



# Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker

## Rapport 2.3

Fra: Riksantikvaren  
Til: Barne- og familiedepartementet, Klima- og miljødepartementet  
Dato: 15.12.2022  
Samarbeidsparter: Riksantikvaren, Kirkerådet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter

### **Anbefaling forpliktelser ved tilskudd**

# Innhold

<b>Anbefaling forpliktelser ved tilskudd .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Hensikt/formål.....</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Sammendrag.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Avgrensning og begreper .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Hvem er kirkeeier?.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Kommunens rolle .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Problemstilling .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1 Ordinære forpliktelser knyttet til statlige tilskudd.....</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Særskilte forpliktelser for tilskuddsmottakere i     bevaringsprogrammene.....</b>	<b>5</b>
<b>3.3 Sammenheng forpliktelser og eventuelle konsekvenser .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Mulige forpliktelser for kirkeeier på bygningsmassen .....</b>	<b>8</b>
<b>4.1 Vedtaksbaserte forpliktelser .....</b>	<b>8</b>
<b>4.2 Andre forhold.....</b>	<b>8</b>
<b>4.3 Bygging av håndverkskompetanse .....</b>	<b>9</b>
<b>4.4 Forpliktelse om et langsiktig FDV-arbeid.....</b>	<b>11</b>
<b>4.5 FDV-forpliktelser for kirkeeier .....</b>	<b>12</b>
<b>4.6 Kommunale forpliktelser .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Forpliktelser knyttet til bruk og formidling.....</b>	<b>13</b>
<b>5.1 Plan for bruk av kirkebygget.....</b>	<b>13</b>
<b>5.2 Formidling .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Konklusjon med anbefaling .....</b>	<b>15</b>
<b>6.1 Anbefaling om forpliktelser for kirkeeier og kommune .....</b>	<b>15</b>

# 1. Innledning

## 1.2 Hensikt/formål

Rapporten skal gi anbefaling om hvorvidt tilskudd til istandsetting av kirkebygg bør kreve en fremtidig forpliktelse fra kirke/kommune/kirkeeier/ antikvariske myndigheter. Det er lagt til grunn en forståelse av at fremtidig forpliktelse kan være knyttet både til de kommende istandsettingsprosjektene og til den videre forvaltningen av kirken etter fullført prosjekt. Rapporten har mer preg av drøftelse enn av klare og entydige konklusjoner, og det er hovedsakelig tilskuddsmottakers forpliktelser som er behandlet

## 1.3 Sammendrag

Rapporten drøfter spørsmålet om forpliktelser som kan knyttes til mottak av tilskuddsmidler, ut over alminnelige krav og forutsetninger som hører til tilskudd og godkjenninger av tiltak.

Det redegjøres for begrepsbruk og roller, og problemstillingen: Hvilke forpliktelser kan være aktuelle å knytte til mottak av tilskudd? Hvilke omstendigheter (fordeler og ulemper) for eier og forvaltning knytter seg til forpliktelser?

Utredningen konkluderer med at forpliktelser for kirkeeier vil kunne bidra til høyere måloppnåelse i bevaringsstrategien, men at det samtidig må unngås at det fastsettes forpliktelser som holder mange kirkeiere utenfor bevaringsprogrammets ordninger. Forpliktelser kunne medvirke til at det etableres standarder, forvaltningsskikk, rutiner og normer i denne sektoren til beste for ivaretagelsen av kirkenes kulturminneverdier..

For tiltak på kirkebygningene foreslås følgende mulige forpliktelser for kirkeeier:

Ved selve istandsettingsprosjektene i programmene bør det vurderes forpliktelser knyttet til arbeidsmiljø og HMS, til anskaffelsesprosess, til kompetansekrav og bruk av lærlinger, til finansiell forpliktelse for kommunen, til klimahensyn og utredning av klimatrusler og til formidling og tilgjengelighet.

Bevaringsprogrammet må forutsette at kirkebyggene som har mottatt tilskudd skal bringes til et stabilt ordinært vedlikeholds nivå. Det vektlegges derfor at kirkeeierne og kommunen skal forpliktes på fremtidig vedlikehold av kirkebygg som får tilskudd. For å underbygge og støtte det lokale langsiktig FDV-arbeidet bør det utarbeides en standardisert FDV-plan for hver enkelt kirke som omfattes av programmet. Det gjelder samtlige kirker i programmet, uavhengig av om de er istandsatt eller venter på istandsettelse i regi av programmet. Alle kirkeiere bør ta i bruk et felles FDV-verktøy for regelmessig kontroll, oppfølgingsplaner og dokumentasjon

En forpliktelse om å utarbeide en plan for bruk av kirken og formidling av kirken kan være et viktig grep for måloppnåelse innenfor innsatsområdene.

Det anbefales at det vurderes særskilt om brudd på fastsatte forpliktelser vil kunne medføre avkortning av tilskudd eller få andre konsekvenser for kirkeeier.

Forpliktelser for tilskuddsmottakere i bevaringsprogrammene må være rimelige i forhold til ulike fellestråds ulike forutsetninger.

## **2. Avgrensning og begreper**

Analysen vil drøfte hvilke forpliktelser som kan stilles til kirkeeier som forutsetning eller vilkår for at det gis tilskudd i det kirkebevaringsprogrammene for kulturhistorisk viktige kirkebygg. Videre vil det vurderes hvilke konsekvenser det vil kunne få hvis fastsatte forpliktelser ikke oppfylles på tilfredsstillende måte.

Anbefalingene i analysen begrenser seg til de forpliktelser som går ut over alminnelige krav for statlige tilskudd og som går ut over de forutsetninger som stilles i Riksantikvarens godkjenning av/uttalelse til tiltaket.

Hvilke forpliktelser som bør iverksettes ut over ordinære vilkår knyttet til tilskudd vil til dels avhenge av hvilken finansieringsmodell som skal benyttes for bevaringsprogrammene, og av den grunn er rapporten en drøfting og anbefaling av ulike hensyn og perspektiver som bør følges opp i arbeidet etter 2022.

### **2.1 Hvem er kirkeeier?**

Med unntak av drøyt 40 kirker i privat, statlig eller kommunalt eie, er kirkene i Den norske kirke i soknets eie. Soknet har i flersoknskommuner to organer: menighetsråd og kirkelig fellesråd. Ifølge kirkeordningen, er det kirkelige fellesrådet ansvarlig for bygging, drift og vedlikehold av kirker, og anlegg, drift og forvaltning av gravplasser (kirkeordningen, § 17, annet ledd). Kirkelig fellesråd forvalter også tilskuddsmidler til kirkelig virksomhet fra kommune eller stat. (I kommuner med ett sokn er alle disse oppgavene lagt til menighetsrådet) I de fleste tilfeller vil det derfor være kirkelig fellesråd som opptrer som kirkeeier når det gjelder fysiske tiltak på kirkebygget, og fellesrådet vil være byggherre, og vil normalt være den som er mottaker av offentlige tilskudd for tiltak på kirkebygget.

Menighetsrådene har en sentral rolle i bruken av kirkebyggene, jfr. regelverket om bruk av kirker. Som hovedansvarlig for bruk, utleie og den lokalkirkelige virksomheten for øvrig vil menighetsrådene kunne få oppgaver knyttet til bevaringsstrategiens målsettinger om formidling og tilgjengeliggjøring av kirkebyggene.

### **2.2 Kommunens rolle**

Kommunene har det finansielle ansvaret for kirkebyggene. Tilskuddet fra kommunen skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger (§ 14 i trossamfunnsloven). Kommunene er ikke kirkeeier, men som finansielt ansvarlig for drift og vedlikehold har de en avgjørende betydning for at kirkeeier kan ivareta sitt eieransvar for kirkebygg. Kommunens rolle i bevaringsprogrammet vil derfor også bli drøftet.

De drøyt 40 kirkene som har en annen eier enn soknet vil ikke bli særskilt drøftet i denne delrapporten.

## **3. Problemstilling**

Hvilke forpliktelser kan være aktuelle å knytte til mottak av tilskudd? Hvilke omstendigheter (fordeler og ulemper) for eier og forvaltning knytter seg til forpliktelser?

## **3.1 Ordinære forpliktelser knyttet til statlige tilskudd**

### **3.1.1 Generelle krav til mottakere av statlige tilskudd**

Den nasjonale kirkebevaringsstrategien er en statlig tilskuddsordning rettet mot kirkene og vil dermed være underlagt statens krav til utforming og forvaltning av tilskuddsordninger. Det statlige regelverket er fastsatt for å sikre at statlige midler blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, for at midlene blir brukt effektivt og at fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd. Disse alminnelige forpliktelsene som rettes mot mottakere av statlige tilskudd vil naturlig nok også omfatte tilskudd fra bevaringsprogrammene, og omtales ikke nærmere i delrapporten.

### **3.1.2 Premisser for godkjenning**

Ved tiltak på kirker som går ut over vanlig vedlikehold forutsettes det godkjenning fra hhv. biskop og Riksantikvaren. I saker der biskopen er godkjenningsinstans skal det foreligge uttalelse fra Riksantikvaren, for fredete kirker er det Riksantikvaren og biskopen som fatter vedtak etter hhv kulturminneloven og kirkeordningen. Vi legger til grunn at Riksantikvarens rolle ved godkjenning av tiltak på kirkebygg blir videreført, noe som bl.a. innebærer at sentrale faglige hensyn når det gjelder krav til utførelse og materialbruk på tiltak blir ivaretatt gjennom Riksantikvarens godkjenning/uttalelse. Det vil da være selvsagt at det er en forpliktelse for mottaker av tilskuddsmidler at tiltaket gjennomføres i tråd med Riksantikvarens uttalelse, bl.a. når det gjelder antikvariske retningslinjer.

## **3.2 Særskilte forpliktelser for tilskuddsmottakere i bevaringsprogrammene**

I denne analysen vurderes forpliktelser for lokal kirkeeier som går ut over både de alminnelige krav og forutsetninger som rettes til mottakere av statlige tilskudd og de forutsetninger som stilles i Riksantikvarens godkjenning/uttalelse for tiltaket.

Ytterligere forpliktelser vil være et virkemiddel for å nå de fastsatte målene for bevaringsstrategien og bevaringsprogrammene fire innsatsområder

Det foreløpige strategiske målet, formulert i tidligfase av prosjektet (rapport 1.5), «...vil være å sette i stand alle landets fredete og listeførte kirkebygg og etablere et godt og stabilt vedlikeholds nivå for disse kirkene. Gjennom dette er det ønskelig å bidra til å skape bevissthet og engasjement for kirkene og ikke minst stimulere til fortsatt bruk av bygningen». De fire innsatsområdene som beskriver hvilke oppgaver som skal vektlegges for at for at bevaringsstrategiens målsettinger skal oppnås, er:

- Bevaring
- Kunnskap og kompetanse
- Opplevelse og formidling
- Engasjement og deltagelse

Bevaringsprogrammene omfang både når det gjelder ressursbruk og langsiktighet tilsier at det bør settes tydelige rammer. Rammene skal sikre at midlene brukes mest mulig effektivt, i tråd med forutsetningene, og at det utførte arbeid har høy kvalitet. Bevaringsstrategiens formål går ut over det aktuelle fysiske tiltaket på bygget, ved at det er lagt inn formål som omhandler godt og stabilt vedlikeholds nivå, kunnskap/kompetanse, engasjement, formidling og bruk av kirkebygg. Dette

innebærer at det er grunnlag for å stille forpliktelser som går ut over selve gjennomføring av det fysiske tiltaket.

Det bør skjelnes mellom følgende:

- I. Forpliktelser som angår selve bygget og tiltak på dette
  - A. Forpliktelser som rettes til kirkeeier som byggherre når det gjelder selve gjennomføringen av tiltaket på kirkebygget (f.eks. krav om å bruk av lærlinger eller tilrettelegging for kurs)
  - B. Forpliktelse for kirkeeier når det gjelder FDV av kirkebygget etter at tiltaket er gjennomført
- II. Forpliktelser vedr. tiltak i organisasjonen og lokalsamfunnet (ikke selve bygget)
  - C. Forpliktelser for menighetsråd og andre instanser i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tiltaket på kirkebygget. For eksempel kan det stilles krav til at menighetsråd knytter til seg lokale krefter, historielag i forkant av tiltak for å kartlegge lokal historie, tidligere skikk og bruk, erfaringer fra naturhendelser som flom og ras, osv for å forberede formidling, klimatiltak osv.
  - D. Forpliktelser for menighetsråd og andre instanser etter at tiltaket er gjennomført (for eksempel bruk/tilgjengelighet til kirken)

### **3.3 Sammenheng forpliktelser og eventuelle konsekvenser**

Forpliktelser kan innebære ekstra innsats fra kirkeeier, krav til prosess eller bruk av lærlinger, tilrettelegging for kurs eller formidling etablering av FDV-planer osv. Det vil være viktig å sette opp forpliktelser som fremstår som rimelige og overkommelige for tilskuddsmottaker, samtidig som antikvariske krav og føringer følges opp nøye.

Manglende oppfyllelse av forpliktelsene må få konsekvenser. Ved utbetaling av tilskudd kan det vurderes om avkortning av tilskuddsbeløpet vil være en egnet sanksjon overfor kirkeiere som har brutt vesentlige vilkår for tilskuddet.

### **3.4 Forpliktelser som verktøy**

Langsiktige bevaringsprogrammer vil bidra til at det etableres standarder, forvaltningsskikk, rutiner og normer i denne sektoren som bidrar til å realisere de overordnede målsettingene med bevaringsstrategien. Forpliktelser knyttet til tilskudd kan være et slikt tiltak.

Ut fra drøftingen foran om ulike typer forpliktelser vil det være avgjørende at det klarlegges hvordan de ulike forpliktelsene er å forstå, hva som er grunnlaget for å stille forpliktelser, hvem forpliktelsen er rettet mot, og hva som eventuelt vil være konsekvensen av brudd på disse forpliktelsene.

#### **3.4.1 Forpliktelser som tydeliggjøring av ordinære krav og betingelser**

Mange av forpliktelsene som uttrykkes overfor lokale kirkeiere kan i realiteten innebære en klargjøring og konkretisering av de forpliktelser de allerede har som eiere og forvaltere av verneverdige kirkebygg. På denne måten kan bevaringsprogrammene bidra til økt kompetanse, bevissthet og klargjøring av ansvarsforhold og faglige standarder som er knyttet til de som er forvaltere og brukere av verneverdige kirker.

### **3.4.2 Begrensninger overfor lokal kirkeeier**

Tydelige forpliktelser kan forsterke formålene med bevaringsprogrammene, men det er også klare argumenter for å vurdere kritisk omfang og form for forpliktelser overfor kirkeeierne. I lys av avvikling av statskirkeordningen og vektleggingen på Den norske kirkes selvstendighet, bør en statlig tilskuddsordning bl.a. anerkjenne kirkens autonomi og soknet som eier av kirkebygg. Forpliktelser for lokal kirkeeier må derfor ha et tydelig saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet, og ikke være uforholdsmessig inngripende overfor lokal kirkeeier. Forpliktelsene bør bygge opp under lokal myndighet, ansvarfølelse og engasjement.

### **3.4.4 Ulike lokale forutsetninger**

De lokale kirkeeierne representerer en mangefasettert gruppe, med ulik størrelse, kompetanse, interesse, fokus og tilgjengelige ressurser. Kommunenes økonomi og engasjement for kirken vil også variere og vil kunne gi ulike forutsetninger for å etterleve fastsatte forpliktelser. Disse ulike forutsetningene blant kirkeeierne må få betydning for fastsettelse av forpliktelser. Bevaringsprogrammene bør derfor kritisk vurdere virkemiddelbruken; når kan målene oppnås best gjennom å fastsette forpliktelser, og når kan måloppnåelsen bedre oppnås gjennom å gi de lokale kirkeeierne tilgang til kompetanse, ressurser og verktøy.

Det vil være lettere å håndtere store økonomiske forskjeller mellom lokale kirkeiere hvis bevaringsprogrammene tilbyr ulike støtteordninger, veiledning og faglige ressurser som gjør det lettere å etterleve fastsatte forpliktelser

I den grad det skal fastsettes forpliktelser for lokal kirkeeier som gir ekstrakostnader eller betydelig merarbeid sammenlignet med gjennomføring av tilsvarende tiltak med lokal finansiering, bør disse ekstra vilkårene gi grunnlag for merfinansiering fra bevaringsprogrammene ut over ordinær tilskuddsandel. Ordninger der det følger penger med bestemte forpliktelser vil gjøre det lettere å fastsette forpliktelser som går ut over gjeldende lov-/regelverk, men som likevel kan være sentrale for å realisere målsettingene i bevaringsstrategien.

### **3.4.5 Forpliktelser for menighetsrådene**

Flere mulige forpliktelser som angår bruken og formidlingen av kirkene angår i stor grad menighetsrådene. Det er menighetsrådene som tar stilling til bruk og utleie av kirkene, og de er sentrale når det gjelder ulike typer aktiviteter og arrangementer i kirkene. Både kirkelig fellesråd og menighetsråd opptrer på vegne av sognet, men de står ikke i et over-/underordnet forhold til hverandre. Det vil være kirkelig fellesråd som byggherre som normalt vil være avtalepart for mottak av tilskudd. Kirkelig fellesråd kan imidlertid ikke påta seg en forpliktelse på menighetsrådets vegne, eller forplikte menighetsrådet i kraft av inngått avtale mellom fellesråd og tilskuddsforvalter.

Det er derfor en særlig utfordring å gjennomtenke hvordan menighetsrådet kan forpliktes som en del av et vedtak om tilskudd til kirkelig fellesråd. Forholdet mellom fellesråd og menighetsråd tilsier at fellesrådet inviterer de(t) aktuelle menighetsråd inn i arbeidet i forberedelsesfasen for et prosjekt, og at menighetsrådene er innforstått med hvilke forpliktelser de må påregne hvis deres kirke mottar tilskudd. Kirkerådet kan vurdere om det vil være aktuelt å utvikle et kirkelig regelverk som klargjør grunnlaget for eventuelle formelle forpliktelse for menighetsrådene i forbindelse med bevaringsstrategien.

## **4. Mulige forpliktelser for kirkeeier på bygningsmassen**

### **4.1 Vedtaksbaserte forpliktelser**

#### **4.1.1 Forpliktelser knyttet til istandsettingsarbeidene**

Vi legger til grunn at Riksantikvarens og biskopens godkjenning av tiltak på fredete bygg, og biskopens godkjenning etter Riksantikvarens uttalelse for listeførte kirkebygg fastsetter de sentrale rammene for forpliktelsene når det gjelder utførelse, materialvalg mv. Ved tildeling av midler vil det være grunnlag for å tydeliggjøre disse forpliktelsene, og eventuelt klargjøre konsekvenser ved brudd med disse forutsetningene. I Riksantikvarens tilskuddsordning til klimaskallsikring av kirkebygg i 2022 understrekes det at tilskudd forutsetter at alle nødvendige tillatelser mv er på plass før tiltaket igangsettes. I tillegg pekes det på nødvendigheten av å følge de antikvariske retningslinjene mv<sup>1</sup>.

I tillegg til forpliktelsene for gjennomføring i tråd med antikvariske prinsipper mv kan lokale kirkeiere forpliktes på visse tiltak knyttet til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid av tiltaket på kirkebygget. Dette kan f.eks. være tilstandsvurderinger, forprosjektering, dokumentasjon mv.

### **4.2 Andre forhold**

#### **4.2.1 Bærekraftsmålene og klima**

Det bør vurderes om det skal legges inn forpliktelser når det gjelder bærekraftsmålene i gjennomføring av prosjekter som mottar tilskudd. To hensyn vil være særlig aktuelle knyttet til gjennomføring av tiltak på kirkebygg: Miljø/ansvarlig produksjon og anstendig arbeid. I tillegg er det grunn til særlig oppmerksomhet på klimaendringer.

Bærekraftsmålene om miljø/ansvarlig produksjon utfordrer til en helhetlig vurdering av fotavtrykk og utslipp både på de tiltakene som gjennomføres på kirkebyggene, og

---

<sup>1 1</sup> I malen for tilsagnsbrev til lokal kirkeeier for tilskudd til klimasikring står det bl.a. følgende:

*Ved reparasjon og istandsettingsarbeider skal det brukes materialer og teknikker som er tilsvarende de man finner på kirken i dag, og som er tradisjonelt forankret.*

*Utførende firma skal oppgi formell kompetanse og referanseprosjekter med kontaktinformasjon. Håndverkerne skal ha fagskolepoeng eller studiepoeng innen praktisk bygningsvern eller kunne dokumentere tilsvarende realkompetanse. Generelt skal det stilles krav til at håndverkerne har deltatt i minst tre prosjekter tidligere med tilsvarende arbeidsoppgaver. Lærlinger eller andre under kompetanseoppbygging skal følges opp kontinuerlig under arbeidet. Sentrale fagpersoner og byggeplasseleder i utførende firma må beherske norsk for å kunne diskutere kvaliteten ved utførelsen.*

*Dersom det oppstår tvil om planlagte tiltak eller utførelser vil være i overensstemmelse med antikvariske retningslinjer, skal dere kontakte Riksantikvaren. Dersom retningslinjene ikke følges kan dette få som konsekvens at tilskuddet kun delvis eller ikke blir utbetalt.*



for tiltak for at driften av kirkebyggene blir mer bærekraftig. Disse hensynene må avveies og balanseres opp mot de enkelte kirkebyggenes kulturhistorisk verdi. Regjeringens klimamål om redusert klimautslipp bør også inngå som retningsgivende for tiltak på kirkebygg som mottar tilskudd. Energibruk til drift og vedlikehold av kirkebygg utgjør en vesentlig del av Den norske kirkes klimaavtrykk.

Det er ulike måter å vurdere fotavtrykk og klimagassutslipp knyttet til tiltak på bygg. En standard for beregning av klimagassutslipp for bygg (NS 3720) kan være aktuell, men det vil være behov for tilpasninger dersom denne skal tas i bruk på kulturhistorisk verdifulle kirker. Det er derfor behov for en grundigere vurdering av hvordan miljø- og klimahensyn skal ivaretas i bevaringsprogrammene.

Kirkeeierne kan ved større kontrakter forpliktes på å bruke anskaffelsesregelverkets adgang til å stille krav til at miljøbelastningen skal reduseres og klimavennlige løsninger skal fremmes.

#### **4.2.2 Bransjestandard for arbeidsforhold og HMS**

Bruk av bransjestandarder har en positiv effekt mht sosial dumping, arbeidslivskriminalitet, og ha en positiv effekt knyttet til kvalitetssikring. Det bør initieres en egen prosess for å få utviklet egne bransjestandarder blant kirkeeierne selv som kan regulere denne type spørsmål i arbeidet med anskaffelseskontrakter med leverandører.

#### **4.2.3 Klimaendringer**

Klimaendringer fører til mer ekstremvær som vil gi økt risiko for naturskade på kirkebygg, slik som flom, snøskred, jordskred og ras. Økt nedbør og et fuktigere klima vil også kunne gi økt risiko for mer råte og annen nedbrytning og skade. Det bør vurderes om kirkeeierne kan forpliktes f.eks. på gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser av kirker som skal få tilskudd, og finansiering av relevante skadeforebyggende tiltak bør inngå i prosjekter som får tilskudd.

#### **4.2.4 Tilgjengelighet**

Tilgjengelighet handler både om universell tilgjengelighet av bygg og tjenester, men omhandler også tilgjengelighet til kunnskap og opplevelse av kirkebygget og kirkestedet. Dette er en forpliktelse som kirkeeierne allerede har. Tilgjengelighet er avgjørende for både bruk og formidling av kulturminnene. Tilgjengelighet kan legges inn som eget punkt i prosjektbeskrivelsene, på samme måte som mål om oppfyllelse av bærekraftsmålene. Det kan vurderes om det skal uttrykkes slike krav og forventninger enda mer eksplisitt og vurdere det som vilkår for tildeling. Slik kan det skapes synergier mellom lovkrav og forpliktelser i programmene for bedret måloppnåelse på området.

### **4.3 Bygging av håndverkskompetanse**

Tilgang på riktig og tilstrekkelig kompetanse innen ulike håndverksfag er en av de kritiske faktorene for at bevaringsstrategien skal oppnå de overordnede målene. Erfaring både fra fellesrådene og mer generelt fra bygg- og anleggsbransjen er at tilgangen på kompetanse knyttet til tradisjonelt håndverk og bygningsvern er begrenset, og at det derfor kan være vanskelig å få tak i riktig kompetanse til tiltak på kirkebygg med store kulturminneverdier. Det er derfor ønskelig at bevaringsstrategien på ulike måter, og overfor ulike aktører, bidrar til at markedet stilles i stand til å møte det fremtidige behovet innenfor ulike tradisjonshåndverk.

#### **4.3.1 Anskaffelser/kontrakter som virkemiddel for kompetanseheving**

Selv om det vil være de nasjonale tiltakene som vil være mest avgjørende for styrking av håndverksfagene, så stilles det krav til lokale kirkeiere knyttet til prosjektering, anskaffelse og gjennomføring av kontrakter for tiltak på kirkebygg.

For håndverksfag med begrenset tilgang på kompetanse kan det være relevant å slippe til utøvere med kortere erfaring og/eller d nyetablerte. Siden arbeid på kirkelige kulturminner er kritisk arbeid, vil oppdragsgiver søke etter de med mest kompetanse og lengst erfaring. Dette kan komme i konflikt med ønsket om å utvikle markedet. Det er derfor nødvendig at oppdragsgivere ikke setter så strenge krav til leverandører/entreprenører at det ikke er mulig for nye å komme inn på markedet. Svakere kompetanse må kompenseres med tettere oppfølging/veiledning for å oppnå ønsket kvalitet. Det er i tillegg nødvendig at bevaringsprogrammene utvikler ordninger som balanserer behovet for at den beste kompetansen benyttes i de løpende prosjektene, samtidig som ordningene bidrar til langsiktig heving av kompetanse og kapasitet blant leverandørene.

#### **4.3.2 Forpliktelse til bruk av lærlinger**

Et annet aktuelt tiltak for å styrke håndverksfagene vil være å stille krav om bruk av lærlinger. Et krav om lærlinger vil ha begrenset betydning for et enkelte tiltak, men kan være et bidrag for å styrke den framtidige tilgangen på fagkompetanse i sektoren. Det er imidlertid avgjørende at kravet står i samsvar med oppdragets omfang og at kravet er begrunnet for å oppfylle bl.a. kravene som stilles i anskaffelsesregelverket.

En forpliktelse om at lokal oppdragsgiver/kirkeier skal kreve at leverandør skal bruke lærlinger vil kunne være fordyrende eller begrense tilgangen på leverandører for det enkelte oppdrag. Gevinsten vil være langsiktig, og gevinsten vil kunne tjene kirkeierne samlet hvis det bidrar til samlet bedre tilgang på nødvendig håndverkskompetanse. Siden dette vil være en forpliktelse som primært har en langsiktig og kollektiv gevinst, vil det være rimelig at eventuelle ekstrakostnader knyttet til et slikt krav kan gi større statlig tilskuddsandel til lokal kirkeier/oppdragsgiver.

#### **4.3.3 Anskaffelsesregelverket**

Regelverket for offentlige anskaffelser har i dag bestemmelser som sier det skal stilles krav om at leverandøren er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten dersom det er definert et særlig behov for læreplasser, jfr. lov om offentlige anskaffelser § 7. Hensikten med disse bestemmelsene er bl.a. å sikre tilstrekkelig antall læreplasser og tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev. Krav til bruk av lærlinger etter anskaffelsesregelverket er ikke absolutt, men gjelder bare for kontrakter som overstiger 1,4/2,2 MNOK (statlige/andre) og med varighet over 3 måneder.

#### **4.3.4 Krav om lærlinger innenfor tradisjonshåndverk**

Innenfor tradisjonshåndverk er det behov for å kritisk vurdere hvordan bevaringsprogrammene skal fastsette rammer for bruk av lærlinger som styrker tilgangen på relevant håndverkkompetanse. Økt tilgang på relevant fagkompetanse må trolig skje gjennom andre tiltak enn ved å stille bestemte krav om bruk av lærlinger.

## **4.4 Forpliktelse om et langsiktig FDV-arbeid**

### **4.4.1 Profesjonell forvaltning som strategisk mål**

FDV er en forkortelse for forvaltning, drift og vedlikehold, og brukes om de aktiviteter og kostnader som er knyttet til bygg og anlegg etter at bygget er ferdigstilt. Det er vanlig å skille mellom forebyggende og løpende vedlikehold. Det forebyggende vedlikeholdet (også kalt verdibevarende) utføres periodisk for å hindre forfall som følge av normal slitasje og alder. Løpende vedlikehold håndterer hendelser som følge av for eksempel uvær, skader eller hærverk.

Bevaringsstrategien overordnede strategiske mål er bl.a. at de fredete og listeførte kirkebyggene skal ha et godt og stabilt vedlikeholds nivå. For å oppfylle målet vil det være avgjørende at tiltak og ordninger støtter opp under og forsterker et godt og langsiktig FDV-arbeid ved den enkelte kirke.

### **4.4.2 Ansvar for FDV for kirkebygg**

Kirkeordning for Den norske kirke stadfester at FDV-ansvaret for kirkebyggene er gitt kirkelig fellesråd, jfr. § 17, annet ledd "Kirkelig fellesråd er ansvarlig for bygging, drift og vedlikehold av kirker". Vi legger derfor til grunn at fellesrådet som forvalter av fredete og verneverdige kirkebygg allerede har en forpliktelse til å drive et forsvarlig vedlikehold av bygget. Det finansielle ansvaret for kirkevedlikeholdet er etter trossamfunnslovens § 14, annet ledd gitt til kommunen "*Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger*".

### **4.4.3 Hovedutfordringer FDV**

Hovedutfordringen er at dagens tilskuddsnivå fra mange kommunene ikke er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig nivå for FDV-arbeid på kirkebyggene. Et lavt kommunalt tilskuddsnivå vil over tid medføre at fellesrådet ikke har tilstrekkelig med årlige midler til å gjennomføre et forebyggende og løpende vedlikehold som opprettholder kirkebyggets tilstand og forebygger skader og begrenser nedbryting. I tillegg kan fellesrådenes kompetanse og kapasitet innen byggforvaltning være varierende. Det er ofte svake rutiner på jevnlig kontroll og gjennomgang av kirkebyggene. Mange kirkebygg har fått store skader som har utviklet seg gjennom år før de ble oppdaget, og som kunne vært oppdaget og avverget gjennom enkle rutiner som enhver kirkeeier har råd til.

### **4.4.4 FDV som en del av bevaringsprogrammene**

Bevaringsprogrammene bør ha en særlig oppmerksomhet på god oppfølging etter at nødvendige istandsettingsarbeid er fullført. En oppfølgingsplan for vedlikehold etter gjennomført prosjekt er avgjørende for den videre forvaltningen av kirkebyggene, og det er nødvendig at eier er tett koblet på denne prosessen.

Forventninger og forpliktelser til et stabilt og langsiktig FDV-arbeid må tydeliggjøres for de som mottar tilskuddsmidler. Dette innebærer at tilskuddsmottakere ikke bare forplikter seg til å gjennomføre selve tiltakene i tråd med forutsetningene, men at de også bekrefter sine forpliktelser til å sikre og bevare de verdiene som er tilført bygget i årene etter at tiltaket er fullført. I tillegg bør det avklares på hvilken måte kommunens finansielle ansvar for et godt og stabilt vedlikeholds nivå kan tydeliggjøres. Klimaendringer medfører økt behov for både beredskapsmessige og

forebyggende tiltak for å unngå naturskade på kirkebyggene, og dette bør inngå i et forsvarlig FDV-arbeid.

#### **4.4.5 FDV-plan og FDV-verktøy**

En FDV-plan gir en mer detaljert beskrivelse av forebyggende og løpende vedlikeholdstiltak som må gjøres for å sikre et godt og stabilt vedlikeholds nivå. Det er utviklet flere IKT-verktøy for utarbeidelse og gjennomføring av FDV-plan. Et digitalt FDV-system gir eiendomsforvalteren full oversikt og kontroll over FDV-dokumentasjon, avvik og aktiviteter i bygget og bidrar på til økt effektivitet og kvalitet i de fysiske arbeidsprosessene på bygget.

Et digitalt FDV-verktøy må knyttes opp mot et eiendomssystem. Kirkebyggdatabasen er et slikt eiendomssystem, og i forbindelse med rehabiliteringen av ny database planlegges det at den også skal inneholde FDV-funksjoner spesielt tilpasset kirkebygg. Det bør derfor vurderes om Kirkebyggdatabasens FDV-løsning kan fungere som et verktøy for oppfølgingsplaner lokalt etter gjennomførte prosjekter, med mulighet for nasjonal rapportering.

#### **4.5 FDV-forpliktelser for kirkeeier**

For å konkretisere hva det innebærer av løpende tiltak for å opprettholde byggets vedlikeholdstilstand, vil vi foreslå at det blir obligatorisk for kirkeeier at det utarbeides en standardisert FDV-plan for hver enkelt kirke som omfattes av programmene. Planen vil beskrive rutiner og tiltak som skal gjøres regelmessig og planmessig, og omtaler rutiner for ettersyn og kontroll som sikrer at mulige mangler og skader blir oppdaget tidlig. FDV-planen vil konkretisere hva en ansvarlig forvaltning av fredete og verneverdige kirkebygg innebærer. Kirkeeier må forpliktes til å følge FDV-planen for det enkelte bygg. En tilpasset FDV-plan dokumenterer også budsjettbehovet for å sikre et godt og stabilt vedlikeholds nivå.

Bevaringsprogrammene kan forutsette at kirkebyggene som har mottatt tilskudd og er satt i stand, skal ha så framtidig stabilt vedlikeholds nivå som mulig. Dette forutsetter periodisk tilsyn og kontroll for å avdekke og rette mangler og småskader for å forhindre at disse skal føre til større skader for bygningen. Skadenes konsekvensgrad (KG) må derfor vurderes parallelt med tilstandsgraden. Utgiftene til å utarbeide slike FDV-planer for den enkelte kirke kan med fordel delfinansieres av midler fra bevaringsprogrammene. Sentralt bidrag til FDV-planer og FDV-system vil gjøre det lettere å forplikte de lokale kirkeeierne til å bruke FDV-systemet som et felles verktøy, noe som bl.a. vil gi bedre dokumentasjon over status og utfordringer på feltet.

#### **4.6 Kommunale forpliktelser**

I lys av kommunenes finansielle ansvar for kirkebyggene iht. trossamfunnslovens § 14 vil det være grunnlag for å uttrykke tydelige finansielle forpliktelser til vedkommende kommune når det ytes betydelige tilskudd til kirkebygg fra bevaringsprogrammene. Forpliktelsene som uttrykkes overfor kommunene vil i stor grad være en konkretisering og tydeliggjøring av kommunenes eksisterende finansielle ansvar for at fellestrådet har de midler som er nødvendig for et forsvarlig nivå innen FDV for kirkebygg.

Bevaringsprogrammene bør vurdere å avtalefeste forpliktelser med kommunen langs tre spor:

1. En kommunal finansieringsandel av totalprosjektet, som skal balansere et statlig og kirkelig ansvar for det antikvariske, og kommunens ansvar for vedlikehold.
2. Dersom prosjektet bringer kirkebygget til ønsket tilstands- og konsekvensgrad (TG og KG), vil det kunne avtales med kommunen en forpliktelse til å opprettholde bygget på denne tilstandsgraden. En forutsigbarhet på hva et slikt ansvar vil innebære for kommunen forutsetter et velfungerende FDV-system som kan synliggjøre og sannsynliggjøre størrelse og tidspunkt for kostnader.
3. Når en plan for formidling av historie og antikvariske verdier foreligger, kan det være aktuelt å forplikte kommunen gjennom avtale til å delta og bidra i denne formidlingen.

Det vil være noen konsekvenser av krav til kommunale forpliktelser som må drøftes og konkluderes. For det første kan det være kommuner som ikke vil eller kan bidra som forutsatt. Vil det da kunne tenkes andre bidrag fra kommunen enn penger? Det kan være «naturalytelser» som bruk av kommunal arbeidskraft, maskiner m.m., og vil det være mulig sammen med fellestråd å lage «dugnader» eller annen aktivitet som blir prissatt og inngår i kommunens bidrag. For det andre kan det være en motsetning mellom en høy kulturminneverdi ved et kirkebygg, og lav kommunal betalingssevne. Det bør ses nærmere på hvordan dette kan løses slik at det ikke uthuler det kommunale finansieringsansvaret, og skaper presedens for dette.

## **5. Forpliktelser knyttet til bruk og formidling**

### **5.1 Plan for bruk av kirkebygget**

Kirker er i utgangspunktet bygget til bruk for menigheten/sognet, og byggets formål er primært knyttet til gudstjenester, kirkelige handlinger, konserter og andre aktiviteter/trosutøvelse. Her samles svært mange i lokalsamfunnet for å markere sine livsriter: dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd. I tillegg har kirker store kulturminneverdier, kulturhistoriske kvaliteter og en betydning for flere enn kirkens medlemmer. Denne brede tilnærmingen til kirkebygget kommer bl.a. til uttrykk i Kirkemøtets vedtatte kulturarvsstrategi. Her omtales bl.a. følgende mål for den kirkelige kulturarvstrategien:

- Den kirkelige kulturarven tilhører fellesskapet og lokalsamfunnene og verdsettes som sentrale kilder til glede, innsikt og forståelse av Norges ide- og samfunnshistorie
- Kirkesteder med kirkebygg og kirkegårder er åpne, tilgjengelige og i aktiv bruk
- Den norske kirke har et aktivt eierskap til sin historie og materielle kulturarv og bygger opp og formidler kunnskap om denne arven
- Formidling av kulturarven er en integrert del av gudstjenesteliv og kirkelige handlinger, undervisning og diakoni.

For å kunne opprettholde kirkebyggets sammensatte funksjon og betydning og samtidig ivareta byggenes kulturminneverdier er det ønskelig med en overordnet plan for bruk av kirkebygget.

En plan for bruk av kirkebygget handler i denne sammenhengen bl.a. om tilgjengelighet til kulturminnet. Det handler også om innholdet i formidlingen, og det

drøftes nedenfor i pkt 4.2. Plan for bruk av kirken og formidling av kulturminnet kan knyttes til bevaringsprogrammernes innsatsområder.

Et viktig vilkår for tilgjengelighet til kulturminnet vil være graden av åpne kirker ut over bruken ved kirkelige handlinger mv. Det har de siste årene vært satset mye på «åpne kirker» som gir mulighet for å kunne gå innom en kirke for ro og stillhet, lystenning mv. eller for å oppleve kunsten og arkitekturen. Noen steder er det også tilbud om musikk, samtale eller at åpne kirker inngår som en del av et pilgrimsopplegg. Det vil være viktig å videreutvikle «åpne kirker» som et konsept, slik at tilhørighet og «eierskapet» til kulturminnene blir bredt.

Økt åpenhet gir behov for sikrings- og verdibergingsplaner. Her vil også teknologi kunne bidra til gode løsninger. Det er en naturlig spenning mellom åpne kirker, og et sikret kulturminne. Hvordan kan man gjennom låssystemer og andre rutiner gjøre terskelen så lav som mulig for at de som ønsker kommer inn i kirken? Prosjektet «Meråpent bibliotek» bruker Rfid-brikker til selvbetjent og videoovervåket adgang til bibliotek ut over ordinær åpningstid. Det kan vurderes å gjøre slike løsninger tjenlige innenfor prosjektets rammer.

Et annet område som vil kunne bedre tilgjengeligheten er å kvalifisere kirker som kultur- og konsertarenaer, både teknisk og profesjonelt bemannet som kulturscene innenfor de rammer som kulturhistorisk verdifulle kirker setter.

## **5.2 Formidling**

Formidling av den kirkelige kulturarven vil være en viktig del av bevaringsstrategien, både for å fortelle om hva som gjøres i bevaringsarbeidet, men også for å skape en bevissthet om kirkebyggets kulturminneverdier og dets betydning.

Formidlingen av kulturarven kan knyttes direkte opp til bevaringsarbeidet. Gjennom målrettet formidling kan den kirkelige kulturarven bidra både til kunnskapsutvikling og økt engasjement for temaet innad i kirken, ved å knytte kirkens materielle kulturarv til den immaterielle siden ved trosutøvelsen.

Formidling av kirkelig kulturarv kan også være en egen aktivitet som kirken kan tilby, for eksempel som et tilbud i Åpen kirke, eller knyttet til kulturarrangementer i lokalmiljøet. Samarbeid med ulike lokale lag og foreninger, skoler og kulturinstitusjoner vil derfor være sentralt i et slikt lokalt formidlingsarbeid.

Formidlingen kan på denne måten både bidra til å styrke og skape engasjement i lokalmiljøet rundt bevaring av den rike kulturarven som kirkene representerer.

Formidling er et særskilt fokusområde for bevaringsprogrammene, som i samspill med lokale kirkeiere dokumenterer prosess, bygg og gjenstander. God formidling i forbindelse med istandsetting av kirkene, danner grunnlag for videre formidling av kulturarven etter at istandsettingen er gjennomført. På denne måten vil kirkeier bli utfordret til å ha en formidlingsplan for sin kirke, samtidig som programmene kan overføre beste praksis mellom kirkeiere, utvikle felles dokumentasjon, beskrivelser og formidlingsmateriell, samt vurdere behovet for forskning på feltet.

## **5.3 Forutsetninger for å oppfylle forpliktelser**

Det vil oppstå en rekke utfordringer i kirkebevaringsprogrammene, hvor flere hensyn vil kunne oppleves som motstridende, og kanskje også være det. Dersom bevaringsstrategien vil mye og kirkeier ikke ser det samme behovet, vil det få konsekvenser for planlegging og gjennomføring av istandsettingsprosjektene. Derfor blir det viktig at sentrale hensyn holdes høyt og «oppleves ufravikelige», samtidig

som programmene må være fleksibelt og omstillingsdyktig i møte med virkeligheten og de utfordringene som vil komme over en relativt lang gjennomføringsperiode. Det gjelder både for hvert istandsettingsprosjekt, og for gjennomføringen av hele bevaringsstrategien.

Noen kirkeiere er svært langt fremme når det gjelder kompetanse, kapasitet og økonomi, mens andre kirkeiere vil slite med dette. Derfor blir det viktig at bevaringsprogrammene bidrar til å bygge nettverk, stimulerer til kompetansebygging. Det vil være et potensiale i å utvikle nettverk hvor noen kan gjøre oppgaver på vegne av andre i nettverket. På den måten vil kirkeierne bygge kapasitet og kompetanse, og samtidig redusere sårbarhet ved mange og små enheter. Utvikling av innhold i FDV-system og plan for formidling vil kunne omfattes av en slik oppgavedeling.

## **6. Konklusjon med anbefaling**

Forpliktelser for tilskuddsmottakere i bevaringsprogrammene vil kunne medvirke til at det etableres standarder, forvaltningsskikk, rutiner og normer i kirkeforvaltningen som bidrar til å realisere de overordnede målsettingene med bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker. I tråd med programmets forutsetninger om å bygge opp økt eierkompetanse, bør det tidlig i programmet isteden initieres en prosess som tilrettelegger for at eierne selv utvikler gode bransjestandarder for bevaringsarbeidet. Det sikrer langt bedre forankring og eierskap til de mål og verdier slike standarder har som formål å fremme og vil også være bedre i tråd med de generelle mål for bevaringsprogrammet som helhet.

I den grad det skal rettes forpliktelser overfor lokal kirkeier som gir ekstrakostnader eller betydelig merarbeid sammenlignet med gjennomføring av tilsvarende tiltak med lokal finansiering, bør det vurderes om disse ekstra vilkårene skal gi grunnlag for merfinansiering fra bevaringsprogrammet ut over ordinær tilskuddsandel.

### **6.1 Anbefaling om forpliktelser for kirkeier og kommune**

For tiltak på selve bygget foreslås følgende mulige forpliktelser for kirkeier:

Ved selve istandsettingsprosjektene i programmene bør det vurderes forpliktelser knyttet til arbeidsmiljø og HMS, til anskaffelsesprosess, til kompetansekrav og bruk av lærlinger, til finansiell forpliktelse for kommunen, til klimahensyn og utredning av klimatrusler og til formidling og tilgjengelighet.

Bevaringsprogrammet må forutsette at kirkebyggene som har mottatt tilskudd skal bringes til et stabilt ordinært vedlikeholds nivå. Det vektlegges derfor at kirkeierne og kommunen skal forpliktes på fremtidig vedlikehold av kirkebygg som får tilskudd. For å underbygge og støtte det lokale langsiktig FDV-arbeidet bør det utarbeides en standardisert FDV-plan for hver enkelt kirke som omfattes av programmet. Det gjelder samtlige kirker i programmet, uavhengig av om de er istandsatt eller venter på istandsettelse i regi av programmet. Alle kirkeiere bør ta i bruk et felles FDV-verktøy for regelmessig kontroll, oppfølgingsplaner og dokumentasjon.

En forpliktelse om å utarbeide en plan for bruk av kirken og formidling av kirken kan være et viktig grep for måloppnåelse innenfor innsatsområdene.

Det anbefales at det vurderes særskilt om det kan være grunnlag for at brudd på fastsatte forpliktelser vil kunne medføre avkorting av tilskudd eller få andre konsekvenser for kirkeeier.

Forpliktelser for tilskuddsmottakere i bevaringsprogrammene må være rimelige i forhold til ulike fellesråds ulike forutsetninger.