



Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker

Rapport 2.4

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

Anbefaling om innretning av bevaringsarbeidet – bevaringsstrategi for kulturhistorisk viktige kirkebygg

Innhold

Anbefaling om innretning av bevaringsarbeidet – bevaringsstrategi for kulturhistorisk viktige kirkebygg.....	1
1. Innledning og avgrensinger.....	3
1.1 Sammendrag	3
1.2 Begrepsbruk og forbehold.....	4
2. Struktur og innhold i anbefalt bevaringsstrategi	4
2.1 Hovedutfordringer	5
2.2 Lovmessige krav og føringer	6
2.3 Foreslåtte mål	7
2.4 Aktører, roller og ansvar	7
3. Forholdet mellom den anbefalte bevaringsstrategien og bevaringsprogrammene	8
3.1 Organisering og styring av bevaringsprogrammene	8
3.2 Vurdering og anbefaling av styringsmodell.....	16
4. Utforming av programmene - innsatsområder	17
4.1 Innsatsområde 1 – Bevaring.....	18
4.2 Innsatsområde 2 – Kunnskap og kompetanse	20
4.3 Innsatsområde 3 – Opplevelse og formidling.....	22
4.4 Innsatsområde 4 – Engasjement og deltakelse.....	23
5. Rammevilkår for drift.....	24
5.1 Saksflytsystem	24
5.2 FDV-verktøy.....	24
5.3 Digitale tegninger over kirkebyggene i programmet	25
5.4 Veiledere, standarder og andre verktøy.....	25
6. Rapportering og evaluering.....	25
7. Sammendrag og konklusjon.....	25

1. Innledning og avgrensinger

Rapporten er en anbefaling om hvordan arbeidet med bevaring av kulturhistorisk verdifulle kirker kan innrettes. Med kulturhistorisk viktige kirkebygg menes alle fredete og listeførte kirker i landet, uavhengig av eierskap. Anbefalingen bygger på resultatene fra utredningens øvrige rapporter og er justert mot Den norske kirkes kunnskap og interesser, blant annet kirkens egen kulturarvstrategi. I tråd med oppdraget er det også gjort en vurdering av hvordan den anbefalte innretningen vil kunne bidra til måloppnåelse for nasjonale mål for kulturmiljøpolitikken.

Meld. St. 29 (2018-2019) *Opplysningsvesenets fond* 14. april 2020 og Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål for kulturmiljøpolitikken –Engasjement, bærekraft og mangfold* 10. juni 2020 gir sammen med oppdragsbrevet fra Barne- og familiedepartementet (BFD) av 20.12.2021 en rekke rammebetingelser for rapporten. Stortingsvedtakene ber regjeringen om å rette en særlig innsats mot å ivareta og utbedre kulturhistorisk viktige kirker. Det gis ikke entydige føringer for innretningen av arbeidet, men innsatsen skal omfatte et mangfold av kulturhistorisk viktige kirkebygg, herunder middelalderkirker, og skal gjennomføres i samråd med kirkelige instanser, antikvariske myndigheter med flere.

1.1 Sammendrag

Denne rapporten anbefaler at bevaringsarbeidet struktureres som en bevaringsstrategi med tre bevaringsprogrammer som igjen består av fire tverrgående innsatsområder hver (Figur 1).



Figur 1: Den foreslåtte struktureringen av bevaringsarbeidet med bevaringsstrategi, tre bevaringsprogrammer og de fire innsatsområdene

Den anbefalte innretningen av bevaringsarbeidet tar hensyn til overordnede strategiske mål som er felles for hele feltet i bevaringsarbeidet for kirkene. Samtidig gir innretningen mulighet til å spesifisere og prioritere innsatsen mot bestemte kategorier av kirker, gjennom hvert bevaringsprogram med sine innsatsområder.

Inndelingen av kirker i tre bevaringsprogrammer er basert på hvilke utfordringer som kan være felles innenfor hver kategori. For hvert av bevaringsprogrammene bør

det i det videre arbeidet fastsettes resultatmål for de fire innsatsområdene: bevaring (istandsetting og sikring), kunnskap og kompetanse, opplevelse og formidling og engasjement og deltakelse. Ressurser til hvert av innsatsområdene fordeles ut fra hvert enkelt programs behov.

Den foreslåtte **strategien** for kulturhistorisk verdifulle kirker fastsetter de langsiktige målene og setter overordnet retning for arbeidet med istandsetting av kulturhistorisk verdifulle kirker. Strategien beskriver videre de ytre rammene for bevaringsprogrammene i form av politiske føringer og lovkrav, og den skal bidra til effektiv gjennomføring og oppfølging av bevaringsprogrammene. Strategiens foreslåtte innhold omtales nærmere i kapittel 2 denne rapporten.

De anbefalte **bevaringsprogrammene** konkretiserer og avgrenser den anbefalte bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker med utgangspunkt i tre kategorier kirker. Inndelingen og begrunnelsen for denne fremgår av grunnlagsmaterialet utarbeidet i 2022 og omtales kort i kapittel 2.1. i denne rapporten. Sammenhengen mellom forslag om bevaringsprogrammer og -strategien beskrives i kapittel 3.

De foreslåtte **innsatsområdene** er tverrgående tema som inngår i alle bevaringsprogrammene. De vurderes som særskilt viktig for å nå målene om å bevare kulturhistorisk verdifulle kirker. Innsatsområdene er rammeverk for konkrete tiltak. Det fastsettes resultatmål for innsatsområdene. Innsatsområdene behandles i kapittel 4 i denne rapporten.

Den anbefalte **samarbeidsmodellen** benytter eksisterende organisasjonsstruktur og eksisterende verktøy i størst mulig grad, men vektlegger tettere samarbeid mellom Riksantikvaren, Kirkerådet og KA. Modellen vurderes som kostnadseffektiv, og den vektlegger å videreutvikle og supplere eksisterende verktøy og løsninger. Modellen skal legge til rette for en effektiv, forutsigbar og transparent gjennomføring av statens satsing. Samarbeidsmodellen omtales nærmere i kapittel 3 i denne rapporten.

1.2 Begrepsbruk og forbehold

Rapportens anbefalinger tar utgangspunkt i dagens lovverk og annet regelverk. Eventuelt nytt lovverk vil kunne medføre endrede rammebetingelser for hva som er en hensiktsmessig innretning av bevaringsarbeidet for kirkene i fremtiden. Dette gjelder innretningen på strategi, programmer og samarbeid.

Den anbefalte bevaringsstrategien i denne rapporten må sees i sammenheng med Riksantikvarens pågående arbeid med en overordnet bevaringsstrategi, som er en oppfølging av Meld. St. 16 (2019-2020). I forhold til dette arbeidet er den anbefalte strategien å forstå som en **tematisk bevaringsstrategi**, som speiler den planlagte strukturen for Riksantikvarens øvrige tematiske bevaringsstrategier. For enkelthets skyld vil rapporten i det videre i all hovedsak benytte seg av begrepet «bevaringsstrategi» eller bare «strategi».

2. Struktur og innhold i anbefalt bevaringsstrategi

Utgangspunktet er at den anbefalte strategien holdes på et overordnet nivå,¹ og at detaljene fremgår i dokumenter på programnivå. Punktene under er et forslag til hva en bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirker bør omfatte. Kapitlet

¹ Det anbefales at strategien er et relativt kort dokument (5-10 sider)

omtaler hovedutfordringer i dagens forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg, gjeldende rammer og føringer, forslag til målformuleringer for strategien og en kort omtale om aktører, roller og ansvar som innretningen vil kunne omfatte.

2.1 Hovedutfordringer

Analysene som ligger til grunn for anbefalingen viser at dagens forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg har flere sentrale utfordringer. Disse utfordringene begrenser evnen til å håndtere betydelige økninger i finansieringen. Parallelt med gjennomføringen av konkrete istandsettningstiltak må det gjennomføres strukturtiltak som bedrer kapasiteten og gjennomføringsevnen hos involverte aktører. Konkret peker analysene på følgende utfordringer som den foreslåtte bevaringsstrategien for de kulturhistorisk verdifulle kirkene må håndtere:

Behov for forutsigbarhet og langtidsplanlegging

En strategi vil gi forutsigbarhet for eiere og for alle andre sentrale aktører i bevaringsprogrammene og en langsiktighet som gjør at det planmessig kan bygges kompetanse og kapasitet for å få den kvaliteten som kreves i alle ledd.

For liten kapasitet i markedene for konsulent- og håndverkstjenester

Kapasiteten i markedene for konsulent- og håndverkstjenester er per i dag for liten til å håndtere en betydelig økning i etterspørselen, som følge av økninger i den statlige finansieringen av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Økt etterspørsel i et leverandørmarked med liten ledig kapasitet innebærer at det vil gjennomføres færre istandsettningstiltak til en høyere pris (om alt annet er likt). Det er behov for å gjennomføre tiltak som er rettet mot å øke kapasiteten i leverandørmarkedene, både på kort og lengre sikt.

Variasjon i kapasitet og kompetanse innen bygningsforvaltning hos kirkeiere

Det er til dels betydelig variasjon i kirkeieernes kapasitet til og spisskompetanse i generell bygningsforvaltning og byggherrerollen og spesielt i møte med særlig verdifulle kulturminner. Parallelt med konkrete istandsettningstiltak, er det derfor behov for å iverksette tiltak som kan heve kompetansen og utvide kapasiteten innen eiendoms- og bygningsforvaltning og byggherrefunksjonen hos kirkeiere.

Utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet hos godkjenningmyndighetene

Analysene i del I peker på at dagens saksbehandlingskapasitet både hos statlige og kirkelige godkjenningmyndigheter allerede er presset gitt nåværende aktivitetsnivå, og at det vil være behov for å styrke kapasiteten til saksbehandlingen med kompetanse, flere årsverk og digitale verktøy ved en økning i antall saker som følger av bevaringsprogrammet.

Saksbehandlingen omfatter mange instanser

Dagens system for saksflyt er komplisert og omfatter mange instanser. Resultatet er at prosesser knyttet til godkjenning, gjennomføring, dokumentasjon og rapportering tar lang tid, og det kan oppstå forsinkelser i gjennomføringen av istandsettningstiltakene. Saksflyten vil på sikt kunne bli endret, jf. mandatet til kulturmiljølovens lovutvalg som skal avggi sin utredning innen 1. september 2024. Det er behov for smidige og digitale løsninger for saksflyt.

I trossamfunnslovens forarbeider er det lagt til grunn at dagens regelverk er overgangsbestemmelser i påvente av blant annet ny kulturmiljølov. Dette kan få konsekvenser for forvaltningen av kirker som kulturminner.

2.2 Lovmessige krav og føringer

Gjennomføringen av de tre programmene skjer innenfor gjeldende krav og føringer som er fastsatt i kulturminneloven, trossamfunnsloven, kommuneloven, kirkebyggforskriften, kirkeordningen og plan- og bygningsloven. Bestemmelsene i dagens lov og forskrifter er nærmere utdypet og fortolket i Rundskriv Q-06/2020.

Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal utrede forslag til ny kulturmiljølov. Forvaltning av kirker som kulturminner, er blant temaene utvalget skal vurdere. Det vil derfor kunne komme nytt lovverk som kan påvirke forvaltningen av de kulturhistorisk verdifulle kirkene etter dagens overgangsordning.

Riksantikvaren er forvaltningsmyndighet for fredete kirker etter kulturminneloven, jf. ansvarsforskriften § 2 (7). Riksantikvaren skal også uttale seg i saker som gjelder listeførte kirker.

Biskopen er kirkelig godkjenningmyndighet for tiltak ut over vanlig vedlikehold for alle kirker, jf. kirkeordningen § 23 sjette ledd. Kirkerådet er klageinstans. For fredete kirker fatter derfor biskopen vedtak etter kirkeordningen, parallelt med Riksantikvarens saksbehandling etter kulturminneloven. For listeførte kirker er biskopen, som kirkens godkjenningsorgan, forvaltningsmyndighet etter kirkebyggforskriften § 3, jf. § 1, sammenholdt med kirkeordningen § 23 sjette ledd.

Er tiltaket søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, se lovens fjerde del, må ordinær søknadsprosess her følges i tillegg.

Soknet ved kirkelig fellesråd opptrer som byggherre etter retningslinjer gitt i kirkebyggforskriften.

Kommunens finansieringsansvar

På samme måte som kirkeloven gjorde, hjemler trossamfunnsloven det kommunale finansieringsansvaret for istandsetting av kirkebygg som er eid av soknet. Statlige bevilgninger til istandsetting av kulturhistorisk viktige kirkebygg skal ikke erstatte kommunenes økonomiske ansvar eller andre ordninger. De statlige midlene skal komme i tillegg til kommunale bevilgninger i samsvar med kommunens finansieringsansvar.

Fastsettelsen av kommunens tilskudd til kirkebygg bygger på budsjettinnspill fra soknet, ved det kirkelige fellesrådet. Kommunestyret fatter vedtak som ledd i sin ordinære budsjettbehandling. Kommuneloven og kommunale regelverk for finansforvaltning og økonomistyring beskriver kravene til tilskuddsforvaltningen i kommunen.

Grensegangen mellom statlige og kommunale midler må tydeliggjøres. De statlige midlene skal komme i tillegg til kommunens lovpålagte bevilgningsplikt. Innbakt i kommunens bevilgningsplikt ligger også forståelsen av at kommunen skal finansiere soknens utgifter til drift av kirkebyggene, også i lys av at mange kirkebygg er nasjonale kulturminner. Kommunens finansieringsansvar er allerede lovpålagt, noe som betyr at de statlige bevilgningene skal være et supplement til dette.

2.3 Foreslåtte mål

Strategisk forankring og styring av de tre programmene forutsetter at det etableres en målstruktur som er konsistent. For den anbefalte bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker er det også utformet et forslag til samfunns mål med tilhørende effektmål. Målene er utformet på bakgrunn av de strategiske målene for Den norske kirke og de nasjonale målene for kulturmiljøpolitikken.

Foreslått samfunns mål

Følgende samfunns mål foreslås lagt til grunn for bevaringsarbeidet:

Den kirkelige kulturarvens mangfold bevares og tas i bruk av fellesskapet og lokalsamfunnene på en bærekraftig måte. Den kirkelige kulturarven verdsettes som kilder til tro og kunnskap, og er grunnlag for opplevelse, engasjement og innsikt i Norges kulturhistorie.

Foreslåtte effekt-/brukermål

For å underbygge samfunns målet, er det utformet forslag til effekt-/brukermål:

- 1) De fredete og verneverdige kirkene er av både lokal og nasjonal verdi og forvaltes på en langsiktig og bærekraftig måte med fokus på bevaring av kulturarvens mangfold.
- 2) Kirkebygningenes istandsettingsarbeider tar utgangspunkt i fastsatte nasjonale klimamålsettinger så langt det lar seg gjøre samtidig som kulturmiljøverdiene ivaretas. Dette gjelder både mål om redusert klimagassutslipp og mål om tilpasninger til et klima i endring.
- 3) Kirkesteder med kirkebygg og kirkegårder er åpne, tilgjengelige og i aktiv bruk av fellesskapet og lokalsamfunnene.
- 4) Det arbeides systematisk for å bygge opp og formidle kunnskap om de norske kirkens historie og materielle kulturarv som grunnlag for god bevaring og styrket engasjement.
- 5) Bevaring av fredete og verneverdige kirker gjennomføres med krav om godt kunnskapsgrunnlag og god kompetanse i alle ledd - både i forvaltningsarbeid og i istandsettingsprosjekter.
- 6) Gode prosesser og godt samspill mellom kirkeeier, kommuner, kirkelige og statlige myndigheter legges til grunn for gjennomføring av prosjekter og tiltak.

Oppfølgingen av effektmålene kan bli målt gjennom spørreundersøkelser og/eller intervjuer med representanter for de forskjellige brukergruppene. Dersom programmene utformes som tilskuddsordninger, vil det måtte foretas vurderinger av måloppnåelsen i forbindelse med utformingen av de årlige budsjettproposisjonene.

Resultatmål

Hovedmålet er at kulturhistorisk viktige kirkebygg skal være i forsvarlig stand og godt sikret. For å konkretisere dette målet, må det formuleres konkrete resultatmål for hvert enkelt program og innsatsområde.

2.4 Aktører, roller og ansvar

Uklarhet om de involverte virksomhetenes roller og ansvar kan være hemmende for gjennomføringen av programmene. Den foreslåtte bevaringsstrategien for de

kulturhistorisk verdifulle kirkene bør derfor beskrive den overordnede rolle- og ansvarsdeling mellom de involverte virksomhetene.

Virksomhetenes roller og ansvar følger i stor grad av regelverk som er beskrevet over. Innenfor de formelle rollene, kan det utformes mer detaljerte rolle- og ansvarsbeskrivelser for bevaringsprogrammet. Alternative modeller for organisering av bevaringsprogrammet, inkludert rolle- og ansvarsbeskrivelser, er beskrevet under.

I beskrivelsen av roller og ansvar må det utarbeides regler for samhandling mellom virksomhetene. Dette vil danne grunnlaget for utformingen av avtalen som er beskrevet i delleveranse 5.

3. Forholdet mellom den anbefalte bevaringsstrategien og bevaringsprogrammene

Realiseringen av de strategiske målene som er beskrevet i den foreslåtte bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker vil skje gjennom de tre foreslåtte programmene med tilhørende innsatsområder.

Innenfor de foreslåtte innsatsområdene vil det gjennomføres istandsetting og sikringstiltak, kompetanseheving og tiltak som legger til rette for og styrker engasjement, opplevelser og deltakelse.

Det er viktig å etablere organisering, prosesser og verktøy som sørger for:

1. forankring av de tre programmene i bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker
2. helhetlig tilnærming til programmene
3. effektiv og rasjonell gjennomføring av programmer og tiltak
4. god styring og forsvarlig oppfølging og internkontroll

Det anbefales at det etableres en konsistent målstruktur på tvers av program, innsatsområder og tiltak. Mål på lavere nivåer må bygge opp under mål på høyere nivåer. Effektiv og rasjonell gjennomføring av tiltak samt god styring og forsvarlig oppfølging og internkontroll forutsetter at det etableres et tydelig dokumenthierarki, et fullmaktssystem, tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser med kompetansekrav og en modell for budsjett- og økonomistyring med utgangspunkt i krav i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket og kommuneloven.

3.1 Organisering og styring av bevaringsprogrammene

Oppdragsbrevet etterspør en vurdering av hvilken organisering som er mest hensiktsmessig for bevaringsprogrammene. Det skisseres to overordnede tilnærminger:

- A. Organisasjonen samles på ett arbeidssted, og alle tre parter er representert. Enten som en ny organisasjon integrert i Riksantikvaren, Kirkerådet eller KA, eller at det etableres en ny, selvstendig organisasjon.
- B. Andre alternativer for samarbeid mellom partene i en organisering.

I det følgende beskrives tre modeller med utgangspunkt i de to hovedtilnærmingene som er beskrevet av BFD. Følgende modeller er beskrevet:

1. Riksantikvaren gjennomfører bevaringsprogrammet
2. Ny organisasjon
3. Samarbeidsmodellen

Med utgangspunkt i de fire overordnede kravene til modellene som er beskrevet over, foreslås følgende for hver modell:

Funksjonsbeskrivelser med kompetansekrav

Med utgangspunkt i rolle- og ansvarsbeskrivelsen i den foreslåtte bevaringsstrategien er det utformet et sett med spesifikke funksjonsbeskrivelser i modellene.

Funksjonsbeskrivelsene kan vise til enkeltindivider eller ulike typer grupper (styre, råd mv.). Der det er mulig, er det formulert kompetansekrav til ulike funksjoner. For funksjoner med tilknyttet beslutningsmyndighet, må grunnlaget for beslutningsmyndigheten fremgå klart i funksjonsbeskrivelsen. For øvrige funksjoner, bør det foreligge skriftlige beskrivelser av formelle kompetansekrav (utdanning og erfaring).

Fullmaktssystem

For å legge til rette for effektiv og rasjonell gjennomføring av programmer og tiltak, samtidig som kravene til internkontroll etterlevs, kan det være nødvendig å vurdere dagens fullmaktssystemer i de involverte virksomhetene. Dersom det etableres organer eller fellesfunksjoner utenfor etablerte linjer i de involverte virksomhetene, må det foretas en vurdering av hvilke fullmakter disse skal ha.

Eksempler på fullmakter som må avklares i de respektive modellene er budsjettfullmakter, fullmakter til å vedta og endre styrende dokumenter, ansettelsesfullmakter mv. Fastsettelse av fullmakter skjer innen rammene av økonomiregelverket og gjeldende lovverk.

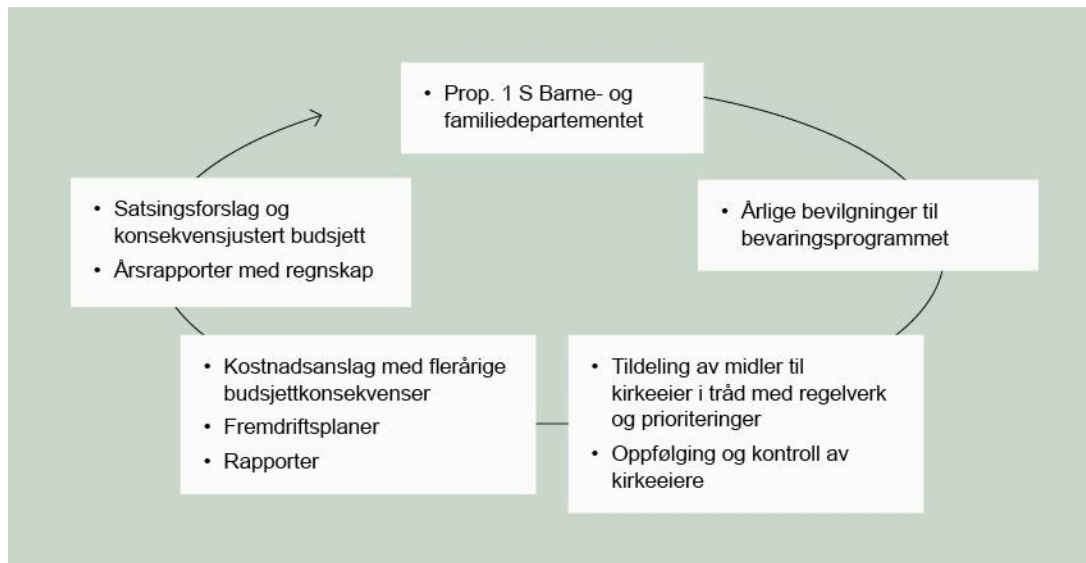
Dokumenthierarki

For å sørge for tilstrekkelig strategisk forankring i iverksettingen av bevaringsprogrammene, samt god styring og forsvarlig oppfølging og internkontroll, bør det etableres et dokumenthierarki. Dokumenthierarkiet vil rangere ulike styrende dokumenter samt beskrive hvordan eventuelle uklarheter og uoverensstemmelser mellom dokumentene skal håndteres. I dokumenthierarkiet bør som et minimum følgende måtte spesifiseres:

- Nivåer og kategorier av dokumenter
- Eierskap til ulike dokumenter fordelt på nivåer
- Rutiner for endringer og oppdatering

Prosser for budsjettering, økonomistyring og rapportering

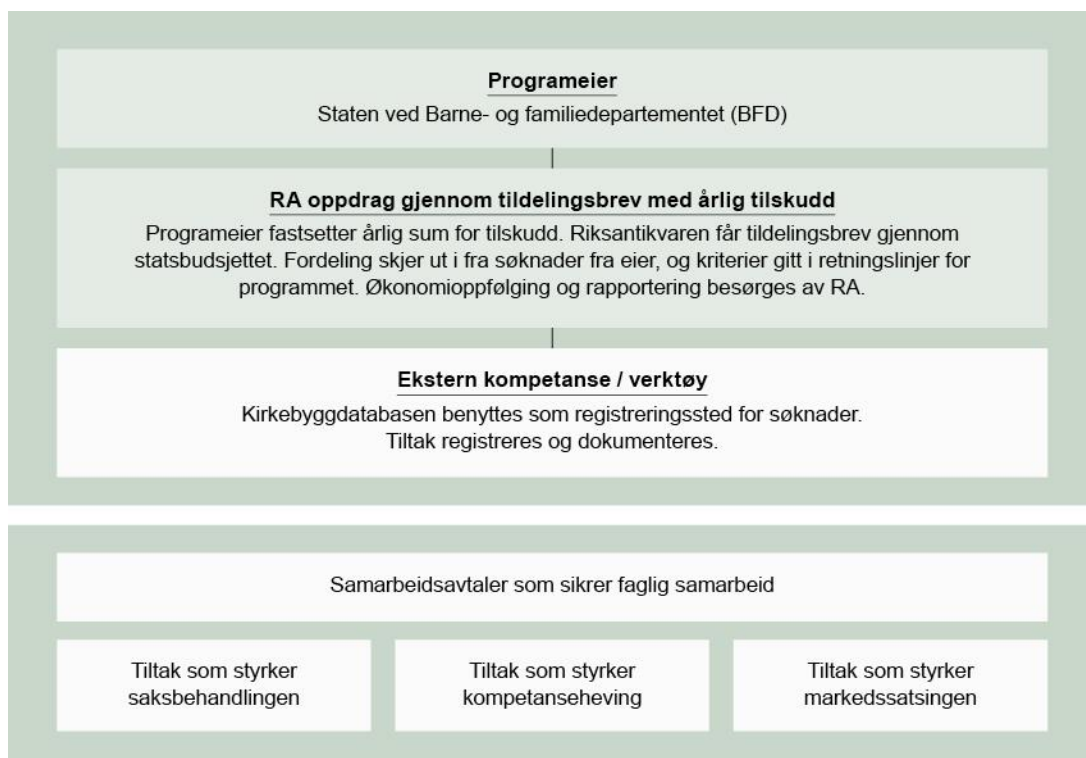
Innfasingen av statlige bevilgninger til bevaringsprogrammet forutsettes å følge den årlige budsjettprosessen. Organiseringen av programmet må derfor legge til rette for god flyt av styringsinformasjon og at BFD får tilstrekkelig økonomisk styringsinformasjon i forbindelse med utarbeidelsen av den årlige budsjettproposisjonen (Figur 2).



Figur 2: Budsjettprosess og styringsinformasjon fra programmet

3.1.1 Modell 1 – Riksantikvaren gjennomfører kirkebevaringsprogrammet

Dagens modell innebærer at statlige midler til istandsetting av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg bevilges gjennom en tilskuddsordning på BFDs budsjett. Faglige vurderinger ved prioritering og tildeling av midler er delegert til Riksantikvaren. Riksantikvaren benytter KAs fagkompetanse og kirkebyggdatabasen som verktøy for registrering av søknader og dokumentasjonsarkiv. En mulig justering av dagens modell innebærer at tilskuddsforvaltningen formelt overføres fra BFD til Riksantikvaren. Denne modellen er illustrert i (Figur 3).



Figur 3: Figuren illustrerer modell 1 – Riksantikvaren gjennomfører kirkebevaringsprogrammet

Programeier

Modell 1 innebærer at BFD blir programeier. Programeiers viktigste oppgaver er å fastsette mål, prioriteringer og årlige økonomiske rammer for bevaringsprogrammet. Det følger av økonomiregelverket at BFD er ansvarlig for å utforme tilskuddsordningen. Dette er uavhengig av funksjonen som programeier. Konkret innebærer dette å beskrive hovedelementene i tilskuddsordningen og fastsette regelverket for tilskuddsordningen. BFD må avklare om innholdet i utlysingene blir bestemmende for søkerens rettigheter og plikter, slik at regelverket må fastsettes i forskrift.

På bakgrunn av innspill fra Riksantikvaren, fastsetter BFD de årlige økonomiske rammene for programmet (tilskuddsordningen). Mål, bevilgninger og fullmakter til å disponere midlene gis i eget tildelingsbrev fra BFD til Riksantikvaren. Dette tilsvarende situasjonen for Forskningsrådet som mottar tildelingsbrev fra flere departement. Målene i den foreslåtte bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker vil ligge til grunn for å utforme delmål (prioriteringer) og styringsparametere i tildelingsbrevet. Delmål og styringsparametere vil operasjonaliseres i tildelingskriteriene i tilskuddsregelverket.

For å gjenspeile inndelingen av de tre programmene og synliggjøre prioriteringer på tvers, kan man vurdere å etablere egne tilskuddsposter for hvert enkelt program. Det kan også vurderes om ansvaret for å forvalte tilskuddsordningen for bevaringsprogrammet kan inngå i Riksantikvarens hovedinstruks.

Riksantikvaren

Modell 1 innebærer at forvaltningen av tilskuddsordningen overføres fra BFD til Riksantikvaren. Tilskuddsordningen blir med dette en ny 70-post på Riksantikvarens kapittel i statsbudsjettet. Tilskuddsforvaltningen omfatter blant annet saksbehandling, tildeling, kontroll, oppfølging og vurdering av måloppnåelse. Riksantikvaren rapporterer til BFD om økonomisk utvikling og måloppnåelse i tråd med bestemmelsene i økonomiregelverket, ved utforming av forslag til årlige budsjetter. Rapporteringen vil også inngå i årsrapporten til KLD.

Ekstern kompetanse (KA og Kirkerådet)

Tilsvarende som i dag innhenter Riksantikvaren ekstern faglig bistand i forvaltningen av tilskuddsordningen. I modell 1 inngår Riksantikvaren samarbeidsavtaler med Kirkerådet og KA om faglig bistand til å gjennomføre programmet.

Tiltak for å øke kompetanse, kapasitet og kvalitet som er beskrevet i rapport 2.2 vil i denne modellen kunne gjennomføres som oppdrag fra Riksantikvaren til Kirkerådet, KA eller andre virksomheter. Prosedyrene for å gjennomføre oppdragene, vil fastsettes i samarbeidsavtaler mellom virksomhetene.

3.1.2 Modell 2 – Ny organisasjon

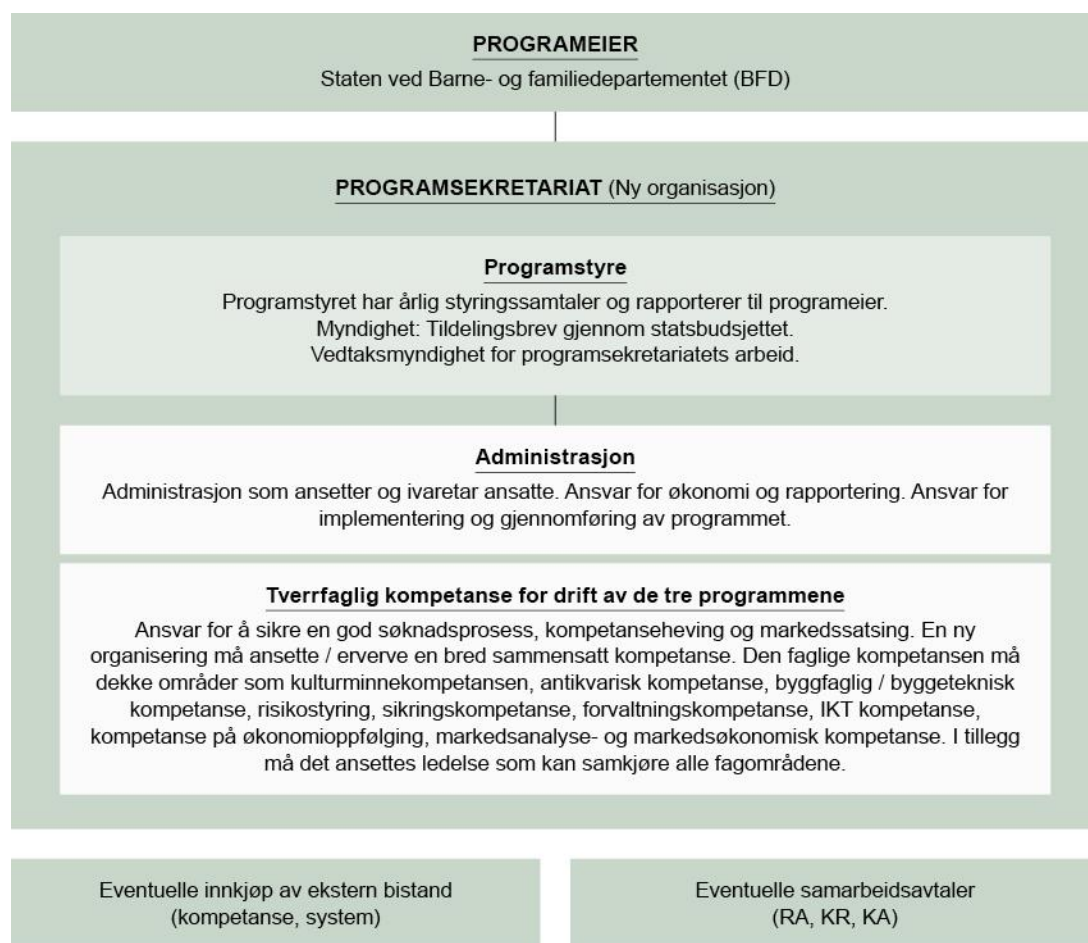
Modellen innebærer at det etableres en selvstendig organisasjon adskilt fra dagens virksomheter (Figur 4). Overordnet er det tre ulike varianter av modell 2:

- Variant 1 – den nye organisasjonen etableres *utenfor* staten som et statsforetak eller statsaksjeselskap. Dette innebærer at BFDs utøvelse av programeierrollen vil sammenfalle med eierrollen slik denne er beskrevet i statsforetaksloven og aksjeloven.
- Variant 2 – den nye organisasjonen etableres *innenfor* staten som et ordinært forvaltningsorgan, et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller som en

forvaltningsbedrift. BFDs utøvelse av programeierrollen vil skje gjennom etatsstyring.

- Variant 3 – den nye organisasjonen etableres innenfor staten som et *særorgan* administrativt underlagt Riksantikvaren

Variantene skiller seg på noen punkter vesentlig fra hverandre. Felles for de tre variantene er at virksomhetenes roller og ansvar følger av lover og regler som regulerer utøvelsen av eierskap og myndighet overfor den nye virksomheten. Rapporten går imidlertid ikke nærmere inn på dette temaet.



Figur 4: Figuren illustrerer modell 2 - Ny organisasjon

Programeier

Modell 2 innebærer at BFD blir programeier. Noen av de viktigste oppgavene til programeier vil være:

- Å utforme styrende dokumenter for den nye virksomheten. Dersom programmet organiseres som statsforetak eller aksjeselskap, omfatter dette vedtekter og styreinstruks. Dersom programmet organiseres som etat, omfatter dette hovedinstruks og tildelingsbrev.
- Dersom programmet organiseres som et selskap, kan programeier inngå avtale med selskapet som grunnlag og rammer for overføringer til selskapet (dette gjelder for blant annet Nye veier AS og ENOVA SF)

- Dersom programmet organiseres som selskap, vil programeier være ansvarlig for å oppnevne styre (programstyre) for det nye selskapet. Om programmet organiseres som etat, vil BFD ansatte etatsleder.
- Å fastsette budsjettmessige rammer for programmet

Programstyret

Programstyret oppnevnes av programeier i tråd med aktuelle retningslinjer og regelverk. I denne modellen er programstyret det samme som styret for virksomheten.

Programstyret vedtar strategiplan for administrasjonens arbeid og er ansvarlig for å følge opp administrasjonen. Programstyret vil ha årlige eiersamtaler med BFD.

Programstyret har videre følgende hovedfunksjoner:

- Å forvalte og revidere bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker
- Dersom programmet organiseres som selskap, vil styret (programstyret) ansette administrerende direktør
- Å vedta forslag til årlige budsjett, økonomiplaner mv.
- Å sørge for tilfredsstillende internkontroll

Programstyrets fullmakter følger av virksomhetens vedtekter, styreinstruks mv. Programstyrets medlemmer bør ha relevant ledererfaring fra forvaltningen eller større byggherreorganisasjoner.

Administrasjon

Administrasjonen ledes av en administrerende direktør/etatsleder og er ansvarlig for den daglige driften og styringen av bevaringsprogrammet. Administrasjonens oppgaver følger av relevant regelverk og styrende dokumenter. Driftsoppgaver vil typisk omfatte:

- Å forvalte og utvikle prioriteringsmodell
- Å forvalte og utvikle maler og verktøy
- Å utforme budsjettforslag og prognoser til budsjettprosessen
- Å forberede saker til etatsstyringsmøter/styremøter og generalforsamling /foretaksmøte
- Utbetalinger og transaksjonskontroll
- Økonomioppfølging og kontroll av kirkeiere som mottar tilskudd
- Arbeidsgiverfunksjonen

Administrasjonen må ha tilstrekkelig kulturmiljøfaglig kompetanse. Det er dessuten behov for tilstrekkelig tverrfaglig kompetanse for å iverksette og drifte bevaringsprogrammene. Den faglige kompetansen må dekke områder som kulturmiljøforvaltning, antikvarisk kompetanse, byggfaglig/byggeteknisk kompetanse, risikostyring, sikringskompetanse, forvaltningskompetanse, offentlige anskaffelser, IKT-kompetanse, økonomisk, markedsanalytisk og markedsøkonomisk kompetanse. I tillegg må alle fagområdene samkjøres.

Tiltakene som er vist til i rapport 2.2 kan utvikles i en ny organisasjon, eller kjøpes inn som oppdrag fra Riksantikvaren, Kirkerådet eller KA, eller eksterne instanser. Samarbeidsavtalen kan omfatte deltagelse i referansegruppe, faglig råd for utvelgelse av kirkebygg som skal tas opp i programmet, innkjøpt arbeidskraft til drift av programmet eller bistand med oppdrag.

3.1.3 Modell 3 - Samarbeidsmodellen

Samarbeidsmodellen benytter eksisterende organisasjonsstruktur og eksisterende verktøy i størst mulig grad, men vektlegger tettere samarbeid mellom Riksantikvaren, Kirkerådet og KA. Gitt den foreslåtte bevaringsstrategiens hovedmålsetting anbefales det at Riksantikvaren har flertall i programstyret.

Samarbeidsmodellen er illustrert i Figur 5.



Figur 5: Figuren illustrerer modell 3 - Samarbeidsmodellen

Programeier

Tilsvarende som for de øvrige modellene, innebærer modell 3 at BFD får rollen som programeier. Rollen som programeier medfører i all hovedsak det samme ansvaret og de samme oppgavene som i modell 1. Den vesentligste forskjellen er at programeier utformer oppdragsbrev til et programstyre.

En sentral oppgave for programeier er ansvaret for å sørge for god samordning mellom berørte departement. Dette gjelder i første rekke KLD (Klima- og miljødepartementet), men også KDD (Kommunal- og distriktsdepartementet) i

tilrettelegging og oppfølging av kommunenes arbeid. Styringssignaler i oppdragsbrev og øvrige styringsdokumenter må være koordinert.

Programstyret

I modell 3 opprettes det et programstyre. Programstyret får sitt mandat av programeier i form av et oppdragsbrev fra BFD (alternativt BFD og KLD). Programstyrets sammensetning bør vektlegge et samarbeid mellom RA, KR og KA, og kan for øvrig knytte til seg den faglige kompetanse programstyret ser behov for, for å gjennomføre sine oppgaver.

Programstyrets hovedansvar omfatter følgende:

- Overordnet ansvar for prioriteringer
- Å legge til rette for at de strategiske målene nås i bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker. Dette omfatter blant annet å vedta programplaner og budsjett med videre. Videre innebærer det å fatte beslutninger om enkeltprioriteringer dersom det faglige grunnlaget ikke er tydelig nok.
- Å sørge for effektiv og forsvarlig gjennomføring av programmet i tråd med statens krav til internkontroll. Ansvarer inkluderer blant annet å påse at det etableres rutiner for forvaltning, behandling og utbetaling av tilskudd eller andre statlige overføringer. Programstyret forutsettes å føre nødvendig kontroll med sekretariatets arbeid.
- Å allokere personell til programsekretariatet
- Å godkjenne endringer i rammeverk og verktøy, herunder prioriteringsmodellen
- Å forelegge saker av prinsipiell betydning for programeier

Programsekretariat

Programsekretariatet legges til en av de tre organisasjonene. Dette innebærer også ansvaret for økonomi og rapportering. Programsekretariatet får sitt mandat fastsatt av programstyret. Sekretariatet bør ha en leder som også er sekretær for programstyret. Sekretariatet kan suppleres med flere ansatte etter nærmere vurdering. De resterende deltagerne i programsekretariatet vil bistå gjennom en samarbeidsavtale mellom de tre organisasjonene.

Programsekretariatet skal utarbeide planer (rullerende 4-årsplaner) for økonomi og drift av programmet. Drift av programmet består av å stille maler for utvelgelseskriterier, økonomiske og markedsanalytiske analyser sammen med annen fagkompetanse for å få en smidig prosess med søknadsflyt, forprosjekt, istandsetting/sikring og rapportering/dokumentering. En bred faglig sammensetting sikrer grunnlaget for å bygge en dynamisk og smidig organisering av bevaringsprogrammet.

Sekretariatet ivaretar den daglige ledelsen av de tre programmene, som samkjøres på områder hvor det er mest hensiktsmessig. Sekretariatet utarbeider en plan for utvalgelse basert på prioriteringsmodeller som sammenstiller kulturhistorisk verdi, tilstandsvurderinger, geografifordeling, fordelingsprinsipper mellom forskjellige deler av markedet, samt økonomiske analyser og risikoanalyser. Sekretariatet følger opp eier, tiltak og markedet ved behov samt rapporteringen og de pålagte videre forpliktelsene for eier og kommune.

Programsekretariatet må derfor knytte til seg kompetanse innenfor kulturmiljøforvaltning, antikvarisk kompetanse, byggfaglig/byggeteknisk

kompetanse, risikostyring, sikringskompetanse, forvaltningskompetanse, offentlige anskaffelser, IKT-kompetanse, økonomisk, markedsanalytisk og markedsøkonomisk kompetanse. I en samarbeidsmodell vil dette kunne gjøres ved at de tre organisasjonene benytter eksisterende kompetanse, samt styrkes med x antall årsverk innenfor overnevnte fagområder, med en klausul om å bistå programsekretariatet i utvelgelse og oppfølging av programmet.

I tillegg bør sekretariatet ha en leder, som også er sekretær for programstyret.

3.2 Vurdering og anbefaling av styringsmodell

I denne rapporten er det foretatt en overordnet, skjønnsmessig vurdering av de tre modellene. Referansepunktet for vurderingene er modell 1, som i all hovedsak er en videreutvikling av dagens modell. For hver modell vurderes følgende *uvektede* hovedtema/hovedkriterier:

Kostnader – innebærer modellen betydelige etableringskostnader og/eller økte administrasjons- og driftskostnader?

Produktivitet – legger modellen til rette for mer forutsigbar finansiering og rasjonell gjennomføring av istandsettningstiltakene?

Faglig kvalitet og samarbeid – bidrar modellen til tettere faglig samarbeid mellom virksomhetene og god involvering av eiere i planleggingen og gjennomføringen av istandsettingsarbeidet?

Transparens og legitimitet – i hvilken grad bidrar modellen til transparens og legitimitet til prioriteringene av hvilke kirker som skal istandsettes?

Under følger en oppsummering av vurderingene av de tre modellene og samlet anbefaling.

Modell 1 vurderes å ha de laveste etableringskostnadene da det forutsettes at modellen i all hovedsak bygger videre på eksisterende system, prosesser og verktøy. Administrasjons- og driftskostnadene er derimot ventet å stige trinnvis i takt med oppbyggingen av programmet, da man er avhengig av å supplere kompetanse og bemanning for å drifte programmet. Forutsatt at dagens budsjettfullmakter videreføres, innebærer modell 1 ingen vesentlige endringer i finansieringen sammenlignet med dagens situasjon. Det er derfor usikkert om det vil bli mer forutsigbar finansiering og bedre tilrettelegging for rasjonell gjennomføring av istandsettningstiltakene. Dette vil være avhengig av fullmakter Riksantikvaren får i tildelingsbrevet. Riksantikvarens saksbehandlingskapasitet kan på kort sikt være begrensende. Faglig kvalitet og samarbeid reguleres i en samarbeidsavtale.

Modell 2 beskriver etablering av en ny virksomhet parallelt med eksisterende virksomheter. De konkrete vurderingene vil være avhengig av hvilken variant som velges. Modellen vurderes å ha vesentlig høyere etableringskostnader enn modell 1. Administrasjons- og driftskostnadene er ventet å øke for kirkeforvaltningen samlet sett da den nye virksomheten må etablere egne system samt ansette personell. Det kan oppstå dublering av kompetansemiljøer. Dersom det etableres et foretak, kan modell 2 gi noe bedre forutsigbarhet enn modell 1 når det gjelder finansiering. Dette kan igjen tilrettelegge for mer rasjonell gjennomføring av istandsettingsprosjektene. Modell 2 innebærer at tverrfaglig samarbeid inngår i én og samme virksomhet. Det faglige samarbeidet mellom den nye virksomheten og eksisterende virksomheter kan imidlertid bli mindre dynamisk. Modellen innebærer et tydeligere skille mellom

myndighetsutøvelse og tilskuddsforvaltning enn modell 1. Flere aktører og høyere transaksjonskostnader kan ha negativ påvirkning på transparens og legitimitet.

Modell 3 vurderes å ha noe høyere etableringskostnader og administrasjons- og driftskostnader enn modell 1, da forslaget er å øke bemanningen hos de tre virksomhetene for å dekke opp sekretariatets oppgaver. Videre vil modellen kunne ha en mer moderat finansiell økning enn modell 2, da modellen vektlegger det å benytte mest mulig av eksisterende kompetanse og verktøy. Modell 3 vurderes å være den modellen som størst grad legger til rette for faglig kvalitet og samarbeid, og for transparens og legitimitet. Dette gjør den gjennom etablering av et programstyre med representanter for de tre virksomhetene og et fast, tverrfaglig sekretariat med ansatte fra de tre virksomhetene.

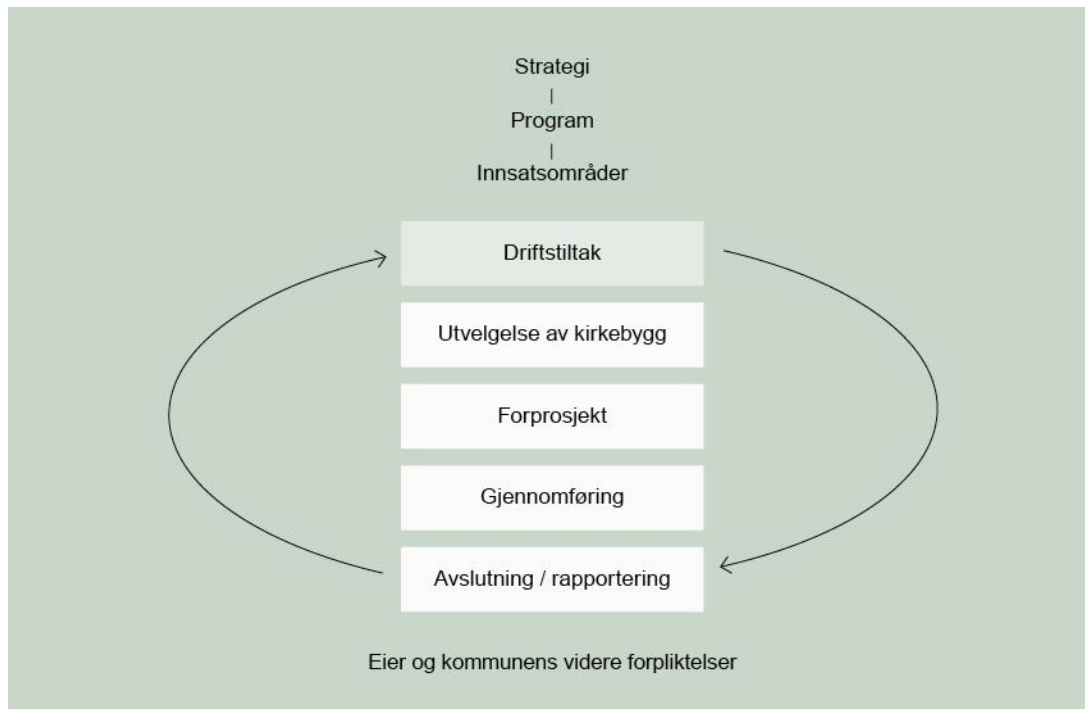
3.2.1 Anbefaling

Sammenlignet med modell 1, en videreføring av dagens situasjon, kan både modell 2 og 3 komme dårligere ut på kostnadssiden. Modell 2 antas å være dyrest. Både modell 2 og 3 legger til rette for mer forutsigbar finansiering og rasjonell gjennomføring enn modell 1. Modell 1 og 2 kommer dårligst ut både med hensyn til krav til kvalitet og samarbeid, og til transparens og legitimitet, hensyn som begge vurderes som best ivaretatt av modell 3.

Med bakgrunn i en samlet vurdering av alternativene anbefales derfor modell 3 – samarbeidsmodellen.

4. Utforming av programmene - innsatsområder

Hvert program foreslås å omfatte innsatsområdene «Bevaring», «Kunnskap og kompetanse», «Opplevelse og formidling» og «Engasjement og deltakelse». For å realisere resultatmålene for hvert enkelt innsatsområde, gjennomføres det konkrete tiltak. Sammenhengen mellom strategi, program, innsatsområder og gjennomføring av tiltak er illustrert i figuren under.



Figur 6: Figuren illustrerer sammenhengen mellom foreslått strategi, program, innsatsområder og gjennomføring av tiltak

Når det gjelder de forskjellige tiltakene innenfor hvert av innsatsområdene, vil det måtte gjøres prioriteringer underveis. Det vil også måtte gjøres prioriteringer på tvers av de tre programmene. Utforming av programmene vektlegger derfor å etablere en dynamisk prioriteringsmodell som på best mulig måte kan imøtekomme behov og disponere tilgjengelige midler.

4.1 Innsatsområde 1 - Bevaring

Innsatsområdet bevaring omfatter istandsettings- og sikringstiltak på kirkebygninger og kirkeinteriør. Dette er hovedinnsatsområdet i bevaringsprogrammene. Dette vil berøre både eksteriør og interiør, Resultatmålene i hvert program må tilpasses både de ulike kirkebygningenes utfordringsbilde, kapasiteten i markedet for håndverkere og kapasitet i kirke- og kulturmiljøforvaltningen.

4.1.1 Tiltaksområde

Innsatsområde bevaring er tredelt.

Istandsetting omfatter kirkebyggets klimaskall og konstruksjoner, det vil si alle utvendige overflater som tak, kledning, pussede overflater, vinduer, dører samt kirkens fundamenter og bærekonstruksjoner, som etasjeskillere, tak- og tårnkonstruksjoner osv. Overflater og bygningsdeler som er i dårlig tilstand og som kan gi skadelig konsekvens, skal istandsettes med materialbruk og metoder som har tradisjonell forankring. Kirker som er behandlet med nyere tids metoder og materialer som kan føre til skader på bygningen, må i størst mulig grad tilbakeføres til tidligere tradisjonell og bærekraftig materialbruk.

Sikring omfatter tiltak for å hindre eller redusere konsekvensen av brann, hærverk og natur- og klimaskade. Aktuelle tiltak kan være fornying av lynvern- og alarmanlegg, installasjon av slokkeanlegg, brannverntiltak i el-anlegg og annen bygnings- og områdesikring.

Konservering av interiør og inventar omfatter kirkekunst, vegg- og takmalerier, orgler, møbler, tekstiler, belysning, tårnur, kirkeklokker og alle andre gjenstander av kulturhistorisk verdi i kirkene. Konserveringen vil innebære et sett av ulike tiltak, fra rådgivning om rutiner for riktig bruk og oppbevaring av gjenstandsgrupper til omfattende restaurering og konservering av enkeltobjekter innen interiør og kirkekunst.

Tiltakene tar utgangspunkt i stegene i statens prosjektmodell og omfatter prioritering, forprosjekt, gjennomføring og evaluering.



Figur 7: Tiltakene tar utgangspunkt i stegene i statens prosjektmodell og omfatter prioritering, forprosjekt, gjennomføring og evaluering.

Metode for utvelgelse av kirker

For å nå suksesskriterier for statens satsing på kulturhistorisk viktige kirkebygg, er det behov for en modell for å sortere og velge ut kirkebygg og istandsettingsprosjekter. Utvelgelsesprosessen må omfatte flere typer kriterier, og den avhenger av både et bredt fagmiljø og kunnskap om byggenes, inventarets og markedets tilstand. Økonomisk og markedsøkonomisk kompetanse anbefales integrert for å gi god styringsinformasjon og kostnadseffektiv gjennomføring av programmene.

I prioriteringen må det også sees hen til kirkebyggenes kulturminneverdier. NIKU har på oppdrag fra KA (i samarbeid med RA og KR) utarbeidet en modell for verdivurdering av kirkebygg. Modellen kan benyttes og videreutvikles i samspill med de foreslåtte prioriteringskriteriene.

Programsekretariatet har ansvar for å utarbeide en prioriteringsliste som grunnlag for igangsetting av forprosjekt. Prioriteringslista bør revideres med informasjon som forprosjektene avdekker. Den reviderte prioriteringslista ligger til grunn for at kirkeeier kan igangsette videre prosjektering, gjennomføre prosessen for å sikre finansiering fra kommunen, knytte til seg fagfolk til å utføre istandsettings- og sikringsprosjekter og søke om tilskudd.

Det er den enkelte kirkeeier ved kirkelig felle råd som har ansvaret som byggherre for det enkelte vedlikeholdsprosjekt. Dette innebærer ansvaret for å følge opp tilsagnet om tilskudd fra programsekretariatet. Dette innebærer i hovedtrekk: avklaring av øvrig finansiering fra kommunen, utarbeidelse av anbudskonkurranse og godkjenning av innkomne tilbud. Eier skal også engasjere og følge opp konsulenter og håndverkere/firma som skal gjennomføre istandsettingen/sikringen, samt påse at det utarbeides en fdv- plan for videre forvaltning. I tillegg har eier ansvaret for økonomirapportering til programsekretariatet og til kommunen, samt for å påse at tilstrekkelig dokumentasjon blir forsvarlig lagret. Eier skal også innfri bevaringsprogrammets ønske om lokalt engasjement, tilgjengelighet og kunnskapsoverføring.

Godkjenningsmyndighetene (RA, bispedømmene, fylkeskommunen, kommunen) vil ha en sentral rolle i å følge opp og godkjenne tiltak.

Modeller for å gi en oversikt over kulturminneverdien bør benyttes sammen med den overordnede tilstandsmodellen (vist til i 5.4). Disse modellene bør sees i sammenheng med kunnskapen fra markedsundersøkelsen (rapport 2.1), med geografi og med økonomisk risikostyring.

Grenseoppgang mot oppdragets rammer

Flere av de omtalte tiltakene vil naturlig inngå i statens satsing. Det vil foreligge flere typer tiltak som det kan diskuteres om skal bekostes av midler fra bevaringsprogrammet, eller om dette er tiltak som naturlig vil ligge til kommunens økonomiske ansvar. Her vil det mest sannsynlig oppstå diskusjoner og det vil være vanskelig å trekke klare skjematisk grenselinjer, som omtalt i rapportene 2.1 og 2.2.

Eksempler på dette er **enøk og universell tilgjengelighet**. Her vil det være flere typer tiltak som ikke er nødvendige for antikvarisk istandsetting, men som etter all sannsynlighet vil bidra til bærekraftsmålet og resultatmåloppnåelse innenfor innsatsområdene som omhandler deltagelse og engasjement, samt styrke kirkebygningens tilgjengelighet.

Rapporten går ikke videre inn på dette, da det er problemstillinger som må avklares utenfor rammene av dette oppdraget.

4.2 Innsatsområde 2 – Kunnskap og kompetanse

Kunnskap og kompetanse er avgjørende for et godt istandsettings- og sikringsresultat. Det er viktig at arbeidene på kirkebygningene planlegges og gjennomføres på bakgrunn av et godt kunnskapsgrunnlag om den enkelte kirkens historie og om bygningens tilstand. Det er avgjørende for istandsettingsarbeidene at håndverkere har riktig kompetanse for å gjennomføre arbeider etter antikvariske retningslinjer. Kirkeiere må ha god bestillerkompetanse, og rådgivende konsulenter må ha god nok kompetanse om kirkebygningens antikvariske kvaliteter.

Økt kunnskap og kompetanse hos de involverte aktørene bidrar til å heve kvaliteten på istandsettingsarbeidet. Det kan også medføre økt kapasitet i rådgiver- og leverandørleddet, som igjen tillater økt aktivitet under innsatsområde «Bevaring» uten at dette gir for sterkt prispress.

4.2.1 Tiltak

Tiltak for å heve kompetansen bør rettes både mot eiere, mot saksbehandlere på bispedømmekontor, mot håndverkere og mot rådgivere. I tillegg er det vesentlig å etablere gode systemer for lagring og bruk av dokumentasjon, slik at den kan benyttes til økt kunnskap nasjonalt og lokalt.

Utarbeide dokumentasjonsoversikt for kirkebygg og inventar

Det bør utarbeides en oversikt over hvilken type dokumentasjon bevaringsprogrammet trenger og i hvilket omfang, innenfor områdene: søknader (tilskudd og tiltak), forprosjekt og istandsetting/sikring. Det være seg eiendomsinformasjon, historiske data (arkivsøk), diverse rapporter osv. Det bør også utarbeides systematisk digital lagring av all denne dokumentasjonen på ett sted, som samtidig kan være tilgjengelig i et felles nettverk.

Det må legges til rette for deling av relevante data. Den mest nærliggende muligheten er å videreutvikle Kirkebyggdatabasen som hovedlagringsplass til dette formålet, da

databasen allerede er etablert som kirkeeierens felles lagringsplass for slik informasjon. Denne inngår dessuten som del av Den norske kirke felles digitaliseringsstrategi. Det finnes også andre nasjonale databaser og systemer som kan bidra til supplerende systematisering og distribuering av ulike typer kunnskap.

Datalagringen skal serve en FDV-plan slik som beskrevet over, men skal også kunne benyttes i en større kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Kompetanseheving

Effektivitet og kvalitet i gjennomføringen av istandsettingstiltakene forutsetter at eiere, bispedømmer, håndverkere og rådgivere har tilstrekkelig kompetanse. Parallelt med gjennomføringen av istandsettingstiltakene er det derfor nødvendig å gjennomføre kompetansehevingstiltak rettet mot de ulike aktørene. Det bør utarbeides nærmere kompetanseutviklingsplaner blant annet for følgende målgrupper:

Eiere

Selv om det mange steder er høy kompetanse innenfor prosjektledelse og bygningsforvaltning, trenger mange kirkebyggledere mer spisset kompetanse til å lede store istandsettingsprosjekter. Et tiltak er KAs kurs i kirkebyggleidelse som gjennomføres regelmessig og som vil kunne bygges videre ut.

Bispedømmekontorene

Biskopen har myndighet til å godkjenne tiltak ut over vanlig vedlikehold på kirkebygg. Det er behov for å heve kompetansen innen bygningsforvaltning i bispedømmene. Også her bør det etableres tilbud om skreddersydde kurs.

Markedet

Antallet håndverkere med kompetanse på særlig tradisjonshåndverk må økes. Programmene bør legges opp til en systematisk satsing som en integrert del av istandsettingsprosjektene. Aktuelle tiltak vil her være informasjon og samarbeid med utdanningsinstitusjoner og opplæringskontor for lærlingordninger og tilpassede kurs i samarbeid med museer, foreninger og regionale bygningsvernsentere for håndverkere. I tillegg bør det etableres samarbeid med fagskoler som har etterutdanning innenfor rehabilitering og bygningsvern. En mulighet er å benytte kirkebyggene som kurssted for håndverkere, slik at flere kan ta del i og lære om tradisjonsfag.

Det er viktig at det både arbeides med kompetanseheving innenfor de smale og små spesialfagene, men også med kompetanseheving og kapasitetsbygging innenfor de store fagene (som tømmer og murer), der en del av faget har antikvarisk betydning. Det vil være behov for stor kapasitetsøkning innenfor enkelte fag og i enkelte fylker/regioner. Innenfor hvert bevaringsprogram bør det kartlegges behov for ulike typer kompetanse innenfor de enkelte fylkene/regionene. Tiltak for å dekke behov og styrke kompetansen må planlegges ut fra kapasitet og ressurser som er tilgjengelige i kompetanseinstitusjoner og -arenaer. Det er viktig at kompetansebehovene også analyseres og vurderes på tvers av programmene slik at det samlede behovet synliggjøres og at det kan gjøres felles tiltak der dette er relevant og effektiviserende for kompetansebyggingen. Det er også viktig å planlegge innsats godt slik at det ikke oppstår en uheldig konkurransesituasjon opp mot andre bevaringsformål (øvrige fredete og verneverdige kulturminner)

For å styrke kompetanse til rådgivere, slik at de kan bistå eier på best mulig måte, bør det utarbeides veiledningsmateriell. Eksempel er veiledere til bruk i prosjektering og detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven rettet spesifikt mot kulturhistorisk verdifulle kirker, men også innenfor områder som offentlige anskaffelser, tilstandsanalyser og sikring.

4.3 Innsatsområde 3 – Opplevelse og formidling

For å gjøre bevaringsprogrammets innsats på kirkebygg og inventar til en levende kilde til opplevelse for folk og lokalsamfunn, trengs det forskjellige typer formidlingstiltak. Formidlingstiltakene skal bygge opp under kirkene og kirkestedet som verdifulle kulturminner og kulturmiljø.

Bevaringsprogrammet gir en unik mulighet til formidling av den kirkelige fellesarven, både som bygg, interiør, sted og kontekst. Arbeidet på det enkelte bygg og inne i bygget skaper en naturlig nysgjerrighet og interesse som ved god formidling kan bidra til opplevelsen av eierskap og inspirasjon for kirkens medlemmer, men også for hele lokalmiljøet. Formidlingen bør omfatte istandsettingen, men også kirkebyggets helhetlige kontekst knyttet til arkitektur, lokalhistorie, kirkelig bruk og religiøse tradisjoner.

4.3.1 Tiltak

Utforme 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 religiøse aktiviteter. Her samles svært mange i lokalsamfunnet for å markere livsriter som dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd. Man samles i glede og sorg. I tillegg har kirker store kulturminneverdier, kulturhistoriske kvaliteter og en betydning for langt flere enn kirkens medlemmer. Denne brede tilnærmingen til kirkebygget kommer blant annet til uttrykk i Kirkemøtets vedtatte kulturarvsstrategi som omtaler 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.

Det er de lokalkirkelige styringsorganer – menighetsråd og kirkelig fellesråd i Den norske kirke – som, på vegne av alle kirkemedlemmer som medeiere, har ansvaret for å tilrettelegge for bruk og bevaring av egne kirkebygg. For å kunne imøtekomme kirkebyggets sammensatte funksjon og betydning og samtidig ivareta byggenes kulturminneverdier er det ønskelig med en overordnet plan for bruk av kirkebygget, som igjen er forankret hos den enkelte kirkeeier. En plan for bruk av kirkebygget bør være en integrert del av alle prosjektene. Både rapport 2.2 og 2.3 utdyper formålet med en slik strategi og innholdet i denne.

Digitalt kunnskapsarkiv

Opplevelse og formidling av kirkebygget bør også gjøres gjennom bredere digital tilgjengelighet. Informasjon om kirkestedets sammensatte historie bør være lett tilgjengelig, og samtidig sikkert og forsvarlig lagret. Dette kan gjøres ved å videreutvikle etablerte datalagringsystem med en informasjonsmodul for hver enkelt kirke som har:

- utvalgt informasjon fra arkiv og databaser, og referanse (eventuelt oppslag) til arkiv
- annen kunnskap som er skaffet før de foreslåtte programmene (tilstandsanalyser, verdivurderinger, andre vurderinger og beskrivelser)
- kunnskap akkumulert underveis i programmet
- digitale tegninger av kirkebygget

Alt bør være lagret og formidlet på en måte som er transparent og tilgjengelig for både fagpersoner, eiere og andre målgrupper.

4.4 Innsatsområde 4 – Engasjement og deltakelse

Innsatsområdene «Opplevelse og formidling» og «Engasjement og deltagelse» henger tett sammen. Opplevelser og formidling vil i stor grad kunne bidra til engasjement og deltagelse. Å øke engasjementet fordrer i tillegg tiltak som tilrettelegger for menneskers tilgang til det fysiske bygget, og gjennom dette tilgang til byggets kulturhistoriske verdier.

Engasjement og deltakelse er innsatsfaktorer som er viktige for å sikre et varig vern av kirkene og kirkestedene. Det frivillige engasjementet utgjør en viktig basis for både vern og bruk av kirkene og det legges ned betydelig arbeidsinnsats fra frivillig sektor. Det er viktig å stimulere lokalsamfunnene til å engasjere seg og delta i arbeidet med kirkene.

Det lokale eierskapet til kirkebyggene har dype røtter i norsk historie. Økt bevisstgjøring om denne eierformen og bred aktivisering av eierne bør inngå som hovedelement innenfor dette innsatsområdet.

Det er lokalbefolkningen som via ulike former for skatt har hatt det finansielle ansvaret både for bygging og vedlikehold av kirkene helt tilbake til middelalderen. Kommunene fikk ansvar for å ivareta disse oppgavene på vegne av kirkesoknene da kommunene ble etablert i 1837. Oppgaven ble tilbakeført til kirkesoknene i 1997 og ivaretas av kirkelig fellesråd. Kommunene har fortsatt plikt til å finansiere utgiftene.

Den lokale eierstrukturen til kirkebyggene, der alle kirkemedlemmer over 18 år kan stille til valg til menighetsråd og kirkelig fellesråd, åpner for bred folkelig deltagelse i de styringsorganene som har det formelle ansvaret for bruk og forvaltning av det enkelte kirkebygg. Innsatsområde 4 bør inneholde målrettede tiltak overfor denne brede målgruppen (i underkant av 70% av befolkningen er medlemmer av Den norske kirke) for å motivere til fornyet lokalt medansvar og engasjement for kirkebygget.

Gjennom å jobbe systematisk med å etablere og videreutvikle arenaer for deltagelse legger man samtidig til rette for å øke et lokalt engasjement. Det må derfor etableres

et samspill mellom kunnskapen og lokalsamfunnet slik at kulturarven holdes levende og oppleves som betydningsfull også for dagens mennesker.

4.4.1 Tiltak

Utforme inspirasjons- og kommunikasjonsmateriale for lokalt engasjement

Det bør utarbeides inspirasjons- og kommunikasjonsmateriale for hvordan kirken lokalt både kan inspirere lokalsamfunnet til å engasjere seg for istandsettingsarbeidet, men også bidra til å ta del i et bredere engasjement for kirkebygget og kirkestedet. Riksantikvaren har god erfaring med «åpen dag» på byggeplassen, slik at lokalsamfunnet kan se og lære om istandsettingen og tradisjonshåndverk. Her er det også et stort potensial for formidling og engasjement knyttet til konservering/istandsetting av kirkenes interiør og gjenstandsmateriale. Slike tiltak vil kunne gjennomføres i samarbeid med eier både ved det kirkelige fellesrådet som byggherre og byggforvalter og det lokale menighetsrådet.

Utarbeide materiell for universell utforming

Et sentralt punkt for å åpne for deltagelse er å jobbe med gode universelle løsninger. Universell utforming handler om å tilrettelegge med fysiske og tekniske løsninger. I tillegg handler det om å planmessig jobbe for å inkludere mennesker ut ifra deres behov. Både RA, KR og KA har jobbet med universell tilgjengelighet til kirkebyggene. Dette er arbeid som kan benyttes og videreutvikles.

5. Rammevilkår for drift

Effektiv og transparent gjennomføring av tiltakene under de fire innsatsområdene fordrer at det etableres enhetlige og standardiserte saksflytsystem, verktøy og veiledere, maler og sjekklister. Enkelte av systemene, verktøyene og malene som er beskrevet under bør etableres før bevaringsprogrammet formelt settes i gang. Andre tiltak kan utvikles parallelt med gjennomføring av programmet.

5.1 Saksflytsystem

Dagens saksbehandling er lite effektiv og transparent og bør forbedres som en del av driften av bevaringsprogrammene. Den enkleste løsningen er å etablere et saksflytsystem som har som hensikt å bringe søknaden fra søker til de respektive godkjenningmyndigheter. Godkjenningmyndighetene benytter sine interne saksbehandlingssystemer, før ferdig behandlet søknad returneres til søker. Etablering av et saksflytsystem vil bidra til en effektiv og transparent søknadsprosess som kan følges av både søker og myndigheter.

5.2 FDV-verktøy

En forvaltning-, drift- og vedlikeholdsplan (FDV-plan) vil fungere som en god sikkerhet for å ivareta en oversiktlig, transparent og effektiv videre forvaltning av kirkebyggene etter istandsetting. Det vil være kostnadseffektivt å benytte mest mulig av de systemene som allerede eksisterer, og som kirkeeier og forvaltningen er kjent med.

Kirkeeier er lovpålagt å utføre en forsvarlig forvaltning. Et digitalt system vil kunne understøtte dette. En del større fellesråd har innkjøpte fdv-systemer, mens andre fellesråd ikke har slike systemer. Revisjonen av kirkebyggdatabasen inneholder en gratis fdv-løsning til kirkeeierne, samt en mulighet for applikasjon til eksterne fdv-

system. Denne løsningen kan også tilpasses bevaringsprogrammernes behov for dokumentasjon og rapportering.

5.3 Digitale tegninger over kirkebyggene i programmet

Det er stor variasjon i kvaliteten til tegningsgrunnlaget for kirkene som skal omfattes av de foreslåtte bevaringsprogrammene. Digitale tegninger av tilstrekkelig kvalitet bør vurderes utarbeidet for bruk i planlegging og prosjektering og enkel dokumentasjon.

5.4 Veiledere, standarder og andre verktøy

Effektiv og transparent gjennomføring av programmet forutsetter at informasjon som inngår i saksbehandlingen og styringen av programmet standardiseres. Det bør derfor utarbeides veiledere, standarder og andre verktøy som forvaltes og utvikles av sekretariatet i tråd med målene for bevaringsprogrammene og med regelverk for statlig økonomistyring. Vesentlige endringer forelegges programstyret for endelig vedtak.

KAs tilstandsvurderingsverktøy basert på NS-3424 og NS16096-verktøyet er tilpasset kirkebyggforvaltning. KA vil, gjennom BFDs finansiering for tilstandsvurdering av middelalderkirkebygg i stein, utarbeide en modell for å gi en overordnet tilstandsoversikt over alle steinkirkene. Modellen kan også benyttes for andre kirkebygg.

6. Rapportering og evaluering

Selv om bevaringsprogrammet ikke er gitt noen sluttdato, vil hvert av de lokale istandsettingsprosjektene avsluttes. Det er flere punkter som er sentrale for å sikre en god avslutningsprosess. Dette må gjøres på en hensiktsmessig plattform, for eksempel et fdv-system som bidrar til effektiv og smidig oppfølging.

Rapportering

Rapporteringen må sikre at nødvendig dokumentasjon lagres forsvarlig. Det er vesentlig at rapporteringen går til sekretariatet, som skal utarbeide nasjonale oversikter. I tillegg er sekretariatets oppgave å sikre etablering og formidling av ny kunnskap. Rapporteringen bør derfor også inneholde nødvendig informasjon, slik at sekretariatet kan etablere et system for å evaluere prosjektene. I tillegg skal det rapporteres til kommunen for kommunens økonomiske innsats. Eier har erfaring med kommunal rapportering, og kommunen har egne systemer for dette.

7. Sammendrag og konklusjon

Rapporten foreslår en struktur for iverksettingen og gjennomføringen av statens satsing, med en bevaringsstrategi og tre underliggende bevaringsprogrammer for ulike kategorier kirker. Det foreslås at hvert program består av fire innsatsområder: «Bevaring», «Kunnskap og kompetanse», «Opplevelse og formidling», og «Engasjement og deltakelse». For å få synergieffekt mellom programmene og en gjennomføring av istandsettings-arbeidet, foreslår rapporten en struktur etter statens prosjektmodell, med prioritering av kirkebygg, forprosjekt, gjennomføring av hovedprosjekt og evaluering. I forslaget legges det vekt på at kriteriene for prioritering av kirkebygg bør være sammensatte, da det er mange hensyn som må

vektes mot hverandre – slik som kulturhistorisk verdi, tilstand og kapasitet i markedet. Dette vil sikre en god risikostyring hvor både verdi, sårbarhet og smidig gjennomføring kan ivaretas gjennom hele prosjektforløpet.

Rapporten inneholder en utredning av tre styringsmodeller som alle skisserer et hierarki av beslutningsorganer. Den anbefalte modellen er modell 3, kalt **samarbeidsmodellen**. Modellen vurderes som kostnadseffektiv og vektlegger å videreutvikle og supplere eksisterende verktøy og løsninger. Samarbeidsprinsippet vil sikre en bedre felles organisering av kirkeforvaltningsarbeidet hos de tre partene. Modellen legger til rette for en effektiv, forutsigbar og transparent gjennomføring av statens satsing.

Styringsprinsippet er bygget opp slik: Programeier overfører beslutningsmyndighet til programstyret, som igjen godkjenner planer for økonomi, utvelgelse og gjennomføring av prosjektene. Programsekretariatet er gitt mandat til å iverksette og følge opp gjennomføringen.

Samarbeidsmodellen vil kunne sikre en smidig og dynamisk gjennomføring av statens satsing på kulturhistorisk viktige kirkebygg, men fordrer en godt forankret samarbeidsavtale mellom partene i programstyret. Videre fordrer det tilgang til bred tverrfaglig kompetanse i sekretariatet. I tillegg bør sekretariatet ha en leder, som også er sekretær for programstyret.

Rapporten vektlegger å styrke kompetanse og kapasitet innenfor områder i dagens kirkeforvaltningspraksis. Det er behov for en bedre oversikt over kompetanse og ressurser innenfor håndverks- og rådgivermarkedet. Det er stor variasjon i tilgjengelig kompetanse for å istandsette og rehabilitere kirkebygg. Derfor er det behov for å utarbeide en plan og iverksette tiltak for styrking av kompetanse og kapasitet i prioriterte bransjer, slik at istandsettingsprosjekter ikke stopper opp eller må utsettes.

Kirkeeier er helt sentral i statens satsing. Som byggherre leder og sikrer kirkeeier gjennomføringen av både forprosjekt og hovedprosjekt i bevaringsarbeidet. Det er kirkeeier som vil være søker og ansvarlig for det arbeidet som gjøres på kirkebyggene. Det er derfor viktig å bygge opp kirkeeiers kapasitet og kompetanse, og å sikre kirkeeier gode verktøy og bistand. De allerede eksisterende kompetansehevingstiltakene og verktøyene innenfor området bør videreutvikles og suppleres i en plan for utvikling av kirkeiernes byggherrekompetanse.

Det er behov for å styrke bispekontorenes kompetanse på kirkebyggfeltet. Som godkjenningsmyndighet har biskopen en viktig rolle for å ivareta en faglig god søknadsbehandling. Her bør det etableres en plan som sikrer kompetanseheving hos bispekontorene.

Dagens saksbehandling omfatter mange myndigheter. Systemet bør effektiviseres og gjøres mer transparent. Det anbefales derfor å etablere et saksflytsystem som er en kostnadseffektiv løsning som ikke impliserer en integrering av godkjenningsmyndighetenes interne saksbehandlingssystem. Saksflytsystemet forutsettes også å ha integrasjoner til kirkebyggdatabasen og eventuelt andre digitale kunnskapsbaser.

I tillegg til å være vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven, har også kommunen et finansieringsansvar for drift og vedlikehold av kirkebygg. Kommunens ansvar ligger til grunn uavhengig av den statlige satsingen. Forslagene til struktur for

gjennomføring vektlegger at de statlige midlene kommer i tillegg til, og ikke erstatter, kommunens lovpålagte plikt.