



Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker

Rapport 1.3

Fra: Riksantikvaren
Til: Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet
Dato: 15.6.2022
Samarbeidsparter: Riksantikvaren, Kirkerådet og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon

Behovsanalyse ressurser

Innhold

Behovsanalyse ressurser.....	1
2. Sammendrag og konklusjon	3
3. Problemstilling.....	3
4. Dagens kapasitet.....	4
4.1 Kritiske områder innenfor dagens kapasitet	5
5. Vurderinger og anbefaling.....	6
5.1 Regelverk og retningslinjer.....	6
5.2 Styrke prosjektaktørene.....	6
5.3 Effektiv saksflyt mellom instansene i forvaltningen	7
5.4 Økt eierkompetanse	7
5.5 Markedssatsning	8
6. Opptrapping og utvikling av rammeverk	8
6.1 Særlige hensyn i opptrappingsfasen	9
6.2 Koordinering av tiltak for prioriterte kirker	10
7. Konklusjon	11

1. Innledning

Barne- og familiedepartementet bestiller i oppdragsbrevet «en behovsanalyse for hva funnene fra de to analysene av markedets og forvaltningens kapasitet vil kreve av ressurser med tanke på økonomi og personell. Denne rapporten er et svar på denne bestillingen. Rapporten vurderer og gir anbefalinger om hvordan markedet, eiere og forvaltningen kan møte en økning i årlige tilskudd til istandsetting av kulturhistoriske viktige kirkebygg på henholdsvis 50, 100, 300 og 600 millioner.

2. Sammendrag og konklusjon

Konklusjonen anbefaler at markedet og kirkeforvaltningen blir styrket for å møte behovene som oppstår med et økt volum av tilskudd. Markedet som tilbyr konsulent- og håndverkstjenester, må utvikles gjennom økt kompetanse og volum. Eierne av kirkene må få økte ressurser og kompetanse slik at de kan ivareta rollen som forvalter og byggherre. Saksflyten i kirkeforvaltningen må gjøres effektiv og transparent. For eiere og forvaltning vil utvikling av digitale ressurser være et sentralt tiltak, mens et klart regelverk for tilskuddsbehandling og gode retningslinjer for antikvarisk istandsetting er andre tiltak. Samlet sett skal disse tiltakene bidra til at aktiviteten i bevaringsprogrammet skaper forutsigbarhet og transparens for markedet og eierne av kirkene.

Det vil være behov for en gradvis opptrapping av aktiviteten i bevaringsarbeidet. Med utgangspunkt i de fire foreslåtte volumene av tilskudd (50, 100, 300 og 600 mill. kr), blir det foreslått en økning til 100 mill. kr i en opptrappingsfase for deretter å øke volumet i takt med utviklingen av forutsetningene i markedet og forvaltningen.

Det kan være mulig å styre innsatsen i opptrappingsfasen mot istandsetting av middelalderkirker i stein dersom markedet, forvaltningen og eiere koordinerer prosjektering, håndverksutvikling og behandling av søknader om tilskudd som forutsatt i skisse til bevaringsprogram.

Det presiseres at de følgende vurderinger av ressursbehov bygger på at nåværende statlig ressursinnsats både til kulturminneforvaltningen/RA, bispedømmekontorene og KAs kirkebyggavdeling ligger fast. Ressursbehovene som er beregnet forutsetter å komme i tillegg til dagens nivå.

3. Problemstilling

Rapporten har til hensikt å svare på følgende spørsmål:

- Hvordan vil ressursbehovet i markedet og forvaltningen kunne bli påvirket av et økt volum av tilskudd til istandsetting?
- Hvilke forutsetninger og behov bør innfris for at markedet, eier, forvaltningen, og godkjenningmyndighetene skal kunne håndtere økt volum av tilskudd?

Rapport 1.1 og 1.2 beskriver dagens situasjon i markedet og forvaltningen. Interiør i kirkene er et eget felt som beskrives i rapport 1.6, og som får betydning for ressursbehovet..

De fire alternativene for økt volum av tilskudd er fastsatt av BFD:

1. Et årlig uttak på 50 mill. kroner
2. Et årlig uttak på 100 mill. kroner
3. Et årlig uttak på 300 mill. kroner
4. Et årlig uttak på 600 mill. kroner

Disse alternativene blir vurdert basert på beskrivelsene i rapport 1.1 og 1.2. Disse utgjøre et kunnskapsgrunnlag sammen med erfaringer innhentet fra medlemmer i arbeidsgruppen. Denne rapporten skal fortrinnsvis bruke denne kunnskapen til å vurdere fremtidige ressursbehov i markedet og forvaltningen, og peke på hvilke fagområder og arbeidsoppgaver som må prioriteres.

Dagens marked kan trolig levere større volum på noen områder uten store konsekvenser for kvalitet og pris, mens for høyt spesialiserte tjenester vil markedet trenge tid til å utvikle et tilbud for å møte etterspørselen. For ikke å bremse opp istandsettingsprosjekter på andre kulturminner, trengs det en styring av fordeling av midler til markedet.

4. Dagens kapasitet

Dagens kapasitet slik den er vurdert, viser klare områder hvor det vil mangle håndverkskompetanse fremover hvis det ikke settes i gang tiltak for å øke kapasiteten og/eller styrke kompetansen hos eksisterende håndverkere. På samme måte viser undersøkelsene at saksbehandlingskapasiteten i forvaltningen er presset og på flere områder må kapasiteten økes. Til tross for dette, gjennomføres det hvert år en rekke istandsettingsprosjekter på Den norske kirkes kirkebygg.

I rapport 1.1 vises det til at «*Kirkelige fellesråd innrapporterer årlig investeringer på kirkebygg til SSB. For 2020 ble det brukt 700 mill.kr. på vedlikehold, bygge- og anleggstjenester og nybygg. Dette er i hovedsak offentlige midler, først og fremst fra kommunene. Med fradrag for nybygg og anleggsarbeider brukes det anslagsvis 370 mill. kr årlig til istandsetting og vedlikehold av 950 verneverdige kirkebygninger.*» I tillegg har staten i perioden 2019-2022 bevilget 193 millioner i tilskuddsmidler til istandsetting og sikring av kirkebygg. Riksantikvaren har forvaltet tilskuddsordningen i nært samarbeid med KA. Oversikten under viser fordeling av tilskuddsmidler.

Runde		Bevilget
1	klimaskall	9 000 000
2	MKS klimaskall og brannsikring	20 000 000
3	Klimaskall og brannsikring	27 646 100
4	Elektrisk hovedfordeling/rørøvrer	21 279 529
4	klimaskall	47 748 520
5	utskifting elektrisk anlegg	4 394 640
5	MKS forprosjekt murverk	3 203 310
5	MKS forprosjekt slokkeanlegg	4 200 000
5	MKS klimaskall	20 487 395
6	klimaskall	6 328 834
7	forprosjekt murverk	5 380 000
7	klimaskall	23 220 000
	Sum per 16.05.2022	192 888 328

I tillegg har staten ved BFD bevilget midler siden 2005 til oppbyggingen av den nasjonale kirkebyggdatabasen og det nasjonale fagmiljøet på kirkebygg i KA. Dette inngår som en del av statens bevaringsstrategi for alle kirkebygg, inkludert fredete og verneverdige bygg. I perioden 2019-2022 har staten bevilget til sammen nærmere 50 millioner kroner til KA. Dette er dels for å videreføre drift av den digitale kunnskapslagringen av opplysninger om alle kirkebygg og gravplasser inkludert tilstandsrapporter, og dels for å understøtte de lokale kirkeeiernes forvaltningsansvar for kirkebyggene med veiledning og fagkompetanse.

Disse tallene, sammen med tall i rapport 1.1 og 1.2 viser at dagens kapasitet kan håndtere et ganske stort volum av istandsettingsprosjekter. En statlig tilskuddsordning med årlig overføring på rundt 100 millioner (med styring av fordeling av midler innenfor fagområder) vil derfor trolig kunne håndteres innenfor dagens kapasitet for markedet og med et styrket saksbehandlingsapparat som beskrevet i rapport 1.2.

Stortinget har gjennom sitt anmodningsvedtak bestemt at alle kirker med vernestatus skal inkluderes i et nytt bevaringsprogram. Basert på erfaringen med dagens tilskuddsordning, er det et potensial i markedet og forvaltningen som kan utvikles når kirkene etter 1850 blir tildelt tilskudd i fremtiden. Dette forholdet er omtalt i rapport 1.1 og blir utdypet her i rapport 1.3 under avsnittet "Opptrapping og utvikling av rammeverk".

Forvaltning av tilskudd med søknadsbehandling, rapportering og utbetaling stiller krav til økonomiforvaltning. Denne oppgaven utfører Riksantikvaren i dagens tilskuddsordning hos BFD. Med et nytt bevaringsprogram vil oppgavene øke vesentlig i omfang. En utvidet portefølje av økonomiforvaltning i fremtiden forutsetter en økning i kapasiteten til den instansen som får ansvar for driften av bevaringsprogrammet.

4.1 Kritiske områder innenfor dagens kapasitet

På tross av et relativt stort volum av tilskudd, er det ikke utarbeidet helhetlige løsninger for å styre, kvalitetssikre og effektivisere istandsettingen. De mest kritiske områdene hvor det allerede i dag trengs forsterkning kan grovt deles i tre områder;

saksbehandling, eierkompetanse og markedssatsing. Det er nødvendig at hvert område blir tilført ressurser, og for markedet betyr dette særlig flere håndverkere med kompetanse på bygningsvern. I denne rapporten vil disse beskrives som prosjektaktører i istandsettingsprosjekter generelt og bevaringsprogrammet spesielt. Tabellen under gir en oversikt over hvordan økt tiltaksvolum fordrer styrking av prosjektaktørene, da et økt volum vil øke sårbarheten i de kritiske områdene. Alle områder må styrkes for en full opptrapping på sikt.

Volum av tilskudd pr år i millioner kr	50	100	300	600
Dagens kapasitet	x			
Dagens kapasitet med spesielt tillegg for satsing på noen fagområder	x	x		
Forutsetter tiltak innenfor: Saksbehandling, Eierkompetanse, Markedssatsing	(x)	(x)	x	x

5. Vurderinger og anbefaling

Det er mange faktorer som vil påvirke hverandre innenfor markedets kapasitet. En økt satsing fra markedet vil være avhengig av en visshet om nye arbeidsoppgaver i tilstrekkelig tid fremover. Samtidig vil markedet, utdanningsinstitusjoner og fagkompetanse over tid tilpasse seg et etterspurt behov. Det vesentlige er å få satsing og kompetansebygging til å spille på lag og danne mest mulig positiv synergieffekt. Til det trengs det en styring hvor markedssatsingen og tiltaksmidler sees i sammenheng med andre avgjørende funksjoner og instanser.

5.1 Regelverk og retningslinjer

Regelverk og retningslinjer er faktorer som bidrar til å skape effektivitet og transparens i et bevaringsprogram. Økonomiforvaltningen vil ha krav til regelverk, og retningslinjer for det antikvariske arbeidet kan beskrives basert på verdier, metoder og prinsipper, men er også hjemlet i lover og forskrifter.

Tilskuddsbehandling må bygge på et eget regelverk om prioritering av tiltak, tildeling og rapportering for utbetalte tilskudd. Dette er forhold som må avklares i detaljeringen av bevaringsprogrammet, og der rapportene i fase 2 i prosjektet vil legge føringer blant annet gjennom planlagte leveranser plan og modell for prioritering (rapport 2.3) og vurdering av forpliktelser hos mottaker av tilskudd (rapport 2.4).

Antikvariske vurderinger som gjøres av forvaltningen og selve arbeidet som utføres på den enkelte kirke, må følge gode retningslinjer som er offentlige. Hvilke krav som stilles til planlegging og utførelse av tiltak på et antikvarisk grunnlag må være kjent for alle involverte instanser i kirkeforvaltningen.

5.2 Styrke prosjektaktørene

Over er det vist til at prosjektaktørene (forvaltning, kirkeiere og håndverkere/rådgivere) er sårbare ledd slik de fungerer med dagens kapasitet. Selv om sårbarheten ikke er tydelig merkbar ved lite tilskuddsvolum, øker sårbarheten proporsjonalt med økningen på tilskuddsvolum. Jo høyere tilskudd, desto mer kritisk er kapasitets- og kompetansemangler hos dagens prosjektaktører. Det vil derfor være avgjørende for et vellykket program at prosjektaktørene styrkes.

5.3 Effektiv saksflyt mellom instansene i forvaltningen

Saksflyten må være effektiv og transparent slik at risiko for uforutsette opphold blir redusert. Dette vil ha flere effekter: Sikring av kvalitet på dokumentasjon og søknad gjør at saksbehandlingen ikke stanser opp, det blir bedre utnyttelse av forvaltningsmyndighetenes kapasitet, og enklere for eier å søke og følge en søknadsprosess. Dette krever styrket bemanning i saksbehandlingsinstansene.

Bevaringsprogrammene bør ha en effektiv og god digital søknadsprosess og saksbehandling. Saksbehandlingen vil være knyttet til søknad om tilskudd, godkjenning, gjennomføring, dokumentering og rapportering. Det er vesentlig at saksflyten er sporbar og ikke består av flere ledd enn nødvendig. Saksflyten bør i tillegg være knyttet til et system som kan kommunisere med aktuelle databaser som utgjør støttefunksjoner.

Flere av partene i programarbeidet har erfaring med gjennomføring av store digitale utviklingsarbeider. KAs Kirkebyggdatabase (fra 2004) har allerede fungert som en slik støttefunksjon, da den blant annet inneholder eiendomsregisteret til Den norske kirkes eiendommer inkludert gravplasser, tilstandsvurderinger med mer. KA er i gang med en nødvendig modernisering av Kirkebyggdatabasen, som kan skape bedre integrasjon mot andre systemer og videreutvikle bruksområdet blant annet som verktøy for FDV-arbeidet i fellesrådene.

Kirkerådet har allerede ansvar for drift av interne systemer til Dnk. Andre interessenter er fylkeskommunene, og særlig ansvaret for middelaldergravplasser som de forvalter etter kulturminneloven. Riksantikvaren forvalter i tillegg de fire største middelalderbyene etter kulturminneloven.

Riksantikvaren arbeider etter en vedtatt digitaliseringsstrategi for kulturmiljøforvaltningen og har sine hovedsatsinger knyttet til kulturminnedatabasen Askeladden og publikumsversjonen Kulturminnesøk, Digisak - saksbehandlingsverktøy for kulturmiljøforvaltningen og Spor – arkiv søkfunksjon. Disse hovedsatsingene og mulige synergier knyttet til disse, må vurderes i utviklingsarbeidet for nye digitale løsninger for et nytt bevaringsprogram for kirker.

Alle instanser som har interesser i den digitale saksflyten, bør samordnes for å diskutere hvordan mulige gevinster kan hentes ut ved en felles innsats for digital utvikling. Ressurser til digital utvikling bør tilføres gjennom bevaringsprogrammet.

Riksantikvaren har som statlig forvaltningsinstans en rekke krav til offentlighet og innsyn som følger av lover og regler på området. Dette må ivaretas i utvikling av digitale verktøy for saksbehandling. Tilsvarende har Kirkerådet vedtatt at deres virksomhet følger samme krav til offentlighet som staten, noe som også gjelder de kirkelige fellesrådene i rollen som kirkeeier. Som offentlig gravplassmyndighet er de underlagt det alminnelige regelverket som gjelder offentlig forvaltning.

5.4 Økt eierkompetanse

Bevaringsprogrammene bør ha et eierperspektiv der målet er å gi eier en selvstendig rolle som byggherre. Eier skal settes i stand til å innfri programmets krav og kulturminnets behov. Fellesrådenes kapasitet og kompetanse som byggherre er veldig varierende. For noen fellesråd vil det være uproblematisk å være ansvarlig søker og prosjektleder. Andre mindre fellesråd vil ha behov for ekstern bistand for å ivareta byggherreansvaret. Jo flere fellesråd som trenger ekstern bistand, desto mer presset vil konsulentmarkedet bli. Eiers kompetanse er en vesentlig suksessfaktor, og

programmet bør utarbeide en plan for både kompetanseheving og nødvendige ressurser til dette.

Eierne har i dag lett tilgjengelig kompetanse og rådgivning gjennom det nasjonale fagmiljø for kirkebygg som er bygget opp i KA som fellesrådenes medlemsorganisasjon, finansiert av BFD. Utrulling av et bevaringsprogram vil øke behovet for dette og strategien med et rådgivningsmiljø forankret i eiernes medlemsorganisasjon bør videreføres i bevaringsprogrammet og tilføres noe mer ressurser. Slik kan ressurser og kompetanse deles mellom mange fellesråd på et sted som er kjent og innarbeidet for kirkeeierne.

5.5 Markedssatsning

Markedet slik det er definert i rapport 1.1 består av en rekke forskjellige fagområder og bedrifter. Innenfor noen områder er kompetansen god og tilfang av arbeidskraft tilstrekkelig, mens det er knapphet innenfor en rekke andre områder. Et viktig suksesskriterium vil derfor være en plan for hvordan bevaringsprogrammet skal bidra til å øke markedskapasiteten i takt med behovet som utløses av tilskuddsmidlene.

Staten vil gjennom økt tilskudd til istandsetting og sikring av kulturhistoriske viktige kirkebygg bidra til mer oppmerksomhet om betydningen av tradisjonelle håndverk og vilkårene for disse. Dette er positivt fordi det kan føre til at flere aktører (rådgivere, entreprenører, utførende håndverkere og utdanningsinstitusjoner) ønsker å satse på dette markedet.

Hvis endringene skjer uten tilstrekkelig styring og kontroll av oppdragene som utføres på kirkene, er det en risiko for redusert kvalitet på arbeid og materialer sammenliknet med dagens situasjon. Denne risikoen øker dersom eier ikke har tilstrekkelig kompetanse som bestiller og byggherre.

Det er mulig med en kombinasjon av tiltak for å redusere risiko og skape god kvalitet på håndverkstjenester. Det er viktig å påvirke utdanningsinstitusjoner slik at kompetanse om bygningsvern og tradisjonelle teknikker innenfor byggfagene ivaretas, og at rekrutteringen innenfor viktige fag øker. For håndverkere og entreprenører i markedet kan det være aktuelt med tilpassede kurs i regi av relevante kompetansesentre og andre faginstusjoner. Kirkene kan brukes som kurssteder for etterutdanning innenfor antikvarisk istandsetting og rehabilitering, og dette tilbudet kan også være for lærlinger. Kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom nasjonale og lokale miljøer bør foregå i bevaringsarbeidet.

Et effektivt bevaringsprogram er derfor betinget av flere forhold slik at gevinstene kan realiseres. Avgjørende suksesskriterier er at mest mulig av pengene tilfaller istandsetting av kulturhistoriske viktige kirkebygg, at arbeidet og prosjektene ivaretar nødvendig kvalitet, og at kompetansen og kunnskapen blir værende lokalt etter programmets slutt. Disse hensynene vil være avhengig av at programmet gjennomgår en opptrappingsfase for å utvikle nødvendige betingelser.

6. Opptrapping og utvikling av rammeverk

I et fremtidig normalår for bevaringsprogrammet er det et stort volum på istandsetting av fredete og listeførte kirkebygg. Finansieringen vil være en kombinasjon av bevilgninger over kommunale budsjetter og statlige tilskudd for de fleste prosjekter. En opptrappingsfase innebærer at volumet av tilskudd øker gradvis

over flere år frem et fastsatt maksimalt nivå. Underveis må betingelsene i markedet, forvaltningen og på eiersiden utvikles som et rammeverk. Samtidig er det vesentlig at programmet begynner å gi tilskudd raskt, da mange kommuner har utsatt tiltak på kulturhistoriske viktige kirkebygg i påvente av de nye bevaringsprogrammene. En tidlig markedssatsning er avgjørende, da markedet trenger tid til å vokse og tilpasse seg fremtidige behov.

En forsvarlig startsum kan være 100 millioner i året. Dette vil markedet og prosjektaktørene kunne tåle. For å få en god progresjon i opptrapping av volum på tilskudd foreslås en trinnvis økning fra 2024. Opptrappingsfasen kan bestå av trinnvise årlige økninger på 50-70 mill. kr. Om den årlige avsetningen kan være på 300 mill. kr fra 2026 og deretter en videre økning opp mot 600 mill. kr i et fremtidig normalår, vil først kunne vurderes basert på erfaringene i opptrappingsfasen. En full opptrapping kan bare skje når markedet, eiere og forvaltning har utviklet større kapasitet.

6.1 Særlige hensyn i opptrappingsfasen

Med bakgrunn i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål for kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. Stortingets vedtak nr.708 om istandsetting av alle middelalderkirker i stein innen 1000 års jubileet for kristningen av Norge i 2030, er det viktig at bevaringsprogrammet viser en ekstra satsing på disse byggene. Disse kirkebygningene er av våre eldste og mest sårbare bygninger og Riksantikvaren tilrår et særlig fokus på disse bygningene i oppstarten av bevaringsprogrammet. Tilstandsvurderinger bør fullfinansieres for å vise satsingen på middelalderkirker i stein.

For å imøtekomme en ønsket fordeling av midler til et bredere spekter av markedet, og for å signalisere til eierne og kommunene at programmet har startet opp, kan det fra oppstartsår bevilges midler til «gryteklare» istandsettingsprosjekter som naturlig vil kunne falle inn under bevaringsprogrammets krav. Dette er istandsettingsprosjekter som er ferdig behandlet og prosjektert, men som ikke har blitt igangsatt på grunn av manglende finansiering. Det er ikke kjent hvor mange slike prosjekter som finnes pr. i dag.

Parallelt med bevilgninger til tilstandsvurderinger og tiltak, bør det settes av en sum til administrasjon og styrking av prosjektaktørene.

- Det anbefales at en mindre andel av årlig uttak brukes til administrasjonen av programmet. Samtidig er det viktig at ikke administrasjonen er mer omfattende enn nødvendig.
- Det bør fra oppstartsåret igangsettes arbeid med å utarbeide et smidig saksbehandlersystem, og å øke eierkompetansen.
- Det bør (så tidlig som mulig) påbegynnes et arbeid med å forberede markedet (forstått som alle relevante aktører; rådgivere, håndverkere, utdanningsinstitusjoner, kompetansesenter og lignende) på bevaringsprogrammets satsingsområder. Parallelt med informasjonsarbeidet bør det utarbeides en mer konkret plan for å ruste markedet til å håndtere en økt innsats på kirkebygg.

Dette innebærer at det vil være behov for å endre prioriteringene av de ulike innsatsområdene etter hvert som ressurser bygges opp i markedet og forvaltningen, og når eierne av kirkene utvikler nye prosjekter. I begge tilfeller er det nødvendig å kunne samordne disse ressursene i en langsiktig planlegging og prioritering av tiltak innenfor bevaringsprogrammet.

Kapasiteten til saksbehandlere hos Riksantikvaren er i dag overbelastet. En økt saksmengde som følge av bevaringsprogrammet vil utløse behov for flere ressurser. 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, brannsikring mm. Det er behov for å utarbeide veiledere om brannsikringstiltak og ulike typer istandsettinger og om prosess i prosjektene.. Det er generelt stor etterspørsel etter flere veiledere fra både fylkene og tiltakshavere. Riksantikvaren ser også store fordeler ved godt veiledningsmateriale og ønsker å vektlegge dette om ressurser foreligger.

I oppdragsbrevet er det presisert at det ønskes en vurdering av Riksantikvarens ressursbehov. Dette omtales også i rapport 1.2, sammen med øvrige behov for forvaltningsressurser. Riksantikvarens ressursbehov for å administrere de to laveste anslagene for statlig årlig uttak:

- a) Et årlig uttak på 50 mill. kr: 3 årsverk som fordeler seg som 1,5 årsverk i tilskuddsforvaltning, og 1,5 årsverk i tilhørende saksbehandling.
- b) Et årlig uttak på 100 mill.kr: 5 årsverk som fordeler seg som 2 årsverk i tilskuddsforvaltning, 1,5 årsverk i tilhørende saksbehandling og 1,5 årsverk i teknisk ekspertise knyttet til brannsikring av kirker og til det 19.- 20. århundres materialbruk i kirker.

For større årlige uttak, som 300 og 600 mill.kr er det ikke mulig å gjøre noen estimater for saksbehandlingsbehovet hos instansene. Det må gjøres i forbindelse med den gradvise opptrappingen av arbeidet. Dette forholdet er begrunnet nærmere i rapport 1.1 *Analyse av markedets kapasitet*.

6.2 Koordinering av tiltak for prioriterte kirker

Rapport 1.2 *Forvaltningens kapasitet* viser at det er et mønster i dagens tilskuddsbehandling der omsøkte tiltak og utbetalte tilskudd er forholdsvis små i hver søknad. De nye bevaringsprogrammene forutsetter at prosjekter for istandsetting skal velges ut på nasjonalt nivå gjennom tildeling av tilskudd, og dette gjør det mulig å styre tildelingen av tilskudd mot prioriterte kategorier av kirker. En plan og modell for en slik prioritering av tilskudd vil bli drøftet i fase 2.

I en opptrappingsfase vil det være nødvendig å rette innsatsen mot middelalderkirker i stein for å kunne nå målet om istandsetting innen 2030. En større andel av tilskuddene kan rettes mot en helhetlig prosess for istandsetting som innebærer forprosjekter, utvikling av håndverkskompetanse, dokumentasjon, og selve bevaringstiltakene på kirkene.

En prioritering av tilskudd til middelalderkirker i stein vil gjøre at hvert omsøkte tiltak og utbetalte tilskudd kan få et større volum enn i dag. Mønsteret i tilskuddsbehandlingen kan derfor endres fra mange små til færre og mer kostnadskrevenne prosjekter.

Denne endringen i mønsteret for tildeling av tilskudd vil ikke utløse ytterligere behov for å styrke forvaltningens ressurser. Behandlingen av færre og større prosjekter kan behandles innenfor de rammene for økt kapasitet som er beskrevet over.

7. Konklusjon

Statens satsing på kulturhistoriske viktige kirkebygg må føre til at kirkebyggenes tilstand blir vesentlig bedre. På samme måte må volumet av tilskudd være av et slikt omfang at samfunnet og markedet oppfatter det som en reell satsning, og at håndverkere, rådgivere og leverandører ønsker å satse på kirkefeltet. For å bevare og utvikle kirkene som kulturminner er det avgjørende at markedet, eiere og forvaltningen samarbeider slik at kvaliteten på istandsettingen holder et høyt nivå. Dette forutsetter at programmet oppfattes som forutsigbart og transparent hos alle parter.

Forutsigbarhet handler om forventninger hos markedet og eiere av kirkene. Markedet trenger å vite at det er lønnsomt å investere i kompetanse knyttet til istandsetting av kirkebygg. Her er det en vekselvirkning mellom utvikling av markedet og volumet av tilskudd som utløser aktivitet og forventninger.

Forutsigbarhet er avgjørende for eierne som skal ta initiativ og planlegge istandsetting av kirkene. Et vellykket bevaringsprogram kan prioritere og styre innsatsen på flere områder, men er samtidig avhengig av eieren som den lokale drivkraften. Derfor må programmet tilrettelegge for at eier får tilgang til tilstrekkelig kompetanse og effektive systemer. Ved å etablere et program med økonomisk forutsigbarhet forenkler det eiers budsjettarbeid overfor kommunen.

Alle instanser i forvaltningen som behandler kirkene må koordinere sin virksomhet opp mot bevaringsprogrammet. Dette sikres gjennom god tilgang på ressurser som saksbehandlere, digitale systemer for dokumentasjon og saksflyt, og et klart regelverk for tilskuddsbehandling. Hensiktsmessige retningslinjer for antikvarisk istandsetting må utvikles. Et særskilt forhold er lovpålagte krav til arkeologiske undersøkelser som utløses ved middelaldergravplasser, og som stiller særlige krav til koordinering i forvaltningen. I sum vil alle disse tiltakene bidra til å skape forutsigbarhet og transparens som er suksessfaktorer for et nytt bevaringsprogram.

I en opptrappingsfase kan tilskudd prioriteres til middelalderkirker i stein for å kunne nå målet om istandsetting innen 2030. En slik prioritering forutsetter en koordinert tildeling av tilskudd på flere innsatsområder, og bygger på de forutsetningene som er beskrevet for utvikling av markedet, eiers kompetanse og ressurser og systemer i forvaltningen som er anbefalt i denne rapporten.