

Regeringens skrivelse

2018/19:122

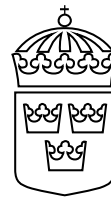
Det kyrkliga kulturarvet



Regeringen

Regeringens skrivelse

2018/19:122



Det kyrkliga kulturarvet

Skr.
2018/19:122

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 maj 2019

Stefan Löfven

Amanda Lind
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om skydd för de kyrkliga kulturminnena: kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. I anslutning till stat-kyrka-reformen som genomfördes den 1 januari 2000 och som innebar att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändrades, gavs Svenska kyrkan rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (kyrkoantikvarisk ersättning).

I skrivelsen redovisas hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts under perioden 2002–2017. Skrivelsen behandlar också tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena, kunskaps- och kompetensfrågor, samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet samt det kyrkliga kulturarvets roll i samhället.

Den kyrkoantikvariska ersättningen har stor betydelse för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Regeringen bedömer att den kyrkoantikvariska ersättningen har fördelats och använts i enlighet med de principer som slogs fast i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Staten bör även fortsättningsvis, tillsammans med Svenska kyrkan, ta ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Inledning	4
3	Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen	6
4	Den kyrkoantikvariska ersättningen.....	9
5	Ersättningens fördelning och användning	12
6	Kunskaps- och kompetensfrågor.....	22
7	Tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena	26
8	Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet	29
9	Det kyrkliga kulturarvet i samhället.....	32
10	Ett gemensamt ansvar	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2019.....	43

I enlighet med överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka) har Svenska kyrkan årligen redovisat till regeringen hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts och vilka resultat som har uppnåtts från och med 2001 till och med 2017. Inför den s.k. kontrollstationen 2019 har Svenska kyrkan i enlighet med överenskommelsen tagit fram ett underlag till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna. Underlaget lämnades till regeringen i juni 2018 i rapporten Mötesplatser i tiden. Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2019 (Ku2018/01480/KL).

I regleringsbrevet till Riksantikvarieämbetet för budgetåret 2018 (Ku2017/00942/KL) gav regeringen myndigheten i uppdrag att analysera och redovisa vilka effekter den kyrkoantikvariska ersättningen haft för värden och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Som ett underlag för analysen fick länsstyrelserna i uppdrag (Fi2017/00989/SFÖ) att redovisa sina erfarenheter av arbetet med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet redovisade sitt uppdrag i september 2018 i rapporten Värdet av ett kyrkligt kulturarv. Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2018 – redovisning av regeringsuppdrag Ku2017/00942/KL (Ku2018/01860/KL).

I skrivelsen Den kyrkoantikvariska ersättningen (skr. 2013/14:152) uttalade regeringen att en fördjupad utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och effekter borde göras inför kontrollstationen 2019. Regeringen har vidare i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116 s. 156) gjort bedömningen att det inför nämnda kontrollstation borde göras en översyn kring frågor som rör det kyrkliga kulturarvet. I behandlingen av propositionen uttalade riksdagen i ett tillkännagivande att en fördjupad kartläggning av skyddsvärda kyrkobyggnader tillsammans med en analys av framtida kostnader bör göras (bet. 2016/17:KrU9 punkt 26, rskr. 2016/17:281).

Regeringen gav den 30 november 2017 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn avseende den kyrkoantikvariska ersättningens användning och dess effekter (Ku2017/02539/KL). Inom ramen för översynen skulle Statskontoret ta hänsyn till det tillkännagivande om det kyrkliga kulturarvet som riksdagen beslutade om i samband med behandlingen av propositionen Kulturarvspolitik. Tillkännagivandet ansågs därmed slutbehandlat. Resultatet av översynen redovisades av Statskontoret i rapporten Bättre koll på kulturarvet – en översyn av den kyrkoantikvariska ersättningen (2018:28) (Ku2018/02228/KL).

I analysen av dessa underlag har Kulturdepartementet under 2018 och våren 2019 haft stöd av en referensgrupp bestående av företrädare för Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

2 Inledning

Det kyrkliga kulturarvet i Sverige har byggts upp under närmare ett årtusende. Genom den roll som kyrkan har haft genom tiderna har det kyrkliga kulturarvet kommit att avspegla och utgöra en väsentlig del av samhällets historia och framväxt, både på lokal och nationell nivå. Kyrkan har, fram till in i det senaste århundradet, inte bara varit förknippad med religionen i sig, utan i lika hög grad med centrala samhällsinrättningar som sjukvård, skola, folkbokföring och även förmedlingen av nyheter. Kyrkan var mittpunkten i lokalsamhället och den givna mötesplatsen. Det var här man träffade släkt och vänner. Det var här på kyrkbacken man ibland gjorde upp affärer. När en ny kyrka skulle byggas var det lokalinvånarna som finansierade bygget och bidrog med arbetskraft. Lokalinvånarna stod även för det fortsatta underhållet och utsmyckningen av kyrkan samt prästens lön och bostad.

Än i dag står kyrkorna där, på nästintill varje ort i hela landet. I kyrkomiljöerna och kyrkorummen, i konsten, liturgin och musiken förmedlas kontinuitet och något allmänmänskligt som sätter oss själva i ett större sammanhang. Även människor som är födda i en annan del av världen kan i det kyrkliga kulturarvet i Sverige finna igenkänning och kontinuitet. Samtidigt präglas det kyrkliga kulturarvet även av förändring. Det är ett levande kulturarv som formas och utvecklas i takt med att människor använder det. Så har både liturgiska bruk och användningen av kyrkorummen påverkat kulturarvets utformning genom århundradena, inte minst genom stora förändringar som reformationen, men också som en effekt av de mindre märkbara och successiva processer som ständigt pågår.

Det kyrkliga kulturarvet rymmer många berättelser som kan ge oss en bättre förståelse för det förflutna och vad det har att säga oss i dag. De kyrkliga kulturminnena är också bärare av stora konstnärliga värden och inte minst arkitektoniska uttryck som i hög grad påverkar landskapsbilden och kringliggande miljöer i så väl städer som på landsbygden. Med sin närvaro i hela landet ger det kyrkliga kulturarvet unika möjligheter till möten mellan människor i tid och rum. Det är därför av stor betydelse för alla i samhället att detta kulturarv bevaras, används och utvecklas för dagens och kommande generationer.

Den kyrkoantikvariska ersättningen

I 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om skydd för de kyrkliga kulturminnena: kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. I anslutning till stat-kyrka-reformen som genomfördes den 1 januari 2000 och som innebar att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändrades, gavs Svenska kyrkan rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, den s.k. kyrkoantikvariska ersättningen.

Av riksdagens principbeslut i december 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan följde att kulturmiljölagens (dåvarande

lagen om kulturminnen m.m.) redan gällande skydd för kyrkliga kulturminnen skulle behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 39 f., bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Vidare uttalades att relationsändringen inte borde leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. I propositionen framhölls att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela samhället och att det inte är rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av Svenska kyrkans medlemmar.

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

I anslutning till stat–kyrka-reformen träffade staten och Svenska kyrkan även en långsiktig överenskommelse i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka, Ku2002/2531/Ka). Överenskommelsen gäller tills vidare. Av överenskommelsen framgår att Svenska kyrkan svarar för att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som vid relationsändringen. Svenska kyrkan ska även ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Vidare framgår att staten och Svenska kyrkan ska samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller de kyrkliga kulturvärdena.

Enligt överenskommelsen ska Svenska kyrkan årligen lämna en redovisning till regeringen i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Av redovisningen ska bl.a. framgå hur ersättningen har använts och vilka resultat som har uppnåtts.

Under överenskommelsens löptid ska s.k. kontrollstationer läggas in. Kontrollstationerna ska infalla vart femte år. Den första kontrollstationen inföll 2009, den andra 2014 och den tredje infaller 2019. 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. Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat ska den kyrkoantikvariska ersättningen, enligt överenskommelsen, reduceras. Inför varje kontrollstation ska Svenska kyrkan ta fram ett underlag som ska ligga till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna.

Vid kontrollstationen 2009 lämnade regeringen skrivelsen Kyrkoantikvariska frågor till riksdagen (skr. 2008/09:220, bet. 2009/10:KrU4, rskr. 2009/10:63). Även vid den andra kontrollstationen 2014 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen, Den kyrkoantikvariska ersättningen (skr. 2013/14:152, bet. 2013/14:KrU10, rskr. 2013/14:355).

Regeringen lämnar denna skrivelse till riksdagen i samband med kontrollstationen 2019. De tre rapporter som utgör huvudsakliga underlag för denna skrivelse är, som nämnts i avsnitt 1, Svenska kyrkans rapport Mötesplatser i tiden, Riksantikvarieämbetets rapport Värdet av ett kyrkligt

Skr. 2018/19:122 kulturarv och Statskontorets rapport Bättre koll på kulturarvet. I det följande kommer dessa tre rapporter benämnas ”Svenska kyrkans rapport”, ”Riksantikvarieämbetets rapport” och ”Statskontorets rapport”. Benämningen ”redovisning” förekommer också för samma rapporter.

3 Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen

Allmänt om skyddet enligt kulturmiljölagen

I 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om skydd för de kyrkliga kulturminnena: kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Bestämmelserna bygger i väsentliga delar på tidigare gällande bestämmelser, nämligen särskilda bestämmelser rörande kyrkor m.m. i kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet liksom förordningen (1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier. Utöver regleringen i kulturmiljölagen finns också bestämmelser som rör de kyrkliga kulturminnena i kulturmiljöförordningen (1988:1188). Riksantikvarieämbetet har med stöd av förordningen meddelat föreskrifter om verkställigheten av 4 kap. kulturmiljölagen.

Av riksdagens principbeslut i december 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan följde att kulturmiljölagens (dåvarande lagen om kulturminnen m.m.) redan gällande skydd för kyrkliga kulturminnen skulle behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 39 f., bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Vissa tillägg gjordes också i kulturmiljölagen i samband med relationsändringen. Bland annat infördes en bestämmelse i 4 kap. 16 § om att Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176). Bestämmelsen om kyrkoantikvarisk ersättning hade som utgångspunkt de krav på vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena som redan fanns i kulturmiljölagen.

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

Enligt 4 kap. 2 § kulturmiljölagen ska kyrkobyggnader och kyrkotomter vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Av 4 kap. 3 § samma lag framgår att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. För sådana kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. För sådana kyrkotomter krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen. Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras och den dokumentation som behövs.

Om länsstyrelsen beslutar det ska, enligt 4 kap. 4 § kulturmiljölagen, bestämmelserna om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av 1939 och som har ett högt kulturhistoriskt värde. Fram till och med 2013 fattades dessa beslut av Riksantikvarieämbetet. Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får, enligt 4 kap. 5 § kulturmiljölagen, utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder ska utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

Kyrkliga inventarier

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till en kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, ska enligt 4 kap. 6 § kulturmiljölagen förvaras och vårdas väl. Vidare ska det, enligt 4 kap. 7 § kulturmiljölagen, för varje församling finnas en förteckning med vissa uppgifter över dessa inventarier. Därutöver ska det i varje församling utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen och se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen ska anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts. Enligt 4 kap. 8 § kulturmiljölagen ska också stiftet minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll ska också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts. Efter varje kontroll ska en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

I fråga om ett föremål i förteckningen, som inte ägs av någon enskild person eller släkt, krävs tillstånd från länsstyrelsen för att 1) avyttra det, 2) avföra det från förteckningen, 3) reparera eller ändra det, eller 4) flytta det från den plats där det sedan gammalt hör hemma. Länsstyrelsen får, i fråga om punkt 3 och 4, ställa sådana villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Tillstånd krävs inte för mera obetydliga reparationer. Sådana reparationer får dock inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får, enligt 4 kap. 10 § kulturmiljölagen, besikta kyrkliga inventarier. Länsstyrelsen får också besluta

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

Begravningsplatser

I vården av en begravningsplats ska, enligt 4 kap. 11 § kulturmiljölagen, dess betydelse som en del av kulturmiljön beaktas. Begravningsplatserna ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas. Enligt 4 kap. 12 § kulturmiljölagen omfattar bestämmelserna om begravningsplatser också sådana byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader och fasta anordningar som murar och portaler samt vegetation.

För en begravningsplats som anlagts före utgången av 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen, för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad, fast anordning eller vegetation, eller för att ändra medveten gestaltning av vegetationen. Detta framgår av 4 kap. 13 § kulturmiljölagen. Vidare får länsstyrelsen ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.

Om länsstyrelsen beslutar det ska, enligt 4 kap. 14 § kulturmiljölagen, bestämmelserna tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde.

Tillståndsprövning och tillsyn

Enligt 1 kap. 2 § kulturmiljölagen har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturmiljöarbetet i landet och länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. När det gäller kyrkliga kulturminnen innefattar länsstyrelsernas myndighetsutövning dels tillståndsprövning av föreslagna ändringar, dels tillsyn av att skyddsbestämmelser i kulturmiljölagen följs.

Som framgår ovan ska länsstyrelserna avgöra om tillstånd ska ges för föreslagna ändringar av sådana kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som omfattas av skyddsbestämmelserna. Undantagna från kravet på tillstånd är sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder, liksom obetydliga reparationer av inventarier.

I 4 kap. 17 § kulturmiljölagen finns också en bestämmelse om ingripanden från länsstyrelsen för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut. Länsstyrelsen har rätt att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett föreläggande får förenas med vite. Länsstyrelsen har också rätt att hos Kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne. Föreläggande kan tillgripas både vid ren underlåtenhet att vårda eller underhålla ett kyrkligt kulturminne och när en församling

genomför åtgärder utan tillstånd från länsstyrelsen eller på annat sätt än vad som föreskrivits i ett tillstånd. Skr. 2018/19:122

Viktigare ändringar i regelverket sedan relationsändringen

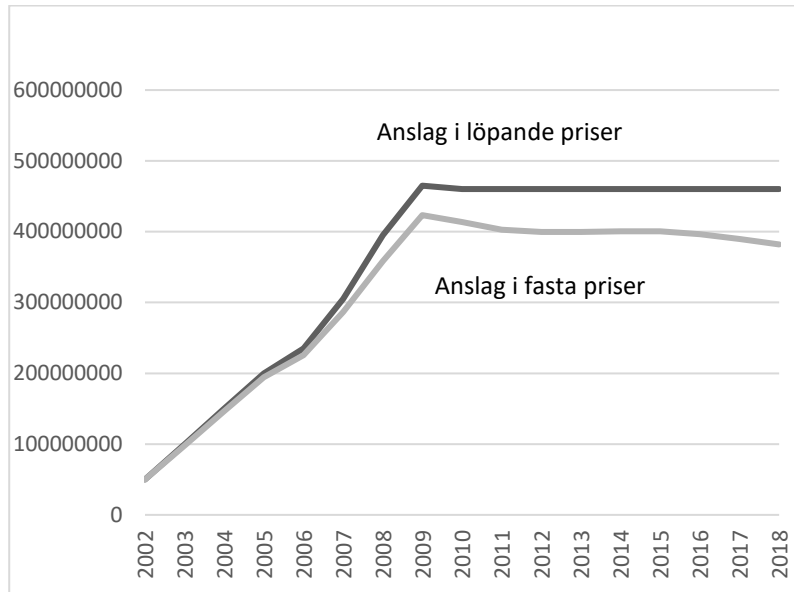
I enlighet med skrivelsen Kyrkoantikvariska frågor (skr. 2008/09:220) gav regeringen 2010 Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta föreskrifter och allmänna råd till 4 kap. kulturmiljölagen. Föreskrifterna beslutades av Riksantikvarieämbetet under 2012 (KRFS 2012:2). En vägledning publicerades under 2013.

I propositionen Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96) gjorde regeringen bedömningen att Riksantikvarieämbetet borde få i uppdrag att göra en översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning samt vid behov föreslå förändringar i regleringen. Riksantikvarieämbetet fick under 2013 detta uppdrag och redovisade sina förslag under 2015 i rapporten Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena (Ku2015/02346/KL). Förslagen föranledde vissa förslag till ändringar i kulturmiljölagen som lämnades i propositionen Kulturarvs- politik (prop. 2016/17:116, bet. 2016/17:KrU9, rskr. 2016/17:281). Bland annat infördes en bestämmelse (4 kap. 2 a §) om att länsstyrelsen prövar frågor om fastställelse av gränserna för kyrkotomter. Vidare förtydligades bestämmelserna om kyrkotomter (4 kap. 3 §) och begravningsplatser (4 kap. 11–13 §§) genom att det tydliggjordes att skyddet även omfattar vegetation på tomten eller begravningsplatsen.

4 Den kyrkoantikvariska ersättningen

Anslaget för den kyrkoantikvariska ersättningen har sedan det infördes 2002 successivt ökat fram till 2009. Sedan 2010 har det legat på samma nominella belopp, 460 miljoner kronor per år. En effekt av det är att anslagets värde, justerat för inflation, minskat något under senare år (se diagram 4.1).

Den kyrkoantikvariska ersättningens nivå mellan åren 2000 och 2009 beslutades av riksdagen 1999 (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176). Vid den första kontrollstationen 2009 lämnade regeringen skrivelsen Kyrkoantikvariska frågor (skr. 2008/09:220, bet. 2009/10:KrU4, rskr. 2009/10:63) till riksdagen. Med utgångspunkt i skrivelsen aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 17 avsnitt 2.2.2) sin avsikt att den kyrkoantikvariska ersättningen skulle uppgå till 460 miljoner kronor per år till och med 2014. Vidare uttalade regeringen att utgångspunkten för den framtida ersättningen borde vara att Svenska kyrkan, inom ramen för gällande bestämmelser, skulle ges ökade möjligheter att disponera över de kyrkliga kulturminnena i enlighet med församlingarnas behov och att riktlinjer för en diversifierad användning av kyrkobyggnaderna var av särskild betydelse.



Källa: regeringens budgetpropositioner och SCB:s konsumentprisindex

Vid den andra kontrollstationen 2014 lämnade regeringen skrivelsen Den kyrkoantikvariska ersättningen (skr. 2013/14:152, bet. 2013/14:KrU10, rskr. 2013/14:355) till riksdagen. Med utgångspunkt i skrivelsen aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17 avsnitt 2.6.2) sin avsikt att ersättningen även i fortsättningen skulle uppgå till 460 miljoner kronor till och med 2019. Syftet var att Svenska kyrkan härigenom skulle ges goda och stabila planeringsförutsättningar att göra de bedömningar och prioriteringar som var nödvändiga för ett långsiktigt bevarande av de kyrkliga kulturminnena. När regeringen lämnade budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 17 anslag 7:3), det vill säga före kontrollstationen 2019, beräknades nivån på ersättningen fortsatt vara 460 miljoner kronor per år (t.o.m. 2021), utifrån den information som då fanns att tillgå.

Ändamålet med den kyrkoantikvariska ersättningen

Den kyrkoantikvariska ersättningen får användas för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Vad som avses med detta förtydligas i propositionen Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (prop. 1998/99:38 s. 145–147). Där framgår att den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd för den del av kostnaderna för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena som är en följd av bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen. Den är alltså inte avsedd för övriga kostnader för de kyrkliga kulturminnena och inte heller för förvaltning av annan kyrklig egendom, för att bedriva verksamhet eller för administration. Ersättningen får inte användas för åtgärder som står i konflikt med kulturmiljölagens bestämmelser.

Av propositionen framgår också att ersättningen i första hand bör användas för att täcka extrakostnader vid mer omfattande åtgärder såsom större renoveringar och restaureringar. Med hänvisning till betydelsen av ett kontinuerligt genomfört underhåll kan ersättning i vissa fall även lämnas vid löpande underhållsarbeten, om det är fråga om åtgärder som syftar till att bevara de kulturhistoriska värdena. Ersättningen bör i princip inte lämnas för driftskostnader. Om det endast är kulturhistoriska intressen som motiverar ett bevarande av en kyrkobyggnad kan ersättningen dock undantagsvis användas även för sådana kostnader.

Frågan om en åtgärd bör berättiga till ersättning, enligt ovan angivna utgångspunkter, och hur stor del av kostnaden som kan anses vara en följd av kulturhistoriska hänsynstaganden ska dock avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. I propositionen anges att den närmare bedömningen måste göras av det fördelande organet, det vill säga Svenska kyrkan, men att de synpunkter som lämnas av de antikvariska myndigheterna inför beslutet bör tillmätas stor betydelse.

Vidare framhålls i propositionen att ersättningen inte bör användas för kompetensutveckling eller liknande ändamål. Det är angeläget för Svenska kyrkan att försäkra sig om att den personal som förvaltar den kyrkliga egendomen har den kompetens och kunskap som behövs, men i detta ligger också att svara för de kostnader som detta innebär. Ersättningen får heller inte bli en komponent i det inomkyrkliga utjämningsystemet. Det förvaltande organets ekonomiska förutsättningar bör inte tillmätas betydelse vid fördelningen av ersättningen.

Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt skulle ändras, till exempel genom överlåtelse eller rivning av kyrkobyggnader, ska den statliga ersättningen reduceras.

Flera av villkoren ovan uttrycks även i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka, Ku2002/2531/Ka).

Systemet för fördelning av ersättningen

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

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

5 Ersättningens fördelning och användning

Regeringens bedömning: Den kyrkoantikvariska ersättningen har stor betydelse för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet.

Den kyrkoantikvariska ersättningen har fördelats och använts i enlighet med de principer som slogs fast i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. För en effektiv och rättssäker hantering är det dock angeläget att Svenska kyrkan säkrar att processen för ersättning föregås av tillståndsprövning enligt kulturmiljölagen.

Skälen för regeringens bedömning

Av propositionen Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (prop. 1998/99:38) framgår att Svenska kyrkan, i förhållande till staten, bör svara för att den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas och används i enlighet med de mål och villkor som anges i propositionen eller som uppställs i övrigt (se avsnitt 4).

Utöver statens grundläggande villkor har Svenska kyrkan utarbetat mer detaljerade villkor för användningen och fördelningen av ersättningen. Villkoren antogs första gången 2001 av dåvarande Kyrkofondens styrelse. Nu gällande villkor antogs av kyrkostyrelsen 2012 och reviderades senast 2013 efter samråd med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna (Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning 1.1). Villkoren innehåller dels administrativa bestämmelser för kyrkoantikvarisk ersättning, dels villkor om vilka objekt och åtgärder som är berättigade till ersättning.

Svenska kyrkan har även kompletterat villkoren med en handbok där villkoren uttolkas och exemplifieras. Handboken reviderades senast under 2014 och 2015 i samarbete med Riksantikvarieämbetet och fyra länsstyrelser och fastställdes av kyrkostyrelsen 2016 (Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning, version 1:2). Handboken innehåller bl.a. rekommenderade ersättningsnivåer för olika åtgärdstyper.

Beståndet av kyrkliga kulturminnen

Svenska kyrkan förvaltar de allra flesta kyrkliga kulturminnen. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka, Ku2002/2531/Ka) ska den kyrkoantikvariska ersättningen reduceras om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat. En minskning skulle till exempel kunna ske genom överlåtelse eller rivning av kyrkobyggnader.

Svenska kyrkan mäter omfattningen av sitt ansvar för de kyrkliga kulturminnena i antal kyrkobyggnader som är skyddade av tillståndsplikt enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Svenska kyrkan uppger att det i mars 2018 fanns totalt 3 373 kyrkobyggnader som ägdes av Svenska kyrkan, varav 2 942 var skyddade av tillståndsplikt enligt 4 kap. kulturmiljölagen.

Antalet skyddade kyrkobyggnader har under perioden 2000–2017 ökat med 35 stycken genom beslut enligt 4 kap. 4 § kulturmiljölagen om skydd för kyrkobyggnader uppförda efter 1939 fattade av de statliga myndigheterna på kulturmiljöområdet (Riksantikvarieämbetet och sedan 2014 länsstyrelserna). Av tidigare skyddade kyrkor har under samma period 21 stycken sålts eller överlåtits till annan ägare, en kyrka har brunnit och inte återuppbbyggs och en har rivits under perioden. Antalet skyddade kyrkobyggnader som Svenska kyrkan äger och förvaltar har sedan 2000 alltså totalt sett ökat något. Svenska kyrkan bedömer att dess ansvar för de kyrkliga kulturminnena i enlighet med överenskommelsen med staten (Ku2000/470/Ka) därmed inte har minskat.

När det gäller kyrkliga kulturminnen som inte är kyrkobyggnader finns inte samma överblick över hur omfattande beståndet är. Det kan nämnas att det totala antalet byggnader som Svenska kyrkan förvaltar har uppskattats till omkring 20 000 stycken, varav många är skyddade enligt 4 kap. kulturmiljölagen som byggnader på kyrkotomt och begravningsplats. Svenska kyrkan har nyligen tagit fram ett fastighetsregister som förväntas ge en bättre överblick över hela Svenska kyrkans fastighetsbestånd. Begravningsplatserna i landet uppgår till omkring 3 200 totalt, varav de flesta ägs och förvaltas av Svenska kyrkan. Vidare kan nämnas att förteckningar över kyrkliga inventarier successivt överförts till olika digitala inventarieregister, varav Sacer, som förvaltas av Svenska kyrkan, är det mest använda. I mars 2018 använde 61 procent av Svenska kyrkans ekonomiska enheter Sacer. Antalet objekt som är införda i registret uppgick i mars 2018 till 246 439 stycken, varav 172 477 är skyddade enligt 4 kap. 6 § kulturmiljölagen.

Som Svenska kyrkan konstaterar är antalet skyddade kyrkobyggnader som Svenska kyrkan förvaltar i dag sammantaget fler än vid relationsändringen. Regeringen delar Svenska kyrkans bedömning att omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena därmed inte har minskat sedan relationsändringen (se även avsnitt 10). Regeringen noterar att Svenska kyrkan arbetar aktivt för att skapa en bättre överblick över sitt fastighetsbestånd och vårdbehov hos kyrkliga kulturminnen (se s. 16–18, 20–22).

Ansökningstryck och tilldelade medel

Den kyrkoantikvariska ersättningen har sedan 2010 uppgått till 460 miljoner kronor per år efter att successivt ha trappats upp under de första åren efter relationsändringen (se avsnitt 4). Det sammantagna belopp som församlingarna ansökt om har ökat i takt med att ersättningen ökat. Ansökningstrycket var hitills som högst 2014 då ansökta medel uppgick till sammantaget 1,4 miljarder kronor. Ansökningstrycket har även därefter varit fortsatt högt men med en viss avmattning. 2017 uppgick det sammantagna sökta beloppet till 1,1 miljarder kronor.

Som regeringen konstaterade vid den senaste kontrollstationen 2014 fanns tidigare en eftersläpning i utbetalningarna av ersättningen till de beviljade projekten, vilket ledde till ett ackumulerat överskott. Svenska kyrkans arbete genom åren för att minska överskottet har nu gett resultat. Av anslagna medel för 2002–2017 har 99,9 procent förbrukats och det ackumulerade överskottet är därmed eliminerat. Svenska kyrkans insatser

för att komma till rätta med problemet har bland annat bestått i att öka antalet projekt och förstärka kvaliteten i handläggningsrutinerna för att effektivisera genomförandet av projekten. Under senare år har kyrkostyrelsen även ökat ramarna till stiftet, samtidigt som granskningen av projektens kvalitet fördjupats. De senaste åren ligger ramarna till stiftet i nivå med de av staten tilldelade medlen.

Regeringen konstaterar att det höga och länge ökande söktrycket tyder på att behovet av kyrkoantikvarisk ersättning är stort. Regeringen ser positivt på att det nu råder en god balans mellan de av staten tilldelade medlen och använda medel.

Ersättningens fördelning per objektstyp och åtgärdstyp

Av de 5 577 miljoner kronor som Svenska kyrkan betalat ut i kyrkoantikvarisk ersättning under perioden 2002–2017 har den helt övervägande delen, 4 432 miljoner kronor (79 procent) gått till insatser på kyrkobyggnader. Kyrkobyggnader är också de mest komplexa objekten i förvaltningshänseende. Totalt 404 miljoner kronor (7 procent) har gått till begravningsplatser, 381 miljoner kronor (7 procent) till kyrkliga inventarier och 106 miljoner kronor (2 procent) till kyrkotomter. Resterande 254 miljoner kronor (5 procent) har använts för övergripande planering och information på nationell nivå (s.k. nationella projekt) och stiftsnivå (s.k. stiftsprojekt). Av dessa 254 miljoner kronor har 61 miljoner kronor (1 procent) gått till nationell nivå (se vidare s. 15).

Statistiken är inte direkt jämförbar med den statistik som redovisades vid kontrollstationen 2014 eftersom Svenska kyrkan då exkluderade de medel som betalats till nationell nivå i redovisningen per objektstyp och åtgärdstyp. Men eftersom det enbart är 1 procent av medlen som gått till nationell nivå (så var fallet även 2014), skulle det statistiskt sett inte innebära mer än en marginell skillnad om dessa medel utelämnades i redovisningen. Trots inte helt jämförbara siffror går det därmed att utläsa att fördelningen per objektstyp inte skiljer sig nämnvärt från hur fördelningen såg ut vid kontrollstationen 2014. Ersättningen till kyrkobyggnader har ökat med omkring 2 procentenheter. Ersättningen till inventarier och till övergripande planering har minskat med omkring 1 procentenhet vardera, medan ersättningen till begravningsplatser och kyrkotomter ligger kvar på ungefär samma andel.

Svenska kyrkan har även redovisat vilka typer av åtgärder ersättningen har gått till. Av de 5 577 miljoner kronor som Svenska kyrkan betalat ut i kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2017 har mer än tre fjärdedelar, 4 273 miljoner kronor (77 procent), gått till vårdinsatser. 367 miljoner kronor (7 procent) har gått till skadeförebyggande insatser, 349 miljoner kronor (6 procent) till arbete med säkerhetsfrågor, 306 miljoner kronor (5 procent) till övergripande planering och information på både nationell nivå och stiftsnivå samt 280 miljoner kronor (5 procent) till vård- och underhållsplanering.

Uppgifterna är inte jämförbara med de uppgifter som redovisades av Svenska kyrkan 2014, dels med anledning av den nämnda skillnaden i redovisningen av de medel som utbetalats till nationell nivå, dels eftersom kategoriindelningen i övrigt skiljer sig något från den indelning som Svenska kyrkan redovisade 2014, bl.a. har vård- och underhållsplanering

separerats i en egen kategori i senaste redovisningen. Vid kontrollstationen 2014 hade 72 procent gått till vårdinsatser, 13 procent till inventering, planering och information, 14 procent till skadeförebyggande insatser, 2 procent till projektering och utredning samt mindre än 1 procent till antikvarisk medverkan.

Den övervägande delen av ersättningen har därmed gått till kyrkobyggnader och vårdinsatser. Jämfört med den senaste kontrollstationen har insatserna för denna objektstyp och denna åtgärdstyp dessutom ökat något.

Fördelning till insatser i nationella projekt och stiftsprojekt

Som framgått tidigare får den kyrkoantikvariska ersättningen användas för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena enligt 4 kap. kulturmiljölagen (se avsnitt 4 s. 10). I huvudsak är de kulturhistoriskt motiverade kostnaderna direkt relaterade till vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Redogörelsen visar att ersättningen också i första hand har gått till sådana typer av åtgärder (se s. 14–15). Men vissa övergripande utvecklingsinsatser kan också ses som kulturhistoriskt motiverade kostnader eftersom de är en direkt förutsättning för en rationell och effektiv förvaltning av de kyrkliga kulturminnena (se vidare avsnitt 6). Därför har en mindre del av den kyrkoantikvariska ersättningen även finansierat övergripande planering och information, så kallade stiftsprojekt och projekt på nationell nivå. Enligt redogörelsen har totalt 5 procent av ersättningen avsatts för detta sedan ersättningens tillkomst.

Genom åren har det ibland funnits vissa skillnader i synsätt mellan Svenska kyrkans nationella nivå och Riksantikvarieämbetet kring vilka stiftsprojekt och nationella projekt som bör kunna komma i fråga för kyrkoantikvarisk ersättning. Användningen av kyrkoantikvarisk ersättning för kunskapsupbyggnad diskuteras vidare i avsnitt 6.

Förtydligt regelverk om finansiering av åtgärder på begravningsplats

Enligt 9 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska den som är folkbokförd i Sverige betala en begravningsavgift för begravningsverksamheten. Med begravningsverksamhet avses enligt 1 kap. 1 § begravningslagen de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Enligt kulturmiljölagen ska kyrkoantikvarisk ersättning användas till kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, bl.a. begravningsplatser. Syftet med begravningsavgiften och den kyrkoantikvariska ersättningen är alltså delvis överlappande.

Från den 1 januari 2016 ska folkbokföring inte längre ske i en församling inom Svenska kyrkan utan i en kommun (6 § folkbokföringslagen [1991:481]). Samtidigt infördes en enhetlig begravningsavgift för huvudmän inom Svenska kyrkan (prop. 2012/13:120, bet. 2013/13:SkU25, rskr. 2012/13:254). Mot bakgrund av denna ändring till en enhetlig begravningsavgift har Svenska kyrkans nationella nivå tillsammans med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation sett över Svenska kyrkans regelverk och förtydligt gränsdragningen mellan begravningsavgiften och den kyrkoantikvariska ersättningen.

I Svenska kyrkans rapport inför kontrollstationen 2019 (Mötesplatser i tiden s. 65–66) redogör Svenska kyrkan för den information som har gått ut till samtliga stift och Svenska kyrkans samtliga huvudmän för begravningsverksamheten. Även Tranås och Stockholms kommuner, som är huvudmän för begravningsverksamheten i respektive kommun, har delgivits samma information.

Det generella ställningstagande som Svenska kyrkan gör är att för åtgärder som kan bekostas av begravningsavgiften bör inte kyrkoantikvarisk ersättning beviljas. Förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna, däribland vård och underhåll enligt kulturmiljölagens intentioner, är en del av begravningsverksamheten och ska således bekostas av begravningsavgiften, skriver Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan redogör i sin rapport för vissa konkreta exempel på åtgärder som ska bekostas av begravningsavgiften, t.ex. åtgärder på fasta anordningar, medveten gestaltning av vegetation, murar, inhägnader, stigportar, byggnader på begravningsplats som inte är kyrkobyggnad m.m. Begravningsavgiften ska även bekosta framtagande av vård- och underhållsplan för begravningsplats, men däremot inte mer generella kunskapsunderlag utan direkt samband med förvaltningen. Sådana underlag kan i stället komma i fråga för kyrkoantikvarisk ersättning.

Regeringen ser positivt på Svenska kyrkans initiativ till en tydligare gränsdragning mellan begravningsavgiften och den kyrkoantikvariska ersättningen. Ett tydligt besked i frågan underlättar och effektiviserar hanteringen av finansieringen för huvudmännen.

När det gäller de kyrkliga kulturminnena begravningsplatser och även kyrkotomter vill regeringen i övrigt framhålla betydelsen av den vegetation som under lång tid vårdats och bevarats på dessa platser. Detta utgör en del av det gröna kulturarvet och är därmed en viktig del för att bevara den biologiska mångfalden med möjligheter att också stärka förståelsen av sambanden mellan människa och natur. Som nämnts tidigare (se avsnitt 3) förtydligades skyddet av vegetationen på kyrkotomter och begravningsplatser i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116 s. 154–156).

Ersättningens regionala fördelning

Vid de två hittills genomförda kontrollstationerna påpekades att det finns skillnader mellan stiftet i fördelningen av ersättningen när det gäller hur mycket kyrkoantikvarisk ersättning olika stift förbrukar per kvadratmeter skyddad kyrka. I Svenska kyrkans redovisning inför kontrollstationen 2019 framgår att dessa skillnader har minskat något på senare år. Statskontoret gör i sin rapport, Bättre koll på kulturarvet (s. 24), en jämförelse mellan perioderna mellan kontrollstationerna som visar att den genomsnittliga procentuella avvikelsen från genomsnittlig användning av kyrkoantikvarisk ersättning var 32 procent under perioden 2002–2008, 36 procent under perioden 2009–2013 och 29 procent under perioden 2014–2017. Statskontorets analys bekräftar alltså Svenska kyrkans iakttagelse att skillnaderna minskat de senaste åren, men visar samtidigt att det skedde en ökning mellan de två första perioderna, vilket gör att skillnaderna mellan stiftet, sett över hela tidsperioden, inte har förändrats så mycket.

De skillnader som finns och funnits i den regionala fördelningen har flera orsaker. En orsak som återkommande lyfts fram av såväl Svenska kyrkan som Riksantikvarieämbetet, och nu även av Statskontoret, är att ramfördelningarna till stiftet har varit efterfrågestyrd utifrån stiftens ansökningar till nationell nivå. Kyrkokansliet kan med nuvarande system 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, skriver Statskontoret.

Samtidigt kan vissa skillnader i den regionala fördelningen vara berättigade, eftersom det kyrkliga kulturarvets sammansättning varierar från plats till plats och därmed även vårdbehoven. Detta påpekas av såväl Svenska kyrkan som Riksantikvarieämbetet och har även konstaterats vid tidigare kontrollstationer. Riksantikvarieämbetet nämner i sin redovisning som exempel att kyrkor med stora kyrkorum med få inventarier och med fast inredning som kan underhållas utan fackmannamässig kunskap, ofta har lägre vårdbehov och lägre antikvariska merkostnader än små kyrkor med många inventarier. Ett stift där de flesta kyrkor är små kan därmed ha ett större samlat vårdbehov än ett stift där kyrkorna är stora.

Svenska kyrkan har under ett flertal år arbetat aktivt för att skapa en ny fördelningsmodell som inte är efterfrågestyrd utan i stället utgår från indikatorer och nyckeltal vid fördelningen till stiftet. Antal kvadratmeter tillståndspliktig kyrka är ett av nyckeltalen men till detta läggs även nyckeltalen antal tillståndspliktiga kyrkor och ett strategiskt nyckeltal som på sikt kommer att utgå från stiftens vårdbehov utifrån församlingarnas registrerade vård- och underhållsplaner. Den nya fördelningsmodellen införs från och med ramår 2021.

En annan orsak till skillnaderna i den regionala fördelningen är att bedömningarna varierar mellan stiftet, och även mellan länsstyrelserna, avseende hur stor del av ett projekts totala kostnader som är att betrakta som kulturhistoriskt motiverade kostnader, det vill säga hur hög ersättningsnivån ska vara. Svenska kyrkan har i sin redovisning uppgett att sammanlagt, för de projekt som avslutats 2002–2017, har ersättning i genomsnitt täckt 54 procent av den totala redovisade kostnaden. Men ersättningsnivåerna för olika åtgärdstyper har länge varierat mycket mellan stiftet, vilket påtalades vid den senaste kontrollstationen 2014. Exempelvis kunde ett stift täcka kostnaderna till 100 procent för skadeförebyggande insatser medan ett annat stift endast täckte kostnaderna för samma åtgärdstyp till 18 procent. I Svenska kyrkans redovisning inför kontrollstationen 2019 framgår att skadeförebyggande åtgärder nu täcks som mest till 78 procent av Visby stift och som minst till 29 procent av Härnösands stift och Luleå stift. Skillnaderna mellan stiftet i ersättningsnivåer för olika åtgärdstyper synes alltså ha minskat sedan den senaste kontrollstationen.

Svenska kyrkan betraktar de minskade skillnaderna mellan stiftet de senaste åren som ett resultat av arbetet med den nya reviderade handboken för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning, som Svenska kyrkans nationella nivå tagit fram i samverkan med stift och myndigheterna inom kulturmiljöområdet (se även s. 12). Handboken innehåller spannen för ersättningen vid olika typer av åtgärder och har enligt Svenska kyrkan skapat en mer likartad bedömning vid handläggning och fördelning av ersättningen.

Regeringen konstaterar att Svenska kyrkan, i samverkan med länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet, aktivt arbetar för att minska omotiverade regionala skillnader i ersättningens fördelning mellan stiftet. Den nya handboken ger god vägledning för både stift och länsstyrelser, vilket gett resultat med minskade skillnader vid bedömning av ersättningsnivåer för olika åtgärder. Det är viktigt att arbetet även fortsättningsvis sker i samråd med myndigheterna inom kulturmiljöområdet. Den nya fördelningsmodellen har goda förutsättningar att på sikt göra ersättningen mer anpassad efter vårdbehoven i landet i stället för, som i dag, efterfrågestyrd. För att identifiera vårdbehoven kan dock ytterligare åtgärder behöva vidtas (se vidare s. 20–22). Regeringen kommer att följa arbetet med den nya fördelningsmodellen.

Församlingarnas egeninsats

Den del av ett projekts kostnader som inte kan betraktas som kulturhistoriskt motiverade kostnader ska församlingarna själva stå för. Allt sedan den första kontrollstationen för tio år sedan har det funnits en problematik kring församlingarnas olika förmåga att bekosta denna egeninsats. Svenska kyrkan beskriver i sin rapport att utflyttning och minskat medlemsantal ger allt mer olikartade förutsättningar för församlingar i olika delar av Sverige. Ansvaret för landsbygdens och glesbygdens kyrkor vilar på allt färre medlemmar. Vissa församlingar får därför svårt att finansiera den egeninsats som krävs vid genomförandet av projekten, även om kyrkoantikvarisk ersättning beviljas. Detta har i vissa fall lett till att församlingarna avstår från att genomföra arbeten som ur ett kyrkoantikvariskt perspektiv är angelägna.

Svenska kyrkan har ett inomkyrkligt utjämningsystem vars uppgift är att möjliggöra verksamhet i hela landet oavsett vilka ekonomiska förutsättningar som råder i olika församlingar. Vid den senaste kontrollstationen påminde regeringen om att Svenska kyrkan har ett eget ansvar för att göra det möjligt för enskilda församlingar att utnyttja den kyrkoantikvariska ersättningen. Detta i enlighet med propositionen Staten och trossamfunden (prop. 1998/99:38 s. 147) där det betonades att det förvaltande organets ekonomiska förutsättningar inte bör tillmätas betydelse vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Ersättningen får inte bli en del av kyrkans utjämningsystem.

Svenska kyrkan har under ett antal år genomfört en översyn av utjämningsystemet och kyrkans fastighetsförvaltning som resulterat i skrivelsen Gemensamt ansvar (KsSkr 2016:6). Skrivelsen ligger till grund för ett flertal förändringar i Svenska kyrkans utjämningsystem som successivt ska träda i kraft fram till 2021. Bland annat införs ett nytt kyrkounderhållsbidrag om sammanlagt 100 miljoner kronor som stiftet ska använda till underhållsåtgärder på församlingarnas kyrkobyggnader. Svenska kyrkan lyfter i sin rapport inför kontrollstationen 2019 fram att kyrkounderhållsbidraget verkar för att även ekonomiskt svagare enheter kan bära den egenfinansiering som krävs för kyrkoantikvarisk ersättning.

Regeringen ser positivt på Svenska kyrkans insatser för att stärka församlingarnas förmåga att bekosta den egeninsats som krävs för åtgärder som berättigar till kyrkoantikvarisk ersättning. Att Svenska kyrkans utjämningsystem fungerar är en av förutsättningarna för att den

kyrkoantikvariska ersättningen ska kunna fördelas till de objekt som har störst vårdbehov utan hänsyn till församlingarnas ekonomiska situation i övrigt.

Länsstyrelsernas roll i ersättningssystemet

Länsstyrelsernas roll i arbetet med fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen är enligt kulturmiljölagen att årligen yttra sig över medlens fördelning i länet. Yttrandena baseras på de remisser som stiftens sänder till länsstyrelserna.

Av Riksantikvarieämbetets redovisning inför kontrollstationen 2019 framgår att länsstyrelserna erfar att remisserna från stiftens många gånger är inkompleta. Remisserna varierar också till utformningen vilket gör länsstyrelsernas arbete med yttranden krävande. Framför allt kritiseras att tillstånd enligt kulturmiljölagen ofta saknas då ansökan om ersättning sker. Länsstyrelsernas tillståndsprövning enligt 4 kap. kulturmiljölagen är myndighetsutövning som är fristående från arbetet med yttrandet över fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Riksantikvarieämbetet påpekar att i realiteten behöver många länsstyrelser påskynda tillståndsprövningen för att ha beslut klara inför remissyttrandet om medelsfördelningen, eftersom åtgärder som saknar tillstånd inte ska beviljas ersättning. I vissa fall tillstyrks ändå medel för åtgärder som inte har beviljats tillstånd. En självständig prövning enligt kulturmiljölagen har i dessa fall inte ägt rum, påpekar Riksantikvarieämbetet.

Flera länsstyrelser uttalar också att relevansen av deras yttranden är oklar eftersom länsstyrelsernas roll enbart är rådgivande och det sällan sker någon återkoppling till länsstyrelserna om hur yttrandet använts.

Riksantikvarieämbetet anser att det är av stor vikt att länsstyrelsernas roll i ersättningssystemet värnas. Genom tillståndsprövning, tillsyn och yttranden över ersättningens fördelning ska länsstyrelserna bevaka att kulturmiljölagen följs. För en effektiv och rättssäker hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen anser Riksantikvarieämbetet att det är viktigt att länsstyrelserna har möjlighet att yttra sig över adekvat och komplett underlag.

Statskontoret beskriver också länsstyrelsernas erfarenheter i sin rapport. Statskontoret anser dock att länsstyrelserna bör kunna skära ner på sin roll i ersättningssystemet. Statskontoret pekar på att Svenska kyrkan blivit allt mer professionell i sitt arbete med att fördela ersättningen. Därför anser Statskontoret att länsstyrelserna bör kunna lägga mindre resurser på att prioritera hur ersättningen fördelas och i stället prioritera tillsynen.

Regeringen delar Riksantikvarieämbetets uppfattning om att länsstyrelsernas roll i ersättningssystemet bör värnas. Även om Svenska kyrkan blivit mer professionell i fördelningen av ersättningen så behöver Svenska kyrkan en aktiv samverkanspart som kan bidra med det offentliga kulturmiljöarbetets perspektiv. Även om Svenska kyrkan har antikvarisk kompetens så har kyrkan och det offentliga kulturmiljöarbetet olika roller och det behövs därför en ständig samverkan där dessa olika perspektiv kan mötas och berika varandra. Svenska kyrkan fördelar ersättningen och det är också Svenska kyrkan som gör den närmare bedömningen i varje enskilt fall, men regeringen påminner om att, enligt propositionen Staten och

trossamfunden (prop. 1998/99:38 s. 146), bör de synpunkter som lämnas av de antikvariska myndigheterna inför beslutet tillmätas stor betydelse.

Regeringen vill även understryka betydelsen av att länsstyrelserna ges möjligheter att yttra sig över adekvat och komplett underlag. Svenska kyrkan på nationell nivå bör här verka för att remisserna som sänds från stiftet till länsstyrelserna har en likartad utformning. Svenska kyrkan bör även arbeta för att församlingarna avsätter den tid som krävs för att först ansöka om tillstånd och därefter, när tillstånd beviljats, ansöka om kyrkoantikvarisk ersättning för de åtgärder som är ersättningsberättigade. Att tillstånd är beviljat när församlingen ansöker om ersättning är viktigt för att systemet ska vara rättssäkert. Länsstyrelserna ska inte behöva påskynda en tillståndsprocess för att kunna lämna yttrande över ersättningens fördelning. Riksantikvarieämbetet föreslår i sin rapport att länsstyrelserna bör upprätta rutiner för att avvisa ansökningar som saknar tillstånd och inte heller yttra sig över sådana. Ett sådant förfarande, tillsammans med åtgärder från Svenska kyrkans sida för en rättssäker och kvalitativ hantering i processen, bör kunna effektivisera länsstyrelsernas arbete i ersättningssystemet. På sikt kan detta bidra till att länsstyrelserna kan lägga mer resurser på tillsyn, något som i dag görs i mycket liten omfattning.

Ersättningens betydelse för bevarandet av det kyrkliga kulturarvet

Riksantikvarieämbetet bedömer i sin rapport inför kontrollstationen 2019 att den kyrkoantikvariska ersättningen är av avgörande betydelse för vården och förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet, och att de kyrkliga kulturminnena är i gott skick. Riksantikvarieämbetet grundar uttalandet på länsstyrelsernas beskrivningar av läget. Svenska kyrkan bedömer i sin rapport att kulturarvet sammantaget är bevarat i samma utsträckning som vid relationsändringen, och att den kyrkoantikvariska ersättningen är en viktig förutsättning för att kyrkan ska kunna förvalta de kyrkliga kulturminnena. Statskontoret anser i sin rapport att det saknas underlag för att på ett mer systematiskt sätt bedöma vilka konsekvenser den kyrkoantikvariska ersättningen har, men myndigheten ser inga tecken på att det finns stora vård- och underhållsbehov som inte blir tillgodosedda i dag.

Den sammantagna bedömningen hos de olika instanserna är alltså att det kyrkliga kulturarvet är väl bevarat och den kyrkoantikvariska ersättningen har stor eller avgörande betydelse för dess bevarande. Samtidigt pekar både Riksantikvarieämbetet och Statskontoret på att eftersom tilldelningen av medel sker utifrån de ansökningar som kommer in är det inte nödvändigtvis de mest angelägna insatserna som får ersättning. Riksantikvarieämbetet påtalar att önskade förändringar av kyrkorummen återkommande är påkallade ur ett verksamhetsperspektiv och inte alltid sprungna ur antikvariska behov. 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.

Både Statskontoret och Riksantikvarieämbetet påtalar i sina rapporter inför kontrollstationen 2019 att det saknas en nationell överblick över vårdbehoven. Detta konstaterade regeringen även vid den senaste kontrollstationen. Regeringen underströk då att en god överblick över

vårdbehovet i landet är en förutsättning för att kunna bedöma om den kyrkoantikvariska ersättningen kommer de största vårdbehoven till del. Regeringen framhöll att det är av stor betydelse att Svenska kyrkan, i samråd med de antikvariska myndigheterna, fortsätter arbetet med att utveckla vård- och underhållsplaner samt vid behov gör andra insatser som ger ökad helhetssyn och överblick.

Sedan den senaste kontrollstationen har Svenska kyrkans arbete med vård- och underhållsplaner fortsatt. Svenska kyrkan införde 2016 ett villkor om att församlingarnas vård- och underhållsplaner ska vara registrerade i Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister för att åtgärden ska berättiga till kyrkoantikvarisk ersättning. Villkoret har gett resultat och i redovisningen inför kontrollstationen för 2019 påvisar Svenska kyrkan att i april 2018 hade 92 procent av alla skyddade kyrkobyggnader en registrerad vård- och underhållsplan.

I den nya fördelningsmodell för kyrkoantikvarisk ersättning som Svenska kyrkan kommer att införa från och med ramår 2021 (se s. 17) kommer vård- och underhållsplanerna få en viktig roll. Ett strategiskt nyckeltal införs som på sikt kommer beräknas utifrån församlingarnas planerade vårdbehov i stället för efterfrågan. Enligt Svenska kyrkan förväntas detta skapa förutsättningar för bättre överblick över de regionala och nationella vårdbehoven. Svenska kyrkan har även fattat beslut om fastighetsregister och lokalförsörjningsplaner för att få bättre överblick över sitt fastighetsbestånd.

Statskontoret bedömer att den nya fördelningsmodellen kommer leda till en fördelning som är bättre ur ett bevarandeperspektiv. Samtidigt ser Statskontoret ett problem i att modellen bygger på vård- och underhållsplaner som tas fram av församlingarna. Planerna är i dagsläget uppbyggda på olika sätt, vilket gör att vårdbehoven är svåra att bedöma på en övergripande nivå. Ett system som är gemensamt för hela landet kräver åtgärder på nationell nivå inom Svenska kyrkan, anser Statskontoret. Svenska kyrkan behöver utveckla en gemensam metod för hela landet för att kunna ta fram indikatorer som avspeglar vårdbehoven. Statskontoret bedömer att Svenska kyrkan bör intensifiera arbetet med att identifiera och kartlägga vård- och underhållsbehov. Även Riksantikvarieämbetet föreslår att Svenska kyrkan identifierar antikvariska behov hos kyrkliga kulturminnen som inte ingår i ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Statskontoret poängterar i sin rapport också att tillsyn från länsstyrelserna är ett sätt att identifiera brister som inte kommer fram på något annat sätt. Länsstyrelserna lägger i dag mycket små resurser på tillsyn av det kyrkliga kulturarvet. I den mån tillsyn förekommer är det främst fråga om så kallad händelsestyd tillsyn, det vill säga tillsynen sker inte på länsstyrelsens initiativ utan på grund av annan händelse. Länsstyrelserna förklarar det med att tillståndsärendena har blivit alltmer komplexa och kräver större resurser. Samtidigt får länsstyrelserna merarbete av att de remisser om den kyrkoantikvariska ersättningen som stiftet lämnar ofta brister i kvalitet (se s. 19–20). Statskontoret anser att länsstyrelserna bör prioritera tillsynen framför att delta i arbetet med att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen.

Regeringens bedömning är att den kyrkoantikvariska ersättningen har stor betydelse för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Rapporterna tyder på att de kyrkliga kulturminnena sammantaget är väl

bevarade och i minst lika gott skick som vid relationsändringen. Som Statskontoret påvisar finns det dock en risk för att vårdbehov inte uppmärksammas. För att säkra att ersättningen går till de mest angelägna insatserna, behövs en god överblick över vårdbehoven i landet, något som fortfarande saknas. Regeringen bedömer att Svenska kyrkans nya fördelningsmodell och framtagandet av lokalförsörjningsplaner på sikt bör kunna skapa en bättre överblick. Eventuellt kan dock ytterligare insatser behövas för att säkra att samtliga vårdbehov identifieras och med ett enhetligt tillvägagångssätt. Svenska kyrkans nationella nivå har en viktig roll att vid behov initiera och hålla samman sådana insatser.

Vidare är det angeläget att även länsstyrelsernas tillsyn av det kyrkliga kulturarvet kommer till stånd för att brister i vård och underhåll som inte upptäcks på annat sätt ska uppmärksammas. Länsstyrelsernas arbete i ersättningsystemet bör enligt regeringens bedömning kunna effektiviseras (se s. 19–20) och på sikt bör följaktligen mer resurser kunna läggas på tillsyn.

6 Kunskaps- och kompetensfrågor

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

I den mån projekt för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling, nationellt eller på stiftsnivå, bidrar till det övergripande målet att vårda de kyrkliga kulturminnena bör kyrkoantikvarisk ersättning kunna användas för ändamålet.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (1998/99:38 s. 145) anges att det är betydelsefullt att det inom Svenska kyrkan finns sådan kompetens som behövs när det gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan ska också i enlighet med överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan om de kulturhistoriska värdena inom kyrkan ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

Att rätt kompetens finns inom Svenska kyrkan är en grundläggande förutsättning för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen liksom för genomförandet av den faktiska förvaltningen. I detta arbete är det också centralt att det finns en bredare historisk kunskap om det kyrkliga kulturarvets omfång, uppkomst, bruk och sammanhang att tillgå inom kulturarvssektorn och forskningen. I denna del har arbetet länge kunnat dra nytta av omfattande äldre insatser för kunskapsuppbyggnad. Genom tidigare kunskapsuppbyggnadsprojekt har stor och kvalificerad kunskap om det kyrkliga kulturarvet byggts upp under lång tid, kunskap som sedan kunnat användas i bl.a. vård- och underhållsplaner och

kulturhistorisk karakterisering av kyrkor. Att denna typ av kunskap vidareutvecklas och att fortsatt kunskapsutveckling på vetenskaplig grund sker är nödvändigt för att även framöver kunna ha en långsiktigt hållbar förvaltning av de kyrkliga kulturminnena.

Kompetensen inom Svenska kyrkan har tydligt stärkts

Svenska kyrkan har sedan relationsändringen aktivt arbetat för att höja den egna kompetensen på det kyrkoantikvariska området. Systemet med kyrkoantikvarisk ersättning har på ett tydligt sätt främjat kunskapsutveckling om de kyrkliga kulturminnena inom kyrkan (jfr t.ex. Riksantikvarieämbetets rapport avsnitt 6). Tillgången till personal med kulturarvskompetens har ökat både på nationell nivå och hos stiftet. Nationellt har kompetensen sedan den föregående kontrollstationen höjts genom inrättandet av enheterna för kulturarvsstöd och fastighetsstöd vid Kyrkokansliet i Uppsala. På stiftsnivå har antalet årsarbetskrafter som arbetar med det kyrkliga kulturarvet ökat markant sedan 2014. Stiftens inrättande av s.k. samordnande förvaltarkompetenser och servicebyråer bidrar till att mindre enheter fått lättare att genomföra vård- och underhållsrelaterade projekt. Nationella och regionala samråd och konferenser har gett möjlighet till kunskapspridning mellan stift och församlingar.

Samtidigt kan det konstateras att vissa problem kvarstår, i första hand relaterade till kompetensen i resurssvaga lokala enheter. Liksom vid tidigare kontrollstationer framgår att det även fortsatt kan vara svårt för enskilda församlingar att få tillgång till behövlig kompetens för att både initiera och genomföra nödvändiga vård- och underhållsinsatser på ett antikvariskt korrekt sätt. I denna del krävs fortsatt utvecklingsarbete och samarbete mellan Svenska kyrkans samtliga nivåer.

Sammantaget kan ändå konstateras att kompetensen tydligt stärkts inom Svenska kyrkan sedan den föregående kontrollstationen. Det är positivt att kyrkan har utvecklat sin organisation med personal med kompetens om de kyrkliga kulturminnena. Oaktat denna positiva utveckling finns det även fortsatt stora kunskapsbehov som rör de kyrkliga kulturminnena. För en fortsatt aktuell kunskap är det viktigt att Svenska kyrkan i samverkan med andra kulturarvs- och kunskapsinstitutioner även fortsättningsvis arbetar aktivt med kunskapsutveckling kring restaurering, vård och underhåll, liksom om det kyrkliga kulturarvets historia utifrån nya perspektiv (se vidare s. 24–26).

Kunskapsläget vid statliga myndigheter och regionala museer

I sammanhanget vill regeringen även framhålla att det är av stor vikt att kompetensen om det kyrkliga kulturarvet också vidmakthålls och utvecklas vid de statliga myndigheterna inom kulturmiljöområdet, dvs. inom Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, liksom vid de regionala museerna.

De uppgifter som ansvariga myndigheter inom kulturmiljöområdet har i arbetet med dels den kyrkoantikvariska ersättningen, dels tillståndsprovningen och tillsynen av kyrkliga kulturminnen, förutsätter hög kompetens och aktuell kunskap. Det gäller inte minst Riksantikvarieämbetet som har överinsende över kulturmiljövärden i landet och stödjer

länsstyrelserna i deras tillämpning av kulturmiljölagen. Riksantikvarieämbetet har även en stödjande roll när det gäller frågor som rör förvaltning, vård och underhåll. Myndigheten samordnar och initierar forskningsinsatser samt verkar för standardisering och kvalitetssäkring vad gäller metod och material inom byggnadsvård och konservering.

I och med att Svenska kyrkan fått ett större ansvar för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och utvecklat sin egen kompetens är det viktigt att de offentliga aktörerna på kulturmiljöområdet kan svara upp mot detta och även fortsatt företräda det allmännas intressen i förhållande till Svenska kyrkan. Att det finns flera parter med kunskap om det kyrkliga kulturarvet är centralt för att samverka mellan olika parter ska fungera och för att olika perspektiv ska kunna mötas i en konstruktiv dialog.

För att systemet ska fungera behöver särskilt de statliga myndigheterna ha kunskap för att göra de antikvariska bedömningar som krävs, både för att yttra sig över ersättnings fördelning och för att besluta i tillståndsärenden. Att besluta i enskilda tillståndsärenden är en uppgift för länsstyrelserna. Riksantikvarieämbetet måste dock, i enlighet med sitt uppdrag att stödja det regionala kulturmiljöarbetet samt att bedriva informations- och rådgivningsverksamhet inom sitt verksamhetsområde, kunna bistå med expertkunskap om t.ex. material och tekniker som kan behövas i denna handläggning.

Även de regionala museerna har ett ansvar för att vidmakthålla kunskapen om de kyrkliga kulturminnena i länet. I villkoren för den s.k. kultursamverkanmodellen, inom ramen för vilken staten fördelar medel till regional kulturverksamhet, har det fr.o.m. 2018 förtydligats att statsbidraget även avser de regionala museernas kulturmiljöarbete. Det kyrkliga kulturarvet är en avgörande del i berättelsen om Sverige och om detta behövs ökad kunskap. De regionala museerna har en betydelsefull roll när det gäller att bidra till och förmedla denna kunskap regionalt och lokalt.

Användningen av kyrkoantikvarisk ersättning för kunskapsuppbyggnad

Som framgår i avsnitt 4 får kyrkoantikvarisk ersättning användas till kulturhistoriskt motiverade kostnader som följer av åligganden enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Kyrkoantikvarisk ersättning får inte användas till kostnader för förvaltning av annan kyrklig egendom, för allmän kompetensutveckling, för att bedriva verksamhet eller för administration.

Svenska kyrkan ansvarar, enligt överenskommelsen med staten, för den interna kompetensutveckling som är nödvändig för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Som framgått i detta avsnitt är regeringens bedömning också att Svenska kyrkan uppfyller överenskommelsens krav i denna del.

I huvudsak ska de kulturhistoriskt motiverade kostnaderna vara direkt relaterade till vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Vissa övergripande utvecklingsinsatser kan dock också ses som kulturhistoriskt motiverade kostnader eftersom de är en direkt förutsättning för en rationell och effektiv förvaltning av de kyrkliga kulturminnena. Alltsedan relationsändringen har vissa gemensamma projekt på nationell nivå därför finansierats med kyrkoantikvarisk ersättning. Dessa projekt har varit strategiskt inriktade och svarat mot behov som uppstått i arbetet med vård

och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Även s.k. stiftsprojekt på övergripande nivå har haft denna inriktning (se även avsnitt 5 s. 14–15).

De nationella projekten har, enligt Svenska kyrkans redovisningar, haft som utgångspunkt att underlätta församlingarnas och stiftens arbete med att vårda det kyrkliga kulturarvet. Projekten har t.ex. handlat om inventering och att ta fram informationsmaterial och handledningar för vårdinsatser. Utvärderingar och sammanställningar av olika slag är också vanligt. Vissa projekt har varit forskningsprojekt som genomförts i samarbete med och med samfinansiering från universitet och högskolor samt andra myndigheter. Ett exempel är det tidigare projektet Spara och bevara, som handlade om hur man på ett varsamt sätt kan genomföra energieffektivisering i kulturhistoriskt skyddade byggnader. Även genom projekt för att utveckla underhålls- och restaureringsmetoder har kunskap skapats som behövs för förvaltningen av kyrkliga kulturminnen i olika delar av landet. Ett exempel på sådant metodutvecklande arbete är den verksamhet för restaurering och konservering av målat glas som bedrivits i anslutning till underhållsarbetet av Uppsala domkyrka. I detta och liknande projekt utvecklas en expertkunskap inom specifika områden som sedan kan komma till nytta i många sammanhang.

För förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena är det också centralt att det finns bredare historisk kunskap om det kyrkliga kulturarvets omfattning, uppkomst, bruk och sammanhang. I denna del har de senaste årens arbete inom Svenska kyrkan också kunnat dra nytta av omfattande äldre insatser för kunskapsuppbyggnad, som projektet Sveriges kyrkor och Sockenkyrkoprojektet som länge drivits av Kungl. Vitterhetsakademien och Riksantikvarieämbetet. Genom dessa projekt har stor och kvalificerad kunskap om det kyrkliga kulturarvet byggts upp under lång tid, kunskap som sedan kunnat användas i bl.a. vård- och underhållsplaner och kulturhistorisk karakterisering av kyrkor. Att denna typ av kunskap förvaltas och att fortsatt kunskapsutveckling på vetenskaplig grund sker är nödvändigt för en långsiktigt hållbar förvaltning av de kyrkliga kulturminnena. Det finns i nuläget ingen aktör som har ett uttryckligt ansvar för att förvalta eller initiera en sådan systematisk och långsiktig kunskapsuppbyggnad. Det är dock positivt att Kungl. Vitterhetsakademien, Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan 2016 gemensamt konstituerat Kommittén för forskning om kyrkor, som har i uppgift att främja och samordna forskning och kunskapsuppbyggnad som rör kyrkor i Sverige.

Det är angeläget att både metodutvecklingsprojekt och bredare historisk kunskapsuppbyggnad av det slag som exemplifierats ovan kan fortsätta och vidareutvecklas i samverkan mellan Svenska kyrkan, myndigheterna på kulturmiljöområdet, forskningsfinansiärer, universitet och högskolor. En central utgångspunkt är att det kyrkoantikvariska arbetet ska vila på en solid vetenskaplig grund och kunna integrera nya perspektiv som utvecklas inom de vetenskapliga ämnen det berör. Åtgärder ska genomföras utifrån gedigen historisk kunskap och i förvaltningen ska huvudmannen kunna dra nytta av den senaste kunskapen om sådant som t.ex. underhålls- och konserveringsmetoder. Därmed kan kunskapsuppbyggnad och metodutveckling av detta slag också anses vara direkt motiverad av de åtaganden som följer av 4 kap. kulturmiljölagen.

I den mån projekt för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling, nationellt eller på stiftsnivå, kan förväntas bidra till det övergripande målet att vårda de kyrkliga kulturminnena bör kyrkoantikvarisk ersättning kunna användas för att bekosta dessa. Om kunskapsuppbyggnad av detta slag ingår som en del av bredare projekt som även innefattar inomkyrkliga frågor, t.ex. om strategisk verksamhetsutveckling eller Svenska kyrkans bruk av kyrkobyggnader, bör denna avgränsade del kunna finansieras med kyrkoantikvarisk ersättning. Det gäller t.ex. relevanta delar av Svenska kyrkans Nationellt program för kunskapsutveckling inom det kyrkliga kulturarvet som inrättades 2017. När det gäller att bedöma vilka delar som är att betrakta som relevant kunskapsuppbyggnad i denna mening, och vad som snarare är inomkyrkligt utvecklingsarbete, bör den s.k. centrala samrådsgruppen (se avsnitt 8) kunna spela en viktig roll och främja diskussion av dessa avvägningar.

7 Tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena

Regeringens bedömning: Svenska kyrkan har upprätthållit en god tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena sedan relationsändringen. Den minskning som konstateras i kyrkornas öppethållande bör dock mötas med insatser. Samtidigt är det positivt att den fysiska tillgängligheten kompletteras av tillgängliggörande på andra sätt för att öka intresset för det kyrkliga kulturarvet.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m. (prop. 1998/99:38 s. 148) anfördes att det är av stor betydelse att tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena är god. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka) ska kyrkan svara för att de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som år 2000 när överenskommelsen tecknades.

I den senaste redovisningen till regeringen använder Svenska kyrkan, liksom vid tidigare kontrollstationer, två huvudsakliga indikatorer på tillgänglighet: dels antalet sammankomster i kyrkobyggnaderna, dels kyrkornas öppethållande utöver sammankomsterna. Statistiken över sammankomster och öppettider kommer från uppgifter lämnade av församlingarna och avser främst perioden 2009–2017, även om viss statistik även finns att tillgå från tidigare år. Statistiken omfattar de kyrkor som finns registrerade i Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister. I registret definieras en kyrka som en byggnad invigd för gudstjänst enligt kyrkoordningen, vilket innebär att cirka 3 400 kyrkor ingår i underlaget och inte enbart de enligt kulturmiljölagen skyddade kyrkobyggnaderna.

Denna statistik ligger även till grund för den redovisning av tillgänglighetsfrågorna som Riksantikvarieämbetet gör i sin rapport till regeringen.

Antalet sammankomster i kyrkobyggnaderna är oförändrat över tid

Svenska kyrkan följer årligen upp antalet sammankomster som sker i kyrkorna fördelade på sammankomster inom ramen för egen verksamhet och sammankomster utanför den egna verksamheten. Den egna verksamheten i kyrkorna består förutom gudstjänster även av en rad andra arrangemang, som konfirmationssamtal, diakonal verksamhet, körrepetitioner, visningsverksamhet och sammanträden. Verksamhet som arrangeras av andra är ofta konserter och liknande kulturevenemang.

Sedan förra kontrollstationen har det skett en viss ökning av det totala antalet sammankomster inom ramen för kyrkans egen verksamhet. Perioden 2009–2013 låg det genomsnittliga antalet sammankomster på 85 stycken och perioden 2014–2017 på 88 stycken per år och kyrka.

I Svenska kyrkans rapport inför kontrollstationen 2014 redovisades en viss ökning av andelen kyrkor där inga sammankomster skett under året: andelen gick från fem procent 2009 till åtta procent 2012. Periodens genomsnittliga värde hamnade på sju procent. Under perioden 2014–2017 har andelen kyrkor utan sammankomster inte ytterligare ökat utan stabiliserat sig på ca sju procent.

Antalet sammankomster per kyrka varierar stort mellan olika typer av platser, det gäller såväl sammankomster i Svenska kyrkans egen verksamhet som andra sammankomster i kyrkorna. Antalet sammankomster i egen verksamhet i storstäder under perioden 2014–2017 var ca 300 per kyrka medan det på landsbygd och i glesbygd var 36 per kyrka. En analys av förändringarna över tid visar att antalet sammankomster i Svenska kyrkans egen regi ökade per kyrka i storstäderna i början av den aktuella redovisningsperioden för att senare plana ut. Samtidigt sjönk först antalet sammankomster i kyrkor i mindre städer för att sedan stabilisera sig på en något lägre nivå än tidigare. I små tätorter och på landsbygden har genomsnittet varit stabilt under den senaste fyraårsperioden.

Antalet sammankomster när kyrkorna upplåtits till annan arrangör än Svenska kyrkan låg totalt sett stabilt på ungefär samma nivå under hela den aktuella redovisningsperioden. Jämfört med den föregående perioden var det nu en något mindre andel kyrkor som inte redovisade några sammankomster alls i annans regi, i genomsnitt 57 procent under perioden 2014–2017 jämfört med 60 procent 2009–2013. Delar man upp statistiken ser man att storstäderna har haft en svagt ökande trend när det gäller antalet sammankomster i annans regi och de medelstora städerna en generell minskning över perioden. Små tätorter, glesbygd och landsbygd har inte sett några anmärkningsvärda förändringar under perioden.

Kyrkobyggnadernas öppethållande har minskat något

Olika slags sammankomster i kyrkorna är tillfällen då kulturmiljöerna görs tillgängliga för besökare, men miljöerna hålls även öppna för allmänheten för besök vid andra tidpunkter. Svenska kyrkan redovisar sådant öppethållande i sin statistik över dagar då kyrkobyggnaderna varit öppna för besök utöver gudstjänster och kyrkliga handlingar. En ”öppetdag”

definieras i denna statistik som en kyrka som är öppen mer än fem timmar på ett dygn, utöver gudstjänster och kyrkliga handlingar.

Jämför man antal öppettidagar per kyrka under den förra (2009–2013) och den innevarande kontrollperioden (2014–2017) framgår det att det skett en nedgång i genomsnittligt antal öppettidagar. Den största nedgången i antal öppettidagar sedan relationsändringen skedde redan mellan åren 2009 till 2012 då antal öppettidagar per kyrka sjönk från 145 till 136. Efter det har det genomsnittliga antalet öppettidagar legat oförändrat på 137 dagar fram till 2016 då det åter sjönk. År 2017 låg genomsnittet på 134 dagar.

För perioden 2014–2017 kan vidare konstateras att den nedåtgående kurvan när det gäller antalet öppettidagar framför allt gäller större och medelstora städer men även glesbygd och landsbygd. Samtidigt har storstäderna och dessas förorter tvärtom haft en ökning av antal öppettidagar under perioden.

Enligt kyrkan har tendensen att kyrkor hålls öppna i mindre utsträckning flera troliga orsaker. En viktig förklaring är att befolkningsutvecklingen i landet, med en hög urbaniseringsgrad, leder till ett minskande öppethållande av vissa kyrkor på grund av att församlingar slås samman och minskar verksamhet och personal, t.ex. lokalt tillgängliga vaktmästare. Vidare kan det vara en utmaning att förena kravet på hög tillgänglighet med ökande behov av att skydda kulturarvet mot skador och kulturarvsbrott enligt brottsbalken.

Tillgänglighetsbegreppets vidd

Svenska kyrkans redovisning av tillgängligheten utgår alltså huvudsakligen från indikatorerna öppethållande och antalet sammankomster. Någon kontinuerlig statistik över antal enskilda besök i kyrkorna, finns däremot inte att tillgå. Svenska kyrkan framhåller att sådan statistik hade utgjort ett värdefullt komplement eftersom enskilda besök är en viktig del av användningen av kyrkorna. Lunds domkyrka har t.ex. 750 000 enskilda besök årligen, men även på mindre orter är kyrkor viktiga besöksmål (se vidare avsnitt 9). Inte minst vore en sådan statistik intressant då en stor del av kyrkorna, i dag liksom tidigare, är vad man kallar nyckelöppna, det vill säga kyrkan är låst då det inte pågår organiserad verksamhet men det finns möjlighet att kontakta en person som på begäran låser upp den för besök. Besök i sådana nyckelöppna kyrkor är inte minst ett viktigt inslag för många som turistar i landet under semestertid. Under perioden 2014–2017 har andelen kyrkor som är nyckelöppna ökat med två procent.

Tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena kan även handla om fysisk tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar. Länsstyrelserna redovisar inför kontrollstationen 2019 att den fysiska tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena har ökat sedan relationsändringen, genom olika åtgärder som exempelvis byggda ramper och materialanpassning av gångar.

Som Svenska kyrkan framhåller i sin redovisning är det även viktigt att beakta andra dimensioner av tillgänglighet än den direkta tillgången till kyrkorna som fysiska platser. Förmedlingsverksamhet som bidrar till kännedom om och förtroendet med det kyrkliga kulturarvet, både i digital och analog form, bidrar också till att göra kulturminnena tillgängliga för fler. I sin redovisning lyfter Svenska kyrkan både fram exempel på

utställningar, publikationer, egenutvecklade appar och användningen av sociala medier i syfte att tillgängliggöra de kyrkliga kulturminnena. Skr. 2018/19:122

De kyrkliga kulturminnenas tillgänglighet

Regeringens sammanfattande bedömning är att Svenska kyrkan hittills har kunnat upprätthålla en god tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena sedan relationsändringen, även om bl.a. urbaniseringen gett upphov till demografiska utmaningar. Tillgänglighet mätt i organiserad verksamhet i kyrkorna visar inte på någon signifikant förändring över tid. En minskning i kyrkornas öppethållande kan dock konstateras sedan relationsändringen, vilket bör mötas med insatser, eftersom öppethållandet är ett sätt att förutsättningslöst tillgängliggöra det kyrkliga kulturarvet för alla som fysiskt har möjlighet att göra ett besök. Samtidigt kan tillgänglighet innebära betydligt mer än att komma in i kyrkorumen. Svenska kyrkan tillgängliggör de kyrkliga kulturminnena på flera sätt. De insatser som kyrkan gör genom att förmedla kunskap om och upplevelser kring det kyrkliga kulturarvet är strategiskt angelägna för att det kyrkliga kulturarvet ska behålla sin relevans i samhället. Genom sådana insatser skapas intresse och delaktighet som på sikt gynnar både bevarandet, användningen och utvecklingen av det kyrkliga kulturarvet. I detta arbete finns en stor potential för ökad samverkan med det offentliga kulturarvsarbetet (se vidare avsnitt 9).

8 Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet

Regeringens bedömning: Samarbetet mellan Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet kring de kyrkliga kulturminnena har utvecklats positivt.

I arbetet i de regionala samrådsgrupperna är det viktigt att grupperna tar ansvar för att lägga upp sitt arbete på ett sådant sätt att de regionala museerna kan bidra till allmän kunskapsinhämtning och strategiska samtal, men att de inte deltar i eventuella diskussioner av frågor där de har direkta intressen som uppdragstagare.

Skälen för regeringens bedömning

Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet sker dels i enskilda ärenden om tillstånd enligt 4 kap. kulturmiljölagen, dels i frågor av mer övergripande karaktär. Vidare ska besluten om fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning på regional respektive nationell nivå föregås av ett samrådsförfarande där förslag till beslut remitteras till de kulturmiljövårdande myndigheterna.

Inom ramen för tillståndsprövningen enligt 4 kap. kulturmiljölagen har länsstyrelserna ofta täta kontakter med kyrkans församlingar och stift. I samråd kring tillstånd deltar också ofta konsulter och entreprenörer som

anlitats av församlingarna i de aktuella projekten. Generellt är det positivt för tillståndsprocessernas effektivitet om det förekommer tidiga samråd och om det finns upparbetade kontakter mellan kyrkans representanter och länsstyrelserna. Platsbesök och personliga möten är dock tidskrävande och många länsstyrelser har haft svårt att prioritera sådant arbete.

För samverkan i övergripande frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena ska det enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka) finnas samrådsgrupper, dels på central nivå, dels på regional nivå i varje stift. Samrådsgrupperna ska vara forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och ska bestå av representanter för kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan. I samrådsgruppen på central nivå ingår representanter för Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan. Den centrala samrådsgruppen har hållit sammanträden regelbundet, två till fyra gånger årligen sedan 2001. De regionala samrådsgrupperna består av representanter för Svenska kyrkans regionala och lokala nivå, länsstyrelsen samt andra företrädare för kulturmiljösektorn på regional nivå, t.ex. de regionala museerna. De regionala samrådsgrupperna finns i samtliga stift och sammanträder vanligen två till fyra gånger per år.

Arbetet i dessa grupper ska enligt uttalanden i propositionen Staten och trossamfunden (prop. 1998/99:38 s. 151–152) och bilagan till överenskommelsen (Ku2000/470/Ka, Ku1999/2534/Ka) bl.a. handla om att belysa allmänna frågor om vård och underhåll eller användning av de kyrkliga kulturminnena utifrån olika aspekter: antikvariska, estetiska, pastorala, liturgiska, ekonomiska och funktionella. Samrådsgrupperna har inte några beslutsfunktioner och bör inte heller behandla enskilda ärenden. Tanken är i stället att de ska bidra till ökad kunskap om och förståelse för olika krav och behov och därmed skapa förutsättningar för att hitta samförståndslösningar. Det kan exempelvis vara aktuellt vid avvägningar mellan en önskan att å ena sidan förändra kyrkorummet utifrån församlingens och gudstjänstens behov och å andra sidan en strävan efter att bevara de kulturhistoriska värdena.

Utvecklingen av samverkan sedan relationsändringen

Nära samarbete mellan Svenska kyrkan och de statliga myndigheterna inom kulturmiljöområdet är en förutsättning för ett långsiktigt bevarande av det kyrkliga kulturarvet. Det är av stor vikt att både Svenska kyrkans och de kulturmiljövårdande myndigheternas perspektiv och kunskaper tas till vara och att en dialog upprätthålls som främjar gemensamma synsätt. Det är också väsentligt att det finns en nära koppling mellan arbetet på nationell och regional nivå.

Regeringens bedömning är att det samarbete som etablerats mellan Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet har utvecklats positivt. Till detta har samrådsgrupperna på både nationell och regional nivå bidragit. En indikator på ökad samsyn i praktiken är att stiftens och länsstyrelsernas prioriteringar av insatser och ersättningsnivåer närmast sig varandra sedan den förra kontrollstationen 2014. Att Svenska kyrkan tagit fram en handbok med information om fördelningsprinciper och handläggningsmodeller för den kyrkoantikvariska ersättningen har bidragit till samsyn och att likrikta hanteringen över landet. Handboken

har kunnat användas i arbetet både på kyrkans olika nivåer och även av de kulturmiljövårdande myndigheterna (se även avsnitt 5 s. 17–18).

Samtidigt kan det konstateras att det även fortsättningsvis finns delvis skilda synsätt mellan Svenska kyrkan och staten, företrädd av länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet, på vilka projekt som bör prioriteras i arbetet med den kyrkoantikvariska ersättningen. Att det ibland finns olika perspektiv på enskilda projekt är i sig ofrånkomligt och något som kan hanteras inom ramen för systemet som det nu är konstruerat. I vissa fall har invändningarna från de statliga myndigheterna dock grundat sig i att förslag som förts fram byggt på ofullständiga underlag, och t.ex. att föreslagna ändringar saknat nödvändiga tillstånd vid ansökningstillfället. I dessa delar behöver systemet utvecklas för att skapa en mer effektiv hantering, inte minst för länsstyrelserna (se även avsnitt 5 s. 19–20).

De regionala museernas roll i samrådsgrupperna

Enligt bilagan till överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka, Ku1999/2534/Ka) är Svenska kyrkan sammankallande för och leder de regionala samrådsgrupperna. Samtliga länsstyrelser i stiftet ska bjudas in att delta och dessutom bör det ingå andra representanter från kulturmiljösektorns regionala organisation, t.ex. de regionala museerna (läns museerna).

Av Riksantikvarieämbetets sammanställning av länsstyrelsernas synpunkter på arbetet med den kyrkoantikvariska ersättningen framgår att flera länsstyrelser upplever de regionala museernas roll som otydlig då de på samma gång kan vara samverkanspart och antikvarisk konsult i restaurerings- och ombyggnadsprojekt (se Riksantikvarieämbetets rapport s. 49–51). Det framhålls bl.a. att de regionala museernas medverkan i de regionala samrådsgrupperna kan ge dessa konkurrensfördelar i förhållande till andra aktörer på marknaden för antikvariska konsulter. Mot denna bakgrund efterlyser flera länsstyrelser och även Svenska kyrkan förtydliganden när det gäller sammansättningen och rollfördelningen i de regionala samrådsgrupperna.

Regeringen framhåller att de regionala museerna har en viktig roll som rådgivande organ och kunskapsinstitution i arbetet med det kyrkliga kulturarvet på en övergripande nivå. Regeringen delar emellertid länsstyrelsernas och Svenska kyrkans uppfattning att de regionala museernas medverkan i de regionala samrådsgrupperna i vissa fall kan vara problematisk med anledning av museernas dubbla roller. Åtgärder bör vidtas för att skapa ökad klarhet i rollfördelningen. Regeringen bedömer dock att det finns utrymme för samrådsgrupperna själva att, som flera redan gjort, lägga upp arbetet på ett sätt som skiljer på å ena sidan allmän kunskapsinhämtning och strategiska samtal, och å andra sidan diskussioner av frågor där t.ex. de regionala museerna har direkta intressen som uppdragstagare. I den förra typen av frågor kan deltagandet vara brett, men i den senare typen av frågor bör kretsen begränsas till ansvariga myndigheter och Svenska kyrkans representanter. Utgångspunkten för hur samrådsgrupperna ska vara sammansatta och vilka uppgifter de bör ha är även fortsättningsvis det som anges i bilagan till överenskommelsen (Ku2000/470/Ka), Riksantikvarieämbetets redovisning till regeringen 1999-08-30 (Ku1999/2534/Ka).

Regeringen vill i sammanhanget också framhålla att det finns utrymme för de regionala museerna själva att se över hur de bedriver sitt arbete och att överväga om den primära uppgiften är att vara leverantör av antikvariska konsulttjänster. Det är på många sätt olyckligt om den rådgivande roll som de regionala museerna traditionellt har intagit på det antikvariska området ersätts av konsultverksamhet. Det är bl.a. för att kunna upprätthålla en allmänt tillgänglig kompetens i kulturmiljöfrågor också på regional nivå som statliga medel fördelas till verksamheterna. I syfte att klargöra bl.a. detta har det också nyligen förtydligats att resurser får användas för kulturmiljövård inom ramen för den s.k. kultur-samverkansmodellen för fördelning av statliga medel till kulturverksamhet på regional och lokal nivå (se prop. 2016/17:116 s. 148–150).

9 Det kyrkliga kulturarvet i samhället

Regeringens bedömning: Det kyrkliga kulturarvet står inför utmaningar som kan påverka bevarandet och tillgängligheten. En ny eller utvecklad användning av kyrkorumen inom Svenska kyrkans ram gynnar fortsatt bevarande av och tillgänglighet till det kyrkliga kulturarvet och bör understödjas av det offentliga kulturarvsarbetet i den mån det är förenligt med kulturmiljölagstiftningen.

Det kyrkliga kulturarvet är en tillgång som bör tas till vara i arbetet för ett hållbart samhälle. Den centrala samrådsgruppen och de regionala samrådsgrupperna bör kunna verka för att fler samarbeten mellan Svenska kyrkan och andra samhällsaktörer kommer till stånd, främst på lokal och regional nivå, i syfte att göra det kyrkliga kulturarvet till en angelägenhet för fler och bidra till ett hållbart samhälle i hela landet.

Skälen för regeringens bedömning

Betydelsen av kyrkobyggnaders användning

I propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116, s. 157) konstaterade regeringen att sedan överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan tillkom år 2000 har det skett förändringar, både i samhället i stort och inom Svenska kyrkan, som på sikt kan påverka både bevarandet av och tillgängligheten till det kyrkliga kulturarvet. Demografiska förändringar och sjunkande medlemstal kan leda till s.k. kyrklig övertalighet i strikt inomkyrklig bemärkelse, dvs. att det finns fler kyrkor än församlingarna behöver för gudstjänstbruk. Enligt Svenska kyrkans prognoser kommer medlemstalen fortsätta att sjunka (se vidare avsnitt 10 s. 40–41). Vad församlingarna väljer att göra med sina kyrkor då kyrklig övertalighet uppstår kan påverka hur tillgängliga och hur väl bevarade de kyrkliga kulturminnena är i framtiden.

Övertalighet kan resultera i att en församling väljer att ta en kyrka ur bruk. De flesta kyrkor som tas ur bruk säljs till annan ägare. En försäljning minskar vanligen tillgängligheten till kyrkobyggnaden drastiskt, eftersom

den nya ägaren inte har någon skyldighet att hålla kyrkan tillgänglig för allmänheten. Överenskommelsen med staten rörande tillgänglighet gäller enbart Svenska kyrkan. Däremot är de skyddade kyrkobyggnaderna fortsatt skyddade enligt kulturmiljölagen även efter en försäljning, vilket ställer krav på den nya ägaren att ansöka om tillstånd för ändringar. Den nya ägaren kan däremot inte ta del av den kyrkoantikvariska ersättningen för de åtgärder som utförs. Som Riksantikvarieämbetet pekar på i sin rapport inför kontrollstationen 2019 indikerar länsstyrelsernas hantering av tillståndsärenden efter försäljning att länsstyrelserna är mer tillåtande till ändringar när den kyrkliga användningen upphör. Vid en avyttring kan således både tillgängligheten till och utformningen av de kyrkliga kulturminnena påverkas, skriver Riksantikvarieämbetet.

Frågan om kyrklig övertalighet och dess eventuella konsekvenser uppmärksammades redan vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Snart tjugo år senare kan konstateras att övertalighet än så länge inte har inneburit någon större påverkan på varken tillgängligheten till eller bevarandet av de kyrkliga kulturminnena. Antalet skyddade kyrkor som tagits ur bruk sedan relationsändringen är totalt 25 stycken. Statskontoret konstaterar i sin rapport inför kontrollstationen 2019 att problemet med övertalighet är större i vissa mer glesbebyggda områden än i mer tätbefolkade, men överlag uppfattas inte övertalighetsproblematiken som akut. Länsstyrelserna och Svenska kyrkan förklarar att skälet till detta bl.a. ligger i att församlingarna värnar om sina kyrkobyggnader. När församlingarna av ekonomiska skäl ser behov av att avyttra fastigheter är det i stället till exempel prästgårdar och församlingshem som säljs.

Försämrade ekonomiska förutsättningar för församlingarna och kyrklig övertalighet behöver alltså inte leda till avyttringar av kyrkobyggnader med minskad tillgänglighet som följd. Många församlingar arbetar i stället för att använda kyrkorumen för fler ändamål och på så vis behålla sina kyrkor i bruk. Det finns många exempel på kyrkor där fler verksamheter som inte är knutna till det liturgiska har flyttat in i kyrkobyggnaden, t.ex. kafé- och barnverksamhet. Församlingar kan också välja att ge sina kyrkor olika verksamhetsprofiler för att sprida ut verksamheten och på så vis se till att alla kyrkor används, om än i mindre omfattning.

Som framgått tidigare (se avsnitt 7) kan kyrkorumen även upplåtas till andra arrangörer än Svenska kyrkan för sammankomster, till exempel föreningsverksamhet, konserter, konstarrangemang etc. Det förekommer även att församlingar låter en annan aktör sambruka kyrkobyggnaden tillsammans med församlingen under en längre period, t.ex. genom uthyrning vissa dagar i veckan. Vid den förra kontrollstationen uppmärksammade Svenska kyrkan att 60 procent av kyrkorna inte hade haft några sammankomster alls utanför den egna verksamheten. Svenska kyrkan framhöll att här finns en stor outnyttjad potential, särskilt i glesbygd där det ofta inte finns några andra offentliga rum att tillgå än kyrkan. Som redovisas i avsnitt 7 har dessa kyrkor minskat med tre procentenheter till 57 procent under perioden 2014–2017. Potentialen för att utöka användningen, och därmed tillgängligheten till kyrkorna, genom sammankomster i annans regi synes alltså fortfarande vara till stor del outnyttjad, även om en viss förbättring skett under den senaste perioden.

När kyrkorummen används på nya sätt kan det leda till ökade behov av att förändra kyrkobyggnaderna. Riksantikvarieämbetet pekar i sin rapport på att länsstyrelserna i sin tillståndsprövning blivit mer tillåtande till förändringar av kyrkorummen för att öppna upp för fortsatt tillgänglighet och fortsatt brukande. En mer tillåtande tillståndsprövning är en förutsättning för fortsatt utveckling av de kyrkliga kulturmiljöerna i enlighet med kulturmiljömålen som säger att kulturmiljöerna ska bevaras, användas och utvecklas, skriver Riksantikvarieämbetet. Svenska kyrkan framhåller i sin rapport att om det långsiktigt ska finnas en acceptans för ett bevarande bör kyrkorna ges ökade möjligheter att utvecklas, oavsett om det rör ett inomkyrkligt eller utomkyrkligt bruk.

I sin rapport framhåller Svenska kyrkan även att trossamfundet självt behöver ta ett övergripande ansvar för hanteringen av övertalighet. Anledningen är kyrkobyggnadernas betydelse för Svenska kyrkans historia, förkunnelse och närvaro i landet, men också de särskilda åtaganden som finns i förhållande till staten, skriver Svenska kyrkan. Svenska kyrkan har därför, i rapporten Gemensamt ansvar (KsSkr 2016:6), fattat beslut om ett system där församlingar ska kunna överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan, under vissa förutsättningar. När en kyrkobyggnad överlåtit till trossamfundet ska den förvaltas av stiftet. På så vis finns en möjlighet att övertaliga kyrkor, som en sista utväg, ändå kan fortsätta ägas och förvaltas av Svenska kyrkan, även i de fall då församlingen inte lyckats finna någon användning för kyrkobyggnaden. Besluten om överlåtelse ska vara välgrundade och utgå från de lokalförsörjningsplaner som alla församlingar ska ha 2022. Detaljerna kring systemets utformning håller för närvarande på att utarbetas.

En annan åtgärd som Svenska kyrkan vidtagit nationellt för att förbättra församlingarnas möjligheter att fortsätta förvalta sina kyrkobyggnader är ett nytt utjämnningssystem som införs successivt under 2018–2021 (se vidare avsnitt 5 s. 18–19).

Regeringen ser positivt på de insatser som Svenska kyrkan tagit initiativ till för att hålla kyrkorna i bruk inom Svenska kyrkan. Att det är Svenska kyrkan som äger, förvaltar och inte minst använder kyrkobyggnaderna är av avgörande betydelse för att kyrkorna ska ha goda förutsättningar för både fortsatt bevarande och tillgänglighet. Församlingars initiativ för en ny eller utvecklad användning av kyrkorummen, oavsett om den är inomkyrklig eller inte, kan vara ett sätt att hantera eventuell övertalighetsproblematik. Det är också ett sätt att öka tillgängligheten till det kyrkliga kulturarvet. Särskilt i glesbygd där det ofta saknas andra offentliga rum kan kyrkan vara mötesplatsen som är tillgänglig för alla med en rad verksamheter i samma hus. Regeringen delar Svenska kyrkans bedömning att denna potential bör utnyttjas i högre grad. Här bör även finnas goda förutsättningar för ökad delaktighet från lokala aktörer och lokalinvånare att bidra med idéer till hur kyrkan och det kyrkliga kulturarvet kan användas (se vidare s. 36–39).

Regeringen bedömer sammantaget att en ny eller utvecklad användning av kyrkorummen inom Svenska kyrkans ram gynnar fortsatt bevarande av och tillgänglighet till det kyrkliga kulturarvet. En sådan användning bör understödjas av det offentliga kulturarvsarbetet i den mån det är förenligt med kulturmiljölagstiftningen. Det kyrkliga kulturarvet är ett dynamiskt

Det kyrkliga kulturarvet och samhället

Det kyrkliga kulturarvet har en ovanligt lång kontinuitet men är också ett i högsta grad levande kulturarv. Genom kyrkans samhällsbärande roll genom tiderna tillhör det kyrkliga kulturarvet i dag alla i samhället, oavsett medlemskap i Svenska kyrkan eller inte. Härav tillkom den kyrkoantikvariska ersättningen vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan.

Undersökningar visar att det finns ett stort allmänt intresse för det kyrkliga kulturarvet. En stor del av Svenska kyrkans medlemmar har det kyrkliga kulturarvet som ett av de bärande argumenten för sitt medlemskap. Trots detta allmänintresse är det relativt vanligt att det kyrkliga kulturarvet upplevs som en isolerad företeelse, skild från både övrigt kulturarvsarbete och även från samhället i stort. Det kyrkliga kulturarvet tillhör alla, men tenderar ändå, som Svenska kyrkan själv beskriver det, att betraktas som en särskild sorts kulturarv, av betydelse för i första hand Svenska kyrkan och de kyrkligt aktiva. Svenska kyrkan vill i stället se det kyrkliga kulturarvet inte enbart som ett uttryck för kristen tro, utan även som ett uttryck för det gemensamt mänskliga.

Svenska kyrkans syn på det kyrkliga kulturarvet

I sin rapport inför den förra kontrollstationen förde Svenska kyrkan ett resonemang om hur det kyrkliga kulturarvet skulle kunna bidra till en hållbar samhällsutveckling. Svenska kyrkan framhöll bl.a. att de kyrkliga kulturminnena kan utgöra resurser för lokal och regional utveckling, som kulturella och sociala centra och för upplevelsenärningar, lokalt föreningsliv och företagande. Kyrkorummen kan också användas för konserter, teater, dans, konstutställningar och andra kulturevenemang. Vidare framhöll Svenska kyrkan att de kyrkliga kulturminnena är platser för sammanhållning, identitet och trygghet i bygder där det inte finns några andra offentliga rum att tillgå. De är även pedagogiska resurser för skolor och andra utbildningsinstitutioner. Svenska kyrkan lyfte även fram att kyrkan kännetecknas av att den är världsvid och universell, vilket ger särskilda förutsättningar för gemenskap och integration i Sverige. Många som nyligen anlänt till Sverige känner sig redan hemma i kyrkans rum. Kristna över hela världen delar bilder, symboler och berättelser. Samtidigt söker sig även människor med annan tro och religiös tradition gärna till kyrkans miljöer.

Svenska kyrkan utgår alltså från att det kyrkliga kulturarvet är en resurs både för kyrka och samhälle. I sin rapport inför kontrollstationen 2019 tar Svenska kyrkan denna utgångspunkt vidare och ger exempel på hur kyrkans kulturarvsarbete redan i dag bidrar till arbetet för en hållbar samhällsutveckling, både ur ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv.

Svenska kyrkan lyfter bl.a. fram att den kyrkoantikvariska ersättningen är regionalpolitiskt viktig som förutsättning för företagande inom byggbranschen och för tillgången till antikvariskt sakkunniga och konservatorer. Det kyrkliga kulturarvet är även en möjlig tillväxtfaktor för

besöksnäringen. Enligt statistik från Riksantikvarieämbetet är de vanligaste historiska platserna för besök äldre byggnader som slott och kyrkor. Svenska kyrkan och dess kyrkobyggnader bidrar till att främja förutsättningarna för besöksnäringen bl.a. genom pilgrimsvandringar och den årliga satsningen Sommarkyrkan med extra öppna kyrkor i hela landet.

Svenska kyrkan redovisar även exempel på strategiska och konkreta insatser för miljömässig hållbarhet. Som en av landets största fastighetsägare, med ett brett bestånd av byggnader som omfattar allt från unika kulturminnen till vanliga ekonomibygnader, har Svenska kyrkan både ett ansvar och en möjlighet att bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom hushållning av resurser och minskad miljöbelastning, skriver Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan lyfter särskilt fram hur det kyrkliga kulturarvet bidrar till social hållbarhet, vilket återknyter till många av de värden som kyrkan lyfte fram inför den förra kontrollstationen. Svenska kyrkan refererar här först till den generella slutsats som Riksantikvarieämbetet drar i rapporten Räkna med kulturarvet (2017), att kulturarv bidrar till att skapa tillhörighet och förståelse för vår plats i tiden. Med stöd i Svenska kyrkans egen enkät till allmänheten om trossamfundets relation till medborgarna och samhället, Kyrkbussen 2013, visar Svenska kyrkan att så är fallet även med det kyrkliga kulturarvet. Svenska kyrkan pekar dock samtidigt på ytterligare en dimension som åtminstone delvis är mer specifik för det kyrkliga kulturarvet: kyrkorummen är ett levande kulturarv och har ett existentiellt eller andligt tilltal som stämmer till högtidlighet och allvar. Enkäten visar att många medborgare främst värdesätter kyrkobyggnaderna för att de är öppna för alla, men också för att de är platser för stillhet och eftertanke och platser för viktiga händelser i livet, samt att de fyller en viktig funktion då samhället drabbas av kris. Att kyrkobyggnaden är en historisk källa är också viktigt för många men inte lika högt prioriterat som de ovan nämnda aspekterna. De som hänvisar till traditionellt religiösa bevekelsegrunder till varför kyrkobyggnaderna är viktiga är färre. Svenska kyrkan återkommer också till att kyrkobyggnaderna är en tillgång i det avseendet att de, till skillnad från andra offentliga byggnader, företrädesvis finns i gles- och landsbygd, där få andra offentliga lokaler finns tillgängliga.

Svenska kyrkan lyfter fram flera exempel på projekt där kyrkan tillgängliggör och sprider kunskap om det kyrkliga kulturarvet (se även avsnitt 7 s. 28–29). Detta bidrar, enligt Svenska kyrkan, till delaktighet, ett långsiktigt stöd för att bevara de kulturhistoriska värdena och ökad förståelse för kulturarvets betydelse som samhällsresurs. Bland exemplen finns olika typer av pedagogisk visningsverksamhet bl.a. för skolklasser men även för andra, ofta med koppling till dagens samhällsfrågor, samt konstprojekt med koppling till integrationsfrågor.

Kyrkligt kulturarv för alla

Regeringen delar Svenska kyrkans uppfattning att det kyrkliga kulturarvet är en grundbult i samhället. Det kyrkliga kulturarvet kan liksom andra kulturarv bidra till gemenskap, skapandet av identiteter och förståelse för vår plats i tiden. Med sin långa kontinuitet och historia ger det kyrkliga kulturarvet ovanligt goda förutsättningar för att bidra till berättelser om

Sverige och samhällets utveckling, både lokalt och nationellt. Men det kyrkliga kulturarvet har också andra värden som delvis skiljer det från andra kulturarv. Förutom att det är ett i högsta grad levande kulturarv har det också ett existentiellt tilltal som relaterar till det gemensamt mänskliga och upplevelser av sammanhang som går utöver oss själva. Vidare finns det kyrkliga kulturarvet i nära nog alla lokalsamhällen i landet, både i städer och på landsbygden, även på platser där inga andra offentliga rum finns. Det kyrkliga kulturarvet ger sammantaget goda förutsättningar för möten i tid och rum. Regeringen anser att detta är värden som bör tas till vara i arbetet för ett hållbart samhälle. Framför allt när det gäller den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet är det kyrkliga kulturarvet en särskild tillgång.

Det kyrkliga kulturarvet tillhör alla och ska därför inte vara isolerat vare sig från annat kulturarvsarbete eller från samhället i stort. Som angetts tidigare i detta avsnitt finns ett stort allmänt intresse för det kyrkliga kulturarvet, men för att det kyrkliga kulturarvet på sikt ska behålla sin samhällsrelevans krävs insatser för att väcka intresse bland nya målgrupper, kanske främst bland yngre, vilka enligt Svenska kyrkans undersökning Kyrkbussen 2013 har svagast relation till kyrkobyggnaderna. Inte minst med anledning av att Svenska kyrkans medlemsantal minskar är detta en viktig fråga för framtiden. Det är även en av regeringens prioriteringar att det offentliga kulturarvsarbetet ska vidareutvecklas så att det gemensamma kulturarvet blir en angelägenhet för alla (prop. 2016/17:116 s. 68–70). Detta gäller givetvis även det kyrkliga kulturarvet. Om den bildningsväg som det gemensamma kulturarvet utgör är öppen för alla kommer det också att bidra positivt till samhället.

Svenska kyrkan redovisar exempel på kyrkans omfattande arbete med att sprida kunskap om och skapa intresse för det kyrkliga kulturarvet och på så vis göra det till en angelägenhet för fler. Målgruppen för projekten är allt från en bred allmänhet och skolklasser till konfirmander och diakonala grupper. Insatserna synes alltså vara riktade till både utomkyrkliga och inomkyrkliga grupper. I skolklasser kan nya målgrupper nås, men när det gäller den breda allmänheten är den generellt sett svår att ringa in som målgrupp och det finns en risk att det främst är personer som är vana vid kontakter med kyrkan som deltar. Av exemplen att döma är det heller inte särskilt vanligt att de offentliga kulturarvsinstitutionerna utgör nära samverkansparter i projekten.

Regeringen bedömer att en närmare samverkan mellan de offentliga kulturarvsinstitutionerna och Svenska kyrkan i t.ex. förmedlingsinsatser skulle gynna det kyrkliga kulturarvets möjligheter att bli en angelägenhet för fler. Med en annan avsändare än Svenska kyrkan bör projekt kunna nå nya målgrupper som annars inte skulle känt sig tilltalade. Ett gott exempel på sådant arbete är Hälsinglands museums samarbete med lokala församlingar och där museet bl.a. lånat kyrkorummet för att samtala med gymnasieelever om olikheter och likheter i religion. Museet har som fokus att, även i museets egna lokaler, presentera hela berättelser där det kyrkliga utgör en integrerad del i de historiska skeendena.

I propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116 s. 158) betonade regeringen att det offentliga kulturarvsarbetet har en viktig uppgift att

tillsammans med Svenska kyrkan realisera det kyrkliga kulturarvets potential att vara en angelägenhet för alla. De offentliga kulturarvsinstitutionerna har alltså ett ansvar att samverka med Svenska kyrkan så att det kyrkliga kulturarvet fortsatt kan vidareutvecklas som en del av det gemensamma kulturarvet. I detta arbete utgör de nationella kulturmiljömålen och regeringens prioriteringar för kultur- och kulturarvspolitiken en given ram, då dessa mål och prioriteringar styr det offentliga kulturarvsarbetet. Svenska kyrkan har härtill länge inspirerats av dessa i sitt arbete.

För att det kyrkliga kulturarvet ska kunna tas till vara bättre i arbetet för ett hållbart samhälle behövs fler kontaktytor mellan Svenska kyrkan och andra samhällsaktörer. Det offentliga kulturarvsarbetet har i många fall upparbetade kontaktnät som Svenska kyrkan, i egenskap av kulturarvsförvaltare, skulle kunna bli en del av. Det kan handla om nätverk inom t.ex. samhällsplanering, besöksnäring eller publik verksamhet. De offentliga kulturarvsinstitutionerna kan här fungera som facilitatorer.

Svenska kyrkan skriver i sin rapport att exempel på samverkan mellan Svenska kyrkan, myndigheter, kommuner och andra delar av civilsamhället förekommer, men att det sannolikt är möjligt att föra samverkan längre i arbetet med sikte på en hållbar samhällsutveckling. Det är också regeringens uppfattning. Särskilt på regional och lokal nivå har det kyrkliga kulturarvet en unik möjlighet att bidra till samhällsutvecklingen eftersom kyrkobyggnaderna finns på nära nog alla orter i landet. Även på små orter där inga andra offentliga rum finns, där finns en kyrka. I samarbete med lokala aktörer kan kyrkobyggnader bli mötesplatser för alla med en rad verksamheter i samma hus. De är och blir platser för sammanhållning, delaktighet och ideellt engagemang, på samma sätt som de alltid har varit genom århundradena. Flera aktörer, såväl regionala museer som civilsamhällsaktörer, t.ex. hembygdsrörelsen och andra lokala föreningar, kan bidra till både ökad användning av kyrkorummen och ökad kunskap och intresse för det kyrkliga kulturarvet genom olika aktiviteter. För att stärka det civila samhällets engagemang i kulturarvsarbetet har regeringen mot bakgrund av bedömningen i propositionen Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116 s. 76–77) infört ett särskilt bidrag för ideellt kulturarvsarbete som sedan 2017 fördelas av Riksantikvarieämbetet. Även besöksnäringen kan gynnas av det kyrkliga kulturarvet och kan bidra till att intresset för och användningen av kyrkorummet ökar.

Regeringen bedömer sammantaget att det kyrkliga kulturarvet är en tillgång som bör tas till vara i arbetet för ett hållbart samhälle. De offentliga kulturarvsaktörerna har en viktig uppgift att, tillsammans med Svenska kyrkan, göra det kyrkliga kulturarvet till en angelägenhet för fler och bidra till fler kontaktytor mellan Svenska kyrkan och andra samhällsaktörer.

Den centrala samrådsgruppen och de regionala samrådsgrupperna bör kunna verka för att fler samarbeten mellan Svenska kyrkan och andra samhällsaktörer kan komma till stånd, främst på lokal och regional nivå, i syfte att göra det kyrkliga kulturarvet till en angelägenhet för fler och bidra till ett hållbart samhälle i hela landet. Hur detta bäst kan ske bör vara en uppgift för samrådsgrupperna att diskutera, men det skulle t.ex. kunna ske genom konferenser för nätverksbyggande och inspiration där fler än Svenska kyrkan och kulturmiljömyndigheterna bjuds in, exempelvis regionala museer, kommuner, besöksnäring, hembygdsföreningar och

andra civilsamhällesaktörer. Insatser att samarbeta kring kan t.ex. vara projekt som förmedlar kunskap om eller upplevelser kring det kyrkliga kulturarvet, eller projekt som utvecklar användningen av kyrkorummen.

Skr. 2018/19:122

10 Ett gemensamt ansvar

Regeringens bedömning: Staten bör även fortsättningsvis, tillsammans med Svenska kyrkan, ta ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.

Skälen för regeringens bedömning

En sammanfattande slutsats när det gäller arbetet med den kyrkoantikvariska ersättningen är att systemet fungerar väl och att Svenska kyrkan sedan relationsändringen mellan kyrka och stat tagit ett stort ansvar för att förvalta det gemensamma kulturarv som de kyrkliga kulturminnena utgör. Som beskrivits i tidigare avsnitt har den kyrkoantikvariska ersättningen i allt väsentligt fungerat som det var tänkt när systemet inrättades. Medelsfördelningen har hanterats ansvarsfullt och så långt det går att bedöma utifrån tillgängligt underlag har effekterna varit goda (se avsnitt 5).

Arbetet med de kyrkliga kulturminnena lever också väl upp till de allmänna målsättningar som formulerats inom den statliga kulturpolitiken. Sedan relationsändringen har både Svenska kyrkans verksamhet och den statliga kulturpolitiken förändrats på flera olika sätt. Svenska kyrkan har vidareutvecklat sitt arbete med de kyrkliga kulturminnena, påtagligt stärkt sin kompetens om kulturmiljöfrågor och förändrat sin organisation, inte minst på central nivå. Staten å sin sida har förändrat de övergripande målen för både kulturpolitiken i stort (prop. 2009/10:03, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145) och för kulturmiljöarbetet (prop. 2012/13:96, bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273).

Den nya inriktningen för den statliga politiken betonar i högre grad än tidigare att för att kulturarv och kulturmiljöer ska bevaras, krävs också att de används och utvecklas. I dag framhålls även tydligare än förr att bevarandearbetet bygger på enskilda människors delaktighet och ett brett ansvarstagande i lokalsamhället. Det kan konstateras att detta modernare synsätt på hur kulturarv bäst bevaras för eftervärlden också har präglat hur Svenska kyrkan i praktiken hanterat de kyrkliga kulturminnena sedan relationsändringen. Lokalt engagemang och en nära koppling mellan bevarande och aktivt bruk har varit och är viktiga delar i Svenska kyrkans förvaltning. I detta avseende kan det arbete som bedrivits också i flera delar tjäna som inspiration för andra delar av kulturarvsområdet.

Samhällsutvecklingen i stort har gett upphov till ett mer polariserat samhällsklimat. Ekonomisk globalisering, urbanisering och digitalisering har under de senaste decennierna bidragit med många positiva och välståndsskapande effekter, men de har också lett till motsättningar och känsla av utanförskap i vissa grupper. Den ekonomiska omvandlingen har i Sverige varit särskilt påtaglig i mindre städer och på orter där tidigare dominerande industrier och ibland hela näringar försvunnit. Även i de expanderande storstäderna har näringsstruktur och sociala förhållanden förändrats starkt under senare tid.

Som särskilt framhålls i regeringens proposition Kulturarvspolitik (prop. 2016/17:116 s. 54) är det mot denna bakgrund inte förvånande att samhällsutvecklingen sammantaget gett upphov till ökande skillnader i samhällssyn och kulturella referenser, att det skapats starkare identitetsmässiga vi och dem. Denna utveckling bygger dock inte på givna identiteter, utan olika aktörer använder ofta aktivt bl.a. det förflutna för att befästa olika gruppers särart. Den tankefigur som många gånger är styrande för dessa historieberikade är att olika kulturella uttryck på ett inneboende sätt hör till, intresserar eller bara kan förstås av avgränsade etniska eller kulturella grupper. Mot detta finns det starka skäl att framhålla den förenande kraft som ryms i det gemensamma kulturarvet, och inte minst det kyrkliga kulturarvet som formats under århundraden och präglat samhällets utveckling på ett genomgripande sätt (se vidare avsnitt 2 och 9). Detta kulturarv är allas och dess rikedom är sådan att det har potential att intressera alla, oavsett bakgrund eller egen trosuppfattning.

Samtidigt som flera traditionellt sammanhållande institutioner fått en delvis ny roll i dagens samhälle, och människors gemensamma fond av historiska referenspunkter av olika skäl tenderar att minska, har sökandet efter gemenskap och kulturell tillhörighet knappast avtagit. Det är viktigt att beakta denna önskan om historisk förankring och nya kollektiva projekt även i relation till det kyrkliga kulturarvet. De diskussioner som i dag förs om historia och kulturarv vittnar om att det pågår ett sökande efter nya ytor för det gemensamma i tider av osäkerhet kring samhällets riktning. Där kan de kyrkliga kulturminnena spela en viktig roll. Detta kulturarv kan vara en viktig utgångspunkt för ny gemenskap mellan människor med olika bakgrund, och dess fortsatta bruk kommer att bidra till en känsla av historisk kontinuitet på platser som i dag är stadda i snabb förändring.

Mot bakgrund av bl.a. dessa pågående samhällsförändringar är det viktigt att det allmänna tar ansvar för att det kyrkliga kulturarvets värden kan föras vidare till kommande generationer.

Strukturella förändringar som påverkar Svenska kyrkans förvaltning

Den modell för att bevara, använda och utveckla det kyrkliga kulturarvet som valts i Sverige – med ett tydligt ansvar för trossamfundet Svenska kyrkan och betoning på lokalt arbete – innebär att systemet är känsligt för strukturella förändringar som påverkar Svenska kyrkans förutsättningar. Inte minst påverkas förutsättningarna av hur den allmänna medlemsutvecklingen ser ut, men även av sådant som urbanisering och demografiska förändringar av mer övergripande slag.

Som nämnts är en tydlig generell trend att Svenska kyrkan förlorar medlemmar. De yngre generationerna genomgår i lägre utsträckning både dop och konfirmation och därmed blir en betydligt mindre andel av de uppväxande årskullarna medlemmar i kyrkan än tidigare. Häruöver tillkommer aktiva utträden. Svenska kyrkan har förlorat drygt 1,3 miljoner av sina medlemmar mellan 2002 och 2017, vilket motsvarar 18 procent. Enligt Svenska kyrkans egna prognoser fram till och med 2030 kommer medlemsantalen fortsätta minska. Samtidigt är kulturarvet till sin omfattning oförändrat. Det innebär ett tyngre förvaltningsansvar per medlem. Svenska kyrkans förutsättningar påverkas även av ökande regionala skillnader som följer av att många människor flyttar ifrån vissa delar av landet. Utvecklingen har inneburit att mer glesbefolkade delar av landet har fått ett särskilt ökande ansvar för att bära vården av kulturarvet per medlem (se avsnitt 5 s. 18–19).

Samtidigt innebär det svenska systemet för att bevara de kyrkliga kulturminnena också att kulturarvet står starkt just genom att det bärs upp av enskildas engagemang. Detta engagemang kan ha avgörande betydelse för kyrkobyggnaders fortsatta bevarande och tillgängligheten till det kyrkliga kulturarvet. Som framhållits måste detta engagemang värnas och de åtgärder som vidtas, även i bevarandesyfte, utformas på ett sådant sätt att de tar till vara de drivkrafter som finns i lokalsamhället (se avsnitt 9). För att utvecklingen ska kunna bäras upp av den lokala nivån, trots pågående strukturella förändringar, kommer det bl.a. att krävas att Svenska kyrkan, med hjälp av sitt eget ekonomiska utjämningsystem, även fortsättningsvis gör det möjligt för ekonomiskt svagare enheter att ta del av den kyrkoantikvariska ersättningen (se avsnitt 5 s. 18–19).

Den kyrkoantikvariska ersättningen

Av tidigare avsnitt i denna skrivelse har framkommit att den kyrkoantikvariska ersättning som staten avsätter är en grundläggande förutsättning för att det kyrkliga kulturarvet ska kunna bevaras för kommande generationer (se avsnitt 5). Villkoren för ersättningen måste därför präglas av både långsiktighet och förutsägbarhet, samtidigt som själva ersättningssystemet på ett ansvarsfullt sätt vidareutvecklas i takt med tiden. Som konstaterats i avsnitt 5 har Svenska kyrkan gjort omfattande insatser för att utveckla ersättningssystemet och få en bättre överblick över vårdbehoven, vilket på sikt kan förväntas ge resultat. Svenska kyrkans arbete för att komma till rätta med fördröjd användning av projektmedel har också gett resultat och det tidigare ackumulerade överskottet är nu eliminerat. Ansökningstrycket är fortsatt högt, mer än dubbelt så högt som tilldelade medel, vilket tyder på att behovet av fortsatta insatser är stort. Samtidigt är det viktigt att arbetet med att utveckla och effektivisera hanteringen fortsätter.

Omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för det kyrkliga kulturarvet är oförändrad sedan relationsändringen. Antalet skyddade kyrkobyggnader som Svenska kyrkan ansvarar för har inte minskat (se avsnitt 5 s. 12–13), och som framgår i tidigare avsnitt har Svenska kyrkan också i övrigt uppfyllt sin del av överenskommelsen med staten. Samtidigt har den kyrkoantikvariska ersättningens reala värde successivt minskat. Sedan

Skr. 2018/19:122 2010 har ersättningen uppgått till 460 miljoner kronor per år utan uppräknig.

Det kyrkliga kulturarvet är allas och det är därför viktigt att staten även fortsatt, tillsammans med Svenska kyrkan, tar ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Inte minst visar pågående samhällsförändringar tydligt hur viktigt det är att detta gemensamma arv kan bevaras på ett sätt som ger förutsättningar för både lokal utveckling och en känsla av samhörighet kring en längre historia där alla kan vara delaktiga och finna något som är angeläget för dem.

Fortsatt samverkan är avgörande

Det gemensamma ansvaret för det kyrkliga kulturarvet handlar inte heller uteslutande om finansiering. Arbetet med att bevara och tillgängliggöra det kyrkliga kulturarvet står framöver även inför andra utmaningar som måste hanteras gemensamt. Därför är det också glädjande att samverkansformerna mellan Svenska kyrkan och de statliga myndigheterna i stort har utvecklats positivt (se avsnitt 8).

Svenska kyrkan och de statliga myndigheterna på kulturmiljöområdet har bl.a. en viktig roll att, i samverkan med t.ex. forskningsstiftelser, universitet och högskolor, gemensamt säkra att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden kring både kyrkobyggnader och andra kyrkliga kulturminnen kan vidareutvecklas och finna nya former (se avsnitt 6). En livaktig och dynamisk kunskapsproduktion behövs för att kommande generationer ska förstå vilken roll kyrkan har spelat historiskt och för att belysa denna historia ur de nya vetenskapliga perspektiv som ständigt tillkommer.

Det finns även behov av en djupare samverkan mellan Svenska kyrkan och andra samhällsaktörer för att fördjupa det allmänna intresset för det kyrkliga kulturarvet och ta till vara det kyrkliga kulturarvets värden och potential. Här har det offentliga kulturarvsarbetet en viktig uppgift och ett ansvar att göra det kyrkliga kulturarvet till en angelägenhet för fler (se avsnitt 9).

Ett levande kulturarv för alla

Svenska kyrkans användning av kyrkomiljöerna är en förutsättning för ett levande kyrkligt kulturarv som kan bevaras långsiktigt för framtiden och utvecklas i takt med tiden. Samtidigt är det viktigt att det offentliga kulturarvsarbetet tar ansvar för att det kyrkliga kulturarvet är en del av det gemensamma kulturarvet för att komma alla till del. Systemet med den kyrkoantikvariska ersättningen är en grundläggande förutsättning för de kyrkliga kulturminnenas bevarande. För att detta kulturarv både ska bevaras, användas och utvecklas behöver staten och Svenska kyrkan fortsätta att ta ett gemensamt ansvar.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Strandhäll, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Lind

Regeringen beslutar skrivelse Det kyrkliga kulturarvet



Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
E-post: order.riksdagstryck@riksdagen.se
Tel: 08-786 58 10