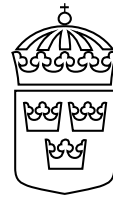


Regeringens skrivelse

2023/24:109



De kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan – om förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet

Skr.
2023/24:109

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 april 2024

Ulf Kristersson

Parisa Liljestrand
(Kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

I skrivelsen redovisas hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts under perioden 2002–2022. Skrivelsen behandlar också tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena, kunskaps- och kompetensfrågor, samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet och de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov. I det sista kapitlet lyfts två framtidsfrågor: finansieringen av förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet och beredskapsfrågor.

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

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Inledning	3
3	Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen	5
4	Den kyrkoantikvariska ersättningen.....	9
5	Ersättningens fördelning och användning	12
6	Kunskaps- och kompetensfrågor.....	17
7	Tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena.....	19
8	Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet	22
9	De kyrkliga kultminnenas vårdbehov	23
10	Framtidsfrågor	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2024	29

Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan (Ku2000/470/Ka) ska s.k. kontrollstationer läggas in vart femte år under överenskommelsens löptid. Vid kontrollstationerna ska det göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning och utvärdering av de resultat som har uppnåtts.

I enlighet med överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan har Svenska kyrkan årligen redovisat till regeringen hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts och vilka resultat som har uppnåtts från 2001 till och med 2022. Inför kontrollstationen 2024 har Svenska kyrkan i enlighet med överenskommelsen tagit fram ett underlag till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna. Underlaget lämnades till regeringen i juni 2023 i rapporten Att möta förändring - Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2024 (Ku2023/00817).

I regleringsbrevet till Riksantikvarieämbetet för budgetåret 2023 (Ku2022/01884) gav regeringen myndigheten i uppdrag att analysera och redovisa vilka effekter den kyrkoantikvariska ersättningen haft för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. I uppdraget ingick även att följa upp vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra den nationella överblicken över de kyrkliga kulturminnenas vårdbehov, samt utifrån resultaten av dessa åtgärder redovisa en övergripande kartläggning av vårdbehoven i landet. Som ett underlag för analysen fick länsstyrelserna i uppdrag (Fi2021/02746) att redovisa sina erfarenheter av arbetet med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet redovisade sitt uppdrag i september 2023 i rapporten Kyrkoantikvarisk ersättning – Inför kontrollstation 2024 (Ku2023/00988).

I analysen av dessa rapporter har Kulturdepartementet under 2023 och våren 2024 haft stöd av en referensgrupp bestående av företrädare för Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

2 Inledning

Det kyrkliga kulturarvet i Sverige har byggts upp under närmare ett årtusende och vår förståelse av det har ständigt omprövats. Det som vi idag kallar för kyrkliga kulturminnen har för generationer av människor många gånger tillskrivits en andlig eller praktisk betydelse som kan kännas främmande för oss. På motsvarande vis skulle våra antikvariska strävanden många gånger säkerligen kännas främmande för de människor som genom århundrande brukat föremålen. Genom att bevara, använda och utveckla det kyrkliga kulturarvet kan vi lära oss om oss själva och om de som gått före oss.

Det kyrkliga kulturarvet är på många sätt unikt, inte minst på grund av dess spridning i landet och dess tillgänglighet. Men även förvaltningen av

det kyrkliga kulturarvet är unik – både i svensk och internationell kontext. Den förvaltningsmodell som valdes i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan går i korthet ut på att Svenska kyrkan äger och förvaltar de kyrkliga kulturminnena, men att staten gör vissa anspråk på dem som innebär inskränkningar i hur Svenska kyrkan får använda dem. De kyrkliga kulturminnena ska exempelvis vårdas och vara tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som före relationsändringen.

Den förvaltningsmodell som valdes har – vilket framgår av skrivelsen – lett till att de kyrkliga kulturminnena under den tid som gått sedan relationsändringen kunnat förvaltas på ett tillfredsställande sätt. Merparten av exempelvis kyrkobyggnader hålls både i ett gott antikvariskt skick och är tillgängliga för allmänheten. Samtidigt finns det förbättringsområden, vilka också lyfts i skrivelsen. Ansvaret för att se till att de utmaningar som finns möts med adekvata åtgärder vilar både på staten – främst genom regeringen, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna – och Svenska kyrkan.

Den kyrkoantikvariska ersättningen

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

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

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

I anslutning till stat–kyrka-reformen träffade staten och Svenska kyrkan även en långsiktig överenskommelse i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. Överenskommelsen gäller tills vidare. Av överenskommelsen framgår att Svenska kyrkan svarar för att de kyrkliga

kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som vid relationsändringen. Svenska kyrkan ska även ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Dessutom framgår att staten och Svenska kyrkan ska samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller de kyrkliga kulturvärdena.

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

Under överenskommelsens löptid ska s.k. kontrollstationer läggas in. Kontrollstationerna ska infalla vart femte år. Den första kontrollstationen inföll 2009, den andra 2014, den tredje 2019 och den fjärde infaller 2024. Vid kontrollstationerna ska det göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning och utvärdering av de resultat som har uppnåtts. Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat ska den kyrkoantikvariska ersättningen, enligt överenskommelsen, reduceras. Inför varje kontrollstation ska Svenska kyrkan ta fram ett underlag som ska ligga till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna.

Vid kontrollstationen 2009 lämnade regeringen skrivelsen Kyrkoantikvariska frågor till riksdagen (skr. 2008/09:220, bet. 2009/10:KrU4, rskr. 2009/10:63). Även vid den andra och tredje kontrollstationen 2014 respektive 2019 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen, Den kyrkoantikvariska ersättningen (skr. 2013/14:152, bet. 2013/14:KrU10, rskr. 2013/14:355) och Det kyrkliga kulturarvet (skr. 2018/19:122, bet. 2019/20:KrU3, rskr. 2019/20:53).

Regeringen lämnar denna skrivelse till riksdagen i samband med kontrollstationen 2024. De två rapporter som utgör huvudsakliga underlag för denna skrivelse är, som nämnts i avsnitt 1, Svenska kyrkans rapport Att möta förändring och Riksantikvarieämbetets rapport Kyrkoantikvarisk ersättning – Inför kontrollstation 2024. I det följande kommer dessa benämnas ”Svenska kyrkans rapport” respektive ”Riksantikvarieämbetets rapport”. Under 2023 och 2024 har Kulturdepartementet träffat företrädare för Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i en informell arbetsgrupp.

3 Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen

Allmänt om kulturmiljölagen

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

finns också bestämmelser som rör de kyrkliga kulturminnena i kulturmiljöförordningen (1988:1188). Av bestämmelserna i denna förordning framgår bl.a. att Riksantikvarieämbetet får meddela föreskrifter om verkställigheten av 4 kap. kulturmiljölagen.

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

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

Kyrkobyggnader och kyrkotomter

Enligt 4 kap. 2 § kulturmiljölagen ska kyrkobyggnader och kyrkotomter vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Av 4 kap. 3 § samma lag framgår att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

För sådana kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden, liksom för ingrepp i eller ändring av exteriören eller interiören med den fasta inredningen och den konstnärliga utsmyckningen samt för ändring av färgsättningen. För sådana kyrkotomter krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen. Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som motiverar ändringen. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras och den dokumentation som behövs.

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

Inventarier av kulturhistoriskt värde

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

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

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får, enligt 4 kap. 10 § kulturmiljölagen, besikta kyrkliga inventarier. Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål ska tas upp i förteckningen. Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, ska samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

Begravningsplatser

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

För en begravningsplats som anlagts före utgången av 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen, för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad, fast

anordning eller vegetation, eller för att ändra medveten gestaltning av vegetationen. Detta framgår av 4 kap. 13 § kulturmiljölagen. Länsstyrelsen får också ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen.

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

Tillstånd och tillsyn

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

Länsstyrelserna ska, enligt kulturmiljölagen, avgöra om tillstånd ska ges för föreslagna ändringar av sådana kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som omfattas av skyddsbestämmelserna. Undantagna från kravet på tillstånd är sedvanliga underhållsarbeten eller brådsökande reparationsåtgärder, liksom obetydliga reparationer av inventarier.

I 4 kap. 17 § kulturmiljölagen finns också en bestämmelse om ingripanden från länsstyrelsen för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut. Länsstyrelsen har rätt att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett föreläggande får förenas med vite. Länsstyrelsen har också rätt att hos Kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning. Föreläggande kan tillgripas både vid ren underlåtenhet att vårda eller underhålla ett kyrkligt kulturminne och när en församling genomför åtgärder utan tillstånd från länsstyrelsen eller på annat sätt än vad som föreskrivits i ett tillstånd.

Viktigare ändringar i regelverket sedan relationsändringen

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

I propositionen Kulturmiljöns mångfald (prop. 2012/13:96) gjorde regeringen bedömningen att Riksantikvarieämbetet borde få i uppdrag att göra en översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning samt vid behov föreslå förändringar i regleringen. Riksantikvarieämbetet fick under 2013 detta uppdrag och redovisade sina förslag under 2015 i rapporten Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena (Ku2015/02346/KL). Förslagen ledde till vissa förslag till ändringar i kulturmiljölagen som lämnades i propositionen Kulturarvs- politik (prop. 2016/17:116). Ändringarna innebar bl.a. att det infördes en bestämmelse (4 kap. 2 a §) om att länsstyrelsen prövar fråga om fastställelse av gränserna för en kyrkotomt. Bestämmelserna om

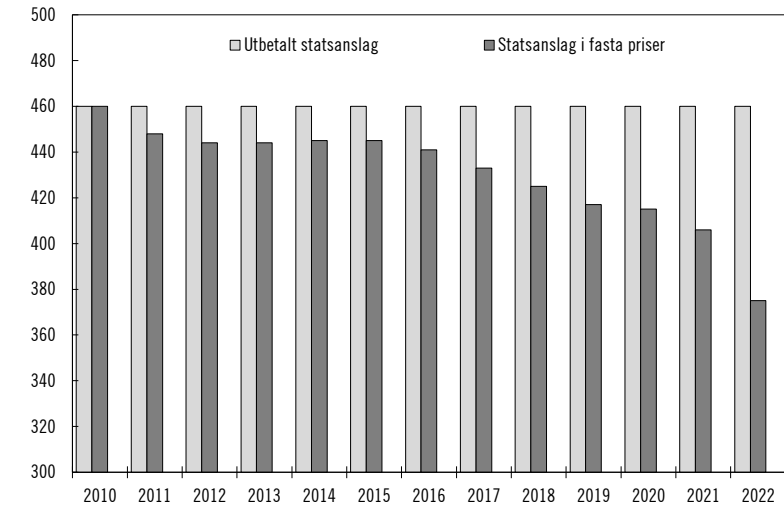
kyrkotomter (4 kap. 3 §) och begravningsplatser (4 kap. 11–13 §§) förtydligades genom att det tydliggjordes att skyddet även omfattar vegetation på tomten eller begravningsplatsen.

Mot bakgrund av den ändring till en enhetlig begravningsavgift som beslutades fr.o.m. 2017 (prop. 2012/13:120, bet. 2013/13:SkU25, rskr. 2012/13:254) har Svenska kyrkans nationella nivå tillsammans med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation sett över Svenska kyrkans regelverk och förtydligat gränsdragningen mellan begravningsavgiften och den kyrkoantikvariska ersättningen. I korthet innebär gränsdragningen att åtgärder som kan bekostas av begravningsavgiften inte bör beviljas kyrkoantikvarisk ersättning. Detta ställningstagande har 2020 kompletterats i Kammarkollegiets informationsskrivelse Finansiering av skötseln av återlämnade och återtagna gravanordningar (dnr 17.1-4638-2020), som uttalat att skötsel och bevarande av gravanordningar endast kan finansieras med begravningsavgift i de fall gravanordningen vid enskild bedömning ansetts vara av kulturhistoriskt värde och den har tillfallit upplåtaren.

4 Den kyrkoantikvariska ersättningen

Den kyrkoantikvariska ersättningens nivå mellan åren 2000 och 2009 beslutades av riksdagen 1999 (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176). I propositionens gjordes bedömningen att ersättningen bör motsvara 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde. Anslaget för den kyrkoantikvariska ersättningen har därför sedan det infördes 2002 successivt ökat fram till 2009. Sedan 2010 har det legat på samma nominella belopp, 460 miljoner kronor per år. En effekt av det är att anslagets reella värde, justerat för inflation, minskat sedan 2010. Senare tiders osäkra ekonomiska läge och kraftigt ökade råvarupriser har också bidragit till att urholka ersättningens reella värde (se nedan figur 4.1).

Anslagets utveckling 2010 - 2022



Källa: regeringens budgetpropositioner och Statistiska centralbyråns konsumentprisindex.

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

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

Regeringen gjorde vid den tredje kontrollstationen 2019 i skrivelsen Det kyrkliga kulturarvet (skr. 2018/19:122, bet. 2019/20:KrU3, rskr. 2019/20:53) i stort sett samma bedömning som 2014, d.v.s. att villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.

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

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

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

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

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

Flera av villkoren ovan uttrycks även i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan.

Varför Svenska kyrkan beslutar om fördelningen av ersättningen

Den kyrkoantikvariska ersättningen ska enligt bestämmelserna i kulturmiljölagen fördelas av Svenska kyrkan. På nationell nivå ska ersättningen fördelas mellan stiftet, som i sin tur beslutar om fördelningen

inom sina respektive områden. Varje beslut om fördelning ska föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet och respektive länsstyrelse ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet. Skälet till att Svenska kyrkan har ansvaret för att fördela den kyrkoantikvariska ersättningen är att Svenska kyrkan har ansvaret för att de kyrkliga kulturminnena vårdas och underhålls enligt bestämmelserna i kulturmiljölagen. Om ersättningen fördelas genom Svenska kyrkan blir det lättare för kyrkan att planera och att göra de prioriteringar som är en förutsättning för att vård och underhåll ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och rationellt sätt. En sådan ordning innebär att Svenska kyrkan får medel för att kunna ta ansvar för att de kyrkliga kulturvärdena bevaras (se prop. 1998/99:38 s. 143–145).

5 Ersättningens fördelning och användning

Regeringens bedömning: Svenska kyrkan har fördelat den kyrkoantikvariska ersättningen i enlighet med de principer som slogs fast i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Det är dock viktigt att Svenska kyrkan säkerställer de kulturmiljövårdande myndigheternas insyn i hela fördelningsprocessen, och bereder dem tillfälle att yttra sig över fördelningen i enlighet med det statliga regelverket.

Skälen för regeringens bedömning

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

Utöver statens grundläggande villkor har Svenska kyrkan utarbetat mer detaljerade villkor för användningen och fördelningen av ersättningen. Villkoren antogs första gången 2001 av dåvarande Kyrkofondens styrelse. 2018 beslutade kyrkostyrelsen om en ny fördelningsmodell för den kyrkoantikvariska ersättningen. Modellen beskrivs i detalj nedan. I samband med detta reviderades villkoren, som tidigare uppdaterats 2013, för att svara mot förutsättningarna med den nya fördelningsmodellen. Villkoren innehåller dels administrativa bestämmelser för kyrkoantikvarisk ersättning, dels villkor om vilka objekt och åtgärder som berättigar ersättning. Nu gällande villkor kallas Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning version 2.0. Fastställandet av villkoren föregicks av remittering till Riksantikvarieämbetet, samtliga länsstyrelser, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Svenska kyrkans stift.

Svenska kyrkan har även uppdaterat Handbok för kyrkoantikvarisk ersättning, som förtydligar villkoren genom kommentarer och exempel.

Svenska kyrkan förvaltar de allra flesta kyrkliga kulturminnena. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan ska den kyrkoantikvariska ersättningen reduceras om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat. En minskning skulle till exempel kunna ske genom överlåtelse eller rivning av kyrkobyggnader. Svenska kyrkan mäter omfattningen av sitt ansvar för de kyrkliga kulturminnena i antal kyrkobyggnader som är skyddade av tillståndsplikt enligt 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950).

I mars 2023 ägde och förvaltade Svenska kyrkan 2 954 kyrkobyggnader som omfattades av tillståndsplikt enligt 4 kap. 3 § kulturmiljölagen. I denna sammanräkning ingår både kyrkor som byggts före 1939, och som därmed per automatik omfattas av nämnda tillståndsplikt, och de kyrkor som efter beslut av länsstyrelserna (tidigare av Riksantikvarieämbetet) enligt 4 kap. 4 § kulturmiljölagen belagts med samma tillståndsplikt. Från den förra kontrollstationen 2019 fram till mars 2023 har inga tillståndspliktiga kyrkor tillkommit genom beslut av länsstyrelserna. Däremot har elva kyrkor under perioden avyttrats, överlåtit eller brunnit ned. Trots detta har det totala antalet tillståndspliktiga kyrkor ökat med tolv under perioden. Enligt Svenska kyrkan beror det på att definitionen av en tillståndspliktig kyrka delvis är öppen för tolkning och att uppgifterna om antalet tillståndspliktiga kyrkor idag kunnat kvalitetssäkras på ett bättre sätt än tidigare. Antalet kyrkor som avyttrats, rivits eller brunnit ned sedan relationsändringen 2000 överstiger i samband med innevarande kontrollstation antalet kyrkor som enligt 4 kap. 4 § kulturmiljölagen belagts med samma tillståndsplikt.

De objekt som inte är kyrkobyggnader, exempelvis kyrkliga inventarier och begravningsplatser, är svårare att överblicka men samtidigt inte lika ofta föremål för genomgripande, antikvariska förändringar som kyrkobyggnader. Svenska kyrkan uppskattar att de kyrkliga inventarierna kan räknas till hundratusentals, varav en stor andel ska förvaras och vårdas väl enligt 4 kap. 6 § kulturmiljölagen. Enligt 4 kap. 7 § kulturmiljölagen ska varje församling föra en förteckning över de inventarier som omfattas av 4 kap. 6 §. Den digitala förteckningstjänst som Svenska kyrkan tillhandahåller, Sacer, användes i februari 2023 av 87 procent av Svenska kyrkans församlingar/pastorat. Detta är en ökning med 26 procentenheter sedan mars 2018. Antalet digitalt registrerade objekt som omfattas av 4 kap. 6 § kulturmiljölagen har under samma tidsperiod stigit från 172 477 till ca 250 000. Merparten av länsstyrelserna har tillgång till Sacer, men regeringen vill understryka vikten av att församlingarna också skickar inventarieförteckningarna till berörd länsstyrelse i enlighet med 4 kap. 8 § kulturmiljölagen.

Regeringen konstaterar att omfattningen av de kyrkliga kulturminnen som Svenska kyrkan ansvarar för och som berättigar till ersättning inte har minskat i någon väsentlig utsträckning sedan relationsändringen 2000. Regeringen ser positivt på de insatser som genomförts av Svenska kyrkan för att skapa en bättre överblick av både kyrkobyggnader och kyrkliga inventarier.

Som framgår av avsnitt 4 är det Svenska kyrkan som ansvarar för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. I det ligger att det är Svenska kyrkan som beslutar hur fördelningen går till. Svenska kyrkan ska dock ge Riksantikvarieämbetet tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet och respektive länsstyrelse tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet. Tidigare användes ett årligt ansökningsförfarande för den kyrkoantikvariska ersättningens fördelning. Sedan den nya fördelningsmodellen beslutades 2018 beslutar kyrkostyrelsen vart femte år om en femårig fördelningsperiod i två ekonomiska ramar, en på stiftsnivå och en på nationell nivå. Fördelningen mellan stiftet för den första fördelningsperioden, 2021–2025, beslutades 2019 och grundades på tre nyckeltal: 1. stiftens respektive andel av tillståndspliktiga kyrkobyggnader i landet (40 procent), 2. stiftens respektive andel av antalet kvadratmeter tillståndspliktig kyrkobyggnad (40 procent) och 3. stiftens andel av den samlade historiska tilldelningen av kyrkoantikvarisk ersättning (20 procent). Det tredje nyckeltalet kallas strategiskt nyckeltal och ska på sikt i stället för den historiska tilldelningen baseras på vård- och underhållsbehoven i respektive stift.

Den nya fördelningsmodellens effekter på ersättningens fördelning har hitintills varit marginella, vilket till viss del förklaras av att det strategiska nyckeltalet än så länge grundar sig på ersättningens historiska fördelning mellan stiftet. Modellens fulla potential bedöms kunna värderas först när det strategiska nyckeltalet baseras på vård- och underhållsbehoven. Vad modellen redan nu har medfört är att stift och församlingar haft bättre möjligheter än tidigare att planera långsiktigt. Detta är i linje med regeringens bedömning från 2019 att villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.

Riksantikvarieämbetet framhåller i sin rapport att den nya fördelningsmodellen försämrat myndighetens möjligheter att yttra sig över fördelningen i landet. Inför den första fördelningsperioden bereddes Riksantikvarieämbetet möjlighet att yttra sig över hela perioden, men myndigheten menar bl.a. att den behöver en sammanställning inför en årlig remiss som visar fördelningen mellan stiftet.

Regeringen noterar den nya fördelningsmodellens fördelar och utmaningar. Det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser om hur väl modellen står sig i jämförelse med det tidigare ansökningsförfarandet. En nödvändig justering som bör komma till stånd är att Riksantikvarieämbetets möjlighet att yttra sig över fördelningen i enlighet med kulturmiljölagen förbättras. Regeringen kommer fortsatt följa hur väl den nya modellen för fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning svarar mot de kyrkoantikvariska behoven.

Ersättningens fördelning per objektstyp och åtgärdskategori

Eftersom ersättningen ska gå till kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena är det av intresse att även belysa hur fördelningen ser ut mellan de olika åtgärdskategorierna. Som tidigare framgått går majoriteten av den kyrkoantikvariska ersättningen till insatser för kyrkliga kulturminnen i form av kyrkobyggnader. Av de 7 880 miljoner kronor som Svenska

kyrkan erhållit i kyrkoantikvarisk ersättning under perioden 2002–2022 har 7 739,6 miljoner kronor förbrukats. Av dessa har 6 391 miljoner kronor (82 procent) gått till objektstypen kyrkobyggnad. Bland övriga objektstyper har fördelningen för perioden 2002–2022 sett ut på följande vis: begravningsplatser 443,4 miljoner kronor (5,7 procent), kyrkotomter 121,1 miljoner kronor (1,56 procent), kyrkliga inventarier 496,8 miljoner kronor (6,4 procent) samt övergripande planering eller flera objekt 287,3 miljoner kronor (3,7 procent). Den förändring som skett i fördelningen mellan objektstyper sedan förra kontrollstationen är marginell. Ökningen om tre procentenheter avseende kyrkobyggnader har skett på bekostnad av övriga objektstyper, där begravningsplatser minskat mest procentuellt från 7 procent till 5,7 procent.

Av de 7 739,6 miljoner kronor som förbrukats under perioden 2002–2022 har motsvarande 79 procent, gått till vårdsinsatser. Skadeförebyggande insatser har erhållit 6 procent, arbete med säkerhetsfrågor 5 procent, övergripande information och planering 5 procent och vård- och underhållsplanering 4 procent. Detta innebär att fördelningen mellan de olika åtgärdskategorierna inte har förändrats i någon större utsträckning sedan perioden 2002–2017. I likhet med vad som konstaterades vid förra kontrollstationen har fördelningen till åtgärdskategorierna vårdinsatser ökat marginellt på bekostnad av övriga åtgärds kategorier.

Ersättningens fördelning över landet

Regeringen har i samband med tidigare kontrollstationer även följt upp hur fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen sett ut över landet. Det kyrkoantikvariska systemet i Sverige inbegriper en mängd olika aktörer vars bedömningar påverkar både tillstånd till åtgärder och fördelning av medel. Därför är det viktigt att följa upp fördelningen för att kunna förebygga att omotiverade skillnader uppstår. Vissa skillnader kan vara motiverade, eftersom de kyrkliga kulturminnena inte är jämnt fördelade över landet och de antikvariska behoven kan se olika ut. Med den gamla fördelningsmodellen blev fördelningen efterfrågestyrd, där de stift som ansökte om mycket ersättning också tenderade att få mycket ersättning. Detta var i sin tur en effekt av församlingarnas olika benägenhet att ansöka till stiftet. Den nya modellen, inom vilken det strategiska nyckeltalet historisk fördelning använts under dess första fördelningsperiod, har som tidigare nämnts haft en marginell påverkan på fördelningen i landet. Riksantikvarieämbetet har i sin rapport kommenterat den effekt som modellen ändå har haft och noterar att Luleå, Skara och Växjö stift för perioden 2021–2025 fått den procentuellt största ökningen av tilldelade medel jämfört med 2019 och 2020, de två föregående åren innan fördelningsmodellen infördes. På motsvarande vis har Stockholms och Uppsala stift drabbats av den största minskningen. Hur detta svarar mot de antikvariska behoven i dessa stift, bortsett från de antaganden som kan göras utifrån de två andra nyckeltalen, är svårt att bedöma. Det beror delvis på svårigheterna att få en nationell överblick av vård- och underhållsbehoven (se vidare avsnitt 9).

Regeringen och Riksantikvarieämbetet kommer fortsättningsvis behöva följa hur den nya fördelningsmodellen påverkar ersättningens regionala

fördelning, särskilt då det strategiska nyckeltalet övergår till att baseras på vårdbehoven i stiftet.

De kulturmiljövårdande myndigheternas roll i fördelningsprocessen

Länsstyrelsernas uppgift i arbetet med fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen är enligt kulturmiljölagen att bl.a. årligen yttra sig över medlems fördelning i länen. Riksantikvarieämbetet ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet.

I samband med föregående kontrollstationer har länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet uppmärksammat regeringen på att förslagen till fördelning som länsstyrelserna får att yttra sig över ofta saknar relevanta underlag. Av Riksantikvarieämbetets rapport inför 2024 års kontrollstation framgår att dessa problem kvarstår, trots att regeringen i förra skrivelsen lyfte behovet av att Svenska kyrkans församlingar avsätter den tid som krävs för att först invänta länsstyrelsernas tillståndsprovning och därefter ansöka om kyrkoantikvarisk ersättning från stiftet. Riksantikvarieämbetet noterar dock att det finns län där processen blivit bättre och att detta delvis är en följd av att dessa länsstyrelser i sin samverkan med Svenska kyrkan varit tydligare än tidigare med att förmedla vikten av att kompletta ansökningshandlingar sänds in i god tid.

Länsstyrelserna yttrar sig även över hur stiftet prioriterar mellan olika ersättningsberättigade insatser. Det råder stor samstämmighet mellan stift och länsstyrelser vad gäller åtgärdernas prioritet. Enligt Svenska kyrkans statistik har länsstyrelserna en avvikande uppfattning endast i fyra procent av de beslutade fallen. Länsstyrelserna menar att detta i huvudsak beror på att en informell samordning ofta redan föregått den formella processen, men att en bidragande faktor också kan vara att länsstyrelserna i sina bedömningar stödjer sig på de av Svenska kyrkan upprättade stöddokumentet *Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning* och *Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning*. Att så görs menar länsstyrelserna beror på att det statliga regelverket – huvudsakligen kulturmiljölagen och Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen – inte ger något stöd för bedömningen av prioritet. Riksantikvarieämbetet lyfter i detta sammanhang vikten av att länsstyrelserna grundar sina bedömningar på vad som framgår av det statliga regelverket.

Regeringen delar Riksantikvarieämbetets bedömning att det är viktigt att länsstyrelserna grundar sina bedömningar av vilka åtgärder som bör prioriteras på det statliga regelverket. Detta förutsätter att det statliga regelverket omfattar stöd för dessa bedömningar. Förutsatt att länsstyrelserna tillämpar Svenska kyrkans stöddokument i sina beslut bör de kunna åstadkomma likvärdiga bedömningar över landet. Ansvaret för det statliga regelverket vilar i detta avseende på regeringen och Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelserna yttrar sig också över stiftens föreslagna tilldelning av kyrkoantikvarisk ersättning till enskilda ersättningsberättigade åtgärder. Av Svenska kyrkans statistik framgår att länsstyrelserna haft en avvikande uppfattning om ersättningsnivån i 11 procent av åtgärderna. I de fall där Svenska kyrkan och länsstyrelsen har olika uppfattningar beskriver länsstyrelserna att det uppstår ett slags förhandling om ersättningsnivån, vilket Riksantikvarieämbetet anser vara problematiskt.

När formerna för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena utformades förutsattes att de antikvariska myndigheternas synpunkter skulle tillmätas stor betydelse, exempelvis när det gäller fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen. Detta bör dock inte förstås som att Svenska kyrkan helt ska anpassa fördelning av medel och prioritering mellan åtgärder efter länsstyrelsernas remissyttranden. Av överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan framgår att Svenska kyrkan ska ha erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Detta är en kompetens som Riksantikvarieämbetet bedömer vara god, efter att successivt ha förstärkts sedan relationsändringen (se vidare avsnitt 6). Regeringen anser till skillnad från Riksantikvarieämbetet att det inte är problematiskt att ett slags förhandlingsituation uppstår mellan stiftet och länsstyrelserna. Detta kan i stället ses som en naturlig konsekvens av hur systemet är tänkt att fungera och att Svenska kyrkan byggt upp en allt större kompetens beträffande förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

Slutsatser

Regeringen bedömer att Svenska kyrkan har fördelat ersättningen i enlighet med det statliga regelverket och regeringens intentioner med ersättningen. Fördelningen av ersättningen beträffande objektstyp, åtgärdstyp och regional spridning avviker marginellt från tidigare fördelningsperioder. De förändringar som kan identifieras är inte oskäligen och följer en trend som löpt över längre tid. Det kommer framöver vara viktigt att följa upp hur väl den nya fördelningsmodellen svarar mot de kyrkoantikvariska behoven i landet. Fördelningsprocessen bedöms i stort fungera på ett tillfredsställande sätt. Det är dock viktigt att Svenska kyrkan säkerställer att de kulturmiljövårdande myndigheterna – länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet – bereds tillfälle att yttra sig över ersättningens fördelning så som lagstiftningen föreskriver och att detta sker utifrån myndigheternas behov. De kulturvårdande myndigheternas möjlighet att yttra sig över hur Svenska kyrkan avser fördela ersättningen är av avgörande betydelse för systemet med det kyrkoantikvariska arbetet. En utveckling som går mot att denna insyn försämrats måste motverkas genom insatser, exempelvis att Riksantikvarieämbetet ges möjlighet att årligen yttra sig över den nationella fördelningen.

6 Kunskaps- och kompetensfrågor

Regeringens bedömning: Kompetensen inom Svenska kyrkan i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena uppfyller de förväntningar som ställs upp i det statliga regelverket och i överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan.

Skälen för regeringens bedömning

Av propositionen Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbelastningen m.m. (prop. 1998/99:38 s. 145) framgår betydelsen av att det inom Svenska kyrkan finns sådan kompetens som behövs när det gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan ska Svenska kyrkan ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena är långtgående och uppgifterna – både själva förvaltningen och fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen – är av myndighetsliknande karaktär. Systemet ställer därmed höga krav på att arbetet bedrivs på ett kompetent, sakligt och konsekvent sätt.

Arbetet med att samordna den antikvariska kompetensen har stärkts

Den kyrkoantikvariska kompetensen finns, på olika sätt, i alla Svenska kyrkans organisatoriska delar: den nationella nivån, stiftsnivån och församlingsnivån. Regeringen konstaterade i samband med den föregående kontrollstationen 2019 att den kyrkoantikvariska kompetensen stärkts i alla organisatoriska delar. Svenska kyrkans redovisning inför denna kontrollstation visar att nivån på kompetens har kunnat bibehållas. På nationell nivå har den nya fördelningsmodellen delvis effektiviserat arbetet med handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, vilket möjliggjort att resurser kunnat läggas på exempelvis stöd till Svenska kyrkans församlingar och till kunskapsutvecklande projekt. Tillgången till adekvat antikvarisk kompetens på församlingsnivå ser olika ut över landet och speglar inte nödvändigtvis de antikvariska behoven. Regeringen betonade i samband med den föregående kontrollstationen vikten av ökat utvecklingsarbete och samarbete mellan Svenska kyrkans samtliga nivåer för att utjämna tillgången till kompetens. Utöver bättre möjligheter på nationell nivå att avsätta personalresurser till resurssvagare församlingar är det i sammanhanget värt att nämna att antalet årsarbetskrafter på stiftsnivå som också arbetar med stöd åt sådana församlingar, av Svenska kyrkan klassificerat som Servicebyråverksamhet, har ökat markant mellan 2017 och 2022.

Det är sammanfattningsvis positivt att Svenska kyrkan tillvaratagit de möjligheter som finns till effektivisering och samordning för att stärka den antikvariska kompetensen i hela organisationen.

Fördelning av ersättning till kunskapsuppbyggnad och metodutveckling

Förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena ställer höga krav på antikvarisk kompetens och det är viktigt att denna kompetens utvecklas i takt med att förutsättningarna för bevarande av kulturminnena förändras. I egenskap av den enskilt största förvaltaren av kyrkliga kulturminnen är Svenska kyrkan också en av de största aktörerna i arbetet med kunskapsuppbyggnad och metodutveckling inom området. En positiv effekt av denna kunskapsuppbyggnad och metodutveckling är att andra delar av den antikvariska och kulturmiljövårdande sektorn kan dra nytta av Svenska kyrkans arbete på området. Andelen kyrkoantikvarisk

ersättning som tilldelats för detta ändamål uppgår med den nya fördelningsmodellen till en procent årligen mellan 2021 och 2025, vilket är en minskning i jämförelse hur fördelningen till denna objektstyp sett ut historiskt.

Svenska kyrkan har ett väl utvecklat samarbete med flera kulturmiljövårdande aktörer. Ett exempel är det med Hantverkslaboratoriet vid Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet. Samarbetet har bidragit till att öka kunskapen om flera material och tekniker som är vanligt förekommande i kyrkomiljöer, exempelvis tjära och spån kopplade till kyrkobyggnaders tak. Andra samarbeten har stärkt kunskapen om mur- och putsbruk och på så vis förbättrat förutsättningarna för vården och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena.

7 Tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena

Regeringens bedömning: Svenska kyrkan har upprätthållit en god tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena i enlighet med överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan. Det finns fortfarande ett behov av ett samlat och systematiskt arbete för att säkerställa tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena.

Skälen för regeringens bedömning

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

Tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena är fortsatt god

Svenska kyrkan använder sig av två indikatorer för att mäta tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena. Den första är kyrkobyggnadernas öppethållande utan att någon verksamhet pågår mätt i antalet öppettid dagar. Den andra är antalet sammankomster som anordnas, uppdelade mellan dem som anordnas i Svenska kyrkans regi och dem som anordnas av externa aktörer. Svenska kyrkan har valt att definiera en öppettid som en kyrka som är öppen mer än fem timmar på ett dygn utöver gudstjänster och andra kyrkliga handlingar så som t.ex. dop och begravningar. Statistiken omfattar de kyrkobyggnader som finns registrerade i Svenska kyrkans kyrkobyggnadsregister och inbegriper därmed även de kyrkobyggnader som inte omfattas av kulturmiljölagens skyddsbestämmelser.

Antalet öppettid dagar per kyrka har varierat marginellt över åren. Vid den föregående kontrollstationen 2019 noterade regeringen att det skett en

nedgång i genomsnittligt antal öppettidagar från 140 åren 2009–2013 till 137 åren 2014–2017. Under innevarande kontrollperiod har antalet öppettidagar per år varierat mer än vanligt, delvis som en följd av de restriktioner som beslutades av regeringen med anledning av covid 19-pandemin. När antalet deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, till vilka Svenska kyrkans gudstjänster räknas, begränsades kunde kyrkorna hålla öppet utan verksamhet. Detta bidrog till att antalet öppettidagar periodvis låg högre än innan restriktionerna börjat gälla. För innevarande kontrollperiod var antalet öppettidagar ca 134 dagar per kyrka och år. Av Riksantikvarieämbetets rapport framgår att det finns flera potentiella orsaker till att öppethållandet varierar över tid. I de av Riksantikvarieämbetet genomförda intervjuerna med länsstyrelser, stift och församlingar lyfts kyrkostölder, förstörelse och förändringar i fastighetsförvaltningen som orsaker till att kyrkor stängs, och hålls stängda.

När det gäller antalet sammankomster som redovisas har den nu aktuella kontrollperioden kraftigt påverkats av covid 19-pandemin och de restriktioner som beslutades. Detta medförde att det tillgängliggörande som Svenska kyrkan redovisar genom antalet sammankomster i egen verksamhet kraftigt minskade under 2020 och 2021 i förhållande till tidigare år. År 2019 låg medelvärdet för antalet kyrkliga sammankomster per kyrka på 90 stycken. År 2021 var samma medelvärde nere på 75 för att år 2022 öka till 96. Under den föregående kontrollperioden, 2014–2017 uppgick det genomsnittliga antalet sammankomster i egen verksamhet till 88 per år, att jämföra med genomsnittet för innevarande kontrollperiod på 82 sammankomster per år. Det genomsnittliga antalet sammankomster har alltså minskat mellan de två senaste kontrollperioderna, men om man bortser från pandemiåren 2020 och 2021 kan en uppåtgående trend gällande antalet sammankomster urskönjas.

Regeringen konstaterar att tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena är fortsatt god. Den aktuella kontrollperioden har utifrån ett tillgänglighetsperspektiv varit speciell med anledning av covid 19-pandemin och de restriktioner som beslutades. I den förra skrivelsen lyfte regeringen behovet av att de minskningar som konstaterats i kyrkornas öppethållande bör mötas med insatser. Av Svenska kyrkans rapportering inför denna kontrollstation framgår inga sådana insatser. Regeringen gör därför bedömningen att behovet av ett systematiskt tillgängliggörande-arbete kvarstår för att säkerställa att tillgängligheten inte försämras.

Regionala skillnader i tillgänglighet

Svenska kyrkans redovisning av tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena gör det möjligt att se skillnader i tillgängligheten mellan olika tätortstyper. Riksantikvarieämbetets bearbetning av Svenska kyrkans statistiska underlag visar att den generella trenden under den aktuella kontrollperioden har varit att antalet öppettidagar per kyrka och år har minskat i storstäder, förorter och medelstora städer. Under samma period har antalet öppettidagar per kyrka och år i stället ökat i glesbygd, större städer och landsbygd. Den enskilt största förändringen under den aktuella perioden märks i större och medelstora städer, vars öppettidagar minskat från 141 till 132. Dessa tätortstyper förefaller vara särskilt drabbade av

minskningar av antalet öppettid dagar, eftersom det även under den föregående kontrollperioden skedde en kraftig minskning. Samtliga tätortstyper visar på en stabil återgång av antalet sammankomster, både i egen och annan verksamhet, till nivåer motsvarande de som uppnåddes före pandemin.

På stiftsnivå utmärker sig Visby och Stockholms stift när det gäller det genomsnittliga antalet öppettid dagar. Visby stifts nivå av öppethållande, som redan innan pandemin var hög i jämförelse med andra stift, ökade 2020 och 2021 för att sjunka något 2022, men var då ändå högre än 2019. Den nedåtgående trend som Stockholms stift uppvisade innan pandemin har däremot fortsatt i samma riktning under hela kontrollperioden.

Tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena genom digitalisering

Covid 19-pandemin har som anförts ovan påverkat tillgängligheten till de kyrkliga kulturminnena på olika sätt. En aspekt som Svenska kyrkan lyfter i sin rapportering är den kraftiga ökningen av digital verksamhet som började bedrivas till följd av pandemin. Även om det, precis som Riksantikvarieämbetet skriver i sin rapport, inte bedrivs något gemensamt arbete på nationell nivå kring digitalisering av de kyrkliga kulturminnena, anser regeringen att det ändå är värdefullt att belysa denna aspekt av begreppet tillgänglighet. Regeringen vill i detta sammanhang uppmärksamma digitaliseringens möjligheter i det kyrkoantikvariska arbetet. Detta mot bakgrund av att stora delar av kulturarvssektorn under och efter covid 19-pandemin intensifierat sitt arbete med att utveckla det digitala utbudet. Regeringen har i samband med tidigare kontrollstationer lyft tillgänglighetsbegreppets vidd i relation till exempel fysiska tillgänglighetsanpassningar av de kyrkliga kulturminnena.

Framför allt var det den inomkyrkliga verksamheten – exempelvis gudstjänster, andakter och bönestunder – som började erbjudas på digitala plattformar som Facebook, YouTube och Instagram, när restriktionerna begränsade hur många personer som kunde samlas i kyrkorna. Svenska kyrkan uppger i sin rapport att endast drygt en av tio församlingar hade anordnat digitala gudstjänster eller andakter före mars 2020. Vid utgången av 2021 svarade 97 procent av tillfrågade kyrkoherdar att de någon gång anordnat digitala gudstjänster eller andakter. Hälften av de tillfrågade kyrkoherdarna uppgav att de avsåg anordna digitala gudstjänster under 2023.

Svenska kyrkans församlingar uppvisade överlag en god förmåga att ställa om sin verksamhet under pandemin. En del av detta skedde genom användning av digitala arbetssätt. Det digitala tillgänglighetsförändrandet kan utgöra ett komplement till det fortsatta tillgänglighetsförändrandet av det kyrkliga kulturarvet och det är därför av vikt att det följs upp.

8 Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet

Regeringens bedömning: Samarbetet mellan Svenska kyrkan och myndigheterna på kulturmiljöområdet i arbetet med de kyrkliga kulturminnena har fortsatt att utvecklas positivt.

Skälen för regeringens bedömning

Samverkan mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet sker dels i enskilda ärenden om tillstånd enligt 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950), dels i frågor av mer övergripande karaktär. Besluten om fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning ska på regional respektive nationell nivå föregås av ett samrådsförfarande där förslag till beslut remitteras till de kulturmiljövårdande myndigheterna.

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

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

De regionala samrådsgruppernas arbetsätt har strukturerats upp

Riksantikvarieämbetets samlade bild är att samrådsgrupperna fungerar på ett tillfredställande sätt och att de diskuterar generella frågor i enlighet med överenskommelsen.

Riksantikvarieämbetets bild delas av Svenska kyrkan, som också framhåller att de regionala samrådsgruppernas sammansättning och arbetssätt har utvecklats mot bakgrund av de förtydliganden som regeringen lämnade i samband med den förra kontrollstationen. Förändringar har genomförts i avsikt att likforma de regionala samrådsgruppernas arbetssätt med den centrala samrådsgruppens, vars arbetssätt gjordes om under den föregående kontrollperioden. Flera av de regionala samrådsgrupperna har upprättat en arbetsordning som bl.a. förtydligar målen för arbetet, sammansättningen och ansvarsfördelningen i grupperna. Protokollen från den centrala samrådsgruppen tillgängliggörs numera för de regionala samrådsgrupperna, vilket lett till att frågorna som avhandlats i den centrala samrådsgruppen ofta återkommer i de regionala. Exempel på sådana frågor har varit principerna för fördelning och handläggning av kyrkoantikvarisk ersättning mot bakgrund av den nya fördelningsmodellen, Riksantikvarieämbetets arbete med forskrifter till 4 kap. kulturmiljölagen och Svenska kyrkans arbete med lokal-försörjningsplanering.

Regeringen ser positivt på att samrådet mellan Svenska kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet utvecklats. Den likformighet i arbetssätt mellan den centrala och de regionala samrådsgrupperna som åstadkommit torde möjliggöra förstärkt samsyn och kunskapsutbyte på både central och regional nivå. Arbetet inom den modell för förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet som valts behöver präglas av en öppen och konstruktiv dialog mellan alla parter. Även under de informella arbetsgruppträffar som Kulturdepartementet bjudit in till under 2023 och 2024 har det framkommit att det informella samrådet gällande både fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning och tillståndsprövningar till stor del fungerar på ett tillfredsställande sätt.

9 De kyrkliga kultminnenas vårdbehov

Regeringens bedömning: Svenska kyrkan vårdar och underhåller de kyrkliga kulturminnena på ett tillfredsställande sätt i enlighet med kulturmiljölagen. Såväl staten som Svenska kyrkan bör dock vidta åtgärder för att förbättra överblicken över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov.

Skälen för regeringens bedömning

Av 4. kap 2 § kulturmiljölagen (1988:950) framgår att kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Av 4 kap. 6 § samma lag framgår att inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats ska förvaras och vårdas väl.

I regeringens uppdrag till Riksantikvarieämbetet inför innevarande kontrollstation ingick att följa upp åtgärder som vidtagits för att förbättra den nationella överblicken över de kyrkliga kulturminnenas vårdbehov,

samt utifrån resultaten av dessa åtgärder redovisa en övergripande kartläggning av vårdbehoven i landet. Regeringen har i samband med tidigare kontrollstationer återkommande framhållit behovet av att få till stånd en sådan överblick bl.a. för att kunna bedöma om den kyrkoantikvariska ersättningen används där den mest behövs. Regeringen har också framhållit att ett fortsatt arbete med församlingarnas vård- och underhållsplaner är en viktig faktor för att skapa en nationell överblick. Riksantikvarieämbetet konstaterar i sin redovisning att församlingarnas vård- och underhållsplaner varierar kraftigt sett till innehåll, kvalitet och aktualitet och att det utifrån dessa idag inte går att få en samlad bild av kyrkobyggnadernas vård- och underhållsbehov. Bilden bekräftas av länsstyrelsernas skriftliga rapporteringar till Riksantikvarieämbetet och de intervjuer som Riksantikvarieämbetet genomfört med företrädare för länsstyrelserna och några av Svenska kyrkans stift och församlingar.

Skillnader i det antikvariska skicket på de olika objektstyperna

Riksantikvarieämbetets samlade bild är att merparten av landets skyddade kyrkobyggnader vårdas och underhålls så att de hålls i gott skick. Bristande vård och underhåll som på ett avgörande sätt hotar kulturhistoriska värden beskrivs av länsstyrelserna som ovanligt, uppger Riksantikvarieämbetet. Denna bild har bekräftats i samtalen som förts i den informella arbetsgruppen som träffats under året. Det framgår däremot av länsstyrelsernas rapporteringar till Riksantikvarieämbetet att det finns stora regionala skillnader på de kyrkliga kulturminnenas skick. Av Riksantikvarieämbetets rapport framgår att länsstyrelserna i Skåne, Norrbotten och Västerbotten uppger att det finns stora vård- och underhållsbehov när det gäller kyrkobyggnaderna och att det löpande arbetet med detta är eftersatt.

Beträffande objektstypen kyrkotomt uppger flera länsstyrelser att det är svårt att få en fullständig överblick över kyrkotomterna i länet, men att de överlag bedöms vara i gott skick. Svårigheterna i att få en överblick kan delvis bero på oklarheter med tolkning och avgränsning av begreppet kyrkotomt, vilket bl.a. länsstyrelsen i Kronobergs län uppger. Även objektstypen begravningsplatser anses omgärdas av viss otydlighetsproblematik kopplad till bl.a. ansvarsfördelning när det gäller exempelvis finansiering av säkring av återlämnande gravanordningar. Riksantikvarieämbetet uppger även att församlingarnas medvetenhet om kulturhistoriska värden generellt är sämre när det gäller begravningsplatser än kyrkobyggnader. Länsstyrelsen i Kalmar redovisar att skicket på begravningsplatserna varierar mellan resursstarka stadsförsamlingar och resurssvaga landsortsförsamlingar, och Länsstyrelsen i Norrbotten redovisar att det förekommer insatser som är på gränsen till ”övervård” i vissa församlingar medan andra inte klarar av vården och underhållet. Örebro län sticker i sammanhanget ut som ett positivt exempel, där länsstyrelsen redovisar att medvetenheten kring kyrkogårdarna som kulturmiljöer idag är högre än tidigare och att många kyrkogårdar kan räknas till de allra mest ambitiöst skötta park- och grönmiljöerna i landet.

Ett annat viktigt verktyg för att säkerställa att exempelvis kyrkobyggnaders kulturhistoriska värden inte minskar och deras att utseende och karaktär inte förvanskas är den tillsynsverksamhet som länsstyrelserna är skyldiga att bedriva. Länsstyrelserna har i sin rapportering till Riksantikvarieämbetet svarat på frågor om hur tillsynsverksamheten bedrivs. Mer än hälften av länsstyrelserna uppger i sina skriftliga redovisningar att den tillsyn som bedrivs när det gäller det kyrkliga kulturarvet i huvudsak är händelsestyrd; endast tre länsstyrelser redovisar att de bedriver såväl egeninitierad som händelsestyrd tillsyn. I Riksantikvarieämbetets intervjuer med representanter för länsstyrelser, stift och församlingar framkommer att tillsynen av det kyrkliga kulturarvet bedrivs i mycket begränsad omfattning och bilden av att den händelsestyrda tillsynen dominerar bekräftas.

Tillsynsverksamheten har varit föremål för utvärdering i samband med samtliga kontrollstationer och regeringen har tidigare konstaterat att tillsynen, både sett till omfattning och tillvägagångssätt, varit otillfredsställande. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen i förra regeringskrivelsen om det kyrkliga kulturarvet från 2019 att länsstyrelsernas arbete i handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen bör kunna effektiviseras och att mer resurser därmed på sikt bör kunna läggas på tillsyn.

Av Riksantikvarieämbetets rapportering framgår att en av anledningarna till att länsstyrelserna prioriterar bort tillsynsverksamheten är att den inte anses vara lika styrd som övrig handläggning. Riksantikvarieämbetet beskriver det som att när tiden är knapp och resurserna små prioriterar länsstyrelserna att göra sådant som tydligt uttryckts i lag och förordning. I en av intervjuerna eftersökte en av länsstyrelserna mer tydlighet kring behovet av att tillsynsverksamheten prioriteras.

Slutsatser

Även om värden och underhållet av de kyrkliga kulturminnena på ett övergripande plan fungerar på ett tillfredsställande sätt finns det fortsatta förbättringsområden som behöver adresseras för att få till stånd en långsiktig och kvalitetssäker förvaltning. Ett sådant område är överblicken över de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov. Uppgifter om vårdbehoven är inte bara viktiga för Svenska kyrkans stift och församlingar för att kunna planera vård och underhåll. Det är även viktigt för att regeringen ska kunna fatta välgrundade beslut om den kyrkoantikvariska ersättningens storlek och bedöma om lagstiftning och annan reglering är ändamålsenlig. Ansvar för detta, precis som den övergripande förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet, är delat mellan staten – i detta fall främst genom länsstyrelserna – och Svenska kyrkan. Båda parter behöver se över sitt arbete med att kartlägga de kyrkliga kulturminnenas vård- och underhållsbehov. Eftersom Svenska kyrkans nya fördelningsmodell för den kyrkoantikvariska ersättningen på sikt ska baseras på bl.a. vård- och underhållsbehoven i stiftet – det strategiska nyckeltalet – är det nödvändigt att den nationella överblicken över vård- och underhållsbehovet på sikt blir bättre. Riksantikvarieämbetet konstaterar att det kommer dröja innan det strategiska nyckeltalet är på plats

10 Framtidsfrågor

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

Skälen för regeringens bedömning

En sammanfattande slutsats när det gäller arbetet med den kyrkoantikvariska ersättningen är att systemet fungerar väl och att Svenska kyrkan sedan relationsändringen mellan kyrka och stat tagit ett stort ansvar för att förvalta det gemensamma kulturarv som de kyrkliga kulturminnena utgör. Som beskrivits i föregående avsnitt har förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena i allt väsentligt fungerat på ett tillfredsställande sätt. Medelsfördelningen har hanterats ansvarsfullt och så långt det går att bedöma utifrån tillgängligt underlag har effekterna varit goda (se avsnitt 5). Svenska kyrkans förvaltning och administration av de kyrkliga kulturminnena har under den aktuella kontrollperioden effektiviserats och viktiga steg har tagits för att säkerställa ett långsiktigt bevarande och utveckling av de kyrkliga kulturminnena. Regeringen vill i detta avslutande avsnitt peka på två framtidsfrågor som bedöms ha avgörande betydelse för den framtida förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet: finansiering och beredskapsarbetet.

Finansieringen av förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena

Den modell för att bevara, använda och utveckla det kyrkliga kulturarvet som valts i Sverige har varit framgångsrik, men är känslig för strukturella förändringar som påverkar Svenska kyrkans förutsättningar. Inte minst påverkas förutsättningarna av hur den allmänna medlemsutvecklingen i Svenska kyrkan ser ut, men även av sådant som urbanisering och demografiska förändringar av mer övergripande slag. Sedan 2002 – då den kyrkoantikvariska ersättningen betalades ut för första gången – till och med 2022 har Svenska kyrkans medlemstal minskat från 7,2 miljoner till 5,5 miljoner. Svenska kyrkans intäkter via medlemsavgifter som bl.a. går till att finansiera vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena har därmed minskat. Medlemsantalet prognosticeras att fortsätta minska till 4,7 miljoner år 2030. Samtidigt har den kyrkoantikvariska ersättningen legat kvar på 460 miljoner kronor per år sedan 2010, utan att uppräknas eller justeras. Realvärdet har därmed minskat med hänsyn till bl.a. inflation (se figur 4.1 s. 10). Samtidigt har kostnaderna för förvaltningen ökat, inte bara sett till inflationen, utan även för att det ligger i sakens natur

att vård- och underhållsbehoven ökar med kulturminnenas åldrande – något som dessutom tilltar i takt med exempelvis klimatförändringar. Underhållsbehoven minskar dock i takt med att insatser genomförs.

Regeringen föreslog, i propositionen Staten och trossamfundens begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176), hur den kyrkoantikvariska ersättningen skulle utvecklas fram till och med 2009. Riktmärket var att ersättningen skulle motsvara 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde. Svenska kyrkan framhåller i sin rapport att om principen om att ersättningen ska uppgå till 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde skulle den år 2022 ha uppgått till 668 miljoner kronor.

Svenska kyrkan har återkommande framhållit behovet av en höjning av ersättningen. En, förvisso bristfällig, indikator på behovet av ersättning som tidigare använts är summan av församlingarnas årliga ansökningar av kyrkoantikvarisk ersättning. För 2020 uppgick summan till ca 1,1 miljarder kronor. Som tidigare nämnts används inte längre detta ansökningsförfarande, och även om det inte är helt tillförlitligt gällande de faktiska behoven av ersättning ger den en fingervisning – diskrepansen mellan församlingarnas upplevda behov och ersättnings faktiska storlek är påtaglig. Ambitionen på sikt är att modellen för fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning delvis ska kunna baseras på ett strategiskt nyckeltal kopplat till vårdbehoven i stiftet. När Svenska kyrkan implementerat det strategiska nyckeltalet kommer uppgifterna som ligger till grund för detta – stiftens vård- och underhållsbehov – även kunna ligga till grund för regeringens bedömning av den kyrkoantikvariska ersättningens storlek, i kombination med hur exempelvis inflationen påverkar penningvärdet. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till den kyrkoantikvariska ersättningens nivå i budgetpropositionen för 2025.

Det kyrkliga kulturarvet i beredskapsarbetet

Alltsedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har det allmänna beredskapsarbetet i Sverige intensifierats. Detta arbete har inkluderat kultur- och kulturarvsområdet på olika sätt. I rapporten Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans: slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209) föreslår Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bl.a. att ett nationellt kulturskyddsråd inrättas för att planläggning av kulturarvet ska kunna samordnas effektivt. I rådet föreslås att företrädare för bl.a. Riksantikvarieämbetet, MSB, länsstyrelserna, några statliga museer, bibliotek, arkiv samt Svenska kyrkan ska ingå. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar är enligt 4 kap. 15 § kulturmiljölagen skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Till detta kommer Svenska kyrkans andra samhällsviktiga uppdrag, exempelvis huvudmannskapet för begravningsverksamheten i stora delar av landet, som under höjd beredskap kommer vara viktiga att upprätthålla. Detta beredskapsansvar belyses i Försvarsberedningens delrapport Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvar och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:32) som överlämnades den 19 december 2023. Även Svenska kyrkans egna regelverk – Kyrkoordningen –

Skr. 2023/24:109 innehåller bestämmelser om de organisatoriska delarnas beredskapsansvar.

Regeringen beslutade i mars 2023 att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utreda de organisatoriska och juridiska förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kulturskyddsråd. Redovisningen (Förutsättningar och former för ett nationellt kulturskyddsråd: redovisning av regeringsuppdrag Ku2023/00471) överlämnades till regeringen den 10 augusti 2023. Riksantikvarieämbetet föreslår bl.a. att regeringen inrättar ett tidsbegränsat kulturskyddsråd under tre år och att Svenska kyrkan inbjuds att delta med en representant.

Regeringen gav den 29 februari 2024 Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Kungliga biblioteket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens fastighetsverk i uppdrag att bilda ett råd för skydd av kulturarv. Myndigheterna ska genom rådet samordna sitt beredskapsarbete för skydd av kulturarvet, identifiera de behov av beredskap som finns för skydd av kulturarvet samt främja kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Rådets syfte ska vara att bidra till en effektiv beredskapsplanering för skydd av samlingar av kulturarv samt kulturhistoriskt värdefulla fastigheter och miljöer i Sverige. Svenska kyrkan ska erbjudas att ingå i rådet med en representant.

Utifrån det rådande omvärldsläget och den återupptagna totalförsvarsplaneringen har betydelsen av åtgärder som stärker krisberedskapen ökat de senaste åren. Detta påverkar även arbetet med det kyrkliga kulturarvet. Det är regeringens bedömning att detta är en utveckling som kommer att hålla i sig och vara viktig att följa upp, exempelvis inom ramen för kommande kontrollstationer.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Strömmer, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Liljestrand

Regeringen beslutar skrivelse De kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan – om förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet