projektet inte bedöms innebära en kulturhistorisk merkostnad för Svenska kyrkan av kulturhistoriska skäl eller på grund av att tillstånd saknas.

Svenska kyrkan anser att det är viktigt att stiftet och länsstyrelserna eftersträvar en samsyn om projekten som församlingarna söker kyrkoantikvarisk ersättning för. Om stiftet och länsstyrelsen har olika syn på projekten ska de redovisa det i raman sökan till den nationella nivån, enligt Svenska kyrkans handbok.

Stiftet och länsstyrelserna är oftast överens om både prioritering och ersättningsbelopp. Det visar den analys som Statskontoret har gjort utifrån uppgifter i Svenska kyrkans projekthanteringssystem. Stiftet och länsstyrelserna är överens i 96 procent av alla prioriteringsbedömningar och 79 procent av alla bedömningar av ersättningsnivå. Hur eniga eller oeniga stiftet och länsstyrelserna är varierar över landet (tabell 3).

Det är vanligare att stiftet prioriterar projekt högre eller lämnar ett högre förslag på ersättning än länsstyrelserna, än det omvända. Det gäller i 73 procent av fallen då

⁶⁵ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 42.

prioriteringarna skiljer sig åt och i 68 procent av fallen då förslagen till ersättningsnivåer skiljer sig åt.

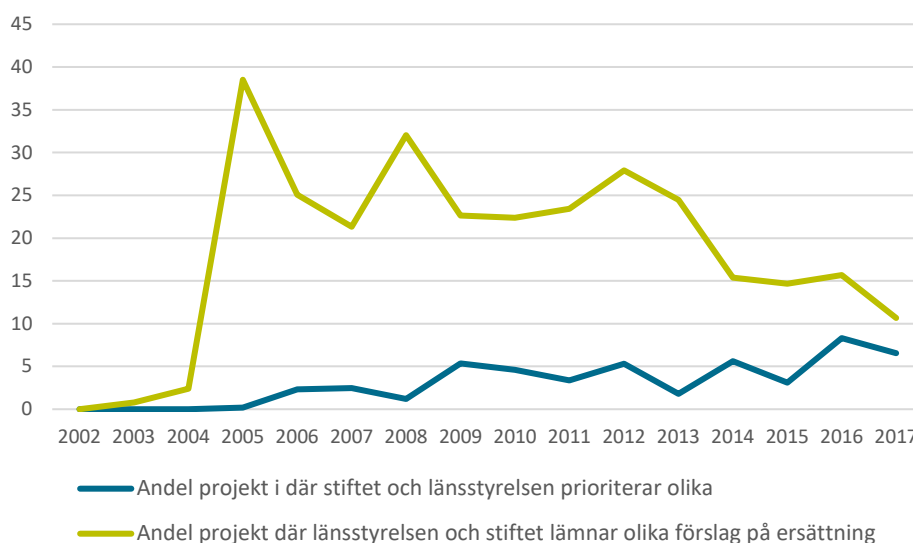
Tabell 3 Procentandel av projekt där stiftet och länsstyrelserna gör olika bedömningar*.

Projekt hemmahörande i	Andel i procent där länsstyrelsen och stiftet gör olika prioritering	Andel i procent där länsstyrelsen och stiftet lämnar olika förslag på ersättning
Uppsala stift	0,2	27,2
Linköpings stift	4,9	10,3
Skara stift	3,6	21,9
Strängnäs stift	3,7	9,9
Västerås stift	0,1	17,2
Växjö stift	5,8	36,6
Lunds stift	2,6	27,7
Göteborgs stift	1,9	16,1
Karlstads stift	14,5	14,9
Härnösands stift	0,0	1,0
Luleå stift	14,5	15,0
Visby stift	6,4	22,8
Stockholms stift	2,6	51,4
Genomsnitt	4,2	20,5

*Uppgifterna i tabellen bygger på uppgifter i projekthanteringssystemet PHS, fram till februari 2018. Andelstalen är beräknade utifrån alla de projekt eller åtgärder där länsstyrelsen och stiftet har lämnat prioritering respektive förslag på ersättning. Alla ärenden som har statusen avslutat (KAE), ej utfört (KAE), pågående (KAE) och beredning (KAE) ingår. När det gäller prioritering har de fall där länsstyrelsen eller stiftet avstyrkt projekten inte räknats med.

Skillnaderna i prioriteringar och förslag till ersättning har varierat över tid (figur 2). Det är ovanligt att stiftet och länsstyrelserna gör olika prioriteringar eller lämnar olika förslag på ersättning under de första åren efter relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Sedan 2005 är det mer vanligt att särskilt förslagen på ersättningsnivå skiljer sig åt. Dessa skillnader har minskat under senare år. Vi kan i stället se en viss ökning av antalet fall där länsstyrelsen och stiftet prioriterar projekt olika. Men den ökningen sker från en relativt låg nivå.

Figur 2 Andel projekt i procent där stiftet och länsstyrelserna uttrycker olika uppfattningar*.



* Uppgifterna i figuren är framtagna på samma sätt som i tabell 3.

En förklaring till att enigheten verkar ha ökat under senare år är de revideringar av handboken som gjordes 2014 och 2015. I handboken finns bland annat rekommenderade ersättningsnivåer för olika typer av åtgärder. Eftersom länsstyrelserna anger att de ofta använder handboken när de handlägger remissen från stiftet är det en trolig orsak till att bedömningarna sammanfaller i större utsträckning än tidigare.

Flera länsstyrelser uttrycker betänkligheter när det gäller att använda Svenska kyrkans handbok när de tar ställning till förslaget till fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen. Även om Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna var representerade då handboken togs fram anser flera länsstyrelser att handboken styr så mycket att staten i praktiken inte har en egen självständig roll, trots att länsstyrelserna är remissinstanser. Flera länsstyrelser menar även att de rekommenderade ersättningsnivåerna är för höga jämfört med de bidrag som lämnas till andra skyddade byggnader.

Samråd i slutet av fördelningsprocessen genomförs ofta inte

Enligt Svenska kyrkans styrdokument ska stiftet samråda med länsstyrelserna efter att kyrkostyrelsen har beslutat om ramtilldelning och före stiftets beslut om slutlig fördelning till församlingarna (se kapitel 3). Många länsstyrelser uppger att dessa samråd inte genomförs, enligt en utvärdering från Riksantikvarieämbetet.⁶⁶

⁶⁶ Riksantikvarieämbetet (2017), *Länsstyrelsernas yttranden över kyrkoantikvarisk ersättning*, s. 27.

Kyrkokansliet uppger att den nya fördelningsmodellen som införs 2019 (se avsnitt 3.4) kommer att göra det enklare för länsstyrelserna att vara en del av processen.

5.4 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Syftet med samverkan mellan Svenska kyrkan och staten är att skapa förutsättningar för att utbyta kunskaper och för samförstånd. Det finns inga indikationer på att det finns stora meningsskiljaktigheter mellan de statliga myndigheterna och Svenska kyrkan. Men Statskontoret bedömer att det åtminstone delvis är ett uttryck för att statens roll är oklar, både i samrådsgrupperna och i arbetet med fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Staten har ingen egen vägledning för hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen, något som flera länsstyrelser efterfrågar. Länsstyrelserna använder i stället Svenska kyrkans handbok, som inte alla länsstyrelser är bekväma med att använda, trots att den togs fram i samarbete med staten. Statskontoret konstaterar även att handläggarna på flera länsstyrelser upplever att det är värdefullt med strategiska diskussioner i samrådsgrupperna, men att dessa ofta saknas.

6 Kompetens och resurser

I detta kapitel redovisar vi vilka resurser Svenska kyrkan, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet lägger på frågor som rör det kyrkliga kulturarvet och på att hantera den kyrkoantikvariska ersättningen. Vi berör även den kompetens som har byggts upp.

Svenska kyrkans kompetens när det gäller att förvalta det kyrkliga kulturarvet har ökat betydligt under senare år. Det gäller framför allt på den nationella och regionala nivån. Församlingarnas kompetens varierar. Länsstyrelserna lägger huvuddelen av sina resurser som rör det kyrkliga kulturarvet på tillståndsprocessen. Tillsynen får lite resurser. Riksantikvarieämbetet har i stor utsträckning avvecklat den kompetens i specifika kyrkoantikvariska frågor som myndigheten tidigare hade.

6.1 Svenska kyrkans kompetens och resurser

Enligt överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten ska kyrkan svara för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Denna kompetens omfattar förvaltarkompetens och kompetens om att fördela och handlägga den kyrkoantikvariska ersättningen, enligt Svenska kyrkan. Några länsstyrelser anger att kravet på vilken kompetens Svenska kyrkan ska ha är otydligt och att det inte framgår vad som ska räknas som ”erforderlig kompetens”.

6.1.1 Svenska kyrkans antikvariska kompetens har ökat på nationell och regional nivå

Under 2017 arbetade motsvarande 45 årsarbetskrafter vid stiften och 12 årsarbetskrafter centralt inom Svenska kyrkan fastighetsförvaltning eller med förvaltningsfrågor, enligt kyrkans redovisning. 20 av de 45 årsarbetskrafterna vid stiften hade antikvarisk kompetens. Antalet årsarbetskrafter har ökat betydligt under senare år och nu har varje stift personal med antikvarisk kompetens.⁶⁷

Även länsstyrelsernas redovisningar och våra samtal med representanter för länsstyrelserna visar att kyrkans kompetens har ökat betydligt i antikvariska frågor och i frågor som rör fastighetsförvaltning. Vissa menar att kompetenshöjningen varit mycket stor sedan den förra kontrollstationen 2014.

⁶⁷ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 39–40.

6.1.2 Kompetensen varierar på församlingsnivån

Det finns ingen kartläggning över antikvarisk kompetens eller förvaltarkompetens på församlingsnivå i kyrkan. Men Svenska kyrkan anger att förvaltningskompetensen har ökat även på lokal nivå.⁶⁸ Vissa församlingar har egen antikvarisk kompetens. Men det finns också kompetensbrister, särskilt hos de mindre församlingarna, vilket framgår av länsstyrelsernas redovisningar och av de samtal vi har haft med representanter för stiftet. Men vissa länsstyrelser menar ändå att dessa problem har minskat under senare år genom att församlingarna i större utsträckning samarbetar om fastighetsförvaltningen eller bildar gemensamma pastorat.

Ytterligare ett problem för församlingarna är brist på hantverkskompetens. Det förekommer, särskilt i glesbefolkade områden, enligt länsstyrelserna och några av de stift vi har varit i kontakt med.

6.2 Länsstyrelsernas resurser

Länsstyrelserna lade 2017 cirka 13 årsarbetskrafter på frågor om det kyrkliga kulturarvet.⁶⁹ Det är cirka 10 procent av de totala resurser som länsstyrelserna lägger på kulturarvsfrågor, inklusive frågor om bland annat fornminnen, byggnadsminnen och byggnadsvård. Men det är möjligt att denna uppgift något underskattar de resurser länsstyrelserna lägger på frågor om det kyrkliga kulturarvet. Det beror på att omkring 20 procent av de resurser länsstyrelserna lade på kulturarvsfrågor enligt redovisningen för 2017 är bokförda under koden ”övergripande planering och samordning inom kulturmiljö”.

Länsstyrelserna lade ungefär lika mycket resurser på kyrkliga kulturmiljöfrågor 2009, 2013 och 2017 (tabell 4).

Tabell 4 Länsstyrelsernas resursanvändning i årsarbetskrafter som gäller kyrkliga kulturmiljöfrågor

	2009	2013	2017
Tillståndsgivning	6,1	10,3	9,9
Tillsyn	0,8	1,4	0,4
Kyrklig kulturmiljö totalt	13,2	13,7	13,1

6.2.1 Länsstyrelserna lägger resurser främst på tillståndsgivningen.

Länsstyrelserna lägger mest resurser på arbete med tillståndsgivning. Tillståndsgivningen stod för 10 av de 13 årsarbetskrafterna som länsstyrelserna lade på

⁶⁸ Svenska kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*.

⁶⁹ Det framgår av länsstyrelsernas tidredovisning. Det motsvarar 25 147 redovisade timmar. Antalet årsarbetskrafter är beräknade utifrån Ekonomistyrningsverkets schablon om 1 920 timmar per år.

frågor om det kyrkliga kulturarvet under 2017. Samma år lade länsstyrelserna mindre än en halv årsarbetskraft på tillsynen.

Länsstyrelserna lägger olika mycket resurser på frågor om det kyrkliga kulturarvet, allt från omkring 0,2 årsarbetskrafter (Norrbottens län) till som mest 2,3 årsarbetskrafter (Skåne län). Länsstyrelserna i Norrbotten, Blekinge, Dalarna och Gävleborgs län lade inga resurser på tillsyn av det kyrkliga kulturarvet under 2017.

Länsstyrelserna uppskattar att de lade totalt 0,7 årsarbetskrafter på handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen under 2017.⁷⁰ Hur mycket länsstyrelserna lade på fördelningen av ersättningen varierade från drygt 4 arbetsveckor (Kalmar län) till några enstaka arbetsdagar (Gotland). Länsstyrelserna lägger ned mindre resurser på arbetet med att prioritera mellan ansökningar jämfört med tidigare, enligt några representanter för stift och länsstyrelser som vi har intervjuat.

Flera länsstyrelser anger att de inte hinner med eller har resurser för tillsyn, vilket framgår av länsstyrelsernas redovisningar. I den mån länsstyrelserna genomför tillsyn är det främst fråga om händelsestyrd tillsyn, dvs. tillsynen sker inte på länsstyrelsens initiativ utan på grund av en annan händelse. Länsstyrelserna förklarar det med att tillståndsärendena har blivit alltmer komplexa och kräver allt större resurser. En liknande bild framträder i våra intervjuer med stiftet och i redovisningen i tabell 4, även om vi måste tolka uppgifterna för de enskilda åren i tabellen med viss försiktighet. Det kan variera över tid hur mycket resurser som länsstyrelserna lägger på tillsyn. Länsstyrelserna har exempelvis genomfört tillsynskampanjer som kan slå igenom i tidredovisningen för enskilda år.

6.3 Riksantikvarieämbetets resurser

Riksantikvarieämbetet uppskattar att myndigheten 2017 avsatte cirka en halv årsarbetskraft på kyrkoantikvariska frågor (0,46 årsarbetskrafter). En mindre del av detta arbete (0,06 årsarbetskrafter) gällde att handlägga den kyrkoantikvariska ersättningen.⁷¹ Utöver detta uppskattar Riksantikvarieämbetet att den juridiska funktionen vid myndigheten lägger ned cirka 0,25 årsarbetskrafter på frågor om det kyrk-

⁷⁰ Denna uppgift är inte särredovisad i länsstyrelsernas tidredovisning och bygger därför på en bedömning som länsstyrelserna gjort på uppdrag av Statskontoret. 17 av de 21 länsstyrelserna har angett hur stora resurser de lagt på handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. För att beräkna det totala antalet årsarbetskrafter har vi antagit att de länsstyrelserna som inte har svarat har lagt en genomsnittlig resursinsats (i förhållande till de som har svarat).

⁷¹ Antalet årsarbetskrafter är beräknade utifrån Ekonomistyrningsverkets schablon om 1 920 timmar per år.

liga kulturarvet enligt kulturmiljölagen. Det handlar dels om granskning av länsstyrelsernas beslut och dels om arbete med föreskrifter. Uppgifterna är ungefärliga eftersom myndigheten inte särredovisar hur mycket resurser de lägger på de kyrkoantikvariska frågorna i sin interna redovisning.

Under de senaste åren har myndigheten även lagt resurser på analyser och utvärderingar kopplade till kyrkoantikvariska frågor. Det handlar bland annat om det rege- ringsuppdrag som myndigheten har utfört med anledning av kontrollstationen 2019 (se kapitel 1). Under 2017 och 2018 lade myndigheten ned 0,35 respektive 0,68 årsarbetskrafter på dessa analyser.⁷² Det här är alltså resurser som myndigheten inte lägger varje år på de kyrkoantikvariska frågorna.

6.3.1 Riksantikvarieämbetet har förändrat sin roll

Länsstyrelserna tog 1995 över ansvaret för prövning av tillstånd att förändra skyddade objekt från Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet har därefter alltmer frångått sin expertroll och minskat sin antikvariska kompetens, enligt flera länsstyrelser. Flera av länsstyrelserna anser att detta är en brist och att de saknar den specialistkompetens som myndigheten tidigare hade. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anger exempelvis att Riksantikvarieämbetet har avvecklat sin specialkompetens, främst inom konserveringsområdet. Enligt länsstyrelsen var tanken att länsstyrelserna sammantaget skulle samordna sina respektive specialistkompetenser, men att detta inte har uppnåtts.⁷³ Flera av länsstyrelserna saknar även en statlig vägledning av hur de ska hantera den kyrkoantikvariska ersättningen (se även kapitel 3).

Riksantikvarieämbetet har medvetet valt att ändra sin roll i kyrkoantikvariska frågor. Det framgår av våra samtal med myndigheten. Myndigheten vill betona att det är kyrkan som har förvaltningsansvaret för det kyrkliga kulturarvet. Riksantikvarieämbetet ger därför inte längre råd och anvisningar i olika enskilda ärenden.

6.4 Statskontorets iakttagelser

Svenska kyrkan har ökat sin kompetens när det gäller att förvalta det kyrkliga kulturarvet. Det gäller framför allt på den nationella och regionala nivån. Församlingarnas kompetens varierar. Resurserna och kompetensen på den centrala nivån inom Riksantikvarieämbetet har istället minskat. Vi återkommer till om förändringarna är rimliga eller inte i kapitel 7.

⁷² Riksantikvarieämbetet (2018), *Länsstyrelsernas yttranden över kyrkoantikvarisk ersättning* och Riksantikvarieämbetet (2018), *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*.

⁷³ Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv*. Bilaga 1, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, s. 2.

7 Statskontorets överväganden och slutsatser

I detta avsnitt utvecklar Statskontoret sin övergripande bedömning av hur systemet runt den kyrkoantikvariska ersättningen fungerar. Vi beskriver ett par problem som vi bedömer åtminstone delvis kan hanteras inom ramen för det nuvarande systemet. Vi diskuterar också om det behövs en större översyn av systemet eller inte.

I kapitlet bedömer Statskontoret att vården och underhållet av det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen fungerar tillfredställande. Det innebär att det inte på kort sikt finns skäl att genomföra genomgripande förändringar av systemet. Men det nuvarande systemet bär på interna spänningar och motsättningar som riskerar att bli större i framtiden. Regeringen bör därför följa utvecklingen och överväga att genomföra en större översyn av systemet om det skulle behövas.

Vi identifierar två problem och lämnar förslag som syftar till att åtgärda dem. Ett problem är att det finns risk att delar av det kyrkliga kulturarvet inte får den vård och det underhåll som krävs enligt kulturmiljölagen. Ett annat problem är att de statliga myndigheterna har en oklar roll i arbetet med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen. Statskontoret föreslår eller rekommenderar att:

- Svenska kyrkan intensifierar arbetet med att identifiera och kartlägga vård- och underhållsbehov
- Länsstyrelserna prioriterar tillsynen av det kyrkliga kulturarvet
- Riksantikvarieämbetet kartlägger länsstyrelsernas behov av stöd och vägledning som gäller det kyrkliga kulturarvet och vid behov föreslår hur stödet och vägledningen kan stärkas.

7.1 Den kyrkoantikvariska ersättningen uppfyller sitt huvudsakliga mål

Statskontoret bedömer att den kyrkoantikvariska ersättningen ger ekonomiska förutsättningar för att vårda och underhålla det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret har inte fått några indikationer på att det finns stora vårdbehov som inte blir föremål för insatser. Det övergripande målet med att införa ersättningen var att inte försämra förutsättningarna för att vårda de kyrkliga kulturvärdena till följd av relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Utifrån vad som har framkommit i denna granskning är detta mål uppfyllt. Men Statskontoret ser samtidigt att kunskaperna om kulturarvets tillstånd och vårdbehov delvis är bristfälliga.

Statskontoret konstaterar att Svenska kyrkan har börjat att åtgärda flera av de brister som har påtalats vid tidigare kontrollstationer. Svenska kyrkan har bland annat byggt upp en betydande antikvarisk kompetens på nationell och regional nivå och sett över systemet för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen och det inomkyrkliga utjämnningssystemet. Vilka effekter dessa översyner kommer att få är för tidigt att bedöma.

Statskontoret anser att systemet för den kyrkoantikvariska ersättningen fungerar tillfredställande i dag, utifrån de kunskaper om bland annat kulturarvets skick och vårdbehov som finns. Statskontoret bedömer därför att det inte finns skäl att på kort sikt genomföra några genomgripande förändringar av systemet. Men på längre sikt kan det finnas anledning att genomföra en fördjupad översyn av det, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.4.

7.2 Risk för att behov av vård- och underhållsinsatser inte uppmärksammas

Även om den kyrkoantikvariska ersättningen uppfyller sitt huvudsakliga mål bedömer Statskontoret att det nuvarande systemet riskerar att leda till att angelägna vård- och underhållsbehov inte uppmärksammas tillräckligt av vare sig Svenska kyrkan eller de statliga myndigheterna (se även kapitel 4). Statskontoret anser att problemet delvis beror på att det saknas överblick över tillståndet för det kyrkliga kulturarvet. Det beror också på att fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen har brister utifrån ett bevarandeperspektiv.

De flesta länsstyrelser och stift som vi har intervjuat bedömer att det kyrkliga kulturarvet i huvudsak är i gott skick. Men det finns ändå skäl att tro att länsstyrelsernas och stiftens bedömningar formas av det som framkommer i tillståndsprövsprocessen eller i ansökningsprocessen för den kyrkoantikvariska ersättningen. Länsstyrelserna genomför endast i liten utsträckning tillsyn som skulle kunna ge en mer allsidig bild av tillståndet för det kyrkliga kulturarvet. Det är också svårt att skapa en helhetsbild av tillståndet för det kyrkliga kulturarvet eller de antikvariska behoven utifrån församlingarnas vård- och underhållsplaner. Det är därmed även svårt att fullt ut bedöma i vilken utsträckning Svenska kyrkan uppfyller kraven på vård och underhåll enligt kulturmiljölagen.

Statskontoret bedömer att det finns ett ”mörkertal” av objekt som behöver vård och underhåll men som inte uppmärksammas. Det kan till exempel röra sig om övertaliga kyrkor eller inventarier.

7.2.1 Det nuvarande fördelningssystemet främjar inte åtgärder som endast ska bevara kulturarvet

Statskontoret bedömer att det nuvarande fördelningssystemet som bygger på ansökningar och förutsätter medfinansiering från församlingar riskerar att ge verksamhetsbehoven alltför stor tyngd i besluten om att ansöka om ersättning och så

småningom även i de slutliga besluten om fördelning. Det finns även en risk att den kyrkoantikvariska ersättningen bidrar till att öka församlingarnas benägenhet att ändra sina kyrkobyggnader, vilket kan vara negativt utifrån ett bevarandeperspektiv (se även kapitel 4).

Utifrån enbart ett bevarandeperspektiv skulle det vara bättre om den kyrkoantikvariska ersättningen gick till de åtgärder som av kulturhistoriska skäl har störst behov. Men vid en bedömning av systemets effektivitet måste vi också ta hänsyn till att den kyrkoantikvariska ersättningen syftar till att kompensera för de kulturhistoriskt motiverade extrakostnader som uppstår i samband med exempelvis större renoveringar (se även kapitel 2). Varken lagen eller dess förarbeten anger något om att ersättningen ska gå till de åtgärder som ger mest nytta utifrån ett bevarandeperspektiv.

7.2.2 Svenska kyrkan bör intensifiera arbetet med att identifiera och kartlägga vård- och underhållsbehov

Ett sätt att minska riskerna för att angelägna vård- och underhållsinsatser inte genomförs är att ge de statliga myndigheterna större befogenheter över hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas. Om det organ som fördelar ersättningen inte behöver ta hänsyn till verksamhetsbehov skulle ersättningen kunna kanaliseras bättre till de insatser som är mest angelägna utifrån ett bevarandeperspektiv.

Mot bakgrund av att systemet fungerar tillfredställande i dag anser Statskontoret inte att det finns skäl att på kort sikt ge de statliga myndigheterna större befogenheter. Vi noterar även att Svenska kyrkan har vidtagit flera åtgärder som kan minska riskerna för att angelägna åtgärder inte genomförs. Svenska kyrkan har byggt upp antikvarisk och annan förvaltningskompetens på nationell och regional nivå. Med den ökade antikvariska kompetensen kan kyrkan sannolikt lättare identifiera de objekt som har vård- och underhållsbehov och minska riskerna för att de inte uppmärksammas.

Men vissa församlingar har fortfarande brist på sådan kompetens som behövs för att bedöma behov av åtgärder och ansöka om ersättning. Stiftelsen stödjer församlingarna, men i olika grad. Statskontoret rekommenderar att Svenska kyrkan på nationell och regional nivå tar initiativ till att tillsammans med församlingarna identifiera de objekt som behöver vård och underhåll.

Svenska kyrkan har fattat flera beslut för att få bättre överblick över sitt fastighetsbestånd, bland annat beslut om ett fastighetsregister och lokalförsörjningsplaner (se kapitel 4).

Statskontoret bedömer dock att Svenska kyrkan behöver vidta ytterligare åtgärder för få en bättre nationell överblick över vård- och underhållsbehoven. Svenska kyrkan har tagit steg i denna riktning genom att besluta om ett nytt fördelningssystem. Systemet innebär att mer övergripande behovsbedömningar ska få större betydelse

och att församlingarnas ansökningar ska få mindre betydelse för hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas. Statskontoret bedömer att det nya systemet kommer att leda till en fördelning som är bättre utifrån ett bevarandeperspektiv.

Det återstår mycket arbete för att få ett fördelningssystem som bygger på behovsbedömningar på plats. Vårdbehoven är i dag delvis kartlagda genom de vård- och underhållsplaner som kyrkan har tagit fram på lokal nivå. Men planerna är uppbyggda på olika sätt, vilket gör det svårt att bedöma vårdbehoven på en övergripande nivå. Svenska kyrkan behöver utveckla en gemensam metod för hela landet för att kunna ta fram indikatorer som avspeglar vårdbehoven. Statskontoret bedömer att detta arbete är komplicerat i en så decentraliserad organisation som Svenska kyrkan är. Ett system som är gemensamt för hela landet kan inte växa fram underifrån, utan kräver åtgärder på nationell nivå inom Svenska kyrkan.

Statskontorets erfarenheter från andra områden visar att det ofta är komplicerat att ta fram nyckeltal och indikatorer som på ett rättvisande sätt avspeglar behov. Sådant som är svårt att mäta i kvantitativa termer riskerar att inte bli inkluderat i ett indikatorsystem. Det kan motverkas genom att den centrala nivån väger in mer kvalitativa bedömningar i besluten om fördelning.

Ett system som utjämnar fördelningen mellan stiften kan möta motstånd från de stift som missgynnas. Det är därför angeläget att Svenska kyrkan arbetar aktivt med att förankra systemet inom sin organisation.

7.3 De statliga myndigheternas roller är oklara

De statliga myndigheternas roller i arbetet med att fördela den antikvariska ersättningen är oklara. Även myndigheternas roller i de samrådsgrupper som ska finnas är otydliga.

Svenska kyrkans åtgärder sedan den förra kontrollstationen har sannolikt bidragit till att de statliga myndigheterna uppfattar sina roller som mer otydliga. Svenska kyrkan har sedan dess höjt sin antikvariska kompetens och tagit fram handböcker för att göra hanteringen mer likvärdig över landet. Flera av de länsstyrelser som vi har intervjuat uppfattar att Svenska kyrkans ökade professionalisering har minskat länsstyrelsernas inflytande. Flera länsstyrelser säger att de i sin handläggning av den kyrkoantikvariska ersättningen följer de handböcker som Svenska kyrkan har tagit fram, eftersom det inte finns några statliga riktlinjer för hur det ska göras.

Ett sätt att tydliggöra de statliga myndigheternas roller är att staten tar fram egna riktlinjer för hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas. Länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet skulle då kunna göra egna mer självständiga bedömningar av fördelningen.

Statskontoret förordar inte att staten tar fram egna riktlinjer. Vi bedömer att grundproblemet med det nuvarande fördelningssystemet inte är hur ersättningen fördelas

mellan olika ansökningar från församlingarna. Grundproblemet är i stället att det riskerar finnas angelägna åtgärder som inte blir föremål för ansökningar från församlingarna. Statliga riktlinjer för hur ersättningen ska fördelas mellan ansökningarna löser inte det problemet.

7.3.1 Länsstyrelserna bör prioritera tillsynen

Länsstyrelserna lägger i dag små resurser på tillsynen av det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret anser att det är olyckligt, eftersom tillsyn är ett sätt att identifiera de brister som inte kommer fram på annat sätt. Dessutom är grundproblemet i det nuvarande systemet att det finns risk för att objekt med vård- och underhållsbehov inte blir föremål för åtgärder.

Svenska kyrkan har blivit alltmer professionell i sitt arbete med att fördela ersättningen enligt länsstyrelserna. Därför anser Statskontoret att länsstyrelserna bör kunna lägga mindre resurser på att prioritera hur ersättningen fördelas. Statskontoret anser att det är mer angeläget att länsstyrelserna lägger sina resurser på tillsynen. De statliga myndigheterna bör i första hand fokusera på att det kyrkliga kulturarvet vårdas och underhålls.

Vissa länsstyrelser uppger att kvaliteten på de remisser som stiftens lämnar till länsstyrelserna är bristfällig, vilket medför merarbete för länsstyrelserna (se även kapitel 3). Svenska kyrkan bör sträva efter att förbättra kvaliteten på det remissunderlag de lämnar till länsstyrelserna.

7.3.2 Riksantikvarieämbetet bör analysera vilket stöd som länsstyrelserna behöver

Riksantikvarieämbetet har under senare år förändrat sin roll och avvecklat mycket av den expertkompetens om det kyrkliga kulturarvet som myndigheten tidigare hade (se kapitel 6). Riksantikvarieämbetet ska samtidigt stödja länsstyrelserna i deras tillämpning av kulturmiljölagen.

Statskontoret noterar att flera länsstyrelser efterfrågar en central statlig aktör i arbetet med det kyrkliga kulturarvet. Statskontoret bedömer att Riksantikvarieämbetet tolkar sitt uppdrag att stödja länsstyrelserna relativt snävt och lägger lite resurser på området. Det talar för att den centrala vägledningen behöver stärkas, exempelvis genom att Riksantikvarieämbetet lägger mer resurser på uppgiften.

Det finns även skäl som talar emot att Riksantikvarieämbetet eller någon annan statlig myndighet ska lägga mer resurser på att arbeta med det kyrkliga kulturarvet. Svenska kyrkan har under senare år byggt upp en betydande antikvarisk kompetens på nationell och regional nivå. Det gör att Svenska kyrkan i dag sannolikt har mindre behov än tidigare av statlig expertkompetens i antikvariska frågor. Utifrån en mer övergripande samhällsekonomisk synvinkel framstår det inte som lämpligt att bygga upp mer omfattande antikvarisk kompetens både inom Svenska kyrkan

och på de statliga myndigheterna. Statskontoret anser även att det saknas skäl för staten att lägga mer resurser på hur den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas.

Men Statskontoret anser att länsstyrelsernas behov av vägledning i arbetet med tillståndsgivning och tillsyn ändå motiverar en närmare kartläggning och analys. Statskontoret föreslår därför att Riksantikvarieämbetet kartlägger länsstyrelsernas behov av stöd och vägledning, som gäller det kyrkliga kulturarvet, och vid behov föreslår hur stödet och vägledningen kan stärkas.

7.4 Samhällsförändringar kan ge anledning till en större översyn av den kyrkoantikvariska ersättningen

Statskontoret anser att det inte på kort sikt finns skäl att genomföra några genomgripande förändringar av systemet. Vi bedömer också att Svenska kyrkan har genomfört flera åtgärder som inom det nuvarande systemet kan åtgärda de brister som vi har identifierat.

Men det finns spänningar i det nuvarande systemet som riskerar att växa sig starkare om problemen med kyrkans medlemsantal och övertalighet får större genomslag (se kapitel 4). En sådan spänning är den mellan att bevara eller att bruka det kyrkliga kulturarvet. Denna spänning riskerar att bli starkare om kyrkans medlemstal minskar, kyrkans ekonomi försämras och behovet av lokaler minskar. Då kan församlingarna i större utsträckning än i dag komma att prioritera att vårda och underhålla de lokaler som de har verksamhetsmässiga behov av och nedprioritera insatser som genomförs endast för att bevara det kyrkliga kulturarvet.

Det finns därför anledning för regeringen att följa utvecklingen inom området och det förändringsarbete som kyrkan bedriver. Skulle det visa sig att förutsättningarna förändras kan det finnas skäl att göra en mer grundläggande översyn av både vården och underhållet av det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen. Vi skisserar nedan några frågor som skulle kunna ingå i en sådan översyn.

7.4.1 Översyn av syftet med ersättningen

Statskontoret noterar att lagen och förarbetena innehåller få anvisningar om hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas. Det finns också flera syften med ersättningen som gör det oklart hur ersättningen ska fördelas (se även kapitel 2). Om Svenska kyrkans ekonomi försvagas kan statsmakterna behöva förtydliga anvisningarna för att ersättningen ska gå till de objekt som har de största kulturhistoriska värdena.

7.4.2 Översyn av ersättningsnivån

Svenska kyrkan anser att Staten bör se över den kyrkoantikvariska ersättnings storlek, vilket framgår av den redovisning som kyrkan har lämnat inför kontrollstationen 2019. Svenska kyrkan anser att den uteblivna uppräknings av den kyrkoantikvariska ersättningen delvis har urholkat det statliga stödet. Kyrkan anser att det

bör prövas om de statliga anspråken på de kyrkliga kulturminnena ska minska om ersättningen minskar i reellt värde. Svenska kyrkan pekar bland annat på att de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans församlingar successivt har försämrats sedan relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten samtidigt som omfattningen av kulturarvet är oförändrat. De pekar också på att ansökningarna om ersättning under ett stort antal år vida har överstigit det statliga anslaget.⁷⁴

Statskontoret anser att det i det närmaste är omöjligt att på objektiva grunder bedöma vad som är en rimlig nivå, utifrån de syften som uttrycktes i förarbetena. Det beror bland annat på att den kyrkoantikvariska ersättningen ska kompensera för begränsningar i Svenska kyrkans möjligheter att förfoga över egendomen. Det är svårt att se hur en sådan kompensation ska beräknas.

Ersättningen ska även kompensera för de extrakostnader som uppstår till följd av bestämmelserna i kulturmiljölagen. Det är utifrån detta syfte som den nuvarande ersättningsnivån är beräknad.⁷⁵ Storleken på extrakostnaderna beror på omfattningen av de vård- och underhållsåtgärder som Svenska kyrkan genomför. Dessa påverkas i sin tur dels av kyrkans verksamhetsbehov, dels av de antikvariska behoven. Om kyrkan renoverar fler av sina byggnader för att verksamheten behöver det kommer också behovet av den kyrkoantikvariska ersättningen att öka. Det innebär alltså att kyrkan kan påverka storleken på extrakostnaderna. De antikvariska behoven är också svåra att bedöma. Det beror på att det inte finns någon övergripande kartläggning av de skyddade objektens skick eller vilken vård eller vilket underhåll som de behöver (se även kapitel 4).

Ytterligare en svårighet är att bedöma hur stor andel av vård- och underhållskostnader som ska räknas som extrakostnader. I sin handbok för den kyrkoantikvariska ersättningen anger kyrkan ersättningsnivåer och intervall för dessa för olika typer av åtgärder. Flera länsstyrelser för fram att de ersättningsnivåer som kyrkan slår fast är högre än nivåerna inom det övriga kulturmiljöområdet.

7.4.3 Översyn av de statliga myndigheternas roller och uppgifter

Statskontorets analys visar att de statliga myndigheterna uppfattar att deras roll i arbetet inom samrådsgrupperna och med fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen är oklar. Länsstyrelserna lägger också lite resurser på tillsynen och Riksantikvarieämbetet har frångått sin expertroll på området.

⁷⁴ Svenska Kyrkan (2018), *Mötesplatser i tiden*, s. 68–70.

⁷⁵ Beslutet bygger på en beräkning som Statskontoret genomförde i början av 1990-talet. Beräkningen bygger i sin tur på en enkätundersökning där församlingar fick uppge kostnader för vård och underhåll av kyrkobyggnader. Statskontoret bedömde utifrån svaren hur stor del av dessa kostnader som skulle räknas som antikvariska merkostnader, eller extrakostnader, och som staten därför skulle stå för, se SOU 1992:9, s. 415ff.

Statskontoret anser därför att det finns anledning att se över de statliga myndigheternas uppgifter och roller i frågor som berör det kyrkliga kulturarvet vid en större översyn av systemet. I detta ingår att se över samrådsgruppernas syfte och sammansättning.

7.4.4 Översyn av hur det kyrkliga kulturarvet ska tillgängliggöras och användas

Svenska kyrkan ska svara för att de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för var och en i samma utsträckning som gällde innan relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Tillgänglighet kan gälla olika saker och mätas på olika sätt. Tillgänglighet kan både ses som en förutsättning för att bevara det kyrkliga kulturarvet på sikt och som något negativt utifrån ett bevarandeperspektiv (se även avsnitt 4.3).

Statskontoret anser därför att en större översyn bör innehålla en analys av hur målen om tillgänglighet ska formuleras.

Referenser

Offentligt tryck

Ku2000/470/Ka *Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan*

Kulturutskottets betänkande 2016/17:KrU9 *Kulturarvsfrågor*

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

Proposition 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*

Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur*

Proposition 2016/17:116 *Kulturarvspolitik*

Regeringens skrivelse 2008/09:220 *Kyrkoantikvariska frågor*

SOU 1992:9 *Ekonomi och rätt i kyrkan*

SOU 1997:43 *Staten och trossamfunden – Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven*

Riksantikvarieämbetets skrifter

Riksantikvarieämbetet (2018) *Värdet av ett kyrkligt kulturarv – Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2018 – redovisning av regeringsuppdrag KU2017/00942/KL*

Riksantikvarieämbetet KRFS 2012:2 *Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen*

Riksantikvarieämbetet (2014) *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1–18 §§)*

Riksantikvarieämbetet (2015) *Kyrkoantikvarisk ersättning 2016. Anhållan om yttrande över fördelningen i landet*

Riksantikvarieämbetet (2018) *Kyrkoantikvarisk ersättning 2019. Anhållan om yttrande över fördelningen i landet*

Riksantikvarieämbetet (2018) *Länsstyrelsernas yttranden över kyrkoantikvarisk ersättning*

Svenska kyrkans skrifter

Svenska kyrkan (2015) *Gemensamt ansvar – En utvärdering om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, 2015:1.

Svenska kyrkan (2012) *Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning version 1.1*

Svenska kyrkan (2016) *Handbok för kyrkoantikvarisk ersättning version 1:2*

Svenska kyrkan (2016) *Svenska kyrkans redovisning för år 2016 angående de kyrkliga kulturvärdena och användning av den kyrkoantikvariska ersättningen*

Svenska kyrkan (2018) *Mötesplatser i tiden – Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2019*

Övriga publikationer

Riksrevisionen (2008) *Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena*, RiR 2008:2

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringen

Kulturdepartementet

Regeringsbeslut

I:6

2017-11-30
Ku2017/02539/KL



Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Dnr 2017/270-5
Avd ES Sign: [Signature]

Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn avseende den kyrkoantikvariska ersättningen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en översyn avseende den kyrkoantikvariska ersättningens användning och dess effekter. Analysen ska omfatta samtliga år som den kyrkoantikvariska ersättningen betalats ut.

Inom ramen för översynen ska Statskontoret ta hänsyn till det tillkännagivande om det kyrkliga kulturarvet som riksdagen beslutade om i samband med behandlingen av den kulturavspolitiska propositionen (bet. 2016/17:KrU9).

Statskontoret ska genomföra uppdraget i dialog med Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 15 december 2018.

Skälen för regeringens beslut

Det kyrkliga kulturarvet tillhör alla, oavsett medlemskap i Svenska kyrkan eller inte. Det är den grundläggande tanken bakom statens stöd till Svenska kyrkan för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, den s.k. kyrkoantikvariska ersättningen, som Svenska kyrkan gavs rätt till i samband med relationsändringen år 2000. Genom ersättningen ska Svenska kyrkan ges förutsättningar att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena i enlighet med de krav som ställs i 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950).

Telefonväxel: 08-405 10 00

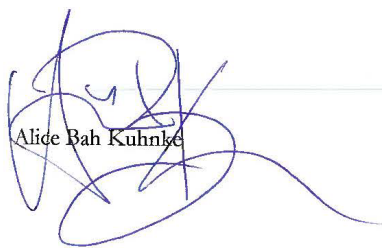
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

Med ersättningen följer också krav på bl.a. att de kyrkliga kulturminnena ska hållas tillgängliga i minst samma utsträckning som tidigare och att Svenska kyrkan ska ha erforderlig kompetens för förvaltningen. Detta framgår av den överenskommelse som skrevs mellan staten och Svenska kyrkan år 2000 (Ku2000/470/Ka), som gäller tills vidare. Under överenskommelsens löptid ska s.k. kontrollstationer infalla vart femte år. Den tredje kontrollstationen infaller 2019. Inför varje kontrollstation ska Svenska kyrkan ta fram ett underlag som ska ligga till grunda för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna.

I skrivelsen Den kyrkoantikvariska ersättningen (skr. 2013/14:152) uttalade regeringen att en fördjupad utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och effekter bör göras inför kontrollstationen 2019. Regeringen har vidare i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116) gjort bedömningen att det inför nämnda kontrollstation bör göras en översyn göras kring frågor som rör det kyrkliga kulturarvet. I behandlingen av propositionen har riksdagen i ett tillkännagivande uttalat att en fördjupad kartläggning av skyddsvärda kyrkobyggnader tillsammans med en analys av framtida kostnader bör göras (bet. 2016/17:KrU9).

På regeringens vägnar



Alide Bah Kuhnke



Katja Stenport Wahlsten

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/ SFÖ
Riksantikvarieämbetet
Svenska kyrkan