



Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker

Rapport 1.2

Fra: Riksantikvaren
Til: Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet
Dato: 15.06.2022
Samarbeidsparter: Riksantikvaren, Kirkerådet og Kirkens arbeidsgiverorganisasjon KA

Analyse av forvaltningens kapasitet

Innhold

Analyse av forvaltningens kapasitet	1
1. Innledning	3
2. Sammendrag og konklusjon	3
3. Kunnskapsgrunnlag og metode i kartleggingen	3
4. Instansene i kirkeforvaltningen.....	4
5. Lov- og regelverk i kirkeforvaltningen	5
6. Antall kirker fordelt på bispedømmer og vernekategorier.....	5
7. Dagens situasjon hos de ulike forvaltningsinstansene	6
7.1 Kirkelig felle råd	6
7.2 Bispedømmekontorene	6
7.3 Kirkerådet.....	7
7.4 Riksantikvaren.....	7
7.5 Fylkeskommunene	7
7.6 Sametinget	8
8. Anbefaling for videre oppfølging	8
9. Forvaltningens behov –sammendrag og beskrivelse.....	10
9.1 Kirkelig felle råd.....	10
9.2 Kirkerådet.....	10
9.3 Bispedømmekontorene	10
9.4 Riksantikvaren	10
9.5 Fylkeskommunene	10
9.6 Instans for tilskuddsforvaltningen.....	11
10. Potensial for mer effektiv saksflyt	11
11. Kunnskapsbehov for kirkebyggforvaltningen	11
12. Organisering og drift av bevaringsprogrammet.....	12
13. Konklusjon	12

1. Innledning

Denne delrapporten er svar på oppdragets bestilling om å lage en analyse av forvaltningens kapasitet og hva Riksantikvaren mener det er grunnlag for å håndtere av saksmengde hvert år. Analysen skal se hen til erfaringene Riksantikvaren har fra de fem tilskuddsrundene på kirkefeltet som har blitt gjennomført de siste årene og hva hver enkelt søknad har generert av antikvarisk merarbeid.

Departementet ba om at det bør legges til grunn at det skal foretas antikvariske undersøkelser forut for oppstart av og underveis i prosjektene. Analysen bør også svare på hvordan forvaltningskapasitet og ulike skisserte tilskuddsvolum vil stå i forhold til hverandre og hva RA mener er realistisk ut fra analysen.

2. Sammendrag og konklusjon

Hensikten med analysen er å gi et kunnskapsgrunnlag om forvaltningen og kapasiteten til å drive saksbehandling. Dette har betydning for det årlige volumet av tilskudd i et fremtidig bevaringsprogram for kirkene.

Konklusjonen er at det vil være behov for å styrke kapasiteten til saksbehandlingen med kompetanse, flere årsverk og digitale verktøy. Denne konklusjonen bygger på en gjennomgang av dagens forvaltningssystem og praksis, og en vurdering av behovet for å utvikle forståelse og kunnskap om kirkene. Digitale verktøy blir foreslått som et sentralt virkemiddel i et fremtidig bevaringsprogram.

Dagens kapasitet i kirkeforvaltningen er innrettet for å håndtere en stor saksmengde. Denne forventes å øke i antall og kompleksitet etter hvert som flere søker om tilskudd. Forvaltningen av kirkebygg er kompleks og innebærer en rekke lovverk og involvering av mange instanser.

Et mønster i de nåværende tilskuddsordningene viser at omsøkte tiltak og utbetalte tilskudd er forholdsvis små i hver søknad. Dette mønsteret kan endre seg i takt med en opptrapping av tilskuddsvolumet i retning av større og mer komplekse tiltak og tilskuddssaker. Endringen vil påvirke det ressursbehovet som er beskrevet i rapporten.

3. Kunnskapsgrunnlag og metode i kartleggingen

I forbindelse med de gjennomførte rundene med fordeling av tilskuddsmidler fra Barne- og familiedepartementet siden 2019 har Riksantikvaren et grunnlag for en forståelse av antikvarisk merarbeid knyttet til tilskudd.

Basert på de føringene som er gitt for et nytt bevaringsprogram, har Riksantikvaren samlet inn informasjon om erfaring med saksbehandling i de forskjellige instansene i kirkeforvaltningen.

Riksantikvaren har avholdt separate møter mellom arbeidsgruppa for bevaringsprogrammet og kirkevergelaget, og med saksbehandlerne på bispedømmekontorene. Riksantikvaren har også hatt samtaler med fylkeskonservatorer og arkeologer i fylkeskommunene med vekt på dagens saksbehandlingsrutiner, på alternativer til dagens praksis som fylkeskommunene allerede vurderer basert på egne erfaringer, samt på utfordringsbildet for fylkeskommunene i en situasjon med et høyere antall saker. Sametinget er kontaktet og har gitt sine innspill til bevaringsprogrammet. Den samlede erfaringen fra disse

dialogene og egen erfaring fra kirkesaksbehandlingen hos Riksantikvaren er et vesentlig grunnlag for å vurdere forvaltningens kapasitet.

4. Instansene i kirkeforvaltningen

De faktorene som har betydning for utvikling og behandling av søknader, og for utbetaling av tilskudd, er beskrevet basert på hver instans i kirkeforvaltningen. Først beskriver vi rollene til instansene i kirkeforvaltningen. Dette blir etterfulgt av en oversikt over relevant lovverk.

Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret for Den norske kirkes kirkebygg i kommunen på vegne av sognene som kirkeiere. Fellesrådet skal sende søknader om tiltak til aktuelle instanser. De har overordnet ansvar for å sikre finansiering fra kommunene og har som byggherre det overordnede ansvar for gjennomføring av det enkelte vedlikeholdsprosjekt. Kommunen har det økonomiske ansvaret for bevaringen av kirkebyggene.

Private eiere (Fortidsminneforeningen, museer, stiftelser osv. (se rapport 1.4) utarbeider søknader om tiltak og skal sende disse til biskopen, men dette praktiseres ulikt.

Biskopen skal godkjenne alle tiltak som går utover vanlig vedlikehold. Biskopen skal videresende søknader som gjelder listeførte og fredete kirker til Riksantikvaren. For tiltak i listeførte kirker tar biskopen endelig avgjørelse etter tilrådning fra Riksantikvaren i henhold til kirkebyggforskriften. For fredete kirker tar biskopen sin avgjørelse i henhold til kirkeordningen etter at Riksantikvaren har fattet vedtak etter kulturminneloven.

Riksantikvaren behandler alle søknader om tiltak som går utover vanlig vedlikehold for alle kirker med vernestatus. For listeførte kirker gir Riksantikvaren tilrådning til biskopen. For fredete kirker fatter Riksantikvaren vedtak etter kulturminneloven. Riksantikvaren fatter også vedtak om kostnad og omfang av arkeologiske undersøkelser på middelalderkirkesteder basert på prosjektplan og budsjett fra NIKU og dispensasjonsvedtak for tiltak i grunnen på kirkesteder innenfor middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg.

Fylkeskommunen fatter vedtak etter kulturminneloven (kml) § 8 for tiltak på middelaldergravplass og kirkegrunn på middelalderke kirkesteder utenom de fire middelalderbyene nevnt over. Vedtak fattes etter innhenting av tilrådninger om dispensasjon fra Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). Tilrådning NIKU dispensasjon på vilkår, ber fylkeskommunen NIKU utarbeide forslag til prosjektplan og budsjett for arkeologisk undersøkelse. Fylkeskommunen skal også avgi uttalelse om tiltak i listeført kirkes omgivelser og avklare behov for arkeologisk undersøkelse, jf. kml. § 9 i områdene utenfor grensene for det middelalderke kirkestedet.

Sametinget gjennomfører i tråd med kml § 9 undersøkelser og fatter vedtak etter kml § 8 for automatisk fredete samiske kulturminner.

Statsforvalteren er regional myndighet for gravplasser og fatter vedtak om vesentlige endringer. Videre gir Statsforvalteren innspill i arealplaner som omfatter gravplasser. Statsforvalterne vil bare i beskjeden grad få et økt sakstrykk som følge av bevaringsprogram for kirkebygg, og vil derfor ikke bli omtalt i det videre.

5. Lov- og regelverk i kirkeforvaltningen

Forvaltningen av kirker, kirkegårder og gravplasser mv. omfattes av følgende lovverk:

- **Trossamfunnsloven** – Lov av 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn,
- **Kirkebyggforskriften** - forskrift av 18. Desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Knyttet til trossamfunnsloven.
- **Kulturminneloven** – Lov av 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner
- **Ansvarsforskriften** - forskrift av 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv etter kulturminneloven
- **Gravplassloven** – Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd samt forskrift av 10. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravplassforskriften)
- **Svalbardmiljøloven** - Lov av 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard
- **Plan- og bygningsloven** – Lov av 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling, med forskrifter
- **Kirkeordning for Den norske kirke** (Dnk) av 01.01.2021
- **Rundskriv Q-06/2020** - Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø

6. Antall kirker fordelt på bispedømmer og vernekategorier

Bispedømme	Antall kirker totalt*	Automatisk fredet	Automatisk listeført	Listeførte etter 1850	Ikke vernet
Agder og Telemark	186	27	76	34	49
Bjørgvin	255	30	37	80	108
Borg	133	30	17	35	51
Hamar	194	27	52	48	67
Møre	113	9	21	38	45
Nidaros	186	22	35	52	77
Nord-Hålogaland	110	1	12	34	63
Oslo	91	7	3	33	48
Stavanger	113	12	14	23	64
Sør-Hålogaland	118	7	22	31	58
Tunsberg	141	38	22	32	49
sum	1640	210	311	440	679

Ill.1 Oversikt over landets kirker per bispedømme og vernestatus

*tabellen inkluderer kirker som har status som kirke etter kirkeordningen. Kilde: KA

7. Dagens situasjon hos de ulike forvaltningsinstansene

7.1 Kirkelig fellesråd

Hver kommune i Norge har et eget kirkelig fellesråd med forvaltningsansvar for alle Dnk-kirker (kirker innen Den norske kirke) i kommunen, uansett vernestatus. Fellesrådene setter i gang egne prosjekter på enkeltkirker i tillegg til å styre prosjekter som er initiert av menigheten. Daglig leder for de kirkelige fellesråd benevnes gjerne «kirkeverge» - en historisk tittel med røtter tilbake til middelalderen. Å ta vare på og «verge» kirkebyggene på vegne av menighetene som kirkeiere, inngår som en viktig del av deres daglige ansvar. Kirkevergene er knyttet sammen gjennom Norges kirkevergelag som er et rådgivende nasjonalt og regionalt nettverk tilknyttet Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (KA) der alle de kirkelige fellesrådene er medlemmer. Norges kirkevergelag er i denne sammenhengen inkludert som referansegruppe for prosjektet. De har blitt forespurt om egen kapasitet, både per i dag og med et fremtidig bevaringsprogram, med tanke på bestillerkompetanse, søknadsprosedyrer og oppfølging av prosjekter. Fellesrådene samlet seg om tre hovedpunkter med ønske om:

- Bedre tilgang på håndverkere og rådgivere fordelt over hele landet
 - Oppfølging av arbeider knyttet til tømrerarbeider og murarbeider er ekstra krevende da det ofte benyttes spesialløsninger, både med tanke på materialer og metoder
- Bedre systemer for saksbehandling som inkluderer rådgivning
 - Det er behov for god rådgivning med tanke på utforming av søknader. Det kan bygges ut både på nasjonalt nivå (KAs kirkebyggavdeling som i dag gir råd, ikke minst i spørsmål knyttet til offentlig anskaffelser, men også fra bispedømmekontor og KR)
 - En forenkling av prosedyrer knyttet til søknader for istandsettinger er ønskelig, gjerne med utgangspunkt i Kirkebyggdatabasen som er under modernisering og som inneholder data om alle landets kirkebygg.
- Forutsigbarhet knyttet til finansiering og planlegging for fremtidens vedlikehold
- Økt saksbehandlingskapasitet og prosjektleder/byggherrekompetanse, særlig i de minste fellesrådene med daglig leder i deltid, eventuelt i form av samarbeidsløsninger over kommunegrensene

7.2 Bispedømmekontorene

Saksbehandlerkapasiteten på bispedømmekontorene er svært ulik mellom de 11 bispedømmene. Antall kirker totalt, samt i forskjellige vernekategorier i hvert bispedømme, er noe av forklaringen på den ulike praksisen, men gir ikke et fullstendig bilde. Felles for alle er at ingen saksbehandlere har dette som 100% stilling, men jobber med andre oppgaver parallelt. Stillingsprosentene spenner mellom 10% og 90% og i snitt ligger de på rundt 30% og 40%. Rutinene for samarbeidet mellom fellesråd, bispedømmekontor og Riksantikvaren varierer mellom bispedømmene. Biskopenes saksbehandlere ønsker flere maler og veiledere for å lette arbeidsprosessene.

7.3 Kirkerådet

Kirkerådet (KR) har rådgivere med kompetanse innen arkitektur, kunst- og kulturhistorie og antikvarisk bygningsvern. Kirkekonsulent-stillingen som tidligere sorterte under departementet, tilhører nå Kirkerådet. KR gir faglig støtte til bispekontorenes saksbehandling av kirkebyggsaker. KR's fagressurser blir også mye brukt av fellesrådene direkte. Kirkerådet er også klageinstans for saker som er behandlet etter kirkebyggforskriften.

7.4 Riksantikvaren

Siden 2015 har Riksantikvaren hatt et eget kirketeam med tre saksbehandlere som i all hovedsak jobber med saksbehandling knyttet til endringer av kirkebygg og større istandsettinger. Tidligere hadde Riksantikvaren også en egen teknisk seksjon med ansatte som jobbet med problemstillinger av mer teknisk art både på kirker og profanbygg. Deler av denne fagressursen savnes i dagens saksbehandling, og den bør reetableres på de saksområder som tilskudd til kirkene utløser.

I 2020 og 2021 gjennomgikk direktoratet en omorganisering og det ble etablert en egen kirkeseksjon som i tillegg til saksbehandlerne består av medarbeidere med kompetanse på ruiner, stavkirker og brannsikring. To ansatte som jobber med BFD-tilskudd tilhører også i denne seksjonen. I perioden fra 2019 og fram til nå med BFD-tilskuddene, har det i hovedsak vært opp mot to ansatte til å besvare og følge opp spørsmål knyttet til selve tilskuddssøknadene.

Riksantikvaren har forvaltningsansvar etter kulturminneloven §§ 8 og 10 for middelalderske kirkesteder i de fire middelalderbyene Oslo, Tønsberg, Bergen og Trondheim. I saker hvor fylkeskommunen vil fatte vedtak etter kulturminneloven § 8 skal Riksantikvaren fatte vedtak etter kulturminnelovens §10 basert på mottatt forslag til prosjektplan og budsjett fra NIKU.

Det har pr juni 2022 vært gjennomført syv tilskuddsrunder med BFD-midler gjennom to og et halvt år, og etter 6 runder per april 2022 er det gitt 346 tilskudd på til sammen drøyt 164 millioner fordelt på 230 kirker. Tilskuddene fordeler seg slik:

- 104 middelalderkirker i stein
- 3 middelalderkirker i tre
- 108 listeførte kirker i tre
- 3 listeførte kirker i mur

Riksantikvaren har sett en økning i antall saker som følge av BFD-tildelingene på ca 30%, noe som tilsvarende omtrent en stilling. Sakene gjelder alle tiltak som utløses av planer om istandsetting og endringer som griper inn i antikvarisk verdifulle deler i et kirkebygg. Tiltakene gjøres på både eksteriør og interiør, og stiller krav til materialvalg, tekniske løsninger og håndverksmetoder. Disse sakene krever oppfølging av Riksantikvarens saksbehandlere med flere ulike kompetanser underveis i saksgangen.

7.5 Fylkeskommunene

Ansvar for arkeologiske kulturminner på middelalderske kirkesteder (middelaldergravplassene og kirkegrunn) ble overført til fylkeskommunene den 01.01.2020. Fylkeskommunene fatter vedtak i søknader som omhandler tiltak i eller ved automatisk fredete gravplasser etter innhenting av tilrådning fra NIKU. NIKUs arbeid med tilrådning, prosjektplan og budsjett for arkeologiske undersøkelser kvalitetssikres og betales av Riksantikvaren. For tiden utgjør dette rundt 1,2 mill. kr

årlig, mens selve den arkeologiske undersøkelsen som NIKU gjør, betales av tiltakshaver, altså kirkeeier. Antall automatisk fredete gravplasser er sterkt varierende mellom fylkene.

I tillegg til gravplassene ved våre 193 middelalderkirker, finnes det rundt 350 andre middelalderske kirkesteder med yngre kirkebygg. Blant disse er det 50 nyere kirker uten vernebestemmelser som ligger på automatisk fredet middelaldersk kirkested. Enkelte av dagens fylker har få automatisk fredete kirkesteder, og vil i mindre grad merke en endring i antall saker knyttet til disse. Andre fylker har et svært høyt antall, og mange søknader vil i høy grad påvirke kapasiteten rundt behandling av arkeologien, både hos fylkeskommunene og hos NIKU. Eksempel på omfattende tiltak i grunnen er graving for vanntilførsel i forbindelse med montering av sløkkeanlegg, eller andre tekniske installasjoner, som drenering av fuktig grunn, bortledning av vann fra taknedløp med mer. Det fattes ca.60 vedtak om dispensasjon for tiltak på middelalderske kirkesteder årlig og settes vilkår om arkeologisk undersøkelse i ca.2/3 av disse.

7.6 Sametinget

Mange kirker har en historikk som speiler samisk kultur og tradisjon, men Sametinget har ikke klassifisert kirker som samiske. Sametinget har inntil videre ingen formell rolle i forvaltningen av kirkebyggene. Sametinget er opptatt av at det samiske perspektivet ivaretas, og arbeider for dette innenfor det nåværende forvaltningssystemet. Sametinget har forvaltningsansvar for automatisk fredete samiske graver og gravminner fra før 1917.

8. Anbefaling for videre oppfølging

Anbefalingen har to deler. Den ene oppsummerer behov og beskriver tiltak for hver instans, mens den andre peker på noen felles utfordringer knyttet til forståelse, digitale verktøy, kunnskap og formidling. Tabellen oppsummerer de forholdene som kan tallfestes om antall saksbehandlere og saksmengde. Behovet for tiltak på de feltene som er felles for alle instanser er allerede til stede og vil øke i takt med volumet av tilskudd i bevaringsprogrammet.



Ressursbehov i kirkeforvaltningen ved opptrapping av tilskuddsvolum

Årlige uttak: Instanser:	50 mill. kr (2020-2022)	100 mill. kr (2023- 2025)	300 og 600 mill. kr (2025 -
Kirkelige fellesråd	Ikke mulig å fastsette antall årsverk. Behov for andel av tilskudd til å forbedre fellesrådenes rolle som byggherre og kapasitet til saksbehandling	Ikke mulig å fastsette antall årsverk. Behov for andel av tilskudd til å forbedre fellesrådenes rolle som byggherre og kapasitet til saksbehandling	Ikke mulig å gjøre estimater for saksbehandlingsbehovet hos instansene. Kan gjøres basert på fremtidig erfaring med økt tilskuddsvolum
Bispedømme-kontorene	Saksbehandling Kapasitet til sammen 4-5 årsverk (dagens nivå)	Saksbehandling Kapasiteten økes til 6-7 årsverk (samlet fremtidig nivå)	Ikke mulig å gjøre estimater på nåværende tidspunkt.
Kirkerådet	Faglig støtte til bispedømmekontorene fra KR ca 0,5 årsverk (utover dagens nivå)	Faglig støtte til bispedømmekontor fra KR økes til 1-2 årsverk (samlet fremtidig nivå)	Ikke mulig å gjøre estimater på nåværende tidspunkt.
KA	Faglig støtte til kirkelig fellesråd økes med 1 årsverk (en økning utover dagens nivå)	Faglig støtte til kirkelige fellesråd økes med 2-3 årsverk. (en økning fra dagens nivå)	Ikke mulig å gjøre estimater på nåværende tidspunkt.
Riksantikvaren	3 årsverk som fordeler seg som 1,5 årsverk i tilskuddsforvaltning, og 1,5 årsverk i tilhørende saksbehandling (1,5 utover dagens nivå)	5 årsverk som fordeler seg som 2 årsverk i tilskuddsforvaltning, 1,5 årsverk i tilhørende generell saksbehandling og 1,5 årsverk i teknisk ekspertise (samlet fremtidig nivå)	Ikke mulig å gjøre estimater på nåværende tidspunkt. Det må gjøres i forbindelse med den gradvise opptrappingen av arbeidet.
Fylkeskommunen	Dagens kapasitet tilstrekkelig (Kapasiteten varierer mellom fylkeskommunene. Ikke fullstendig kartlagt)	Eksisterende kapasitet øk i de fleste fylker, behov for til sammen 1,5 årsverk i de tre fylkene med flest middelalderkirkegårder (Vestf/Telemark, Viken, Vestland)	ikke mulig å gjøre estimater, men det vil være behov for ekstra midler til flere saksbehandlere for å håndtere en økt saksmengde.
Sametinget	Dagens kapasitet tilstrekkelig	Dagens kapasitet tilstrekkelig	Ikke mulig å gjøre estimater.

9. Forvaltningens behov –sammendrag og beskrivelse

9.1 Kirkelig fellesråd

Kirkevergene er øverste daglig leder i kirkelige fellesråd. Deres kapasitet og kompetanse i tilstandsvurdering, bestillerfunksjoner/anskaffelser og byggherre/prosjektledelse, controller-funksjoner og rapportering av prosjektene er en kritisk suksessfaktor for hvert enkelt prosjekt. Denne må styrkes slik at saksbehandlingsprosessen får det beste utgangspunktet.

Det bør settes av midler i det enkelte istandsettingsprosjekt for å øke den administrative gjennomføringskapasiteten hos det enkelte kirkelige fellesråd. Antallet berørte kirkelige fellesråd er stort og det vil være vesentlig å finne fram til gode samarbeidsmodeller om denne type oppgaver, særlig med hensyn til spisskompetanse. Det nasjonale fagmiljø i KA representerer en viktig felles fagressurs som støtte for de kirkelige fellesrådene. KA har spisskompetanse på andre områder enn kulturmiljøforvaltningen. KA kan støtte eierne med ressurser til prosjektledelse/offentlige anskaffelser/sikring/økonomisk styring osv. KA bidrar i dag også med betydelige ressurser inn i eksisterende tilskuddsforvaltning og denne ressursen vil trenge noe utvidet kapasitet.

9.2 Kirkerådet

Kirkerådets kompetansemiljø for kirkebygg vil fortsatt være en viktig støttespiller for biskopene som er den sentrale kirkelige myndigheten når det gjelder tiltak på kirkebygg. Rådgivningskapasiteten bør styrkes i takt med økt saksmengde i bispekontorene. Kirkerådets fagmiljø vil i tillegg kunne ha en rolle knyttet til prioritering av prosjekter i et kommende bevaringsprogram og fagmiljøet bidra til å kunnskapsinnhenting og -formidling i prosjektene. Kirkerådet kan også spille en rolle i økonomistyringen av bevaringsprogrammet.

9.3 Bispedømmekontorene

Bispedømmenes saksbehandlere har en bemanning og spesialisering som håndterer dagens sammensatte saksmengde i kirkeforvaltningen. Bispedømmene er en ressurs som må styrkes med bemanning og en organisering som gir høy prioritet til deltakelsen i bevaringsprogrammet. Her sikter vi særlig til bispedømmenes roller som rådgivere for fellesrådene og saksforberedelse før og etter behandling hos Riksantikvaren og egne vedtak.

9.4 Riksantikvaren

En økende saksmengde i bevaringsprogrammet vil kreve flere nye årsverk. I tillegg til økt saksmengde knyttet til søknader om endringer og dispensasjoner, vil også behovet for teknisk rådgivning stige innen flere områder som tradisjonelle trekonstruksjoner, kunnskap om tegl og murverk i naturstein, metallkonservering mm. Det er behov for å utarbeide veiledere knyttet til søknader om brannsikring og håndtering av arkeologi. Det er generelt stor etterspørsel fra både fylkene og tiltakshavere etter flere veiledere.

9.5 Fylkeskommunene

Det er relevant i vurderingen av fylkeskommunenes kapasitet at flere av de nyetablerte fylkeskommunene skal tilbakeføres til tidligere fylkesinndeling omtrent samtidig som bevaringsstrategien/-programmene starter opp. Saksbehandlerkapasiteten for tiden umiddelbart etter oppløsningen er derfor en

ukjent faktor. De melder inn at det for dem vil være en stor hjelp å få opplysninger så tidlig som mulig om hvordan bevaringsprogrammet skal legges opp så de har mulighet til å planlegge deretter. De melder om behov for ekstra midler til å håndtere saksmengden. Ved en fordobling av årlig tilskuddsuttak fra 50 til 100 mill. kr vil det være behov for å øke saksbehandlerkapasiteten i de tre fylkene som har flest middelalderkirkegårder, hvor det forventes å bli en betydelig satsing fram til 2030.

9.6 Instans for tilskuddsforvaltningen

Det vil være behov for å drive regnskapsforvaltning og rapportering av det samlede tilskuddsvolumet i bevaringsprogrammene. Denne oppgaven vil også utløse et større ressursbehov hos den eller de instansene som får oppgaven med å forvalte bevaringsprogrammet på nasjonalt nivå.

10. Potensial for mer effektiv saksflyt

Det er flere gevinster å hente med å ta bruk digitale verktøy i kirkeforvaltningen. Her blir det beskrevet noen sammenhenger for at digitale verktøy kan bidra til å skape effektiv saksflyt, forståelse i forvaltningen og økende kunnskap om kirkene. Dette er elementer i en fremtidig strategi for bevaringsprogrammene, som også kan følges opp som egne innsatsområder (se rapport 1.3 og 1.5).

Digitale verktøy kan trolig gjøre saksflyten mer effektiv. Krav til innhold i søknader og mulighet for oppdatering av saksgrunnlag kan bygges inn i et verktøy for saksflyt. Kirkesaker er komplekse med en rekke variabler basert på brukerbehov og krav til bygninger i offentlig bruk, skjønnsutøvelse om antikvariske verdier og varierende involvering av ulike instanser for ulike sakstyper. Et digitalt verktøy må ta høyde for disse variablene for å kunne gjøre forvaltningen mer effektiv. Utvikling av digitale verktøy kan derfor bli tidkrevende for en optimal løsning, men enklere om utviklingen kan foregå trinnvis.

Dagens kirkeforvaltning samarbeider for å bli bedre, og jevnlig møter mellom instansene har allerede gjort saksbehandlingen mer effektiv. Riksantikvaren har for eksempel gjennomført møter med saksbehandlere på bispedømmekontorene, kirkevergene i de største fellestrådene og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider der saker diskuteres i plenum for å utvikle en felles forståelse.

11. Kunnskapsbehov for kirkebyggforvaltningen

Kunnskap handler både om å utvikle dokumentasjon for å beskrive nye tiltak som nevnt over, den samlede kunnskapen om den enkelte kirke og om hele bestanden av kirker. Det finnes ikke en oppdatert database eller bokverk som gir en systematisk og bred fremstilling av kirkene som bygningsmasse. Kirkebyggdatabasen inneholder per i dag fotodokumentasjon av samtlige kirker, informasjon om tilstandsutvikling over de siste 16 år og kortere historiskfaglige tekster. De kirkene som er omfattet av bokverket *Norges kirker* (kirkene i tidligere Østfold, Akershus, Buskerud og Hordaland fylker, samt enkeltkirker i Vestfold, Valdres og Sogn og Fjordane) har en grundigere forskningsbasert dokumentasjon. Bokverket er digitalisert i samarbeid mellom KA og NIKU og sammenknyttet med kirkebyggdatabasens koordinater mm. Arbeidet med Norges kirker startet opprinnelig i 1949, og ble lagt ned rundt 2015 etter manglende finansiering. Det er behov for mer kunnskap som støtte for kirkebyggforvaltningen tilsvarende den som ble samlet gjennom *Norges kirker*.

Kunnskap om kirkene kan bygge på grunnforskning som kan løses med bidrag fra flere fagdisipliner og -miljøer. Eksisterende fremstillinger trenger oppdatering og fornyelse, både de i Norges kirker og i andre verk, og eldre perspektiver vil i dag bli supplert og erstattet av nye metoder. Grunnforskning om kirkene er svært ressurskrevende, og utgjør en egen oppgave utenfor bevaringsprogrammene. Men innenfor bevaringsprogrammene kan det være aktuelt å arbeide systematisk med dokumentasjon som et kunnskapsgrunnlag for både forvaltning og forskning.

Det er behov for å fremskaffe dokumentasjon om historikk og kulturminneverdier i den enkelte sak som handler om tiltak på kirkebyggene. Konsulenter kan engasjeres for å innhente dokumentasjon både i forprosjekt- og hovedprosjekt-fasen i et istandsettingsarbeid. Det finnes kompetanse i flere kunnskapsmiljøer på arkeologi, arkitektur og kunsthistorie som trolig vil ha interesse av fylle denne rollen.

En del av strategien for å utvikle effektiv saksflyt og kunnskap bør derfor være å trekke disse miljøene inn i bevaringsprogrammet, og prioritere ny kunnskap om bestemte kirker og tiltak. Dette forholdet vil bli utdypet i fase 2 med plan og modell for prioritering av tilskuddsmidler.

12. Organisering og drift av bevaringsprogrammet

Kartleggingen av forvaltningens kapasitet og vurderingene i denne rapporten bygger på erfaringer fra dagens forvaltning. Estimer av behov er beregnet ut fra nåværende organisering og ansvarsfordeling.

Dagens forvaltningssystem er oppdelt mellom flere instanser som har myndighetsroller og rådgiverroller for kirkene. Et nytt bevaringsprogram som drives etter prioriteringer på nasjonalt nivå kan øke behovet for å koordinere disse instansene for å hente ut de gevinstene som er ønsket. Et avgjørende hensyn for å skape god saksflyt er at rådgivning, myndighetsroller og tilskuddsforvaltning er samordnet og har tilstrekkelig kapasitet. Det er viktig at de til enhver tid gjeldende regler for forvaltning og saksbehandling følges, men at det vektlegges å utvikle smidige og effektive systemer for saksbehandling innenfor bevaringsprogrammene.

I prosjektets videre arbeid vil organisering og oppfølging av bevaringsstrategi og bevaringsprogram drøftes. Det leveres en egen delrapport om temaet i sluttrapport for prosjektet i desember.

13. Konklusjon

Saksbehandlingen i kirkeforvaltningen omfatter en rekke instanser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Saksbehandlingen innbefatter lovpålagte oppgaver knyttet til kulturminneloven og trossamfunnsloven og prosedyrer regulert av øvrig lov- og regelverk som er omtalt.

En opptrapping av samlede årlige tilskuddsmidler til kirkebygg vil utløse behov for å styrke kapasiteten til forvaltningen i flere instanser med økt kompetanse, flere årsverk og digitale verktøy. Dette behovet fordeler seg på ulike måter for instansene i kirkeforvaltningen som er beskrevet over.

Digitale verktøy gir muligheter for effektiv saksflyt og vil kreve et utviklingsarbeid for å kunne svare til behovene i kirkeforvaltningen.

Organisering og drift utredes videre i arbeidet med et nytt bevaringsprogram.