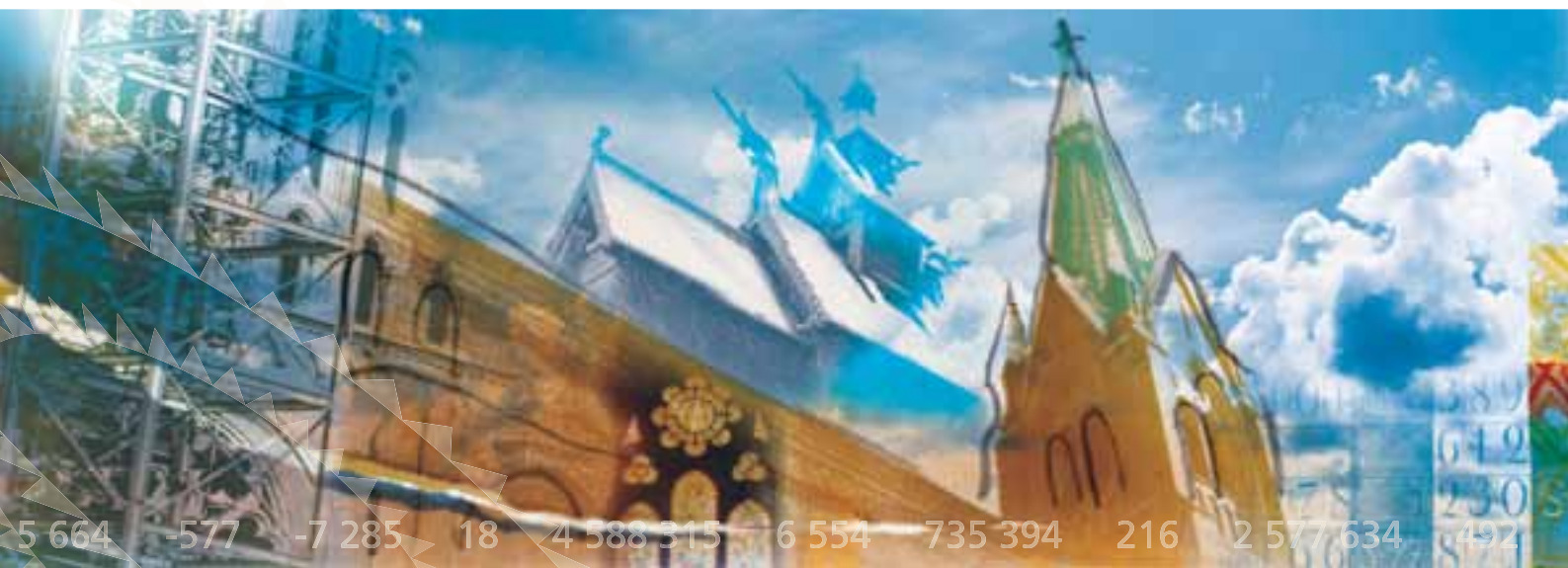




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøking av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg

Dokument 3:10 (2010–2011)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 -6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-134-7

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg

Dokument 3:10 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:10 (2010–2011)
Riksrevisjonens undersøkning av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg.

Riksrevisjonen, 15. september 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhald

1	Innleiing	7
2	Korleis undersøkinga er gjennomført	8
3	Oppsummering av funna	8
4	Merknader frå Riksrevisjonen	11
5	Svar frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet	12
6	Uttale frå Riksrevisjonen	15

Vedlegg: Rapport

1	Innleiing	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25
3	Revisjonskriterium	29
4	Korleis kyrkjebygga er tekne vare på lokalt og nasjonalt	32
5	Vurderingar	54
6	Referanseliste	56

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Riksrevisjonens undersøking av vedlikehald og sikring av kyrkjebygg

1 Innleiing

Kyrkjebygga i Noreg er viktige symbol på den felles kristne kulturarven i landet og sentrale kjelder for å forstå norsk kulturhistorie. Det er 1620 kyrkjer i Noreg. Mange av kyrkjebygga er kulturminne som framleis aktivt tener føremålet sitt som soknekyrkjer.

Faktaboks 1 Kategoriar av kyrkjer

Kyrkjene i Noreg er i rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* grupperte i tre ulike kategoriar: freda kyrkjer, verneverdige kyrkjer og kyrkjer bygde etter 1850.

Freda kyrkjer (kyrkjer eldre enn frå 1650): Alle kyrkjer som er eldre enn frå 1650, er automatisk freda etter kulturminnelova. Riksantikvaren skal godkjenne alle bygningsmessige endringar i freda kyrkjer. I tillegg kan kulturminnestyresmaktene gjere vedtak om å frede byggverk og anlegg eller delar av dei som har kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi, utan omsyn til alderen på bygga. Per februar 2011 er det 211 freda kyrkjer i Noreg.

Verneverdige kyrkjer (kyrkjer frå perioden 1650–1850): Kyrkjer som blei bygde i denne perioden, har eit anna preg enn tidlegare kyrkjer. 313 kyrkjer er verneverdige.

Kyrkjer bygde etter 1850: 442 av desse kyrkjene er særleg interessante arkitektonisk, eller dei er kulturhistorisk verdifulle representantar for si tid og er listeførte som verneverdige, jamfør rundskriv T-3/2000. Listeførte kyrkjer skal forvaltast på same måten som dei kyrkjene som er oppførte i perioden 1650–1850. Dei andre 654 kyrkjene som er bygde etter 1850, ligg ikkje under noko spesielt vern.

Sjølv om mange kyrkjer er haldne godt ved like og fungerer som soknekyrkjer, er tilstanden for mange av kyrkjene prega av mangelfullt vedlikehald, og dei har eit betydeleg behov for å bli sette i stand. Etterslepet på vedlikehaldet for norske kyrkjebygg er berekna til å vere fleire milliardar kroner. Stortinget har uttalt at det er behov for å setje i verk tiltak for å betre istandsetjinga og sikringa av kyrkjebygg, og at det betydelege etterslepet i vedlikehaldet av kyrkjebygga er ei utfordring som det hastar å finne løysingar for.

Det er både ei nasjonal og lokal oppgåve å ta vare på kyrkjebygga og dei verdiane dei representerer. Ansvar for vedlikehaldet av kyrkjene er etter lov om Den norske kirke (kyrkjelova) lagt til kommunane og dei kyrkjelege fellestråda. Kommunane har det økonomiske ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjebygga. Det økonomiske ansvaret byggjer på føresetnaden om at dei kommunale løyvingane til kyrkjene gir grunnlag for tilfredsstillande drift og vedlikehald av kyrkjer og kyrkjegardar, og for å dekkje utgiftene til kyrkjelege stillingar. Kommunen set budsjett-ramma for desse føremåla som ein del av dei ordinære kommunale prioriteringane. Kyrkjebygga er eigde av sokna og forvalta av kyrkjelege fellestråd. Som eigarar har sokna ansvaret for at vedlikehaldsarbeidet blir utført.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det overordna ansvaret for kyrkjeområdet og skal leggje til rette for ei ønskt utvikling på området. Departementet skal også leggje til rette for at kommunar og kyrkjeieigarar forvaltar kyrkjebygga i tråd med kyrkelovgivinga og lovgivinga på kulturminnefeltet. Miljøverndepartementet har det overordna ansvaret for kulturminnevernet. Kommunal- og regionaldepartementet har etatsstyringsansvaret for Husbanken, som administrerer rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg.

Rentekompensasjonsordninga for å setje i stand kyrkjebygg blei etablert som eit statleg tiltak i 2005 og er eit insentiv for å stimulere til å halde ved like og sikre kyrkjene, og til å ta att vedlikehaldsetterslep for kyrkjebygg. Ordninga inneber at staten kompenserer for renteutgiftene kommunane har ved investeringar i kyrkjebygg. Den totale investeringsramma for rentekompensasjonsordninga har auka frå 500 mill. kroner i 2005 til 2,5 mrd. kroner i 2010. For 2011 er investeringsramma utvida med 400 mill. kroner til 2,9 mrd. kroner.

Statlege tiltak som er knytte til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg, består i tillegg til rentekompensasjonsordninga av tiltakspakken frå regjeringa frå 2009, stavkyrkjeprogrammet, overføringar frå Opplysningsvesenets fond, tilskot frå Norsk Kulturminnefond og tilskot frå

Riksantikvaren. I tillegg blir det i statsbudsjettet sett av midlar til sentrale tiltak for kyrkjebygga og forvaltning av kyrkja, til dette høyrer tilskot til brann- og innbrottsførebygginge tiltak.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere det arbeidet styresmaktene gjer for å halde ved like og sikre kyrkjebygga.

Følgjande problemstillingar er undersøkte:

- Korleis er norske kyrkjebygg haldne ved like og sikra?
- Korleis tek kommunane hand om det økonomiske ansvaret for å halde ved like kyrkjebygga?
- Korleis tek dei statlege styresmakter hand om det nasjonale ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjebygga?

Riksrevisjonens rapport frå undersøkinga følgjer som trykt vedlegg. Eit utkast til rapport blei lagt fram for Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 8. april 2011. I eit koordinert svarbrev av 10. mai 2011 har Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet kome med fråsegner til dei tilhøva som rapporten gjer greie for. Kommentrane er innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

2 Korleis undersøkinga er gjennomført

Undersøkinga er avgrensa til dei 1581 kyrkjene som er eigde av sokna og forvalta av dei kyrkjelege fellestråda.

For å belyse dei tre problemstillingane i undersøkinga er det gjort dokumentanalyse og intervju, og tilgjengeleg statistikk er samanstilt og analysert. I tillegg er det gjort undersøkingar i fire utvalde kommunar for å illustrere dei utfordringane ein står føre når det gjeld vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Innsamlinga av data er gjort i perioden frå august 2010 til januar 2011.

Relevante stortingsdokument, forskingsrapportar, lover, forskrifter, retningslinjer, rundskriv og offentlege utgreiingar er gjennomgatte. Det er også henta inn og gjennomført analysar av statistikk om tilstanden på kyrkjebygga og bruken av rentekompensasjonsordninga, kommunestorleiken, kommuneøkonomien og kyrkjetettleiken. Statistikken er henta frå Husbanken, Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og

Statistisk sentralbyrå, supplert med kvantitative data frå Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Dei tilstandsvurderingane av norske kyrkjebygg som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon står bak, har vore hovudgrunnlaget for data om tilstanden på kyrkjebygga. Tilstandsvurderingane har kartlagt stoda for eksteriøret og interiøret på kyrkjebygga. Den første tilstandsvurderinga blei gjennomført i 2005/06 og omfatta 1481 kyrkjer, som er 91 prosent av dei norske kyrkjebygga. Den andre tilstandsvurderinga blei gjennomført i 2009/10 og omfatta 1600 kyrkjebygg, som er 99 prosent av dei norske kyrkjebygga. Når tilstanden er vurdert som utilfredsstillande, er det anten behov for normale reparasjonar eller større tiltak som følgje av samanbrot eller funksjonell svikt. Når tilstanden er tilfredsstillande, er det berre trong for avgrensa vedlikehaldstiltak. Data-grunnlaget frå 2009/10 er testa utan at det er funne omfattande veikskapar i materialet. Når vedlikehald og sikring av kyrkjebygg er omtalte i denne undersøkinga, viser det til tilstanden på yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament, og til brann- og tjuverisikring.

Det er gjennomført intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Riksantikvaren, Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon.

Det er også gjennomført ei undersøking i fire kommunar. Representantar for kommunen og fellestrådet blei intervjuet i kvar kommune, og relevante dokument som årsrapportar, rekneskap og tilstandsrapportar blei gjennomgatte.

Revisjonen omfattar perioden 2005–2010.

3 Oppsummering av funna

3.1 Auka ressursinnsats og betra tilstand på kyrkjer i perioden 2005–2010

Utgiftene som dei kyrkjelege fellestråda har hatt til vedlikehald på og investeringar i kyrkjebygga kvart år, har auka frå 285 mill. kroner i 2005 til 766 mill. kroner i 2009.¹ Det har i gjennomsnitt vore brukt 59 012 kroner årleg på kontinuerleg vedlikehald per kyrkje dei siste fem åra.

1) Tal for utgiftene som fellestråda hadde til ordinært vedlikehald m.m. for 2010, låg ikkje føre då undersøkinga blei sluttført.

Kyrkjelova byggjer på ein føresetnad om at det skal vere dialog og samspel mellom kommune og kyrkje. Undersøkinga i dei fire kommunane indikerer at det er etablert eit godt samarbeid mellom kommunane og dei kyrkjelege fellestråda. Det ser også ut til at det er avklarte ansvarsforhold mellom dei departementa som har ansvaret for å forvalte kyrkjebygga.

Kunnskap og informasjon om tilstanden på kyrkjebygga er nødvendig for at ein skal kunne ta hand om det overordna styringsansvaret for kyrkjebygga. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har støtta Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon økonomisk for etableringa av kyrkjebyggdatabasen og gjennomføringa av to tilstandsvurderingar av norske kyrkjebygg. Kyrkjebyggdatabasen kom i drift frå 1. januar 2005 og inneheld opplysningar om kyrkjer i Noreg. Samla har desse tiltaka gitt Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet betre styringsinformasjon.

Undersøkinga viser at vedlikeholdstilstanden på kyrkjebygga i Noreg er betra i perioden 2005–2010. Delen kyrkjer med tilfredsstillande tilstand har auka frå 52 til 63 prosent (993 kyrkjer). Tilstanden er betra i alle kategoriar av kyrkjer:

- For freda kyrkjer er delen auka frå 47 til 59 prosent
- For verneverdige kyrkjer er delen auka frå 45 til 61 prosent
- For listeførte kyrkjer bygde etter 1850 er delen auka frå 50 til 65 prosent
- For andre kyrkjer bygde etter 1850 er delen auka frå 58 til 64 prosent

Det kjem fram av undersøkinga at kyrkjebygga i Noreg er betre sikra mot brann og tjuveri i 2010 enn i 2005. Totalt har delen kyrkjer med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring auka frå 79 prosent i 2005/06 til 83 prosent i 2009/10. Delen kyrkjer med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring aukar med alderen på kyrkjene. I 2009/10 hadde 89 prosent av dei freda kyrkjene, 89 prosent av dei verneverdige, 82 prosent av dei listeførte og 79 prosent av dei andre kyrkjene bygde etter 1850, tilfredsstillande brann- og tjuverisikring.

Dette viser at statlege styresmakter har følgd opp dei sentrale føresetnadene frå Stortinget om å trappe opp arbeidet med vedlikehald og sikring av kyrkjebygga.

Trass i at utviklinga i perioden frå 2005/06 til 2009/2010 har vore positiv, viser undersøkinga at

det framleis er monalege manglar i vedlikehaldet og i brann- og tjuverisikringa av kyrkjebygga. Dette gir ein stor risiko for at uerstattelege kulturverdiar kan forfalle og ikkje bli tekne vare på for ettertida, eller vere sikra mot brann, slik kommunal- og forvaltingskomiteen har føresett, jamfør Innst. 246 S (2009–2010). Føresetnaden frå kommunal- og forvaltingskomiteen om at kyrkjene skal sikrast mot forfall, er per 2011 ikkje realisert.

3.2 Framleis manglande vedlikehald og sikring av kyrkjebygga

Framleis utilfredsstillande tilstand på kyrkjebygg

Undersøkinga viser at 37 prosent av norske kyrkjebygg i 2010 framleis hadde til dels omfattande vedlikeholdsmanglar. Det tilsvarer 586 kyrkjer. Av desse er 60 prosent (354 kyrkjer) freda eller vurderte til å ha særleg verneverdi.

Kyrkjer som er bygde før 1650, er automatisk freda med heimel i lov om kulturminner (kulturminnelova). Sjølv om delen freda kyrkjer med tilfredsstillande vedlikeholdstilstand har auka, er det framleis denne kyrkjetypen som har høgste delen utilfredsstillande tilstand med 41 prosent i 2009/10.

Dei verneverdige og listeførte kyrkjene har 39 og 35 prosent utilfredsstillande tilstand i 2009/10. Det same gjeld 36 prosent av dei andre kyrkjebygga som er bygde etter 1850. For kyrkjer i alle kategoriar er vedlikehaldsutfordringane størst for ytterveggar, yttertak og tårn.

Undersøkinga viser at talet på kyrkjer med utilfredsstillande tilstand er redusert med 156 kyrkjer i perioden 2005/06 til 2009/10. Dette tilsvarer 15 kyrkjer kvart år. Dersom vedlikehaldsarbeidet held fram i eit like stort omfang som frå 2005/06 til 2009/10, og tilstanden for godt vedlikehaldne kyrkjebygg er uendra, får kyrkjebygga i Noreg tidlegast ein tilfredsstillande tilstand i 2025.

Framleis mangelfull brann- og tjuverisikring av kyrkjebygg

Trass i at brann- og tjuverisikringa av kyrkjebygga i Noreg generelt sett har betra seg, viser undersøkinga at 17 prosent av alle kyrkjebygga per 2010 framleis har manglar ved brann- og tjuverisikringa. Manglane er knytte til rømmingsvegar, brannvernustyr og brann- og innbrotsalarm. 17 prosent er 266 kyrkjer, og halvparten av desse kyrkjene er freda eller er vurderte

til å ha ein særleg verneverdi. 33 prosent av kyrkjebygga har per 2010 ikkje installert automatisk brannvarslingsanlegg, og berre ein mindre del av kyrkjebygga har sprinkleranlegg for vatn. Til dømes har 13,5 prosent av dei freda kyrkjene slikt sløkkeanlegg. Det er også ein mindre del av kyrkjebygga som har tørrsprinkel- og vatntåkeanlegg. Om lag halvparten av kyrkjebygga manglar alarmanlegg mot innbrot.

Framleis eit betydeleg vedlikehaldsetterslep for kyrkjebygg

Det er gjort fleire berekningar av vedlikehaldsetterslepet for kyrkjebygg. Berekningane har noko ulikt omfang og gir ulike kostnadsoverslag. Beløpa varierer frå fem til tolv mrd. kroner. Sjølv om undersøkinga ikkje gir grunnlag for noko sikkert anslag for vedlikehaldsetterslepet, kan det leggjast til grunn at etterslepet per 2011 framleis er betydeleg. Alle aktørane som er intervjuva i undersøkinga, er kjende med at det er eit stort vedlikehaldsetterslep knytt til vedlikehald og sikring.

3.3 Statleg styring og oppfølging av sikring og vedlikehald av kyrkjebygg

Rentekompensasjonsordninga er ikkje tilstrekkeleg for å sikre vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Undersøkinga viser at rentekompensasjonsordninga har stimulert kommunane til å auke vedlikehaldsinnsatsen for kyrkjebygga. I perioden frå 2005 til april 2011 er det gitt tilsegn om rentekompensasjon for 601 kyrkjer, fordelte på 255 kommunar, som utgjer 59 prosent av kommunane i landet. Undersøkinga viser at det er ein større del av kommunar med svak kommuneøkonomi som har fått tilsegn om rentekompensasjon (74 prosent), enn delen kommunar med middels eller god kommuneøkonomi (60 prosent og 43 prosent). Samtidig viser analysen av samanhengen mellom tilstanden på kyrkjebygg og tilsegn om rentekompensasjon at det er ein mindre del av kommunane med utilfredsstillande tilstand på kyrkjebygga som har fått tilsegn om rentekompensasjon, enn kommunar som har god tilstand på kyrkjebygga sine.

Dei seinare åra fram mot 2011 har det vore ein svært sterk vekst i lånegjelda til kommunesektoren. Per januar 2011 låg nettogjelda på i overkant av 50 prosent av inntektene. Å bruke rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg inneber ofte at kommunane aukar låneopptaket. Ein kommune i kommuneundersøkinga opplyser at dette er årsaka til at ordninga ikkje blir nytta sjølv om kyrkjene i kommunen har store vedlikehalds-

behov. Undersøkinga viser til at rentekompensasjonsordninga i lag med dei andre statlege tiltaka ikkje sikrar ein tilstrekkeleg vedlikehaldsinnsats.

Risikoen for at freda kyrkjer ikkje har eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020

Ifølgje nasjonalt mål 2.1.4 skal freda bygningar ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020, jamfør Innst. 9 S (2010–2011). Dette målet har i hovudsak lege fast sidan tusenårsskiftet, jamfør St.meld. nr. 8 (1999–2000) og Innst. S. nr. 256 (1999–2000). Energi- og miljøkomiteen bad også i Innst. S. nr. 227 (2004–2005) regjeringa om å utarbeide ein strategi for korleis ein kunne sikre eit forsvarleg vedlikehaldsnivå for alle freda og verneverdige kyrkjer. Undersøkinga viser at det ikkje er lagt eigne planar for korleis dei freda kyrkjene skal få eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020, eller eigne planar som skal sikre freda og verneverdige kyrkjer eit forsvarleg vedlikehaldsnivå. Eitt unntak er dei 28 norske stavkyrkjene. For desse kyrkjene er det sett i gang eit eige program for istandsetjing som skal gå fram til 2015. Den økonomiske ramma for programmet er på 150 mill. kroner. Ved utgangen av 2010 var 18 av dei 28 stavkyrkjene sette i stand. Miljøverndepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser til at tiltak som rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg, generell styrking av kommuneøkonomien og andre sentrale tiltak til fordel for kyrkjebygga er element i ein strategi for å oppgradere dei andre freda og verneverdige kyrkjebygga til eit forsvarleg vedlikehaldsnivå. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser også til at ein strategi for korleis dei verneverdige kyrkjene skal kunne sikrast eit forsvarleg vedlikehaldsnivå, må byggje på føresetnaden om at det økonomiske ansvaret for kyrkjene ligg til kommunane.

3.4 Veikskapar knytte til forvaltninga av kyrkjebygg på lokalt nivå

Det er forskjellar mellom kommunane når det gjeld vedlikehaldstilstanden på kyrkjebygga. 75 kommunar har tilfredsstillande tilstand på alle kyrkjebygga sine både i 2005/06 og 2009/10, 24 kommunar har utilfredsstillande tilstand på alle kyrkjebygga i begge åra. Det store fleirtalet av kommunane har kyrkjer med både tilfredsstillande og utilfredsstillande tilstand. Ein analyse av statistikken viser ingen klar samanheng mellom tilstanden på kyrkjebygga og variablane kyrkjetettleik, kommuneøkonomi eller kommune-storleik.

Manglande jamt vedlikehald over tid

Eit planfast vedlikehald på eit fagleg rett nivå er ofte lønnsamt og fører over tid til at forvaltingskostnadene blir lågare enn elles. Når det planfaste vedlikehaldet blir forsømt, aukar skadeomfanget. Undersøkinga viser at trass i at tilstanden på kyrkjebygga i perioden 2005–2010 generelt sett er betra, er det ei utfordring for kommunane å klare å drive eit jamt vedlikehald over tid. Statistikk frå tilstandsvurderingane viser at av 5816 moglege endringar på bygningsdelar i perioden 2005–2010 har 26 prosent gått i positiv retning. Over halvparten av bygningsdelane har ikkje endra status i same periode, medan 19 prosent av endringane har gått i negativ retning.

I undersøkinga er det vist eit døme på korleis manglande vedlikehald over tid kan føre til at skadeomfanget akselererer og istandsetjingskostnadene aukar. Ifølgje tal frå Oslo kirkelige fellestråd førte utsetjinga av vedlikehaldet på Oslo Domkirke til ei meirutgift frå opphavleg kostnadsoverslag på om lag 120 mill. kroner.

3.5 Tilhøve som kan forklare veikskapar ved vedlikehald og sikring av kyrkjebygg

I undersøkinga av dei fire kommunane kjem det fram fleire tilhøve som kan vere med og forklare veikskapane knytte til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg i kommunane. Funna er indikasjonar som kan greiast nærare ut i ei breiare undersøking.

Mangel på planar

Det er ein føresetnad for å få til eit effektivt vedlikehald av kyrkjebygga at dei kyrkjelege fellestråda og kommunane planlegg vedlikehaldet og sikringa godt. Kommuneundersøkinga indikerer at det i fleire kommunar ikkje ligg føre tilstandsvurderingar og planar for korleis kyrkjene i kommunane skal haldast ved like, trass i at vedlikehaldsutfordringane er betydelege. Manglande planar gjer det vanskeleg å drive jamt vedlikehald og aukar risikoen for uføresette skadar og fordyrande vedlikehaldstiltak.

Mangel på kompetanse og kapasitet

For å kunne handtere dei krava som blir stilte til vedlikehald av kyrkjebygg, er det viktig at det er tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet på lokalt nivå. Kommuneundersøkinga indikerer at byggfagleg kompetanse og kulturminnekompetanse varierer frå kommune til kommune, og at dette påverkar kvaliteten på vedlikehaldsarbeidet. Kommuneundersøkinga og intervjuar indikerer at mangelen på kompetanse og kapasitet på desse områda er størst i dei små kommunane. Ifølgje

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet er det gjennom særlege tilskot stimulert til interkommunalt samarbeid for å utnytte den kompetansen som finst. Slikt interkommunalt samarbeid er førebels avgrensa. Mangelen på kompetanse og kapasitet aukar risikoen for at vedlikehaldsarbeidet ikkje blir utført med tilstrekkeleg kvalitet og til rett tid, noko som igjen kan føre til auka vedlikehaldskostnader og tap av kulturminne.

Mangel på prioritering

Kommunane løyver midlar til verksemda i kyrkja på same måten som til andre kommunale oppgåver. Dei kyrkjelege fellestråda har deretter ansvaret for å prioritere midlane dei har fått, mellom ulike kyrkjelege føremål, blant desse vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Det kjem fram i kommuneundersøkinga og i intervjuar at engasjement, vilje og evne til å prioritere vedlikehald og sikring av kyrkjebygg både i kommunane og i dei kyrkjelege fellestråda kan påverke tilstanden på kyrkjebygga.

4 Merknader frå Riksrevisjonen

Sjølv om mange kyrkjer i Noreg per 2011 er haldne godt ved like og er funksjonelle som soknekyrkjer, er tilstanden for mange av kyrkjene likevel prega av mangelfullt vedlikehald, og mange har eit betydeleg behov for å bli sette i stand. Stortinget har uttalt at det er behov for å setje i verk tiltak som kan betre istandsetjinga og sikringa av kyrkjebygg, og at det betydelege etterslepet i vedlikehald av kyrkjebygg er ei utfordring som det hastar med å finne løysingar for.

Riksrevisjonen har merka seg at det er sett i verk tiltak som har vore med på å betre vedlikehaldet og sikringa av norske kyrkjebygg i perioden 2005–2010. Mange kommunar og kyrkjeeigarar har i denne perioden auka innsatsen sin for å halde kyrkjene i forsvarleg stand. Undersøkinga viser likevel at det framleis er eit betydeleg vedlikehaldsetterslep for kyrkjebygga. Med eit vedlikehaldsomsfang på nivå med i dag kjem det til å gå lang tid før kyrkjene har eit forsvarleg vedlikehaldsnivå. Riksrevisjonen er innforstått med at det økonomiske ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjebygga ligg til kommunane og dei kyrkjelege fellestråda. Riksrevisjonen vil likevel peike på at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet som ansvarleg departement har ansvaret for å leggje til rette for ei ønskt

utvikling på kyrkjebyggfeltet, og Riksrevisjonen stiller spørsmål om tiltaka som er sette i verk, er tilstrekkelege for å løyse utfordringane på området. Risikoanalysar og meir målretta bruk av statlege verkemiddel kan bidra til å gi nødvendig prioritet til kategoriar av kyrkjebygg som har alvorlege vedlikehaldsmanglar.

Undersøkinga viser at det er betydelege manglar ved vedlikehaldet i alle kyrkjekategoriane. Riksrevisjonen meiner det er spesielt uheldig at 41 prosent av dei freda kyrkjene har utilfredsstillande tilstand på ytterflatene. Dette viser at kulturminnelova ikkje sikrar dei freda kyrkjene eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå.

Undersøkinga viser at 266 kyrkjebygg manglar tilfredsstillande brann- og tjuverisikring. Ein mindre del av kyrkjebygga har per 2010 automatisk sløkkeanlegg eller sprinkelanlegg. Riksrevisjonen vil peike på at sikring av kyrkjebygga er avgjerande for at dei skal bli tekne vare på som ein del av kulturarven. Det er såleis sett på som spesielt uheldig at freda og verneverdige kyrkjer utgjer halvparten av kyrkjene som manglar tilfredsstillande brann- og tjuverisikring.

Ut frå eit samfunnsøkonomisk perspektiv bør det drivast eit jamt og planfast vedlikehald av alle bygningar, også kyrkjebygga. Trass i mange forbetringar i kyrkjene er vedlikehaldstilstanden for ein stor del av kyrkjebygga ikkje halden ved lag i åra mellom 2005/06 og 2009/10. Slik Riksrevisjonen ser det, viser dette forfallet at kommunane i varierende grad har evne og vilje til å drive eit jamt vedlikehald.

Rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg blir framheva som eitt av dei viktigaste tiltaka som er sette i verk for å betre sikringa og bevaringa av kyrkjene dei seinare åra. Ordninga har bidrege til at det har vore gjort eit nødvendig lyft i vedlikehaldstilstanden for kyrkjene i kommunane. Bruken av rentekompensasjonsordninga fører ofte til auka låneopptak, og difor vurderer ikkje alle kommunane denne ordninga som eit aktuelt verkemiddel. Riksrevisjonen vil difor peike på at rentekompensasjonsordninga åleine ikkje sørgjer for at det blir gjort eit jamt og planfast vedlikehald av kyrkjebygga, og at ordninga såleis ikkje sørgjer for at kyrkjebygga i eit langsiktig perspektiv blir haldne ved like og sikra. Det er viktig at den samla verkemiddelbruken set alle kommunane i stand til å kunne prioritere å halde kyrkjebygga ved like og ta att vedlikehaldsetterslep.

Alle freda kyrkjebygg skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020. Det er sett i verk eit stavkyrkjeprogram som skal bidra til å setje i stand og sikre dei 28 freda stavkyrkjene i landet. Undersøkinga viser likevel at det ikkje er lagt eigne planar for å setje i stand og sikre dei andre freda kyrkjebygga. Riksrevisjonen meiner at det trass i dei statlege tiltaka som er sette i verk, framleis er ein risiko for at det nasjonale målet ikkje blir nådd innan 2020.

5 Svar frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Saka er lagd fram for Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og statsråden har i brev av 9. juni 2011 svart:

"Eg viser til brev 26. mai 2011 frå Riksrevisjonen om Riksrevisjonens undersøking av vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Departementet er bedt om å uttale seg til Riksrevisjonens merknader i saka. Eg viser til følgjande:

1. Innleiing

Mange av våre kyrkjer er blant dei fremste kjeldene til norsk kulturhistorie. Kyrkjene formidlar kunnskap om den kristne kulturarven, om trusliv og trusskikkar gjennom århundra, om handverkstradisjonar, byggeskikk og materialbruk gjennom skiftande stil- og kunstepokar. Kyrkjene er sentralt plassert i kulturlandskapet. Dei er blant dei viktigaste symbolberarane av stadeigen kultur og identitet, noko som reaksjonane etter ein kyrkjebrann sterkt vitnar om. Å sikre kyrkjebygga for framtida er ei stor og viktig oppgåve.

Mot denne bakgrunnen er eg glad for Riksrevisjonens undersøking av vedlikehaldet og sikringa av kyrkjene. Det er av stor allmenn interesse å få auka og systematisert kunnskapen på feltet, både ut frå kulturminneomsyn og ut frå kyrkjelege omsyn. Kyrkjene er den sentrale samlingsstaden for kyrkjelydane i Den norske kyrkja og i regelmessig bruk til gudstenester, vigslar og gravferder i tillegg til konserter og andre kulturelle arrangement.

Frå gammal tid har lokalsamfunnet hatt ansvaret for kyrkjebygga. Dette er situasjonen også i dag, nedfelt i kyrkelova frå 1996 som førte vidare eldre kyrkjelovgivning på området. Det er sokna i Den norske kyrkja som er eigarar av kyrkjene og som forvaltar dei, medan det økonomiske

ansvaret ligg til kommunane. Eg ser det som viktig å understreke dette. Å halde fast ved at kyrkjebygga er eit lokalt ansvar, slik det har vore frå eldre tider, trur eg er til det beste for kyrkjelivet, for lokalsamfunnet og for sikringa av kyrkjene for framtida. Dersom det reisast tvil om plasseringa av ansvaret, kan dette i seg sjølv vere med å svekkje innsatsen for vern og sikring av kyrkjene.

Riksrevisjonen har gått gjennom faglege rapportar og statistikk om vedlikehald og sikring av kyrkjene, innhenta informasjon frå ulike kjelder og sjølv gjort undersøkingar og analyser. Riksrevisjonens undersøking gir ei samla og systematisk framstilling av feltet. Viktige funn og problemstillingar er klargjort og kommentert. Riksrevisjonens undersøking vil tvillaust vere ein sentral referanse i arbeidet med å sikre kyrkjene for framtida.

2. Kommenterar

Gjennom dei seinaste åra har vi fått kunnskap om at vedlikehaldet av mange kyrkjer over tid har vore for svakt. Mange kyrkjer er tatt godt vare på, medan vedlikehaldet av andre kyrkjer ikkje har vore godt nok. Manglande regelmessig vedlikehald får ofte som resultat at istandsettinga og det ekstraordinære vedlikehaldet som skal til for å sikre kyrkjebygget, blir stadig meir kostnads-krevjande. Dette etterslepet i vedlikehaldet og utviklinga i vedlikehalds- og sikringstilstanden for kyrkjene dei seinaste åra, er sentrale element i Riksrevisjonens undersøking.

Med bakgrunn i to tilstandsrapportar for kyrkjebygga, den eine frå 2005/2006 og den andre frå 2009/2010, viser undersøkinga at sjølv om mange kyrkjer er i god stand og funksjonelle som soknekyrkjer, er tilstanden for mange av kyrkjene framleis prega av manglande vedlikehald. Riksrevisjonen reiser spørsmål om dei tiltaka som er sette i verk frå staten si side, er tilstrekkelege for å løyse utfordringane på området.

Kultur- og kyrkjedepartementet, seinare Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, har gjennom fleire år hatt ei særleg merksemd på kyrkjebyggfeltet og det etterslepet i vedlikehaldet som er konstaterert. Ved finansiering av tilstandsrapportar for kyrkjebygga og innhenting av økonomisk statistikk, har det vore mogleg å få oversikt over situasjonen og å følgje utviklinga over tid. Det generelle biletet som teiknar seg, er at vedlikehalds- og sikringssituasjonen for kyrkjebygga dei siste fem-seks åra har vore monaleg

betre. Det er fleire årsaker til dette, men det er neppe tvil om at den generelle styrkinga av kommuneøkonomien, kombinert med målretta tiltak mot kyrkjebygga, har vore avgjerande. Desse elementa har vore viktig i strategien for å få i gang lokale prosessar og tiltak for å hente inn etterslepet i vedlikehaldet. Dei positive funna som vi kan lese ut av økonomisk statistikk frå dei seinaste åra, den siste tilstandsrapporten for kyrkjebygga og Riksrevisjonens eiga undersøking, viser etter mi meining at strategien har vore riktig. Vi har fått gode resultat på kort tid. Samla sett meiner eg undersøkinga i hovudsak stadfestar at lokalsamfunna har vilje og evne til å ta vare på kyrkjebygga sine, og at kommunar og kyrkjeeigarar generelt er i stand til å bere det ansvaret dei har. Å underbygge og leggje til rette for oppfylling av det lokale ansvaret, må etter mitt syn vere hovudmålet for ein nasjonal strategi for sikring av kyrkjebygga. Den positive utviklinga tyder ikkje at vi har nådd målet, men at vi er på rett veg. Eg kan vanskeleg sjå at det i dag er grunnlag for å revurdere denne strategien.

Riksrevisjonen peikar særskilt på tilstanden for dei freda kyrkjene. Av tilstandsrapporten 2009/2010 går det fram at om lag 40 pst. av desse kyrkjene har ein tilfredsstillande tilstand (på ytterflatene). Eg er samd i at det er ei utfordring framover å få denne prosentdelen ned. Samstundes er det grunn til å peike på at delen av dei freda kyrkjene som har ein tilfredsstillande tilstand, viser ein framgang på heile 25 pst. sidan målinga i 2005/2006. Det kan også nemnast at medan 44 pst. av dei eldste og mest verneverdige kyrkjene hadde ein tilfredsstillande tilstand på ytterveggene i 2005/2006, var denne prosentdelen redusert til 25 i 2009/2010, jf. omtalen i Prop. 1 S (2010-2011) der hovudfunna frå tilstandsrapporten 2009/2010 vart presenterte. Eg meiner dette viser at utviklinga går i riktig retning, og at mykje er gjort på kort tid.

Av alle 1 620 kyrkjer er nær 1 000 kyrkjer freda eller rekna som så kulturhistorisk verdfulle at dei har vernestatus. Riksrevisjonen peikar på at det er spesielt uheldig at av alle kyrkjer som manglar tilfredsstillande brann- og tjuverisikring, i alt 266 kyrkjer, er halvparten av desse blant dei freda og kulturhistorisk verdfulle kyrkjene. Med bakgrunn i dei uerstattelege verdiane som desse kyrkjene representerar, er eg – som Riksrevisjonen – oppteken av at kyrkjene skal vere forsvarleg sikra mot brann og tjuveri. Det kan i denne samanhengen vere grunn til å peike på at prosentdelen av alle kyrkjer med tilfredsstillande

brann- og tjuverisikring har auka frå 79 i 2005/2006 til 83 i 2009/2010, medan prosentdelen av freda kyrkjer med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring er på 89 i 2009/2010, dvs. høgare enn snittet for alle kyrkjer. Det generelle biletet er at prosentdelen av kyrkjer med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring, er høgare dess eldre kyrkjene er. Også på dette området viser talla ei positiv utvikling for dei freda og kulturhistorisk verdfulle kyrkjene i åra frå 2005/2006 til 2009/2010.

Tilstandsrapporten frå 2009/2010 har retta eit særleg søkjelys på brann- og tjuverisikring, med ei fagleg og konkret undersøking av sikrings-tilstanden ved kvar einskild kyrkje. Rapporten gir kommunane og kyrkjeieigarane eit unikt materiale om sikringstilstanden. Eg har tru på at denne konkrete kunnskapen om manglar og behov for sikringstiltak ved kvar kyrkje, lokalt vil føre til eit intensivert arbeid på området.

Riksrevisjonen har særlege kommentarar til rentekompensasjonsordninga. Riksrevisjonen meiner det er grunn til å reise tvil om rentekompensasjonsordninga er tilstrekkeleg for å sikre kyrkjene. Riksrevisjonen viser mellom anna til at ordninga fører til auka låneopptak og at fleire kommunar derfor ikkje ser ordninga som aktuell. Vedlikehald og sikring av kyrkjene er ein av fleire finansieringsoppgåver som kommunane har. Dei må på vanleg måte vurdere denne oppgåva og eit eventuelt lånebehov i denne breie samanhengen. Formålet med rentekompensasjonsordninga (det er ikkje noko krav om låneopptak for å få tilskott frå ordninga) er at den skal lette dei lokale investeringskostnadene til kyrkjebygga. 60 pst. av alle kommunane har nytta ordninga sidan den vart sett i verk. Eg meiner dette er ein relativt høg prosentdel. Det kan neppe vere eit mål på om ordninga er god, at alle kommunane tek ho i bruk. Mange kyrkjer er dessutan i god stand, slik at behovet for ordninga vil variere. Rentekompensasjonsordninga er elles eitt av fleire tiltak eller verkemiddel frå staten si side for å bidra til at kyrkjene vert sette i stand. Som nemnt har strategien vore ei generell styrking av kommuneøkonomien, kombinert med andre tiltak særskilt retta mot kyrkjebygga. Rentekompensasjonsordninga er viktig, men utan den generelle styrkinga av kommuneøkonomien, er det vanskeleg å sjå at den auka innsatsen til fordel for kyrkjebygga dei siste åra ville ha funne stad.

Riksrevisjonen peikar vidare på at rentekompensasjonsordninga åleine ikkje sørgjer for at det

blir gjort eit jamt og planfast vedlikehald av kyrkjebygga, og at ordninga såleis ikkje sørgjer for at kyrkjebygga i eit langsiktig perspektiv blir haldne ved like og sikra. Eg vil for ordens skuld presisere at dette aldri har vore formålet med ordninga. Formålet er at kommunar og kyrkjeieigarar får eit økonomisk tilskott for å bringe kyrkjebygget opp på eit ordinært og tilfredsstillande vedlikehalds- og sikringsnivå. Når dette er nådd, er det kommunen og kyrkjeieigaren som har ansvaret for eit kontinuerleg og berekraftig vedlikehald.

Riksrevisjonen peikar på at undersøkinga viser at det utanom stavkyrkjene ikkje er lagt egne planar for å setje i stand og sikre dei freda kyrkjebygga. Eg viser her til den strategien som har vore følgd på kyrkjebyggfeltet. Etter mi meining må ein strategi vere basert på den lovgivinga som gjeld og det prinsippet som er nedfelt der, dvs. at det er lokalsamfunnet som har ansvaret for kyrkjebygga. Strategien skal som nemnt underbyggje eller leggje til rette for at kommunar og kyrkjeieigarar oppfyller det ansvaret dei har på området, slik at dei sjølv kan setje i verk konkrete planar for istandsetting. Operasjonelle planar og tiltak for istandsetting, vedlikehald og sikring av dei einskilde kyrkjebygga er såleis eit ansvar for kommunane og kyrkjeieigarane. Dette må etter mitt syn gjelde også for dei freda og kulturhistorisk verdfulle kyrkjene. Stavkyrkjeprogrammet er i denne samanhengen eineståande, grunnleggjande i den særstilling stavkyrkjene har blant dei freda og kulturhistorisk viktige kyrkjene.

Som Riksrevisjonen peikar på, er utfordringa ikkje berre å få sett kyrkjene i stand, men også at det årlege vedlikehaldet er berekraftig. Framleis ligg det store utfordringar framover, slik Riksrevisjonen peikar på, både i eit meir kortsiktig og i eit langsiktig perspektiv.

I det kortsiktige perspektivet handlar det om at kyrkjene vert sette i stand og får eit tilfredsstillande vedlikehalds- og sikringsnivå. Eg har merka meg at Riksrevisjonen i si undersøking peikar på at dersom utviklinga dei siste åra held fram, vil alle kyrkjene ha eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå i 2025. Ei slik framskrivning er usikker, og ambisjonen bør vere at det vert gjort meir på kortare tid, men eit tidsperspektiv på 14-15 år kan etter måten seiast å høyre heime i det kortsiktige perspektivet.

Det langsiktige perspektivet handlar om at kyrkjene vert haldne jamt ved like tiår etter tiår

framover, slik at kostnadskrevjande istandsetting seinare ikkje blir nødvendig. I dette langsiktige perspektivet trur eg det mellom anna er viktig å ta tak i spørsmål som kyrkja si organisering i mange og små sokn og behovet for å samordne og styrke den lokale kompetansen på feltet. Dei organisatoriske utfordringane er kyrkja i gang med å sjå nærare på. Både Kyrkjerådet og den kyrkjelege arbeidsgjevar- og interesseorganisasjonen KA arbeider med desse spørsmåla, jf. elles gjennomgangen av dette feltet i St.meld. nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke, kapittel 10.

3. Avslutning

Riksrevisjonens undersøking byggjer på og stadfester det andre undersøkingar og statistikkar viser. Innsatsen til kommunane og kyrkjeegjarane for å setje i stand, vedlikehalde og sikre kyrkjebygga har samla sett vore stor dei siste åra. Det er viktig i tida framover å balansere gleda over kva som er gjort, med dei utfordringane som ligg føre. Målet om at kyrkjene kjem i god stand og vert sikra eit kontinuerleg vedlikehald, er ikkje nådd ein gong for alle. Om den positive utviklinga vi har sett dei siste fem-seks åra vil minke, auke eller halde fram i same tempo, kan vi ikkje vite sikkert. Departementet vil følgje tett dei indikatorane vi har for å sjå utviklinga over tid, og på vanleg måte vurdere verkemiddelbruken i lys av utviklinga."

6 Uttale frå Riksrevisjonen

Det er både ei nasjonal og ei lokal oppgåve å sikre kyrkjebygga slik at dei kan nyttast aktivt som soknekyrkjer og bevarast som ein del av den

kristne kulturarven. Undersøkingane til Riksrevisjonen viser at det samla har vore ein auka innsats for å halde ved like og sikre kyrkjebygga dei siste fem åra, og at dette har gitt positive resultat. Eit betydeleg tal kyrkjebygg har likevel framleis til dels store vedlikehaldsbehov, og dei har manglar ved brann- og tjuverisikringa. Riksrevisjonen merkjer seg at departementet er samd i at vedlikehaldet av mange kyrkjer over tid har vore for svakt.

Det er særleg uheldig at 41 prosent av dei freda kyrkjene har utilfredsstillande tilstand på ytterflatene. Slik Riksrevisjonen vurderer det, bør Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i samråd med andre fagdepartement vurdere å utvikle tiltak for alle dei freda kyrkjene, slik det er gjort i forvaltninga av stavkyrkjene.

Departementet peikar på at det har vore tradisjon for at kyrkjene skal forvaltast på lokalt nivå, og at ei utvatning av dette kan vere med på å gjere ansvarsdelinga mellom lokalt og nasjonalt nivå utydeleg. Riksrevisjonen er einig i at utydelege ansvarsforhold kan vere med og svekkje vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygg. Riksrevisjonen meiner likevel at kyrkjebygga er så viktige for norsk kulturarv at staten må ha eit særleg ansvar for å følgje opp at bygga blir haldne ved like og sikra. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet må såleis sjå til at kommunane tek hand om ansvaret sitt, og departementet må om nødvendig setje i verk vidare tiltak når vedlikehaldsansvaret for kyrkjene ikkje blir teke godt nok hand om på lokalt nivå.

Saka blir send til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. juni 2011

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Heidi Grande Røys

Asmund Kristoffersen

Björg Selås

Rapport: Vedlikehold og sikring av kyrkjebygg

Vedlegg til Dokument 3:10 (2010–2011)

Innhald

1	Innleiing	21
1.1	Bakgrunn	21
1.2	Mål og problemstillingar	21
1.3	Forvaltinga av kyrkjebygg – ansvar og oppgåver	22
1.4	Avgrensing	24
1.5	Kategoriar av kyrkjer	24
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25
2.1	Problemstillingar	25
3	Revisjonskriterium	29
3.1	Statens overordna ansvar for å halde ved like og sikre kyrkjebygga	29
3.2	Kommunanes ansvar for å halde ved like og sikre kyrkjebygg	30
3.3	Mål- og resultatstyring	30
4	Korleis kyrkjebygga er tekne vare på lokalt og nasjonalt	32
4.1	Utgiftsutvikling og finansieringskjelder for å halde ved like og sikre kyrkjebygg	32
4.1.1	Utvikling i utgifter	32
4.1.2	Finansiering av vedlikehaldet	32
4.2	Vedlikehald og sikring	35
4.2.1	Tilstanden i 2010	35
4.2.2	Utvikling i tilstand frå 2005 til 2010	37
4.3	Vedlikehaldsetterslep	39
4.4	Lokalt ansvar for vedlikehald og sikring	40
4.4.1	Økonomisk ansvar	40
4.4.2	Lokalt arbeid med vedlikehald og sikring	42
4.5	Ansvar og oppfølging i staten	47
4.5.1	Rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg	47
4.5.2	Kyrkjebyggdatabasen som verktøy for å forvalte kyrkjebygg	49
4.5.3	Statleg medansvar for kyrkjer verna etter kulturminnelova	50
4.5.4	Samordning og ansvarsdeling på nasjonalt nivå	51
4.5.5	Juridiske verkemiddel	52
4.5.6	Øyremerkte tilskot	52

5	Vurderingar	54
5.1	Veike punkt ved vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygg	54
5.2	Det statlege ansvaret	55
5.3	Det lokale ansvaret	55
6	Referanseliste	56

Tabelloversikt

Tabell 1	Utgiftene fellesråda har hatt i perioden 2005–2009 (mill. kroner)	32
Tabell 2	Registrert tilstandsgrad for ytterflatene på kyrkjebygga i 2009/10	36
Tabell 3	Registrert tilstandsgrad per ytterflate i 2009/10	36
Tabell 4	Registrert tilstand for brann- og tjuverisikring i 2009/10	36
Tabell 5	Kyrkjer med automatisk sløkkeanlegg i 2009/10	37
Tabell 6	Registrert tilstand for ytterflatene på kyrkjebygga i 2005/06 og 2009/10 fordelt på kyrkjetype	37
Tabell 7	Endring i talet på kyrkjer med tilstandsgrad 2 eller 3 i perioden 2005/06 til 2009/10	38
Tabell 8	Registrert tilstand for ytterflatene på kyrkjebygga i 2005/06 og 2009/10 fordelt på bygningsdel	38
Tabell 9	Registrert tilstand for brann- og tjuverisikring i 2005/06 og 2009/10 fordelt på kyrkjetype	39
Tabell 10	Samanheng mellom kommuneøkonomi og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10	41
Tabell 11	Samanheng mellom kommune-storleik (antall innbyggjarar) og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10	42
Tabell 12	Samanheng mellom kyrkjettleik og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10	42
Tabell 13	Tal på endringar av tilstandsgrad frå 2005 til 2010 per kyrkje fordelt på vedlikehalds- og sikringsvariablar	46

Tabell 14	Del endringar av tilstandsgrad frå 2005/06 til 2009/10, fordelt på kyrkjetype	46
Tabell 15	Samanheng mellom tilstand på kyrkjebygg og tilsegn til rentekompensasjon for kyrkjebygg	48
Tabell 16	Samanheng mellom kommune-økonomi og tilsegn om rentekompensasjon til kyrkjebygg	49

Figuroversikt

Figur 1	Alder og vernestatus for norske kyrkjebygg	35
---------	--	----

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Definisjon av kyrkje	21
Faktaboks 2	Opplysningsvesenets fond	23
Faktaboks 3	Skildring av casar	27
Faktaboks 4	Tilstandsgrader i kyrkje-kontrollen	35
Faktaboks 5	Døme på vedlikehaldstilstand	36
Faktaboks 6	Bruksverdi og verneverdi	44
Faktaboks 7	Døme på meirutgifter knytte til manglande vedlikehald	45
Faktaboks 8	Uttalar frå kommunar og fellesråd om rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg	48
Faktaboks 9	Status for kyrkjebygg-databasen per januar 2011	50

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Statskyrkjeordninga i Noreg er forankra i Grunnlova og er modellen det norske samfunnet bruker for å organisere tilhøvet mellom staten og Den norske kyrkja. Ordninga består formelt av eit system av rettsreglar som i hovudsak regulerer organiseringa og styringa av Den norske kyrkja.

Kyrkjebygga er ifølgje St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* viktige symbolberarar av lokal identitet og tilhørsle, og dei høyrer til dei fremste kulturminna og kulturuttrykka våre. Det å ta vare på kyrkjebyggene som ein del av den norske kulturarven er ei forplikting for det norske samfunnet.

Dei om lag 1620 kyrkjene i Noreg utgjer ein monaleg eigedomsmasse som skal forvaltast til beste for fellesskapet både på kort og lang sikt. Det er både ei nasjonal og lokal utfordring å ta vare på kyrkjebygga og dei verdiane dei representerer. Sjølv om mange kyrkjer er haldne godt ved like og er funksjonelle som soknekyrkjer, er tilstanden til mange av kyrkjene prega av mangelfullt vedlikehald og dei har betydeleg trong for å bli sette i stand (St.prp. nr. 1 (2007–2008) Kultur- og kirke departementet, Prop. 1 S (2010–2011) Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, St. meld. nr. 17 (2007–2008)).

Faktaboks 1 Definisjon av kyrkje

Ei kyrkje er etter lov om Den norske kirke (kyrkjelova) ei soknekyrkje eller eit kapell som Kongen eller departementet har godkjent, eller som er kyrkje frå gammalt.

Ei soknekyrkje er ei kyrkje som ein kyrkjelyd bruker.

Kjelde: Kyrkjelova

I åra frå 2005 til 2010 er det gjort fleire berekningar av vedlikehaldsetterslepet for kyrkjebygga. Grunnlaget for desse berekningane er ulike, og kostnadsoverslaga varierer, men alle viser at vedlikehaldsetterslepet for norske kyrkjebygg er på fleire milliardar kroner.

I perioden 2005–2010 har innsatsen for å sikre og verne kyrkjebygga blitt intensivert, ikkje minst gjennom rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg. Statistikk viser at vedlikehalds- og investeringsutgiftene til dei kyrkjelege fellestråda, som i hovudsak har gått til å oppgradere og rehabiliterer kyrkjebygg og kyrkjegardar, har auka frå 2005 til 2009.

Det er dei enkelte sokna (kyrkjelydane) som eig kyrkjene. Dei kyrkjelege fellestråda i kvar kommune har etter kyrkjelova ansvaret for å drive og halde kyrkjene ved like, og dei har frå 1. januar 1997 forvaltingsansvaret for dei kommunale løyvingane til kyrkja. Det er kommunane som har det økonomiske ansvaret for å byggje, drive og halde kyrkjebygga ved like.

1.2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å vurdere arbeidet som styresmaktene gjer med å halde ved like og sikre kyrkjebygga. Undersøkinga er gjennomført ut frå tre hovudproblemstillingar med tilhøyrande underproblemstillingar:

Problemstilling 1

Korleis er norske kyrkjebygg haldne ved like og sikra?

- 1a) Korleis har utgiftene til vedlikehald av norske kyrkjebygg utvikla seg i perioden 2005–2010
- 1b) Korleis er freda kyrkjer haldne ved like og sikra?
- 1c) Korleis er verneverdige kyrkjer bygde i perioden 1650–1850 haldne ved like og sikra?
- 1d) Korleis er listeførte kyrkjer¹ bygde etter 1850 haldne ved like og sikra?
- 1e) Korleis er andre kyrkjer bygde etter 1850 haldne ved like og sikra?
- 1f) Kva er det rapporterte vedlikehaldsetterslepet for norske kyrkjebygg i 2005 og 2010?

1) Ei listeført kyrkje er ei kyrkje som er vurdert til å vere særleg interessant arkitektonisk eller ein kulturhistorisk verdifull representant for si tid.

Problemstilling 2

Korleis tek kommunane hand om det økonomiske ansvaret for å halde kyrkjebygga ved like?

- 2a) Har kommunane data om tilstanden på kyrkjebygga?
- 2b) Har kommunane sett mål for vedlikehaldet?
- 2c) Er statlege finansieringsordningar kjende og brukte?
- 2d) Kva tilhøve kan forklare vedlikehaldstilstanden i kommunane?

Problemstilling 3

Korleis tek dei statlege styresmaktene hand om det nasjonale ansvaret for vedlikehald og sikring av kyrkjebygga?

- 3a) Har statlege styresmakter tilstrekkeleg styringsinformasjon om vedlikehald og sikring av kyrkjebygga?
- 3b) Korleis er samordninga og ansvarsfordelinga mellom aktørar på nasjonalt og lokalt nivå ordna for å sikre eit godt vedlikehald av kyrkjene?
- 3c) I kva grad informerer og rettleier statlege styresmakter dei kyrkjelege fellestråda og kommunane om vedlikehald og sikring av kyrkjebygga?
- 3d) Har statlege styresmakter utarbeidd mål for vedlikehald og sikring av kyrkjebygga?
- 3e) Korleis bidreg staten økonomisk til at dei kyrkjene som treng det, kan setjast i forsvarleg stand?

1.3 Forvaltninga av kyrkjebygg – ansvar og oppgåver

Ansvaret for å halde kyrkjene ved like er etter kyrkjelova lagt til dei kyrkjelege fellestråda og kommunane. Kyrkjene er eigd av sokna og forvalta av de kyrkjelege fellestråda på vegne av kyrkjelydane, med mindre anna følgjer av særskilt rettsgrunnlag, jamfør kyrkjelova § 17. Dei kyrkjelege fellestråda har ansvaret for å byggje, drive og halde ved like kyrkjer, jamfør kyrkjelova § 14. Kyrkjelova krev at det kyrkjelege fellestrådet skal ha ein dagleg leiar for verksemda. I dei fleste kommunane kallar ein leiaren for kyrkjevevjerje.

Den norske kyrkja er delt inn i 11 bispedømme, 105 prosti og 1285 sokn. Kvart bispedømme er leidd av ein biskop og eit bispedømmeråd. Lokalt er det eit sokneråd for kvart sokn. Sokna er eigne rettssubjekt og er ikkje lagde under Fornyings-, administrasjons og kyrkjedepartementet. Det kan vere fleire sokn i ein kommune.

Kommunane

Kommunane har etter kyrkjelova § 15 det økonomiske ansvaret for å byggje, drive og halde ved like kyrkjene. Ifølgje rundskriv F-024-99 *Kommunenens ansvar for kirken i lokalsamfunnet* skal dei kommunale løyvingane gi grunnlag for tilfredsstillande drift og vedlikehald av kyrkjer. Kommunen set budsjetttramma som ein del av dei ordinære kommunale prioriteringane.

Kyrkjeleg fellestråd

I kvar kommune er det eit kyrkjeleg fellestråd der det sit to soknerådsmedlemmer frå kvart sokneråd i kommunen, ein representant frå kommunen og ein prost eller annan prest som er oppnemnd av biskopen, jamfør kyrkjelova § 13. Oppgåvene til fellestrådet er etter kyrkjelova § 14 å ta hand om administrative og økonomiske oppgåver på vegne av sokna, utarbeide mål og planar for kyrkja si verksemd i kommunen, fremje samarbeid mellom sokneråda og ta vare på interessene til sokna overfor kommunen.

Dei kyrkjelege fellestråda fekk frå 1. januar 1997 forvaltingsansvaret for dei kommunale løyvingane til kyrkja. Dei kyrkjelege fellestråda tek dessutan imot statstilskota til kyrkjelege føremål i kyrkjelydane og midlar som sokneråda stiller til disposisjon for fellestrådet for å løyse oppgåver i sokna (St.meld. nr. 17 (2007–2008)). Dei er sjølvstendige forvaltingsorgan med heimel til å overdra partsansvar til ein arbeidsgivarorganisasjon, jamfør kyrkjelova § 35.

Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Organisasjonen er ein frittståande arbeidsgivar- og interesseorganisasjon med blant anna kyrkjelege fellestråd og sokneråd som medlemmer. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon set i gang fleire forsøks- og utviklingstiltak på vegne av medlemmene sine. Desse tiltaka er særleg retta mot ressursbruken og organiseringa i fellestråda og sokneråda, der føremålet er å stimulere til endringar som kan gi ei meir effektiv og kostnadssparande kyrkjeforvaltning (St.meld. nr. 17 (2007–2008)).

Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har kontrollert vedlikehaldstilstanden til norske kyrkjer i 2005/06 og 2009/10. Vidare har organisasjonen ansvaret for å utvikle den nasjonale kyrkjebyggdatabasen. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har i hovudsak finansiert den nasjonale kyrkjebyggdatabasen og dei tilstandsvurderingane som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har gjennomført av



Filtvet kyrkje (2011). I tilstandsvurderinga frå 2009/10 er det oppgitt at ytterveggene på kyrkja har tilstandsgrad 2.

Kjelde: Riksrevisjonen

norske kyrkjebygg. Riksantikvaren har óg finansiert tilstandsvurderinga i 2009/10.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

Dette departementet har det overordna ansvaret for kyrkjepolitikken og Den norske kyrkja. Dei viktigaste oppgåvene er knytte til dei rettslege, organisatoriske og økonomiske ordningane for kyrkja. Sektoransvaret omfattar også kyrkjebygg som tilhører Den norske kyrkja. Departementet har i tillegg det overordna ansvaret for Opplysningsvesenets fond og forvaltar det kyrkjelege lovverket. Til dette høyrer lova om Opplysningsvesenets fond.

Faktaboks 2 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond er eit sjølvstendig rettssubjekt som eig dei eigedommane og den finanskapitalen som utgjer fondet. Fondet er ein av dei største grunneigarane i landet og eig blant anna mange prestegardar, prestebustader, festetomter og store skogareal. Opplysningsvesenets fond skal gi stønad til kyrkjelege føremål i samsvar med Grunnlova § 106 og lov om Opplysningsvesenets fond. Fondet er forvalta av Forvaltingsorganet for Opplysningsvesenets fond og høyrer til under Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Kjelde: www.ovf.no

Andre departement har også ansvarsområde som har noko å seie for den statlege kyrkjeforvaltinga.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har det overordna nasjonale ansvaret for kulturminnevernet. Miljøverndepartementet er ansvarleg for å koordinere arbeidet i regjeringa med å fastsetje miljøvernpolitiske mål og for å utvikle og følgje opp måla for kulturminneforvaltinga.² Departementet skal ta initiativ til, utvikle og gjennomføre tiltak gjennom egne verkemiddel, men skal også vere pådrivar overfor ulike sektormyndigheiter på nasjonalt nivå.³

Departementet har det overordna ansvaret for kulturminnelova og kan gi dei retningslinjene og instruksane som er nødvendige for å nå føremålet med lova. Departementet har ein eigen tilskotspost og eit eige bevaringsprogram for stavkyrkjene i Noreg som er organiserte under Riksantikvaren. Miljøverndepartementet har i tillegg det overordna ansvaret for Norsk Kulturminnefond.

Riksantikvaren

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvalting, og er rådgivande og utøvande faginstans for Miljøverndepartementet i forvaltinga

2) Dokument nr. 3:9 (2008–2009).

3) www.regjeringen.no

av kulturminne og kulturmiljø. Riksantikvaren har ansvaret for at den statlege kulturminnepolitikken blir gjennomført. Riksantikvaren forvaltar ei tilskotsordning som blant anna blir brukt til å setje i stand dei norske stavkyrkjene, slik at dei kan takast vare på for ettertida.

Kommunal- og regionaldepartementet

Dette departementet har etatsstyringsansvar for Den Norske Stats Husbank (Husbanken) som administrerer rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg. Etter ordninga kompenserer staten for renteutgiftene ved investeringar til å setje i stand kyrkjer, inventar og utsmykking innanfor ei bestemt investeringsramme.

1.4 Avgrensing

Undersøkinga er avgrensa til kyrkjer som er eigde av sokn, og som blir forvalta av kyrkjeleg fellesråd, til saman 1581 kyrkjer. Av totalt 1620 kyrkjer i Noreg er 39 kyrkjer i privat eige. Kommunane er ikkje økonomisk forplikta til å dekkje utgiftene til drift og vedlikehald for desse kyrkjene etter kyrkelova § 15. Desse kyrkjene er ikkje tekne med i undersøkinga. Unntaket gjeld stavkyrkjer som er i privat eige, og som er omfatta av stavkyrkjeprogrammet til Riksantikvaren.

Vedlikehald er i denne undersøkinga avgrensa til vedlikehald av bygningskonstruksjon og ikkje av inventar eller kyrkjekunst. Tilstanden for ytterflatene er avgjerande for at kyrkja kan takast vare på over tid. Omtale av vedlikehald og sikring av kyrkjebygg tyder det same som tilstanden på yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament, og til brann- og tjuverisikring.

1.5 Kategoriar av kyrkjer

For kyrkjer er det ein relativt nær samanheng mellom alder og vernestatus. Dei om lag 1620 kyrkjene i Noreg er i rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* grupperte i tre ulike kategoriar: freda kyrkjer, verneverdige kyrkjer og kyrkjer bygde etter 1850.

Freda kyrkjer (kyrkjer eldre enn frå 1650)

Alle kyrkjer som er eldre enn frå 1650, er automatisk freda etter kulturminnelova. Riksantikvaren skal godkjenne alle bygningsmessige endringar i freda kyrkjer. I tillegg kan kulturminnemyndighetene gjere vedtak om å frede

byggverk og anlegg eller delar av dei som har kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi, uavhengig av alderen på bygga, jamfør kulturminnelova § 15. Per februar 2011 er det 211 freda kyrkjer i Noreg.

Verneverdige kyrkjer (kyrkjer frå perioden 1650–1850)

Kyrkjer som er bygde i denne perioden, har eit anna preg enn tidlegare kyrkjer. Alder, utforming og tekniske løysingar på desse kyrkjene gjer dei til viktige dokument over norsk kyrkjebygging før dei store tekniske og formmessige endringane som kom rundt midten av 1800-talet. Til saman 313 kyrkjer er verneverdige.⁴

Kyrkjer bygde etter 1850

442 av desse kyrkjene er særleg interessante arkitektonisk, eller dei er kulturhistorisk verdifulle representantar for si tid og er listeførte som verneverdige, jamfør rundskriv T-3/2000. Listeførte kyrkjer skal forvaltast på same måten som kyrkjene som er oppførte i perioden 1650–1850. Dei andre 654 kyrkjene som er bygde etter 1850, er ikkje lagt under noko spesielt vern.

4) Vel bevart? En tilstandsrapport for norske kirker (2010).

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å kaste lys over dei tre problemstillingane i undersøkinga er det gjennomført dokumentanalyse og intervju, og tilgjengeleg statistikk er samanstilt og analysert. I tillegg er det nytta case for å illustrere utfordringar knytte til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg.

Det er gjennomført intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon. Referata frå alle intervju er stadfesta. Statistikk er henta inn frå Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon, Husbanken og Statistisk sentralbyrå.

Revisjonen er avgrensa til perioden 2005–2010.

2.1 Problemstillingar

Problemstilling 1: Korleis er norske kyrkjebygg haldne ved like og sikra?

Det er gitt svar på problemstilling 1 gjennom å analysere data frå tilstandsvurderingar av norske kyrkjebygg som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har utarbeidd.⁵

Den første tilstandsvurderinga blei gjennomført i 2005/06 og omfatta 1481 kyrkjebygg, som svarer til 91 prosent av dei norske kyrkjebygga. Den andre tilstandsrapporten blei gjennomført i 2009/10 og omfatta 1600 kyrkjebygg, som svarer til 99 prosent av dei norske kyrkjebygga. For å kunne analysere datasetta er data lagt til rette og omarbeidd for å få både eintydige og samanliknbare verdiar og variablar. I analysane som følgjer, er det presisert kor mange kyrkjer som til kvar tid er med i det aktuelle utvalet, sidan dette kan variere.

Tilstandsvurderinga frå 2009/10 er nytta for å få ei oppdatert oversikt over tilstanden på norske kyrkjebygg og i kva grad kyrkjebygga er brann- og tjuverisikra. Data frå begge tilstandsvurderingane er nytta for å undersøkje om tilstanden til dei fire

kategoriene kyrkjer som tilstandsvurderingane byggjer på, er endra frå 2005 til 2010.

Data frå tilstandsvurderingane er også nytta som grunnlag for å rekne ut kor lang tid det vil kunne ta for å få ein tilfredsstillande vedlikehaldstilstand på norske kyrkjebygg. Dette er gjort ved å rekne ut kor mange av kyrkjene som er vurderte i begge tilstandsvurderingane som er sett i stand kvart år i perioden 2005–2010. På grunnlag av dette gjennomsnittet, er det rekna ut kor lang tid det vil kunne ta å sette i stand alle kyrkjene som har utilfredsstillande tilstand i 2009/10. Framskrivningane er baserte på to føresetnader. Den første er at talet på kyrkjer med utilfredsstillande tilstand blir reduserte i same omfang i åra framover som tilfellet har vore i perioden 2005–2010. Den andre føresetnaden er at vedlikehaldstilstanden for kyrkjer som allereie har god tilstand, blir halden på same nivå. Fordi desse føresetnadene er svært usikre, er framskrivningane berre nytta for å illustrere kor lang tid det kan ta å få alle kyrkjebygg opp på eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå.

Ifølgje rapporten *Vel bevart? En tilstandsrapport for norske kirker (2010)* er det somme veikskapar i det metodiske grunnlaget for tilstandsvurderingane. Vurderinga av brann- og tjuverisikring er basert på data som er registrerte av eit mindre tal sertifiserte fagfolk. Eigenvurderingane av vedlikehaldstilstanden omfatta faktaopplysningar og vurderingar som er registrerte av personar med ulik fagleg bakgrunn. Skjema er fylte ut av kyrkjevevjer eller andre med ansvaret for bygningsforvaltning av den enkelte kyrkja. Vurderingane omfatta kvalitative vurderingar som kan vere lite utfyllande og vanskelege å etterprøve, og som både kan overvurdere og undervurdere tilstanden på kyrkjebygget.

Datagrunnlaget frå tilstandsvurderinga frå 2009/10 er i undersøkinga kontrollert for å avdekkje om det er veikskapar i datamaterialet. Kontrollen er gjort ved å velje ut 20 kyrkjer gjennom systematisk stratifisert utveljing. Dette blei gjort ved å gruppere kyrkjene etter tilstandsgrad 0, 1, 2 eller 3, basert på den lågaste tilstandsgraden på yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament. Fem kyrkjer frå kvar gruppe blei trekte ut. Vidare blei personane som hadde

5) *Står kirkene for fall? En tilstandsrapport for norske kirker (2007)* og *Vel bevart? En tilstandsrapport for norske kirker (2010)*.



Kråkstad kyrkje, Ski (2011). I tilstandsvurderinga frå 2009/10 er det oppgitt at ytterveggen på kyrkja har tilstandsgrad 2.

Kjelde: Riksrevisjonen

registrert tilstanden på desse kyrkjene i samband med tilstandsvurderinga, oppringde og stilte til saman tre spørsmål. Målet med å stille spørsmåla var å kontrollere om det var samsvar mellom tilstanden som var rapportert, og dei skadane eller manglane kyrkjebygga hadde på registreringstidspunktet. Det blei samtidig kontrollert om skjemaet var fylt ut i tråd med rettleiinga på registreringsskjemaet. I rettleiinga står det forklart korleis ein skal definere tilstandsgradane 0, 1, 2 og 3.

Kontrollen viser at skjema i stor grad var fylte ut i tråd med rettleiinga. I 53 av til saman 60 spørsmål blei behova for reparasjonar og vedlikehald oppgitte til å vere i samsvar med dei rapporterte tilstandsgradane. Dette vil seie 88 prosent. I to av sju tilfelle der det ikkje var samsvar, var kyrkjebygget registrert med dårlegare tilstand enn det faktisk var, i fem av tilfella med betre tilstand. Avvika gir ikkje grunnlag for å konkludere med at det ligg føre omfattande veikskapar i datagrunnlaget for tilstandsvurderinga 2009/10.

For å kaste lys over korleis vedlikehaldsutgiftene på området har utvikla seg, er det henta inn data frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet som viser vedlikehaldsutgiftene for norske kyrkjebygg frå 2005 til 2009. Dei er

baserte på vedlikehaldsutgiftene til dei kyrkjelege fellesråda i perioden.

For å kaste lys over det berekna vedlikehalds-etterselepet for norske kyrkjebygg er det vist til berekningar frå fleire kjelder som har utarbeidd slike overslag.

Problemstilling 2: Korleis tek kommunane hand om det økonomiske ansvaret for å halde kyrkjebygga ved like?

Problemstilling 2 tek for seg det økonomiske ansvaret til kommunane. Problemstillinga er belyst gjennom ei caseundersøking, gjennom intervju med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og gjennom analyse av statistikk.

Caseundersøkinga byggjer på fire casar. Kvar case består av ein kommune og det kyrkjelege fellesrådet i kommunen. Representantar for fellesrådet og kommunen er intervjuva i kvar case, og relevante dokument er gjennomgått.

Fleire tilhøve som er rekna for å vere viktige for tilstanden på kyrkjebygga, har vore avgjerande når døma er valde ut. Utvalet består av ein liten kommune, ein middels stor kommune og to store kommunar. Kyrkjettelikk, kyrkjetype og tilstanden på kyrkjene har vore viktige faktorar for kva

kommunar som blei valde ut. Det er lagt vekt på å velje kommunar som har fleire kyrkjer med ulik alder og tilstandsgrad, og å sikre at utvalet representerer kommunar og kyrkjer der det både har og ikkje har vore endring i tilstandsgraden i perioden 2005–2010. Kommuneøkonomi har i nokon grad vore utslagsgivande i utveljinga. Utvalet omfattar både kommunar som har og ikkje har søkt om rentekompensasjon. Samla kan utvalet gi indikasjonar på kvifor kyrkjebygg ikkje blir tekne vare på på ein tilfredsstillande måte.

Kommunane er delte inn i tre grupper etter storleik. Ein liten kommune er definert som ein kommune med færre enn 5000 innbyggjarar, ein middels kommune har mellom 5000 og 19 999 innbyggjarar, og ein stor kommune har minst 20 000 innbyggjarar. Kyrkjetettleiken viser kor mange kyrkjer som finst i ein kommune. Det er i gjennomsnitt 3,7 kyrkjer per kommune. Her er det også laga tre grupper der kommunar med låg kyrkjetettleik har éi eller to kyrkjer, kommunar med middels kyrkjetettleik har mellom tre og fem kyrkjer og kommunar med høg kyrkjetettleik har seks kyrkjer eller fleire.

Faktaboks 3 Skildring av casar

Kommune 1: Liten kommune, god økonomi, få kyrkjer, har ulike typar kyrkjer, har utilfredsstillande tilstand på kyrkjene over tid ifølgje tilstandsvurderingane og har ikkje nytta seg av rentekompensasjonsordninga.

Kommune 2: Middels stor kommune, svak økonomi, få kyrkjer, har tre kyrkjer bygde før 1650, har betra tilstanden på kyrkjene ifølgje tilstandsvurderingane og har nytta seg av rentekompensasjonsordninga.

Kommune 3: Stor kommune, svak økonomi, mange kyrkjer, har alle typar kyrkjer, har generelt tilfredsstillande tilstand på kyrkjene over tid ifølgje tilstandsvurderingane og har nytta seg av rentekompensasjonsordninga.

Kommune 4: Stor kommune, svak økonomi, mange kyrkjer, har alle typar kyrkjer, har varierende tilstand på kyrkjene over tid ifølgje tilstandsvurderingane og har ikkje nytta seg av rentekompensasjonsordninga.

Gjennom intervju og caseundersøkinga er det kartlagt om dei utvalde kommunane har data om tilstanden på kyrkjebygga i kommunen sin. Casane er også nytta for å undersøkje om kommunane har sett seg mål for vedlikehald og sikring av kyrkjene i kommunen, og korleis

kommunane prioriterer vedlikehald av kyrkjene. Casane er dessutan nytta for å peike på moglege årsaker til kvifor vedlikehaldet av kyrkjene eventuelt ikkje er tilfredsstillande.

Statistikk frå Husbanken er nytta for å få oversikt over kor mange kommunar som har søkt om rentekompensasjon dei siste fem åra. Intervju med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og casekommunane er nytta for å gi moglege forklaringar på variasjonane i korleis kommunane bruker denne og andre tilgjengelege statlege tilskotsordningar.

For berekningar som omfattar samanhengen mellom vedlikehaldstilstanden og kommuneøkonomien, er kommunane delte inn i tre grupper: låg, middels og høg inntekt. Som indikator på kommuneøkonomien er korrigererte frie disponible inntekter per innbyggjar nytta, som er eit mål på kor mykje inntekter kommunane har til disposisjon etter at dei bundne kostnadene er dekte. Dette gir ein indikasjon på den økonomiske handlefridommen til kommunane. Kommunar med låge frie disponible inntekter omfattar dei 25 prosentane av kommunane som er lågast rangerte etter frie disponible inntekter per innbyggjar. Kommunar med høge frie disponible inntekter omfattar dei 25 prosentane av kommunane som er høgst rangerte etter frie disponible inntekter per innbyggjar. Dei 50 prosentane som står att, er kommunar med middels frie disponible inntekter. Denne inndelinga av kommunane i grupper blir nytta i KOMMUNE–STAT–RAPPORTERING (KOSTRA) og er ein av fleire metodar som blir nytta til å klassifisere kommunane.

For å gi moglege forklaringar på ulikskapen i tilstandsnivå er det i tillegg analysert statistikk frå Husbanken, Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Statistisk sentralbyrå. Mogleg samanheng mellom tilstanden på kyrkjebygga og storleiken på kommunen er analysert. Underøkinga ser også på mogleg samanheng mellom tilstanden på kyrkjebygga og kyrkjetettleiken i kommunen.

Problemstilling 3: Korleis tek dei statlege styresmaktene hand om det nasjonale ansvaret for vedlikehald og sikring av kyrkjebygga?

For å svare på problemstilling 3 er stortingsproposisjonar, stortingsmeldingar, innstillingar, rapportar, lover, rundskriv m.m. gått systematisk gjennom, og intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet,

Miljøverndepartementet og Riksantikvaren gjort. Statistikk og caseundersøking er også nytta for å kaste lys over problemstillinga.

Data frå intervju er nytta for å skaffe opplysningar om i kva grad statlege styresmakter har god styringsinformasjon om vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Problemstillinga om samordning og ansvarsdeling mellom statlege styresmakter er belyst gjennom intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Riksantikvaren. Spørsmålet om samordning og ansvarsdeling mellom stat og kommune er belyst gjennom intervju med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon, Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og kommunane som er med i caseundersøkinga. Problemstillinga om kva ansvar statlege styresmakter har for å informere og rettleie kommunar og kyrkjeleg fellelråd om vedlikehald og sikring av kyrkjebygg, er svart på gjennom caseundersøkinga og gjennom intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Riksantikvaren og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon.

Spørsmålet om statlege styresmakter har utarbeidd mål for vedlikehald og sikring av norske kyrkjebygg, er svart på gjennom dokumentanalysen og intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon. For å kaste lys over korleis staten bidreg økonomisk til vedlikehald og sikring av kyrkjer er det henta inn og samanstilt statistikk frå Husbanken, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Norsk kulturminnefond. Det er hovudsakleg lagt vekt på å skildre bruken av rentekompensasjonsordninga. Dei andre ordningane er skildra for å gi eit heilskapleg bilete av korleis staten bidreg økonomisk til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg.

Tal frå Husbanken og tilstandsvurderingane er analyserte for å kaste lys over i kva grad kommunar med dårleg tilstand på kyrkjebygg har gjort seg nytte av rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg. Tal frå Husbanken og Statistisk sentralbyrå er analyserte for å finne ein mogleg samanheng mellom kommuneøkonomien og kommunane sin bruk av rentekompensasjonsordninga. Intervju- og caseundersøkinga belyser også bruken og effektane av dette tiltaket.

Kommunar som fekk midlar frå tiltakspakka⁶, har rapportert om bruken av midla. Føremålet med tiltakspakka var blant anna å motverke arbeidsløysa og dempe verknadene den internasjonale finansuroa fekk på norsk økonomi. Rapporteringa er henta inn for å vise kor mykje av tiltakspakka som er nytta til vedlikehald av kyrkjebygg.

6) St.prp. nr. 37 (2008–2009), jamfør Innst. S. nr. 139 (2008–2009)

3 Revisjonskriterium

3.1 Statens overordna ansvar for å halde ved like og sikre kyrkjebygga

Det er eit kyrkjepolitisk mål at Den norske kyrkja skal takast vare på og utviklast som ei inkluderande, levande og open folkekyrkje.⁷ Det er eit særpreg ved kyrkjebygga at dei er kulturminne som framleis aktivt tener føremålet sitt som soknekyrkjer.⁸

Etter kyrkjelova ligg ansvaret for å halde kyrkjene ved like hos kommunane og dei kyrkjelege fellestråda. Kyrkjene er eigde av kyrkjelydane (sokna) og blir forvalta av dei kyrkjelege fellestråda på vegne av sokna. Dei kyrkjelege fellestråda skal ta hand om administrative og økonomiske oppgåver på vegne av sokna, utarbeide mål og planar for den kyrkjelege verksemda i kommunen, fremje samarbeid mellom sokneråda og ta vare på interessene til sokna overfor kommunen. Dei kyrkjelege fellestråda har forvaltingsansvaret for dei kommunale løyvingane og ansvaret for bygging, drift og vedlikehald av kyrkjene.⁹

Etter kyrkjelova § 15 har kommunane det økonomiske ansvaret for å halde kyrkjene ved like. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen viser i Innst. S. nr. 108 (2005–2006), jamfør St.meld. nr. 41 (2004–2005), til at det likevel er behov for at staten tek eit krafttak for å rette opp i situasjonen.

Det overordna ansvaret som staten har for kyrkjebyggfeltet, inneber at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet må ha kunnskap om sektoren og ha oversikt over tilstanden på kyrkjene. Ansvaret inneber også at staten må ha oversikt over økonomiske disponeringar som gjeld vedlikehaldet av kyrkjebygg. Det nasjonale ansvaret medfører også eit ansvar for kyrkjepolitikken og at staten skal leggje til rette for ei ønskt utvikling.¹⁰

Energi- og miljøkomiteen skriv i Innst. S. nr. 227 (2004–2005) at det store etterslepet i vedlikehald av kyrkjene er ei stor utfordring som det hastar å finne løysingar på. Komiteen ber regjeringa om å

utarbeide ein strategi for korleis ein kan sikre eit forsvarleg vedlikehaldsnivå for alle freda og verneverdige kyrkjjer. Under dette høyrer også steinkyrkjjer frå mellomalderen. I Innst. 246 S (2009–2010), jamfør Prop. 93 S (2009–2010), merka kommunal- og forvaltingskomiteen seg at mange kyrkjjer forfell på grunn av år utan oppussing, og at det framleis er eit stort behov for tiltak for å betre sikringa og istandsetjinga av kyrkjebygg. Vedlikehaldsinnsatsen må intensiverast for å hindre at uerstattelege kulturskattar forfell og forsvinn.

Kultur- og kyrkjedepartementet understrekar i St.prp. nr. 1 (2008–2009), jamfør Budsjett-innst. S. nr. 12 (2008–2009), kor viktig det er at staten held ved lag særlege tilskot til fellestiltak for kyrkjebyggfeltet utover det som blir ytt til å setje i stand kyrkjjer. Fellestiltak er tiltak som har noko å seie for forvaltinga, vedlikehaldet og dokumentasjonen av kyrkjene, og som det verken er rasjonelt eller mogleg at kvar enkelt kyrkjeieigar skal kunne stå for gjennomføringa av. I Innst. S. nr. 227 (2004–2005), jamfør St.meld. nr. 16 (2004–2005), viser energi- og miljøkomiteen til at meldinga signaliserer eit auka statleg medansvar for kyrkjjer som er verna etter kulturminnelova. Ansvaret for dette ligg etter sektorprinsippet hos Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, fordi Kyrkjeavdelinga i Kulturdepartementet blei overført til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet frå 1. januar 2010.

I Prop.1 S (2010–2011) *Miljøverndepartementet*, jamfør Innst. 9 S (2010–2011), blir ambisjonane som ligg i dei nasjonale resultatmåla på kulturminneområdet, jamfør St.meld. nr. 16 (2004–2005) og Innst. S. nr. 227 (2004–2005), haldne ved lag. Ifølgje nasjonalt mål 2.1.4 skal freda bygningar, anlegg og fartøy ha ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020. Miljøverndepartementet er ansvarleg for nasjonalt mål 2.1.4 og skal sjå til at målet blir nådd. Det følgjer av god forvaltningsskikk at ein bør leggje planar for eller setje i verk tiltak for å nå måla.

Forskrift om kompensasjon for utgifter til renter til investeringar for istandsetting av kirker og kirkeinventar fra Husbanken blei første gong

7) Prop. 1 S (2010–2011).

8) St.meld. nr. 16 (2004–2005), jamfør Innst. S. nr. 227 (2004–2005).

9) Kyrkjelova § 14.

10) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

fastsett av Kommunal- og regionaldepartementet 25. april 2005. Føremålet med rentekompensasjon er å stimulere til sikring og bevaring av kyrkjene, deira utsmykking og inventar, jamfør § 1 i forskrifta. Rentekompensasjon blir gitt til bygningsmessige investeringar som skal bidra til å sikre og bevare kyrkjene, deira utsmykking og inventar. Freda eller verneverdige kyrkjer skal ha høg prioritet. Ein skal ikkje gi rentekompensasjon til ordinært vedlikehald (§ 4). Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har sektor- og fagansvar for rentekompensasjonsordninga.¹¹ Forskrifta blei sist gong revidert 1. mai 2010. I Innst. 246 S (2009–2010), jamfør Prop. 93 S (2009–2010), meiner kommunal- og forvaltingskomiteen at rentekompensasjonsordninga er viktig blant anna for å stimulere kommunane til å auke innsatsen. I same innstilling går det fram at rentekompensasjonsordninga gir kommunane gode høve til å ta ettterslepet på vedlikehaldet av kyrkjebygg, og at det er viktig å nå ut med informasjon til kommunar og fellestråd om ordninga slik at flest mogleg tek henne i bruk.

Data og dokumentasjon om kvar enkelt kyrkje er mangelfull eller spreidd på ulike kjelder og register. Kyrkjelege og antikvariske myndigheiter har eit felles ansvar for at det blir gjort ei systematisk registrering og samordning av dokumentasjon og data om kyrkjebygga.¹²

I Innst. S. nr. 227 (2004–2005), jamfør St.meld. nr. 16 (2004–2005), viser energi- og miljøkomiteen til dei særskilde krava som blir stilte til vedlikehald av kyrkjebygg, og meiner det er ekstra viktig å utvikle sentrale fagmiljø, kompetansetiltak og ulike støtteverktøy.

Føremålet med kulturminnelova er å verne kulturminne og kulturmiljø med deira eigenart og variasjon både som ein del av kulturarven og identiteten vår, og som ein del av ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning.¹³ Det er eit nasjonalt ansvar å ta vare på desse ressursane som vitskapleg kjeldemateriale og som varig grunnlag for opplevingane, sjølvforståinga, trivselen og verksemda til generasjonane som lever i dag, og for generasjonane i framtida.

3.2 Kommunanes ansvar for å halde ved like og sikre kyrkjebygg

Det økonomiske ansvaret som kommunane har for å halde ved like kyrkjebygga etter kyrkjelova § 15, inneber at kommunane skal greie ut om utgiftene til bygging, drift og vedlikehald av kyrkjene etter budsjettforslag frå kyrkjeleg fellestråd. Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringar knytte til bygging, drift og vedlikehald av kyrkjene. Dei nærare vilkåra for låneopptaket til kommunane går fram av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) § 50.¹⁴

Kommunelova legg til grunn at kommuneplanlegginga skal byggje på ei realistisk vurdering av den forventa utviklinga i kommunen og dei økonomiske ressursane som står til rådvelde, slik dette går fram av økonomiplanen. I tråd med kommunelova skal kommunane utarbeide ein samordna plan for den kommunale verksemda (§ 5). Det går fram av lova at økonomiplanen til kommunen skal omfatte all verksemda til kommunen og gi ei realistisk oversikt over sannsynlege inntekter, forventa utgifter og prioriterte oppgåver i planperioden (§ 44). Årsbudsjettet til kommunen er ein bindande plan for kommunens midler og bruken av desse i budsjettåret (§ 46).

Ifølgje lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova) § 31-3 har eigar (eller den ansvarlege) plikt til å halde byggverk og installasjonar som er omfatta av lova, i ein slik stand at det ikkje oppstår fare for skade på, eller vesentleg ulempe for person, eigedom eller miljø, og slik at de ikkje verkar skjemma i seg sjølv eller i høve til omgivingane. Dersom eigar ikkje følgjer opp plikta si, kan kommunen gi påbod om sikring og istandsetjing. Ifølgje § 31-4 kan kommunen berre gi påbod der ei utbetring i monaleg grad vil betre funksjonen til byggverket eller installasjonen i tråd med tungtvegande omsyn til universell utforming, helse, miljø, tryggleik eller bevaringsverdi.¹⁵

3.3 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er eit verktøy for å tydeleggjere måla, fastsetje resultatkrava, etablere rutinar for å rapportere om ein har nådd måla, samt verknadene av dei. Dei grunnleggjande

11) Prop. 1 S (2010–2011) Kommunal- og regionaldepartementet.

12) St.meld. nr. 16 (2004–2005), jamfør Innst. S. nr. 227 (2004–2005).

13) Kulturminnelova § 1.

14) Kyrkjelova § 15.

15) Departementet kan gi forskrift om det høvet kommunen har til å gi påbod om å dokumentere og utbetre eksisterande byggverk og installasjonar.



Grinilund kyrkje, Bærum (2011). I tilstandsvurderinga frå 2009/10 er det oppgitt at ytterveggene på kyrkja har tilstandsgrad 3.

Kjelde: Riksrevisjonen

styringsprinsippa er konkretiserte i økonomireglementet § 4:

- fastsetje mål- og resultatkrav
- sikre at dei fastsette måla og resultatkrava blir nådde
- sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvarleg avgjerdsgrunnlag

I St.meld. nr. 23 (1992–1993), jamfør Innst. S. nr. 156 (1992–1993), blei det slått fast at eit mål- og resultatstyringsperspektiv skal leggjast til grunn for tilhøvet mellom staten, kommunane og fylkeskommunane. Ein skal etter *Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005* (løyvingsreglementet) skildre dei resultata ein skal nå. Ein skal også gi opplysningar om resultata ein har oppnådd, og annan informasjon som er viktig for vurderinga av løyvingsforslaga for neste budsjettår. Ressursbruk og verkemiddel skal vere effektive i høve til dei resultata ein har føresett.

Alle departement skal på sine ansvarsområde fastsetje mål og resultatkrav, jamfør økonomireglementet § 4 om grunnleggjande styringsprinsipp.

4 Korleis kyrkjebygga er tekne vare på lokalt og nasjonalt

I dette kapitlet er det greidd ut om korleis utgiftene til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg har utvikla seg i perioden 2005–2009, og om korleis vedlikehaldet og sikringa av kyrkjene blir finansiert. Deretter er tilstanden til norske kyrkjebygg i 2010 skildra, og korleis tilstanden har utvikla seg frå første tilstandsvurdering i 2005/06 til den siste vurderinga i 2009/10. Det er vidare gjort greie for etterslepet knytt til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg, og til slutt belyst korleis ansvaret for vedlikehald og sikring av kyrkjebygg blir teke hand om i forvaltninga på lokalt og nasjonalt nivå.

4.1 Utgiftsutvikling og finansieringskjelder for å halde ved like og sikre kyrkjebygg

4.1.1 Utvikling i utgifter

Finansiering av kyrkjebygga er basert på offentlege løyvingar, med hovudfinansiering over kommunebudsjetta. Dei ulike kjeldene for finansiering av vedlikehald og sikring av kyrkjebygga er omtalte under punkt 4.1.2. Tabell 1 viser utgiftene dei kyrkjelege fellestråda hadde til vedlikehald av kyrkjebygg i perioden 2005–2009, fordelt på utgifter til kontinuerleg vedlikehald og investeringar.

Av tabell 1 kjem det fram at utgiftene som dei kyrkjelege fellestråda hadde til vedlikehalds- og investeringsutgifter til kyrkjebygg har auka i perioden 2005–2009, og særleg i dei tre siste åra av perioden. Utgifter til kontinuerleg vedlikehald har auka frå 80 mill. kroner i 2005 til 101 mill. kroner i 2009. Investeringsutgiftene har i same periode auka frå 205 mill. kroner til 665 mill. kroner. Det har i gjennomsnitt blitt brukt 59 012 kroner årleg på kontinuerleg vedlikehald per kyrkje dei siste fem åra.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at beløpa som er nemnde i Prop. 1 S (2010–2011), omfattar alle beløpa i investeringsrekneskapen under føremålet kyrkjer. Ut frå kontoplanen er det ikkje mogleg å skilje utgifter knytte til rehabilitering av kyrkjebygg frå utgifter til oppføring av nye kyrkjer. Investeringsutgiftene kan difor også omfatte oppføring av nye kyrkjer.

Midlar som fellestråda har nytta til brann- og innbrottsførebyggjande tiltak, er rekna med i driftsrekneskapen eller investeringsrekneskapen, alt etter kva slags anskaffingar det er snakk om. Ifølgje departementet er det ikkje mogleg å seie noko om storleiken på beløpa ut frå rekneskapane.

Departementet opplyser at midlar som over statsbudsjettet er løyvde til brann- og innbrottsførebyggjande tiltak, etablering av ei sentral forsikringsordning for kyrkjebygga, oppbygging og drift av nasjonal kyrkjebyggdatabase og energiøkonomiseringstiltak, ikkje er rekna med i beløpa som er presenterte i tabell 1. Dei sistnemnde midlane er i hovudsak tildelte og forvalta av Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon.

4.1.2 Finansiering av vedlikehaldet

Den norske kyrkja blir i hovudsak finansiert over offentlege budsjett. Kommunane har det økonomiske ansvaret for å byggje, drifte og halde ved like kyrkjer. Overføringane frå kommunane er den viktigaste inntektskjelda for fellestråda.

Inntektene til kommunesektoren har auka, og for perioden 2005–2010 reknar ein med at den gjennomsnittlege realveksten i dei samla inntektene til kommunesektoren ligg på om lag 2,8 prosent. Omtrent halvparten av veksten i inntektene til sektoren etter 2005 har kome som

Tabell 1 Utgiftene fellestråda har hatt i perioden 2005–2009¹⁶ (mill. kroner). Nominelle tal

Type utgift	2005	2006	2007	2008	2009	Sum
Utgifter til kontinuerleg vedlikehald	80	89	101	107	101	478
Investeringsutgifter (istandsetjing, nybygg m.m.)	205	231	415	560	665	2076
Sum	285	320	516	667	766	2554

Kjelde: Prop. 1 S (2010–2011) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

16) Tal for utgiftene som fellestråda hadde til ordinært vedlikehald m.m. i 2010, låg ikkje føre då undersøkinga blei slutført.



Hopperstad stavkyrkje, Vik kommune. Kyrkja blei istandsatt i 2008.
Kjelde: Kai-Wilhelm Nessler/Samfoto

frie inntekter (Meld. St. 1 (2010–2011) Nasjonalbudsjettet 2011).

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at dei kommunale overføringane til fellestråda i all hovudsak blir ytte som ei rammeoverføring, men midlar kan også bli øyremerkte til særskilde tiltak. Departementet er ikkje kjend med om dette har skjedd i samband med brann- og innbrotsførebyggjande tiltak. Staten har ikkje øyremerkt midlar til fellestråda knytte til brann- og innbrotsførebyggjande tiltak.

Auken i dei årlege vedlikehalds- og investeringsutgiftene til kyrkjebygga kjem ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet både av at kommuneøkonomien dei seinare åra generelt sett er styrkt, og av dei særlege nasjonale tiltaka som har vore retta mot kyrkjebygga.

Statlege tiltak knytte til finansiering av vedlikehald og sikring av kyrkjebygg har dei seinare åra bestått av ei rentekompensasjonsordning for istandsetjing av kyrkjebygg, tiltakspakken frå regjeringa frå 2009, stavkyrkjeprogrammet, overføringar frå Opplysningsvesenets fond, tilskot frå Norsk Kulturminnefond og tilskot frå Riksantikvaren. I tillegg blir det sett av midlar i stats-

budsjettet til sentrale tiltak til fordel for kyrkjebygga og forvaltinga av kyrkja. Desse midlane blir hovudsakleg forvalta av Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon. Staten finansierer også vedlikehald og restaurering av Nidarosdomen. Fleire av dei statlege tiltaka, som rentekompensasjonsordninga og tiltakspakken, kjem fram som overføringar frå kommunane i rekneskapen til fellestråda.

Rentekompensasjonsordninga for istandsetjing av kyrkjebygg

I samband med behandlinga av statsbudsjettet for 2005 blei det innført ei rentekompensasjonsordning for istandsetjing av kyrkjebygg. Etter ordninga kompenserer staten for renteutgiftene ved investeringar til å setje i stand kyrkjer m.m. innanfor ei bestemt investeringsramme. Ordninga omfattar alle soknekyrkjer i Den norske kyrkja.

Målet med ordninga er at ho skal stimulere til sikring og bevaring av kyrkjene, deira utsmykking og inventar.¹⁷ Freda og verneverdige kyrkjer har høg prioritet. Ordninga er retta mot kommunane og kyrkjeieigarane. Det er kommunane i samråd med kyrkjeieigar som søkjer om tilskotet og mottok tilskotet, og det er kommunerevisjonen som stadfestar rekneskapen. Kyrkjeieigar eller kommune kan søkje på vegne av kyrkjeieigar. Kompensasjonen blir rekna ut med basis i eit serielån i Husbanken som har ei avdragstid på 20 år. Ordninga blir forvalta av Husbanken og blir budsjetttert under Kommunal- og regionaldepartementet. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har fagansvaret for ordninga.

I perioden frå 2005 til 2010 har den totale investeringsramma for rentekompensasjonsordninga auka frå 500 mill. kroner i 2005 til 2,5 mrd. kroner i 2010. For 2011 er investeringsramma utvida med 400 mill. kroner til 2,9 mrd. kroner.

Tiltakspakka frå 2009

I St.prp. nr. 37 (2008–2009), jamfør Innst. S. nr. 139 (2008–2009), la regjeringa fram ein tiltakspakke som også fekk verknad for kommunesektoren. Blant tiltaka som blei lagde fram, var eit øyremerkt tilskot til kommunesektoren på fire mrd. kroner over kapittel 576, post 60 til vedlikehald, rehabilitering og oppgradering av kommunal infrastruktur. Føremålet med tilskotet var å motverke arbeidsløysa og dempe verknadene av den internasjonale finansuroa på norsk økonomi.

17) Ordninga omfattar fleire sider ved kyrkjebygga enn dei fire variablane som er med i denne undersøkinga.

Tiltakspakka skulle stimulere sysselsetjinga innanfor bygg- og anleggssektoren og ta att noko av vedlikehaldsetterslepet i kommunesektoren. Tilskotet var eit eingongstilskot for 2009, og midlane måtte brukast på prosjekt som skulle setjast i gang dette året. Midlane skulle brukast til prosjekt og tiltak som kom i tillegg til allereie vedtekne prosjekt i det opphavlege vedtekne budsjettet for 2009 i kommunen eller fylkeskommunen. Tilskotet kunne nyttast til vedlikehald, rehabilitering og oppgradering av kyrkjebygg, det vil seie kyrkjer som kommunane etter kyrkelova har det økonomiske ansvaret for.¹⁸ Dersom midla frå tiltakspakka vart nytta til å finansiere delar av eit prosjekt, kunne ein i slike tilfelle også søkje om tilskot frå rentekompensasjonsordninga for den andre delen, jamfør rundskriv V-6/B 2009 *Tilskudd til istandsetting av kirkebygg – utvidet investeringsramme under rentekompensasjonsordningen for kirkebygg m.m.*

Tilskotet blei fordelt med 3,2 mrd. kroner til kommunane og 800 mill. kroner til fylkeskommunane. Tilskotet blei gitt til alle kommunar og fylkeskommunar utan søknadsbehandling først og fordelt på dei enkelte kommunane og fylkeskommunane med likt beløp per innbyggjar, basert på innbyggjartal per 1. juli 2008. Kommunane måtte i etterkant gi ei samla rapportering til fylkesmannen om bruken av tilskotet. Rapporteringa om bruken av midlane blei gjennomført i 2010.

Oversikt over korleis kommunesektoren brukte vedlikehaldstilskotet, viser at kommunane samla brukte om lag 58,3 mill. kroner på funksjon 390 Den norske kirke i KOSTRA.¹⁹ Dette utgjør om lag 1,8 prosent av kommunane sin del av tiltakspakka. 84 kommunar rekneskapsførte bruk av midlar på denne funksjonen. Dette svarer til i underkant av 20 prosent av kommunane. Ut frå rapporteringa er det ikkje mogleg å finne ut kor mykje av dette som har gått til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg.

Stavkyrkjeprogrammet

Dei 28 stavkyrkjene i Noreg er omfatta av eit eige istandsetjingsprogram under Miljøverndepartementet og Riksantikvaren. Programmet starta i 2001 og går fram til 2015. Målet er å setje i stand og sikre alle stavkyrkjene i Noreg medrekna dekor og kunst innvendig, og å supplere dokumentasjon

om dei. Den økonomiske ramma for istandsetjing og sikring er på 150 mill. kroner. Ved utgangen av 2010 var 18 av dei 28 stavkyrkjene sette i stand.

Opplysningsvesenets fond

I 2007 blei det etablert ei tilskotsordning for dei eldste kyrkjene med finansiering frå Opplysningsvesenets fond. Ordninga kom i staden for rentekompensasjonsordninga for dei eldste kyrkjene. I 2007 og 2008 blei det gitt tilsegn om tilskot til 16 kyrkjer med eit samla beløp på 10 mill. kroner. Med bakgrunn i dei økonomiske resultatane til Opplysningsvesenets fond bestemte Kultur- og kyrkjedepartementet i rundskriv V-6/B 2009 at det frå 2009 ikkje skulle delast ut noko frå ordninga. Departementet har ikkje seinare endra på dette. Rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg har sidan omfatta alle kyrkjer, også dei eldste.²⁰

Norsk Kulturminnefond

Norsk Kulturminnefond er sidan 2002 eit verkemiddel innanfor kulturminnearbeidet. Per 2010 var 1,4 mrd. kroner sette av som fondskapital. Rentene av kapitalen blir tildelte Norsk Kulturminnefond gjennom eit eige tildelingsbrev frå Miljøverndepartementet. Frå og med 2003 til og med 2010 har fondet fordelt om lag 184 mill. kroner på ulike prosjekt. Det blei i denne perioden godkjent åtte søknader om midlar til kyrkjer. Fire av desse er eigde av sokn i Den norske kyrkja. Tildelte midlar for dei fire kyrkjene er i underkant av 1,7 mill. kroner.

Tilskot til kyrkjeleg verksemd i kommunane

Det har gjennom fleire år vore sett av midlar i statsbudsjettet til sentrale tiltak for kyrkjebygga og forvaltninga av kyrkja.²¹ Midlane har vore øyremerkte etablering av ei sentral forsikringsordning for kyrkjebygga, oppbygging og drift av ein nasjonal kyrkjebyggdatabase, brann- og innbrotsførebyggjande tiltak, energiøkonomiseringstiltak og forskingsbasert dokumentasjonsarbeid om kyrkjer. Storleiken på denne løyvinga har både for 2009 og for 2010 utgjort ti mill. kroner. Tilskotet blir forvalta av Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Norsk institutt for kulturminneforskning. Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det frå 2005 til og med 2010 blitt løyvd i alt 112 mill. kroner til Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon for å ta hand om oppgåver knytte til kyrkjebygg. Av desse har om lag tolv mill. kroner vore øyremerkte brann- og innbrotsførebyggjande tiltak.

18) Rundskriv H-03/09 *Kommunedelen av tiltakspakken*, Kommunal- og regionaldepartementet.

19) *KOSTRA funksjon 390 Den norske kirke* omfattar både inntekter og utgifter knytte til prestebustader og overføringar frå kommunane til kyrkjene som følgje av det økonomiske ansvaret som kommunen har etter kyrkelova § 15 og gravferdslova § 3.

20) Prop. 1 S (2009–2010) Kultur- og kirkedepartementet.

21) Prop. 1 S (2010–2011) Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet, post *Tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene*.

4.2 Vedlikehold og sikring

Som vist i punkt 1.5 er norske kyrkjer i rundskriv T-3/2000 grupperte i følgjande kategoriar:

- freda kyrkjer
- verneverdige kyrkjer
- kyrkjer bygde etter 1850

Til sistnevnte høyrer listeførte kyrkjer og andre kyrkjer.

Ifølgje Miljøverndepartementet har ikkje listeførte kyrkjer vern gjennom kulturminnelova, men på grunn av alderen sin blir dei rekna for å ha særleg verneverdi, jamfør rundskriv T-3/2000.

Riksantikvaren skal godkjenne alle bygningsmessige endringar i freda kyrkjer. For å sikre at dei kulturhistoriske verdiane i dei verneverdige og listeførte kyrkjene blir tekne vare på, skal biskopen konsultere Riksantikvaren før biskopen godkjenner endringane. Ifølgje Riksantikvaren er dei avhengige av at kyrkjeieigar tek kontakt for å få råd når det gjeld istandsetjing, då dei sjølve ikkje har høve til å følgje opp kvar enkelt kyrkje. Når det gjeld bygningsmessig istandsetjing og restaurering, er råda frå Riksantikvaren stort sett like anten det gjeld freda eller verneverdige kyrkjebygningar. Dei listeførte og verneverdige kyrkjene har dermed mindre vern enn dei freda kyrkjene.

I tilstandsvurderingane som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon gjorde i 2005/06 og 2009/10, såg ein det som føremålstenleg å dele kyrkjene inn i fire grupper etter alder og vernestatus. Inndelinga følgjer kategoriane vist i figur 1. Gruppa "Kyrkjer bygde etter 1850" er delt i kategoriane "Listeførte kyrkjer bygde etter 1850" og "Andre kyrkjer bygde etter 1850". Fordi data frå desse tilstandsvurderingane utgjer ein viktig del av faktagrunnlaget i undersøkinga, blir denne inndelinga nytta heretter.

4.2.1 Tilstanden i 2010

Vedlikehold

Tilstandsvurderinga frå 2009/10 omfattar 1600 kyrkjer. Av desse dannar 1579 grunnlaget for framstillinga som følgjer. Tabellane 2, 3 og 4 viser samla tilstandsvurdering av bygningsdelane yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament, heretter kalla ytterflater/bygningsdelar. Samla vurdering for ei kyrkje er definert ut frå den lågaste tilstandsgraden som finst på ein eller fleire av bygningsdelane.

Faktaboks 4 Tilstandsgrader i kyrkjekontrollen

Tilstanden for dei ulike bygningsdelane, installasjonane og funksjonane er graderte på ein skala med fire trinn i samsvar med Norsk Standard NS 3424 Tilstandsanalyse for byggverk. Dei fire tilstandsgradane er:

- **Tilstandsgrad 0:** Svært bra. Ingen nemneverdige symptom eller manglar. "Som ny".
- **Tilstandsgrad 1:** Bra. Berre svake symptom eller manglar. Stort sett tilfredsstillande tilstand.
- **Tilstandsgrad 2:** Mindre bra. Middels kraftige symptom. Behov for normale reparasjonar eller tiltak.
- **Tilstandsgrad 3:** Dårleg. Kraftige symptom, eventuelt samanbrot eller alvorleg funksjonssvikt. Moglege følgjeskadar. Større tiltak nødvendig.

Ut frå definisjonane i standarden kjem kyrkjekontrollundersøkinga som heilskap inn under nivå 1 i Norsk Standard NS 3424. Nivå I er ei generell, overordna registrering utført visuelt, men kombinert med enkle målingar.

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Tilstandsvurderinga viser at tilstanden til 586 kyrkjer, altså 37 prosent, er vurdert som utilfredsstillande. Tilstanden til 993 kyrkjer, altså 63 prosent, er vurdert som tilfredsstillande. Utilfredsstillande tilstand tyder tilstandsgrad 2 eller 3. Tilfredsstillande tilstand tyder tilstandsgrad 0 eller 1.

Figur 1 Alder og vernestatus for norske kyrkjebygg



Tabell 2 Registrert tilstandsgrad for ytterflatene på kyrkjebygga i 2009/10. Tal i prosent (mengd i parentes) (N = 1579)

	Del kyrkjer med tilfredsstillande tilstand	Del kyrkjer med utilfredsstillande tilstand
Freda kyrkjer	59 (119)	41 (83)
Verneverdige kyrkjer	61 (186)	39 (119)
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850	65 (280)	35 (152)
Andre kyrkjer bygde etter 1850	64 (408)	36 (232)
Alle kyrkjer	63 (993)	37 (586)

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Tabell 3 Registrert tilstandsgrad per ytterflate i 2009/10. Tal i prosent (N = 1579)

	Del kyrkjer med tilstandsgrad 0	Del kyrkjer med tilstandsgrad 1	Del kyrkjer med tilstandsgrad 2	Del kyrkjer med tilstandsgrad 3	Del kyrkjer med tilstandsgrad 2 eller 3
Yttertak og tårn	24	55	17	4	21
Yttervegger	21	56	20	2	22
Grunn og fundament	22	66	11	2	13

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Tabell 4 Registrert tilstand for brann- og tjuverisikring i 2009/10. Tal i prosent (mengd i parentes) (N = 1550)

	Del kyrkjer med tilfredsstillande tilstand	Del kyrkjer med utilfredsstillande tilstand
Freda kyrkjer	90 (179)	10 (21)
Verneverdige kyrkjer	89 (266)	11 (34)
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850	82 (346)	18 (78)
Andre kyrkjer bygde etter 1850	79 (493)	21 (133)
Alle kyrkjer	83 (1284)	17 (266)

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Tilstandsvurderinga viser at dei freda kyrkjene har høgst del av utilfredsstillande tilstand, med 41 prosent, jamfør tabell 2. Tabellen viser at 39 prosent av dei verneverdige kyrkjene og 35 prosent av dei listeførte kyrkjene har utilfredsstillande tilstand. 36 prosent av dei andre kyrkjebygga har tilstandsgrad to eller tre.

Faktaboks 5 Døme på vedlikehaldstilstand

"Det er først og fremst kirketakene som må utbedres, både med sikte på å få tette tak, hindre vidare lekkasje inn og ytterligere råtning av bjelkelag og treverk. Samtidig er dette et påkrevd arbeid av sikkerhetsmessige hensyn. De kirketakene som har skifertak, dette gjelder 6 av kirkene [...], har et problem med at skiferen i sin tid er festet med spiker som ruster, med det resultat at skiferplatene uten forvarsel faller ned fra taket og kan være til fare for de som ferdes rundt kirken. Det skiltes ved inngangen til kirkegårdene om dette problemet, slik at folk er gjort oppmerksomme og ikke oppholder seg nær inntil kirken."

Kjelde: Budsjettforslag frå eit kyrkjeleg fellestråd i caseundersøkinga

For dei ulike bygningsdelane viser tilstandsvurderinga at yttervegger har høgst del utilfredsstillande tilstand i 2010, jamfør tabell 3. 22 prosent av kyrkjene har tilstandsgrad 2 eller 3 på ytterveggene. Tilsvarende har 21 prosent av kyrkjene utilfredsstillande tilstand på yttertak og tårn. 13 prosent av kyrkjene har utilfredsstillande tilstand på grunn og fundament.

Brann- og tjuverisikring

Tilstandsvurderinga av 1550 kyrkjer på variabelen *Brann- og tjuverisikring* utgjer grunnlaget for følgjande framstilling. Av dei kyrkjene som blei vurderte, viser tabell 4 at 17 prosent av kyrkjene, altså 266 kyrkjer, manglar tilfredsstillande brann- og tjuverisikring. Av desse er 133 kyrkjer vurderte til å ha særleg verneverdi. Manglane knytter seg til rømningsvegar, brannvernustyr og brann- og innbrottsalarm.

Kartlegginga av alarmanlegg viser at det er installert automatisk brannvarslingsanlegg i 67 prosent av kyrkjene og automatisk innbrottsalarm i 53 prosent av kyrkjene. Caseundersøkinga inneheld

Tabell 5 Kyrkjer med automatisk sløkkeanlegg i 2009/10. Tal i prosent (mengd i parentes) (N = 1600)²²

	Vatnsprinkelanlegg		Tørrsprinkelanlegg		Vatntåkeanlegg	
	Har	Har ikkje	Har	Har ikkje	Har	Har ikkje
Freda kyrkjer bygde før 1650 (N = 208)	13,5 (28)	86,5 (180)	7,7 (16)	92,3 (192)	10,1 (21)	89,9 (187)
Verneverdige kyrkjer bygde 1650–1850 (N = 306)	4,2 (13)	95,8 (293)	3,9 (12)	96,1 (294)	2,9 (9)	97,1 (297)
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850 (N = 438)	1,8 (8)	98,2 (430)	3,7 (16)	96,3 (422)	0,9 (4)	99,1 (434)
Andre kyrkjer bygde etter 1850 (N = 648)	1,1 (7)	98,9 (641)	0,8 (5)	99,2 (643)	1,1 (7)	98,9 (641)
Sum	3,5 (56)	96,5 (1544)	3,1 (49)	96,9 (1551)	2,6 (41)	97,4 (1559)

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

eit døme på at det er montert alarmanlegg i kyrkja, men at det ikkje er kopla til ein alarmsentral.

Ti prosent av dei freda kyrkjene som er bygde før 1650, har tilfredsstillande brann- og tjuverisikring. Dette er den lågaste delen av alle kyrkje-typane. Andre kyrkjer bygde etter 1850 har den høgste delen tilfredsstillande brann- og tjuverisikring på 21 prosent.

Tabell 5 viser at 1454 kyrkjer, noko som utgjer 91 prosent av dei undersøkte kyrkjebygga, ikkje har automatisk sløkkeanlegg. Delen kyrkjer med sløkkeanlegg aukar med alderen til kyrkjene. Av dei freda kyrkjene har 65 av 208 automatisk sløkkeanlegg, noko som utgjer 31 prosent.

4.2.2 Utvikling i tilstand frå 2005 til 2010

Vedlikehald

Under dette punktet blir utviklinga i tilstand vist ved å samanlikne delen kyrkjer med tilfredsstillande eller tilfredsstillande tilstand i 2005 og 2010.

Av dei undersøkte kyrkjene er det fleire kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2009/10 enn det var i 2005/06, jamfør tabell 6. Delen kyrkjer med tilfredsstillande tilstand har auka frå 52 prosent i 2005/06 til 63 prosent i 2009/10. For dei verneverdige kyrkjene er delen med tilfredsstillande tilstand endra frå 45 prosent i 2005/06 til 61 prosent i 2009/10. Delen av andre kyrkjer bygde etter 1850 med tilfredsstillande tilstand er endra frå 58 prosent i 2005/06 til 64 prosent 2009/10.

Det er gjort ein analyse av dei 1454 kyrkjene som er vurderte i både 2005/06 og 2009/10. Analysen viser at 156 kyrkjer har fått endra tilstanden frå tilfredsstillande til tilfredsstillande. Dette svarer til 39 kyrkjer kvart år i perioden 2005/06 til 2009/10. Dersom denne utviklinga held fram og tilstanden på kyrkjene som har tilfredsstillande tilstand, blir halden på same nivå, kan norske kyrkjebygg ha ein tilfredsstillande vedlikehaldstilstand om 15 år.

Tabell 6 Registrert tilstand for ytterflatene på kyrkjebygga i 2005/06 og 2009/10 fordelt på kyrkjetype. Tal i prosent

	Prosentdel kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2005/06 (N = 1476)	Prosentdel kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2009/10 (N = 1579)	Endring i prosentpoeng
Freda kyrkjer bygde før 1650	47	59	12
Verneverdige kyrkjer bygde 1650–1850	45	61	16
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850	50	65	15
Andre kyrkjer bygde etter 1850	58	64	6
Alle kyrkjer	52	63	11

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

22) Tabell 5 omfattar alle dei 1600 kyrkjene som er undersøkt i tilstandsvurderingen 2009/10, også kyrkjer i privat eige.

Tabell 7 Endring i talet på kyrkjer med tilstandsgrad 2 eller 3 i perioden 2005/06 til 2009/10.*
Tal i mengd (N = 1454)

	Tal på kyrkjer med utilfredsstillande tilstand i 2005/06	Tal på kyrkjer med utilfredsstillande tilstand i 2009/10	Endring
Alle kyrkjer	693	537	-156

* Kyrkjer vurderte i både 2005/06 og 2009/10.
Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Ein tilsvarande analyse av dei freda kyrkjene viser at i perioden 2005/06 til 2009/10 blei talet freda kyrkjer med utilfredsstillande tilstand redusert frå 87 til 66. Dette svarer til 5,25 kyrkjer per år. I 2009/10 hadde 83 freda kyrkjer tilstandsgrad 2 eller 3 på ytterflatene. Dersom det blir sett i stand like mange kyrkjer kvart år framover, og dersom tilstanden elles blir halden på same nivået, kan dei freda kyrkjene ha ein tilfredsstillande vedlikehaldstilstand om ca. 16 år.

For tilstanden på dei enkelte bygningsdelane uavhengig av kyrkjetype viser tabell 8 at 33 prosent av ytterveggene på kyrkjebygga hadde utilfredsstillande tilstand i 2005/06 mot 22 prosent i 2009/10. For yttertak og tårn viser utviklinga at 26 prosent av kyrkjene hadde utilfredsstillande tilstand i 2005/06 mot 22 prosent i 2009/10. Delen kyrkjer med tilstandsgrad 2 eller 3 på variabelen grunn og fundament er i same perioden redusert frå 14 til 13 prosent.

Dei freda kyrkjene har hatt størst endring i tilstand på yttervegger. Tal frå tilstandsvurderingane viser at delen med utilfredsstillande tilstand er redusert frå 44 til 25 prosent. For yttertak og tårn er det kyrkjene som er bygde i perioden 1650–1850 som har hatt størst reduksjon i delen utilfredsstillande tilstand, frå 32 til 21 prosent. Tilstandsvurderingane av grunn og fundament viser at det for dei freda kyrkjene har vore ein svak auke i delen med utilfredsstillande tilstand. Frå 2005/06 til 2009/10 har delen auka frå 15,1 til 15,5 prosent.



Hønefoss kyrkje brann ned til grunnen i januar 2010.

Kjelde: Ole H. Krokstrand/SCANPIX

Brann- og tjuverisikring

Av dei undersøkte kyrkjene i 2005/06 og 2009/10 er fleire kyrkjer vurderte til å ha tilfredsstillande brann- og tjuverisikring i 2009/10 enn i 2005/06, jamfør tabell 9. Totalt var delen med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring 79 prosent i 2005/06 og 83 prosent i 2009/10. I tilstandsvurderingane frå 2009/10 kjem det fram at situasjonen truleg har betra seg meir enn tala viser fordi brann- og tjuverisikring har fått meir å seie dei siste åra, og fordi ambisjonsnivået har auka.

Tabell 8 Registrert tilstand for ytterflatene på kyrkjebygga i 2005/06 og 2009/10 fordelt på bygningsdel. Tal i prosent

	Kyrkjer med utilfredsstillande tilstand i 2005/06	Kyrkjer med utilfredsstillande tilstand i 2009/10	Endring i prosentpoeng
Yttertak og tårn	26	22	-4
Yttervegger	33	22	-11
Grunn og fundament	14	13	-1
Samla vurdering	48	37	-11

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Kategorien *Andre kyrkjer bygde etter 1850* har endra delen med tilfredsstillande brann- og tjuverisikring frå 75 prosent i 2005/06 til 79 prosent i 2009/10. Dette er den gruppa med lågast del tilfredsstillande brann- og tjuverisikra kyrkjer. Dei eldste kyrkjene har høgst del tilfredsstillande vurderingar i 2009/10.

4.3 Vedlikehaldsetterslep

Det er gjort fleire berekningar av vedlikehaldsetterslepet for kyrkjebygg. Berekningane er gjorde av ulike organisasjonar, har noko ulikt omfang og gir ulike kostnadsoverslag. Tala er ikkje samanliknbare fordi det er lagt ulike element til grunn for berekningane. Beløpa varierer frå fem til tolv mrd. kroner. Berekningane er gjorde i perioden 2005–2010, og viser nominelle tal:

- I St.meld. nr. 16 (2004–2005) er istandsetjings- og oppgraderingsbehovet for alle kyrkjer sett til sju–åtte mrd. kroner.
- I St.meld. nr. 41 (2004–2005) vurderer ein etterslepet i vedlikehalds- og oppgraderingsbehova til kyrkjene til å vere om lag åtte mrd. kroner. Talet omfattar alle kyrkjene i landet.
- I rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde* som Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon la fram i 2009, blei etterslepet for den samla kyrkjelege bygningsmassen rekna til å vere mellom 10–13 mrd. kroner. Det er Multiconsult og PricewaterhouseCoopers som har gjort berekningane. Det går fram av rapporten *Vel bevart? En tilstandsrapport for norske kirker* at av disse utgjer etterslepet for kyrkjebygga om lag 11–12 mrd. kroner.
- I Prop. 1 S (2009–2010) for Kultur- og kyrkje-departementet kjem det fram at Riksantikvaren i 2004 berekna at istandsetjingsbehovet for dei nærare tusen kulturhistorisk verdifulle kyrkjene var på rundt 3,2 mrd. kroner.

Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon berekna samtidig istandsetjingsbehovet for dei andre kyrkjene til rundt to mrd. kroner. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har i tillegg kostnadsberekna behovet for ombygging og oppgradering av alle kyrkjer til vel tre mrd. kroner.

- Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser i Prop. 1 S (2010–2011) til at istandsetjingsbehovet for kyrkjebygg i 2005 blei berekna til meir enn fem mrd. kroner for alle kyrkjene, bortsett frå utgifter til oppgradering og ombygging.

Riksantikvaren opplyser i intervju at berekningane dei har gjort tidlegare, ikkje er oppdaterte. Dei viser difor til dei siste berekningane som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har gjort, når dei blir bedne om å kome med anslag på etterslep for kyrkjebygg.

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er berekningane usikre. Intervjuundersøkinga viser likevel at alle aktørane er innforstått med at det er eit betydeleg etterslep for kyrkjebygg.

Slik Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ser det, må ein vurdere kor stort behovet er for regelmessig å gjere nye kostnadsoverslag, og kor tenlege desse er, dels i lys av kor usikre slike kostnadsoverslag er, og dels i lys av den kunnskapen ein har fått om vedlikehaldstilstanden til kyrkjebygga dei seinare åra. Departementet viser elles til Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon, som viser til ein rapport av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon frå 2009. Denne rapporten inneheld mellom anna berekningar av vedlikehaldsetterslep og oppgraderingsbehov for den kyrkjelege bygningsmassen. Ein anslår i denne rapporten vedlikehaldsetterslepet for kyrkjebygg til å vere 11–12 mrd. kroner.

Tabell 9 Registrert tilstand for brann- og tjuverisikring i 2005/06 og 2009/10 fordelt på kyrkjetype. Tal i prosent

	Kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2005/06 (N = 1468)	Kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2009/10 (N = 1550)	Endring i prosentpoeng
Freda kyrkjer bygde før 1650	86	89	3
Verneverdige kyrkjer bygde 1650–1850	86	89	3
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850	79	82	3
Andre kyrkjer bygde etter 1850	75	79	4
Alle kyrkjer	79	83	4

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon



Idd kyrkje, Halden (2011). I tilstandsvurderinga frå 2009/10 er det oppgitt at ytterveggene på kyrkja har tilstandsgrad 3 og grunnmur og fundament tilstandsgrad 2.

Kjelde: Riksrevisjonen

4.4 Lokalt ansvar for vedlikehald og sikring

Kommunane har etter kyrkjelova det økonomiske ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjebygga. Soknet har som eigar ansvaret for at vedlikehaldsarbeidet blir utført. Finansiering av vedlikehaldet skjer gjennom budsjetta til kommunane og statlege tiltak.

4.4.1 Økonomisk ansvar

Det er kommunestyret som gjennom sitt løyvingvedtak bestemmer omfanget av dei kommunale løyvingane til kyrkja. Det er ikkje gitt reglar eller normer for kor store desse løyvingane skal vere, utover det som følgjer av lovreglane og den føresetnaden lova byggjer på, det vil seie at kyrkjer skal haldast i forsvarleg stand og tene føremålet sitt, og at kyrkjeorgana blir sette i stand til å utføre oppgåvene sine. Kyrkjelova § 15 danner ramma og grunnlaget for budsjettdrøftingane mellom kyrkja og kommunen og for kommunens budsjettbehandling og budsjettvedtak på kyrkjeområdet.

Ifølgje rundskriv F-024-99 har det etter at kyrkjelova blei gjeldande, vore stilt spørsmål både frå kyrkjeleg og kommunalt hald om rekkevidda av det lovbestemte økonomiske ansvaret som kommunen har overfor kyrkja. Kyrkjelova

stadfestar prinsippet om at kommunen har det økonomiske ansvaret for den lokale kyrkja, slik ordninga har vore sidan kommunane blei innførte. Av respekt for det kommunale sjølvstyret og i tillit til at kvar kommune også i dag ser verdien av å gi gode rammevilkår for liv og virke til kyrkja, er det ikkje gitt meir detaljerte reglar om dei økonomiske pliktene overfor Den norske kyrkja enn det som går fram av sjølve lova. Forståinga av det økonomiske ansvaret som kommunane har etter kyrkjelova § 15, byggjer difor på føresetnaden om at dei kommunale løyvingane til kyrkja framleis gir grunnlag for tilfredsstillande drift og vedlikehald av kyrkjer og kyrkjegardar og dekkjer utgiftene til kyrkjelege stillingar. Budsjetttramma til desse føremåla blir sett gjennom dei ordinære prioriteringane i kommunen innanfor rammene av lova.

Ifølgje rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde (2008)* er kommunal eidegomsforvaltning kompleks og har større utfordringar enn eidegomsforvaltninga hos private aktørar. Dette kjem av at private aktørar berre har eitt føremål: best mogleg eidegomsforvaltning for å ta vare på eidegomskapitalen. Kommunane må i større grad vege vedlikehald opp mot produksjonen av velferdstenester som dei har ansvaret for.

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet viser tilstandsvurderinga av norske kyrkjebygg i 2009/10 at vedlikehaldstilstanden er blitt betre dei siste fem åra, men at det framleis er store utfordringar knytte til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. I tillegg er det som vist i punkt 4.3, kjent at det er eit betydeleg etterslep når det gjeld vedlikehald av kyrkjebygg. Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser dette at kommunar og kyrkjeeigarar mange stader ikkje har handtert godt nok det lovfesta ansvaret dei har for å sikre og halde ved like kyrkjene.

Moglege årsaker til forskjellar mellom kommunar

Analysen av tilstandsvurderingane frå 2005/06 og 2009/10 viser at det er forskjellar mellom kommunane når det gjeld vedlikehaldstilstanden på kyrkjebygga. 75 kommunar har tilfredsstillande tilstand på alle kyrkjebygga sine begge åra. Tilsvarande har 24 kommunar utilfredsstillande tilstand på ein eller fleire bygningsdelar på alle kyrkjene sine i begge åra.

I intervjuundersøkinga kjem det fram fleire forklaringar på variasjonen mellom kommunane. Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon er forskjellane mellom kommunane når det gjeld eigedomsforvaltning og tilstanden på bygg generelt og kyrkjebygg spesielt, blant anna avhengig av politiske prioriteringar, økonomi og kompetanse.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at også ulikskapar i korleis dei ulike kyrkjelege fellestråda har prioritert enkelte føremål innanfor dei økonomiske rammene i budsjetta sine, kan forklare variasjonar i vedlikehaldet av kyrkjebygga.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon peiker på at spesielle tilhøve

som kyrkjetettleik, type kyrkje og det lokale engasjementet også kan skape forskjellar mellom kommunane når det gjeld kyrkjebygga. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon viser til dugnadsinnsats, storleik på fellestråd og fellestrådetts evne og vilje til å halde ved like kyrkjebygg som andre moglege forklaringsfaktorar. Ifølgje Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon utgjer kyrkjebygg ein definert infrastruktur i den enkelte kommunen som kommunen ikkje sjølv kan styre. Riksantikvaren viser til at mellomalderkyrkjer er ujamnt fordelte geografisk sett, og det er ofte svært omfattande og kostbart å setje dei i stand.

I caseundersøkinga peiker dei fire kyrkjelege fellestråda på at vedlikehaldsarbeidet på kyrkjebygg ikkje er godt nok, og at dette i hovudsak kjem av budsjettssituasjonen i kommunen.

Ein analyse av samanhengen mellom kommuneøkonomi og vedlikehaldstilstand på kyrkjebygg, jamfør tabell 10, viser at i 23 prosent av kommunane med god økonomi hadde alle kyrkjene god tilstand både i 2005/06 og 2009/10. Sju prosent har berre kyrkjer med utilfredsstillande tilstand begge åra. Av kommunar med svak kommuneøkonomi har tolv prosent berre kyrkjer med god tilstand begge åra. To prosent av kommunane har utilfredsstillande tilstand på alle kyrkjene begge åra. Dei fleste kommunane har uavhengig av økonomisk tilstand kyrkjer med både tilfredsstillande og utilfredsstillande tilstand.

Det er fleire kommunar med god økonomi som berre har tilfredsstillande tilstand på kyrkjene sine enn kommunar med svak økonomi. Samtidig er det få kommunar som har svak økonomi og berre utilfredsstillande tilstand. Analysen viser difor ingen tydeleg samheng mellom økonomi og tilstand, men gir eit ymt om at dei fleste kommunar gjennomfører eit minimum av vedlikehald på kyrkjebygga sine uavhengig av økonomi. Analysen viser likevel at kommunar med god økonomi i større grad enn kommunar

Tabell 10 Samanheng mellom kommuneøkonomi og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10. Tal i prosent

	Berre tilfredsstillande tilstand	Både utilfredsstillande og tilfredsstillande tilstand	Berre utilfredsstillande tilstand
God kommuneøkonomi	23	70	7
Middels kommuneøkonomi	17	76	7
Svak kommuneøkonomi	12	86	2

Kjelder: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Husbanken

Tabell 11 Samanheng mellom kommunestorleik (antall innbyggjarar) og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10. Tal i prosent

	Berre tilfredsstillande tilstand	Både tilfredsstillande og utilfredsstillande tilstand	Berre utilfredsstillande tilstand
Små kommunar (0–4999)	23	69	8
Middels store kommunar (5000–19 999)	11	86	3
Store kommunar (20 000–)	8	90	2

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Statistisk sentralbyrå

Tabell 12 Samanheng mellom kyrkjetettleik og tilstand på kyrkjebygg i 2005/06 og 2009/10. Tal i prosent

	Berre tilfredsstillande tilstand	Både tilfredsstillande og utilfredsstillande tilstand	Berre utilfredsstillande tilstand
Låg kyrkjetettleik (1–2 kyrkjer)	25	63	12
Middels kyrkjetettleik (3–5 kyrkjer)	15	83	2
Høg kyrkjetettleik (6 kyrkjer eller fleire)	3	97	0

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Statistisk sentralbyrå

med svak økonomi klarer å halde eit godt vedlikehaldsnivå på kyrkjebygga sine.

Tilstandsvurderingane frå Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon viser vidare at det er 178 kommunar som har ei eller fleire kyrkjer med utilfredsstillande tilstand på ein eller fleire bygningsdelar begge åra. Av desse kommunane har 31 prosent svak kommuneøkonomi, 51 prosent middels økonomi og 18 prosent god økonomi. Denne analysen viser heller ikkje ein eintydig samanheng mellom kommuneøkonomi og vedlikehaldstilstand på kyrkjebygg.

Det er gjennomført ein analyse av samanhengen mellom kommunestorleik og tilstand på kyrkjebygg basert på statistikk frå tilstandsvurderingane gjorde av Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og statistikk frå Statistisk sentralbyrå, jamfør tabell 11. Analysen viser at 23 prosent av små kommunar har god tilstand på kyrkjebygg over tid i perioden 2005–2010. Åtte prosent av dei store kommunane har god tilstand i same periode. Analysen viser vidare at åtte prosent av dei små kommunane og to prosent av dei store kommunane har utilfredsstillande tilstand begge åra. Tabellen viser at det ikkje er nokon tydeleg samanheng mellom kommunestorleik og tilstand på kyrkjebygg over tid. Det er likevel ein større del små kommunar som klarer å halde ved lag ein god standard på kyrkjebygg over tid, samanlikna med store kommunar.

I tilstandsvurderingane frå Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon frå 2009/10 blei det heller ikkje funne nokon tydeleg samanheng mellom kommunestorleiken og vedlikehaldstilstanden på yttervegger på kyrkjebygga.

Analyse av statistikk frå tilstandsvurderingane og statistikk frå Statistisk sentralbyrå viser at 25 prosent av kommunane med låg kyrkjetettleik har god tilstand på kyrkjebygga begge åra, medan tolv prosent har utilfredsstillande tilstand begge åra, jamfør tabell 12. Tre prosent av kommunane med høg kyrkjetettleik har god tilstand begge åra, og ingen kommunar med høg kyrkjetettleik har utilfredsstillande tilstand begge åra. Analysen viser at kommunar med låg kyrkjetettleik i større grad evnar å halde kyrkjebygga sine i god tilstand over tid.

4.4.2 Lokalt arbeid med vedlikehald og sikring

Samarbeid mellom kommune og kyrkjeleg fellesråd

Det går fram av rundskriv F-024-99 at den kyrkjelege lovgivinga byggjer på ein føresetnad om dialog og samspel mellom kommune og kyrkje. Kyrkjelova føreset at budsjettforslaget frå fellesrådet ligg til grunn for budsjettbehandlingen i kommunane, og dette gjer det nødvendig med nærare drøftingar mellom kyrkjeleg fellesråd og kommunen tidleg i budsjettprosessen. Det er eit felles ansvar for kommune og kyrkjeleg fellesråd

å sørgje for at det blir etablert og utvikla tenlege arenaer for slike drøftingar.

Dei fire casane viser at det er eit godt etablert samarbeid mellom kommunen og dei kyrkjelege fellestråda. Kvart år legg fellestråda fram eit budsjettforslag for kommunen. I casane baserer kommunane økonomiplanane og budsjetta sine på budsjettinnspel frå dei kyrkjelege fellestråda. Det varierer i kva grad fellestråda i casekommunane har utarbeidd vedlikehaldsplanar for kyrkjebygga som grunnlag for budsjettinnspela.

Ingen av casekommunane legg føringar på overføringane frå kommune til fellestråd. Unntak frå dette gjeld når det kjem særskilde løyvingar i løpet av budsjettåret, eller når kommunestyret kjem med spesielle øyremerkte tilskot utover det som er innarbeidd i forslaget frå rådmannen.

Dei fire casane viser at samarbeidet generelt fungerer godt. Samarbeidet går gjennom formelle og uformelle kanalar. Det kjem fram at det gode samarbeidet mellom kommunar og kyrkjelege fellestråd i stor grad kjem av at kyrkjevevja er godt kjend med dei kommunale prosessane. Somme kyrkjevevjer opplyser likevel at dei ønskjer å kome i dialog med kommunen på eit tidlegare tidspunkt i budsjettprosessen.

Fellestråda i dei små casekommunane opplyser at dei treng eit tett, kontinuerleg samarbeid med kommunen fordi dei manglar kompetanse og kapasitet. I to av casane er det gjort tenesteytingsavtalar som er verdsette i det kommunale budsjettet. I ein case handterer kommunen lønn, rekneskap og fakturaer utan at dette er regulert gjennom tenesteytingsavtale eller gjort synleg i budsjettet på andre måtar.

I intervju opplyser Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon at somme tenesteytingsavtalar er innretta slik at kommunane har ansvaret for drift og vedlikehald. Slik organisering finst gjerne der bygningsforvaltingskompetansen i dei kyrkjelege fellestråda ikkje er god nok.

Utarbeiding av planar for vedlikehald

Ifølgje Riksantikvaren er det ei utfordring for kommunar og kyrkjelege fellestråd å drive jamt vedlikehald på kyrkjene. Eit jamt vedlikehald er avgjerande for å bevare ein bygning. Riksantikvaren legg vekt på kor viktig det er at kyrkjelege fellestråd og kommunar planlegg godt og har riktig kompetanse for at vedlikehaldet skal

bli så godt som mogleg. I dag varierer dette ifølgje Riksantikvaren frå kommune til kommune.

Tilstanden for ytterflatene er avgjerande for å kunne bevare kyrkja over tid. Når autentiske bygningsdelar blir brotne ned, er det også eit tap av kulturverdiar. Riksantikvaren opplyser i intervju at dersom tilstanden på eit kyrkjebygg blir dårlegare, kan det føre til at store kulturhistoriske verdiar går tapt. Då kan det også bli nødvendig med ei dyrare restaurering av kyrkjebygget enn tilfellet hadde vore om det hadde vore drive kontinuerleg vedlikehaldsarbeid.

Caseundersøkinga viser at eitt av dei fire kyrkjelege fellestråda har oppdaterte vedlikehaldsplanar for alle kyrkjene sine. Dei andre fellestråda har delvis eller ikkje utarbeidd slike planar. I fleire av casane er det leigd inn ekstern konsulenthjelp for å vurdere vedlikehaldstilstanden på somme av kyrkjene i kommunen. To av fellestråda har ønskt grundigare og fleire vedlikehaldsrapportar, men dei har ikkje hatt midlar til dette.

I ein case har det kyrkjelege fellestrådet sett mål for kva vedlikehaldstilstand som er ønskjeleg på kyrkjebygga. Målet er at kyrkjebygga skal vere funksjonelle og riktig haldne ved like, og vidare at vedlikehaldet av kyrkjene skal auke i tråd med vedlikehaldsplanen til fellestrådet. Ingen av kommunane gir noko mål for minstestandard, men dei uttaler at kyrkjene ikkje blir nedprioriterte til fordel for andre kommunale bygg. Fleire av dei intervjua aktørane i både fellestråd og kommunar opplyser at det kan gjere vedlikehaldsstandarden dårlegare dersom ein fastset ein minstestandard, fordi kommunen då kan avgrense innsatsen sin til å berre nå dei fastsette måla og standardane. I intervju er Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon samd i dette, men meiner samstundes at eit fråvær av standardar er eit symptom på lågt statleg engasjement på området.

Lokalt samarbeid for å sikre kompetanse og kapasitet

Organisering

Kyrkjeområdet er organisert i 1285 sokn, med 430 kyrkjelege fellestråd i 430 kommunar. Organiseringa følgjer kommunestrukturen.

Caseundersøkinga indikerer at det er forskjell mellom dei store og små casekommunane når det gjeld kapasitet og kompetanse til å drive vedlikehald og sikring av kyrkjebygga. I ein case, der kommunen er liten, er kyrkjevevja tilsett i 50 prosent stilling og avhengig av teknisk etat i

kommunen for å drive vedlikehald på kyrkjene. I ein annan case, der kommunen er stor, er det tilsett ein eigen byggkonsulent i 100 prosent stilling. Byggkonsulenten utarbeider vedlikehaldsplanar, samarbeider med kyrkjevevja om inspeksjon av kyrkjer og utfører kontinuerleg vedlikehaldsarbeid. Byggkonsulenten har skapt eit sterkare eigarforhold til kyrkjene, og kvaliteten på vedlikehaldsarbeidet er blitt betre. Tidlegare bar vedlikehaldet av kyrkjene preg av at dei som hadde ansvaret for vedlikehaldet, mangla byggfagleg kompetanse. Kvaliteten på vedlikehaldsarbeidet som fellestrådet gjer, er difor blitt betre.

Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har erfart at det er forskjellar mellom kyrkjelege fellestråd når det gjeld kunnskap og interesse for dette feltet. Særleg er dette tydeleg i sokn og kommunar der kyrkjelege fellestråd berre består av ein eller to personar, og der kyrkjevevjene er tilsette i deltidstillingar. I mange tilfelle er kompetansen og ressursane i dei kyrkjelege fellestråda ikkje god nok for å sikre ei tilfredsstillande forvaltning av kyrkjebygga.

Ifølgje Riksantikvaren har kommunen eit større insentiv til å setje ei kyrkje i stand dersom ho blir brukt mykje. Dersom kyrkja blir lite brukt, er det vanskeleg for kommunen å prioritere kostbare istandsetjingsprosjekt framfor andre kommunale oppgåver.

Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon meiner at organiseringa med 430 kyrkjelege fellestråd ikkje er optimal for å sikre best mogleg forvaltning av kyrkjebygga lokalt. Ei omorganisering frå 430 til om lag 120–130 kyrkjelege fellestråd (tilsvarer talet på prosti) vil styrkje forvaltninga lokalt. Større einingar gjer det mogleg å få til betre fagmiljø for eigedomsforvaltning og bygningskompetanse. Større einingar vil også kunne bidra til betre kunnskap og kompetanse, slik at ein lettare når fram i budsjettprosessen i kommunen. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har arbeidd medvite med å spreie informasjon blant medlemmene sine på dette området. Meir informasjon, i lag med resultatane frå kyrkjekontrollane, har ført til at dei kyrkjelege fellestråda gir betre innspel til budsjettbehandlingen i kommunane enn tidlegare, men det er framleis store utfordringar på dette området i små og mellomstore kommunar.

Faktaboks 6 Bruksverdi og verneverdi

Kinn kyrkje utanfor Florø er eit døme på det dilemmaet ein kommune kan stå overfor. Kinn kyrkje er ei mellomalderkyrkje og dermed automatisk freda. Den geografiske plasseringa til kyrkja gjer at ho er lite brukt. Kommunen har ikkje prioritert jamt vedlikehald, og treng økonomisk støtte over ein lang periode for å kunne gjennomføre ei rehabilitering. Det er eit dilemma at kommunar ikkje ser nokon bruksverdi ved bygget når det samtidig har stor kulturhistorisk verdi. Dette gjeld i større grad for små kommunar.

Kjelde: Riksantikvaren

Korleis kyrkjeområdet er organisert lokalt, er ei stor utfordring både når det gjeld organisering, økonomi og kompetanse, og er blitt drøfta fleire gonger i stortingsmeldingar, innstillingar og budsjettproposisjonar. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at Den norske kyrkja diskuterer korleis kyrkja er organisert, og til dette høyrer også endringar i ansvars- og oppgåvefordelinga mellom dei ulike forvaltingsnivåa i kyrkja.

Interkommunalt samarbeid

For å sikre ei funksjonsdyktig kyrkjeforvaltning i dei minste kommunane uttalte Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen i Innst. S. nr. 108 (2005–2006), jamfør St.meld. nr. 41 (2004–2005), at ein burde stimulere til samarbeid på tvers av soknegrensene og fellestrådgrensene for å utnytte den kompetansen som finst.

Ein av kommunane i caseundersøkinga har blitt med i eit interkommunalt samarbeid med nabo-kommunen. I intervju med kyrkjevevje og kommune blir det opplyst at det også ville vere økonomisk lønnsamt å gå inn i eit tilsvarande samarbeid med ein tredje nabokommune, men at dette ikkje er mogleg på grunn av manglande samanfall mellom bispedømme og kommunegrensar. Dette påverkar kor effektiv drifta og vedlikehaldet av kyrkjene er. Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet er det gjennom fleire år gitt tilskot til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid med sikte på å stimulere til samarbeid og fellestrådløysingar på tvers av sokne- og kommunegrensene. Somme stader finst det eit slikt interkommunalt kyrkjesamarbeid, men generelt er ein komen kort på dette feltet. Ifølgje departementet kan noko av årsaka vere at det lokale sjølvstyret i kyrkja står svært sterkt.



Trøgstad kyrkje (2011).

Kjelde: Riksrevisjonen

Kontinuerleg vedlikehald

I NOU 2004:22 kjem det fram at eit planfast vedlikehald på eit fagleg riktig nivå er lønnsamt og over tid gjer at forvaltingskostnadene blir lågare enn elles. Dersom ein vanrøktar det planfaste vedlikehaldet, aukar omfanget av skadar.

Caseundersøkinga viser at det er lite eller varierende planfast vedlikehald. Alle fellesråda i caseundersøkinga meiner at det er nødvendig å kartleggje tilstanden på kyrkjebygga gjennom tilstandsvurderingar for å kunne drive eit godt vedlikehaldsarbeid. Ifølgje Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon skal tilstandsvurderingane i tillegg til å vise korleis tilstanden har utvikla seg over tid, også kunne brukast av dei kyrkjelege fellesråda i samband med budsjettinnspel overfor kommunen og til eiga planlegging av vedlikehald. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon opplyser at tilstandsvurderingane har vore særleg nyttige for kyrkjelege fellesråd i små og mellomstore kommunar som ikkje har kapasitet til å gjennomføre egne vurderingar. Ein kommune i caseundersøkinga peiker likevel på at sjølv om tilstanden på alle kyrkjene er vurdert, har ikkje det kyrkjelege fellesrådet lagt føre nokon langsiktig plan for korleis ein skal prioritere og gjennomføre vedlikehaldet.

I to av casane blir det opplyst at den byggfaglege kompetansen hos kyrkjeverja ikkje er, eller har vore, god nok, og at dette har vore ei medverkande årsak til at vedlikehaldet på kyrkjebygga ikkje har vore godt nok.

Tre av fire fellesråd i caseundersøkinga meiner at dei økonomiske rammene som er gitt, ikkje har gjort det mogleg å gjennomføre eit tilstrekkeleg, jamt vedlikehald for å unngå større rehabiliteringar. I ein case blir det peikt på at uføreseielege overføringar frå kommunen gjer det vanskeleg å planleggje og gjennomføre eit godt, kontinuerleg vedlikehald.

Faktaboks 7 Døme på meirutgifter knytte til manglande vedlikehald

Oslo Domkirke blei sett i stand i perioden 2006–2010. Skadane kom i stor grad på grunn av røte. Ifølgje Oslo kirkelige fellesråd blei det oppdaga lekkasjar i taket på Oslo Domkirke tidleg i 1990-åra, men fellesrådet hadde ikkje midlar til å reparere og halde det ved like. Fukt og lekkasje over fleire år førte til at berekonstruksjonen fekk store røteskadar. Då ein byrja å setje i stand kyrkja i 2006, hadde skadeomfanget auka monaleg. Oslo kirkelige fellesråd anslår at dersom ein hadde reparert taket då skadane blei oppdaga, kunne ein ha utbetra skadane til ein kostnad på om lag ti mill. kroner. Manglande vedlikehald over tid førte derimot til at skadeomfanget akselererte, og kostnadene med å setje i stand kyrkja auka. Den totale kostnaden ved å setje i stand taket og reparere skadane som følgde av manglande vedlikehald, kom på om lag 130 mill. kroner av den totale løyvinga på 165 mill. kroner til prosjektet. Dette inneber meirutgifter frå opphavleg kostnadsoverslag på om lag 120 mill. kroner.

Kjelde: Oslo kirkelige fellesråd

Tabell 13 Tal på endringar av tilstandsgrad frå 2005 til 2010 per kyrkje fordelt på vedlikehalds- og sikringsvariablar. Tal i mengd (N = 5695)

	Forbetringar	Uendra	Forverringar	Sum
Brann og tjuveri	332	782	298	1412
Yttertak og tårn	412	735	289	1436
Yttervegger	465	689	278	1432
Grunn og fundament	325	857	233	1415
Sum	1534	3063	1098	5695

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Tabell 14 Del endringar av tilstandsgrad frå 2005/06 til 2009/10, fordelt på kyrkjetype. Tal i prosent (N = 5695)²³

	Endringar i positiv retning	Uendra	Endringar i negativ retning	Totalt
Freda kyrkjer bygde før 1650	31	48	19	98
Verneverdige kyrkjer bygde 1650–1850	27	53	18	98
Listeførte kyrkjer bygde etter 1850	26	53	18	97
Andre kyrkjer bygde etter 1850	25	54	20	99
Alle kyrkjer	26	53	19	98

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

Blir det drive jamt vedlikehald på lokalt nivå?

Tala som er presenterte til no, er oppsamla tal baserte på mange endringar for kvar enkelt kyrkje. Nedanfor er alle endringar mellom tilstandsgradar for kvar kyrkje analyserte for å belyse korleis kvar enkelt kyrkje er halden ved like frå 2005 til 2010.

I tilstandsvurderingane er dei same variablane vurderte på to ulike tidspunkt. Utvalet av kyrkjer har vore noko ulikt i undersøkingane, men i berekningane nedanfor er dei 1454 kyrkjene som er vurderte ut frå variablane yttertak og tårn, yttervegger, grunn og fundament og brann og tjuverisikring i begge åra, lagde til grunn. Kvar kyrkje kan potensielt få fire endringar, ein på kvar variabel. Dette utgjer til saman 5816 endringar. Det ligg ikkje føre opplysningar om 121 endringar, som tilsvarer to prosent. Tabell 13 og 14 viser fordelinga av dei resterande 5695 endringane, som tilsvarer 98 prosent.

Det går fram av tabell 13 at det samla er fleire endringar av tilstand i positiv retning enn i negativ retning i perioden frå 2005 til 2010. Tabellen viser likevel at mange kyrkjer har fått forverra tilstand eller inga endring av tilstanden i perioden 2005/06 til 2009/10.

Av alle registrerte endringar på variabelen brann og tjuveri har 332 kyrkjer fått betra tilstand, 298 forverra tilstand og 782 verken fått betra eller forverra tilstand. På variabelen yttertak og tårn viser tilstandsvurderingane at 412 har fått betre tilstand i perioden, 289 har fått forverra tilstand og 735 verken har fått betre eller forverra tilstand. For yttervegger viser statistikken at 465 kyrkjer har fått betra tilstanden, 689 kyrkjer har uendra tilstand og 278 kyrkjer har forverra tilstand. Når det gjeld tilstanden på grunn og fundamenta til kyrkjene, har 325 kyrkjer fått betre tilstand, 233 har fått forverra tilstand og 857 har uendra tilstand i perioden.

Tabell 14 viser endringar grupperte etter kyrkjetype, og han viser at freda kyrkjer bygde før 1650 har størst del endringar i positiv retning på tilstandsvurderingane. Freda kyrkjer har også lågast del uendra tilstandsgradar. Andre kyrkjer bygde etter 1850 har lågast del endringar i positiv retning, og høgast del endringar i negativ retning. Delen endringar i negativ retning og uendra karakterar er elles relativt lik mellom alle kyrkjetypane.

Av 5816 moglege endringar er 26 prosent gått i positiv retning, jamfør tabell 14. Over halvparten av bygningsdelane har ikkje endra status frå 2005 til 2010, medan 19 prosent av endringane har gått i negativ retning. Dette viser at det trass i mange

23) Det manglar opplysningar om 121 endringar, altså to prosent.

forbetringar ved kyrkjene også er ein stor del av kyrkjebygga som ikkje har halde ved lag vedlikehaldstilstanden i åra mellom 2005/06 og 2009/10.

Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon opplyser i intervju at det er samfunnsøkonomisk lønnsamt å drive eit jamt vedlikehald over tid. Dei opplyser også at dei er kjende med at det er eit betydeleg etterslep på vedlikehald av kyrkjebygg.

Ifølgje Kommunal- og regionaldepartementet er dei samla kostnadene ved å drive eit jamt vedlikehald over tid normalt lågare enn om ein vanrøktar vedlikehaldet. Departementet meiner at det likevel i somme tilfelle kan vere fornuftig å gjennomføre vedlikehald i samband med ei elles nødvendig oppgradering av bygningsmassen. Dette gjeld også for kyrkjebygg.

4.5 Ansvar og oppfølging i staten

Som vist i kapittel 1 og 3 er det eit lokalt ansvar å halde ved like og sikre kyrkjebygg. Staten ved Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det overordna ansvaret for kyrkjebyggfeltet og skal leggje til rette for ei ønskt utvikling. Gjennom sektorpolitikken sin skal departementet leggje til rette for at kommunar og kyrkjeieigarar forvaltar kyrkjebygga i tråd med kyrkjelovgivinga og lovgivinga på kulturminnefeltet. Miljøverndepartementet har det overordna nasjonale ansvaret for kulturminnevernet og er ansvarleg for å koordinere arbeidet i regjeringa med å fastsetje miljøvernpolitiske mål og for å utvikle og følgje opp måla for kulturminneforvaltninga.

Tilstandsvurderingane frå 2005/06 og 2009/10 viser at det er utfordringar knytte til korleis kommunane og fellestråda tek hand om ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjebygga. På grunn av varierende vedlikehaldsstatus har det vore eit behov for å intensivere vedlikehaldsinnsatsen for at kulturskattar ikkje skal forfalle og forsvinne, og eit behov for tiltak for å betre sikringa og istandsetjinga av kyrkjebygg (Innst. 246 S (2009–2010), jamfør Prop. 93 S (2009–2010)).

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har staten sett i verk fleire særlege tiltak for å stimulere og hjelpe kommunane og

kyrkjeeigarane med å ta hand om vedlikehaldsansvaret sitt. Med unntak av stavkyrkjeprogrammet som er sett i gang av Miljøverndepartementet, høyrer desse tiltaka og verkemidla inn under Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, slik som rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg og statens tilskot til kyrkjebyggdatabasen og til innbrottsførebyggjande arbeid. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser også til rettleingar, brev og rundskriv som er sende til kommunar og kyrkjeieigarar, og som gir informasjon om og presiserer det lokale ansvaret for kyrkjebygga. Bakgrunnen for desse særlege tiltaka er at vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygga mange stader ikkje er tilfredsstillande.

I Prop. 1 S (2010–2011) Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet er det framheva at den forsterka innsatsen overfor kyrkjebygga dei seinare åra har blitt mogleg fordi ein har styrkt kommuneøkonomien saman med andre tiltak, særleg rentekompensasjonsordninga.

4.5.1 Rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg

Føremålet med rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg er blant anna å stimulere til auka innsats frå kommunane til vedlikehald og sikring av kyrkjebygg. Ordninga er meint å gi kommunane høve til å ta att vedlikehaldsetterslepet på kyrkjebygg.²⁴

Frå ordninga blei etablert i 2005 og til og med april 2011 er det ifølgje statistikk frå Husbanken og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet gitt tilsegn om rentekompensasjon til prosjekt ved i alt 601 kyrkjer fordelt på 255 kommunar. Til saman er det per 2010 søkt om rentekompensasjon for 1173 prosjekt, og av desse har 983 fått tilsegn. Beløpa det er søkt om, varierer frå 100 000 kroner til 65 mill. kroner.

Per desember 2010 har to av fire kommunar i caseundersøkinga brukt rentekompensasjonsordninga. Endå ein kommune hadde byrja å planleggje søknad i 2011. Dei to kommunane som har nytta seg av ordninga, framhevar at tilsegn om rentekompensasjon har gjort det enklare å gjennomføre større vedlikehaldsprosjekt. Både kommunar som har og ikkje har nytta seg av ordninga, opplyser at ho ikkje berre er gunstig. Dette fordi kommunane får auka gjeldsbyrde og auka utgifter som følgje av at avdraga stig når dei nyttar ordninga.

24) Innst. 246 S (2009–2010), jamfør Prop. 93 S (2009–2010).

Kommune 1: Kommunen har ikkje nytta rentekompensasjonsordninga. Kyrkjevevja legg til grunn at det ikkje er søkt om støtte frå rentekompensasjonsordninga på grunn av den gjeldsbyrden kommunen allereie har. For å søkje om rentekompensasjon må det i tillegg greiast konkret ut kva som skal gjerast med den kyrkja det gjeld, og anslagsvis kor mykje det kjem til å koste. Ei slik utgreiing krev i seg sjølv mykje midlar som kommunen ikkje har. Kommunen trekkjer fram at dette inneber at ein må ta opp lån som må betalast tilbake. Rentenivået er ikkje høgt for tida, og tilbodet er ikkje så gunstig som styresmaktene ønskjer å framstille det som.

Kommune 2: Kommunen har gjort seg nytte av rentekompensasjonsordninga, men uttalar at ulempa med ordninga er at ein "kan bli vel freista" til å ta opp lån. I realiteten påfører kommunen seg ei endå større gjeldsbør.

Kommune 3: Kommunen uttalar at rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg gjer det lettare å gjennomføre større prosjekt. Renteutgifter på eit lån er uansett eit uttrykk for ei prioritering mellom notid og framtid. Kommunen kan likevel ikkje la ordninga overstyre egne løyvingar.

Kommune 4: Kommunen har per desember 2010 eit høgt låneopptak og ønskjer ikkje å auke dette ytterlegare. Rente-kompensasjonsordninga fører med seg auka lånebelastning og auka utgifter fordi kommunen betaler avdrag. Det er aksept for at låneopptaket til kommunen ikkje skal aukast, og det er ei politisk avgjerd at det ikkje er søkt om rentekompensasjon for kyrkjebygg.

I caseundersøkinga kjem det fram to grunn-givingar for kvifor rentekompensasjonsordninga ikkje er brukt. Ein kommune peiker på at vedlikehaldsplanlegginga og forvaltninga i fellestrådet er så svak at forfallet tek til att så snart kyrkja eller kyrkjene er sette i stand. Vedlikehalds-tilstanden blir betre på kort sikt, men ordninga sørgjer ikkje for eit jamt vedlikehald på lang sikt. Ein annan kommune ønskjer ikkje å ta opp lån for kyrkjer han ikkje eig. Kommunen meiner han oppfyller det økonomiske ansvaret ved å gjere fellestrådet i stand til å ta opp lånet sjølv.

Samanheng mellom vedlikehaldstilstand og tilsegn om rentekompensasjon har vore analysert, basert på statistikk frå tilstandsvurderingane til Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon og Husbanken. Analysen viser at ein mindre del av kommunane som hadde utilfredsstillande tilstand på alle kyrkjer både i 2005/06 og 2009/10, har søkt og fått tilsegn om rentekompensasjon samanlikna med kommunane som hadde tilfredsstillande tilstand på alle kyrkjer begge åra, jamfør tabell 15.

Ifølgje Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon er rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg eit statleg verkemiddel som skal gi kommunane høve til å investere og oppgradere endå meir. Dei seinare åra har det vore ein svært sterk vekst i lånegjelda til kommunesektoren. Ifølgje *Kommunene og norsk økonomi* (1/2011) viste gjeldsveksten i kommunane ingen teikn til å bli dempa gjennom 2010. Netto lånegjeld låg per januar 2011 i overkant av 50 prosent av inntektene. Den viktigaste drivkrafta bak gjeldsveksten er sterk vekst i realinvesteringane. Ifølgje Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon har det vore fleire statlege satsingar dei seinare åra som har føresett eller direkte stimulert til høge investeringar. I somme av desse satsingane dekkjer staten rentekostnadene på investeringsbeløpet. Nedbetalinga av låna som er nødvendige for å finansiere investeringane, må sektoren dekkje gjennom egne frie midlar.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon viser til at mange kommunar har

Tabell 15 Samanheng mellom tilstand på kyrkjebygg og tilsegn til rentekompensasjon for kyrkjebygg. Tal i mengd (prosent i parentes)

	Dei som har søkt og fått tilsegn om rentekompensasjon
Kommunar med dårleg tilstand på alle kyrkjer i 2005/06 og 2009/10 (N = 24)	8 (33)
Kommunar med god tilstand på alle kyrkjer i 2005/06 og 2009/10 (N = 75)	32 (43)

Kjelde: Husbanken og Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

nådd ei grense for kor mykje gjeld dei kan handtere. Ytterlegare låneopptak er ikkje uproblematisk sjølv om rentene blir kompenserte. Rentekompensasjonsordninga er eit bidrag til å gjere gjelda meir handterleg, men oppgradering og vedlikehald av kyrkjebygg, og korleis dette skal finansierast, er til slutt ein del av prioriteringane som kommunane må gjere.

Ifølgje Riksantikvaren har rentekompensasjonsordninga vore med på å auke innsatsen til vedlikehald og sikring av kyrkjer, og Riksantikvaren meiner at det vil vere endå meir utfordrande å ta att vedlikehaldsetterslepet på kyrkjebygg dersom kommunar skal finansiere tiltak gjennom ordinære budsjett eller ved å ta opp vanlege lån.

Ifølgje Miljøverndepartementet er rentekompensasjonsordninga for å setje i stand kyrkjebygg blitt eit sentralt verkemiddel som gjeld alle kyrkjebygg i Noreg utanom stavkyrkjene. Miljøverndepartementet meiner at ordninga er eit godt verkemiddel som har vore avgjerande for vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygga dei siste åra.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser til at rentekompensasjonsordninga har hatt mykje å seie for den auka innsatsen på kyrkjebyggområdet, og ho har vore ei viktig insentivordning for kommunane. Rentekompensasjonsordninga er eit tilbod om tilskot frå staten til delfinansiering av istandsetjingskostnader for kyrkjebygg, og det følgjer av ordninga at kommunen ut frå eigne prioriteringar sjølv må vurdere å bruke henne. Sidan ordninga føreset eigenfinansiering, er den økonomiske situasjonen blant dei momenta kommunane må leggje vekt på.

Tabell 16 viser at det i perioden frå 2005 til 2010 er ein større del av kommunane med svak kommuneøkonomi som har fått tilsegn om rentekompensasjon enn delen kommunar med middels god og god kommuneøkonomi.

4.5.2 Kyrkjebyggdatabasen som verktøy for å forvalte kyrkjebygg

Det kjem fram i St.meld. nr. 16 (2004–2005), jamfør Innst. S. nr. 227 (2004–2005), at data og dokumentasjon om kvar enkelt kyrkje er mangelfulle eller spreidde på ulike kjelder og register. Kyrkjelege og antikvariske styresmakter har eit felles ansvar for at det skjer ei systematisk registrering og samordning av dokumentasjon og data om kyrkjebygga.

Kyrkjebyggdatabasen kom i drift 1. januar 2005 og inneheld ulike register og modular med opplysningar om kyrkjene i Noreg. Blant anna er det lagt til rette for å registrere og systematisere vedlikehaldsbehov, tilstandsrapportar og utførte vedlikehalds- og istandsetjingsarbeid. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har ansvaret for å utvikle kyrkjebyggdatabasen. Frå 2011 er det etablert ein felles plattform for Kyrkjebyggdatabasen og databasen "Norges kirker" til Norsk institutt for kulturminneforskning.

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet skal kyrkjebyggdatabasen leggje til rette for ei betre og meir effektiv kyrkjebyggforvaltning og vere eit verktøy for kyrkjeieigarar i forvaltninga av kyrkjebygga. Dokumentasjonen og registreringa i databasen førebyggjer også kunst- og kulturkriminalitet og er difor eit viktig sikringstiltak.

Caseundersøkinga viser at enkelte av dei fire kommunane ikkje har teke i bruk kyrkjebyggdatabasen, og at han heller ikkje fungerer som eit verktøy for forvaltning, drift og vedlikehald av kyrkjebygg. Tre av kyrkjevevane opplyser at kapasitet er ei av årsakene til den avgrensa bruken. Ei kyrkjevenerje nemner også mangelen på kompetanse til å starte registreringa. Ifølgje denne kyrkjevenerja har ikkje fellesrådet midlar til å dekkje utgifter til reise og opphald for å delta på kurs som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon arrangerer om bruken av kyrkjebyggdatabasen.

Tabell 16 Samanheng mellom kommuneøkonomi og tilsegn om rentekompensasjon til kyrkjebygg. Tal i prosent

	Svak kommuneøkonomi (N = 113)	Middels kommuneøkonomi (N = 209)	God kommuneøkonomi (N = 108)
Tilsegn	74	60	43
Ikkje tilsegn	26	40	57

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Husbanken

Ifølgje Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon er utviklinga av kyrkjebyggdatabasen eit viktig bidrag for å oppfylle målet om å forvalte kyrkjelege bygg og eigedommar i eit nasjonalt og langsiktig perspektiv. Som det kjem fram av faktaboks 9, har ein kome lenger med å registrere opplysningar der dette blir gjort sentralt, enn der ansvaret for registreringa ligg lokalt. 80 prosent av fellesråda registrerte opplysningar i kyrkjebyggdatabasen i 2010.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet opplyser at det er fleire modular i databasen, og at det kan variere i kva grad dei ulike modulane er tekne i bruk.

Faktaboks 9 Status for kyrkjebyggdatabasen per januar 2011

Databasen inneheld til saman 1622 kyrkjer og 1490 andre bygningar. Grunndata er registrerte på alle kyrkjebygga. Grunndata vil seie namn, status, vernestatus, materiale, grunnplantype, tilhørsle til kommune, sokn og fellesråd m.m. Kombinasjon av sentral og lokal registrering.

Status for dataregistrering på kyrkjebygg:

- Databasen inneheld 54 030 bilete, fordelte på 1607 kyrkjer (99 prosent av kyrkjene). Registreringa gjerer sentralt og lokalt
- Databasen inneheld 4632 bygningsteikningar, fordelte på 894 kyrkjer (55 prosent av kyrkjene). Registreringa gjerer sentralt og lokalt
- Databasen inneheld 50 200 inventargjenstandar. 607 kyrkjer er registrerte med meir enn fem inventargjenstandar (37 prosent av kyrkjene). Registreringa blir gjort lokalt.
- I 940 kyrkjer er to eller fleire rom registrerte (58 prosent av kyrkjene). Registreringa blir gjort lokalt.
- FDV-data frå førre kyrkjekontroll er tilgjengeleg for 1600 bygningar (99 prosent). Dataregistrering er sentral.
- 1590 av kyrkjene er kartfesta. Dette utgjer 98 prosent. Dataregistrering er sentral.

398 av 430 fellesråd har brukarkonto (93 prosent)
343 fellesråd la inn data i 2010 (80 prosent)

Kjelde: Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon

4.5.3 Statleg medansvar for kyrkjer verna etter kulturminnelova

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har ansvaret for å vurdere særlege statlege verkemiddel som kan bidra til at kommunane og kyrkjeeigarane tek hand om det lovbestemte ansvaret dei har for kyrkjebygga. Då Stortinget

behandla St.meld. nr. 16 (2004–2005), blei det signalisert at staten skulle vere med og ta meir av ansvaret for kyrkjer verna etter kulturminnelova. Det blei også gjort vedtak om å be regjeringa, i tråd med sektorprinsippet, om å utarbeide ein strategi for korleis alle freda og verneverdige kyrkjer skulle kunne sikrast eit forsvarleg vedlikehaldsnivå.

Ifølgje Miljøverndepartementet er innføringa av rentekompensasjonsordninga, kyrkjebyggdatabasen og ein forskingsdatabase hos Norsk institutt for kulturminneforskning, dei tiltaka som er sette i gang etter behandlinga i Stortinget. Rente-kompensasjonsordninga omfattar alle kyrkjebygg i Noreg utanom stavkyrkjene.

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet er rentekompensasjonsordninga blant dei viktigaste tiltaka som er sette i verk for å betre vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygg. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser til at ein strategi for korleis dei verneverdige kyrkjene skal kunne sikrast eit forsvarleg vedlikehaldsnivå, må bygge på føresetnaden om at det økonomiske ansvaret for kyrkjene i dag ligg til kommunane.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet viser også til at tilskotsordninga frå Opplysningsvesenets fond i 2007 blei innretta mot dei mest verdifulle kyrkjene, som ei oppfølging av vedtaket i Innst. S. nr. 227 (2004–2005) om å utarbeide ein strategi for korleis ein kan sikre eit forsvarleg vedlikehaldsnivå for alle freda og verneverdige kyrkjer. Ifølgje departementet inneheld ein strategi fleire element, og tilskot frå Opplysningsvesenets fond – saman med rentekompensasjonsordninga og andre sentrale tiltak til fordel for kyrkjebygga – er slike døme. Departementet viser også til at ei generell styrking av økonomien til kommunane er eit viktig element for å styrke innsatsen overfor kyrkjebygga.

Ifølgje Miljøverndepartementet legg Riksantikvaren inn ein monaleg ressursinnsats i forvaltning av freda og listeførte kyrkjer til saksbehandling og generell rådgiving. Miljøverndepartementet har ein eigen tilskotspost og eit eige bevaringsprogram for dei 28 stavkyrkjene i Noreg, jamfør punkt 4.5.1. Stavkyrkjene er haldne for å vere unike bygg i Noreg, både arkitektonisk, byggtknisk og kulturhistorisk, og dei står i ei særstilling også internasjonalt. Fleire av stavkyrkjene er i privat eige. Stavkyrkje-programmet er eitt av ti bevaringsprogram som er

ei oppfølging av St.meld. nr. 26 (2006–2007), som igjen er ei operasjonalisering av tiltak skildra i St.meld. nr. 16 (2004–2005). Ifølgje Riksantikvaren skal alle stavkyrkjene vere ferdig sette i stand innan 2015. Miljøverndepartementet har i tillegg i somme tilfelle gitt direkte tilskot til vedlikehald av andre kyrkjer, til dømes Røros kirke.

Riksrevisjonens dokument nr. 3:9 (2008–2009) dokumenterer forfall i monalege delar av den freda bygningsmassen i Noreg. Undersøkinga viste at 83 prosent av verdslege mellomalderbygningar i kommunal og fylkeskommunal eige i 2008 hadde kraftige eller middels symptom på forfall og skade, og at bygningane hadde store eller moderate behov for utbetringar. Undersøkinga viste til at det var utfordrande å halde ved lag eit ordinært vedlikehaldsnivå for freda bygningar.

Som vist i punkt 4.2.2, er i gjennomsnitt 5,25 freda kyrkjer sett i stand frå eit utilfredsstillande til eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå kvart år frå 2005/06 til 2009/10. Dersom det blir sett i stand like mange kyrkjer kvart år framover, og dersom tilstanden elles blir halden på same nivået, kjem alle dei freda kyrkjene til å ha ein tilfredsstillande vedlikehaldstilstand om 16 år.

4.5.4 Samordning og ansvarsdeling på nasjonalt nivå

Forvaltinga av kyrkjebygg vedkjem fleire sektorar, jamfør punkt 1.3. Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Riksantikvaren er samordninga mellom aktørane teken godt hand om, og ansvarsfordelinga på statleg nivå er tydeleg.

Ifølgje Miljøverndepartementet har utarbeidinga av St.meld. nr. 16 (2004–2005), St.meld. nr. 41 (2004–2005) og St.meld. nr. 17 (2007–2008) vore med på å stadfeste rolle- og ansvarsfordelinga mellom dei statlege aktørane.

Ifølgje nasjonalt mål 2.1.4 skal freda bygningar, anlegg og fartøy ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020, jamfør Prop. 1 S (2010–2011) Miljøverndepartementet. Dei nasjonale måla blei fastsette i år 2000 gjennom St.meld. nr. 8 (1999–2000). Måla er seinare blitt justerte i St.meld. nr. 16 (2004–2005) og Prop. 1 S (2010–2011). Stortinget har slutta seg til desse måla gjennom budsjettproposisjonar for Miljøverndepartementet.



Trøgstad kyrkje (2011). I tilstandsvurderinga frå 2009/10 er det oppgitt at ytterveggene på kyrkja har tilstandsgrad 2, tak og tårn tilstandsgrad 3 og grunnmur og fundament tilstandsgrad 1. Kyrkja er freda.

Kjelde: Riksrevisjonen

Miljøverndepartementet opplyser at eit ordinært vedlikehaldsnivå ikkje vil seie at bygningane skal vere utan vedlikehaldsbehov, men at dei skal ha ein standard som tilseier at dei kan haldast ved like utan store investeringar og omfattande prosjekt. Nasjonalt mål 2.1.4 omfattar stavkyrkjene, mellomalderkyrkjene og dei andre vedtaksfreda kyrkjene, i alt 243 kyrkjer. Miljøverndepartementet har ansvaret for å følgje opp nasjonalt mål 2.1.4 og skal sjå til at målet blir nådd. Departementet skal også vere pådrivar overfor ulike sektormyndigheiter på nasjonalt nivå.

Utviklinga viser at det er fleire freda kyrkjer med tilfredsstillande tilstand i 2010 enn i 2005, men at dei freda kyrkjene framleis har høgste delen utilfredsstillande tilstand på ytterflater, jamfør punkt 4.2.2. Når det gjeld brann- og tjuverisikring, er dei freda kyrkjene best sikra samanlikna med dei andre kyrkjetypane.

Miljøverndepartementet har ikkje gitt spesielle føringar om nasjonalt mål 2.1.4 til Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, som har sektoransvaret for kyrkjene. Nasjonalt mål 2.1.4 er ifølgje Miljøverndepartementet retta mot

eigarar av freda bygningar. Kyrkjelydene eig kyrkjene. Statlege tiltak og insentiv er etablerte for å nå dette målet og dei generelle tiltaka som Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har sett i verk, er blant desse. Det kjem fram av intervju med Kommunal- og regionaldepartementet og Riksantikvaren at dei ikkje kjenner til at det er laga ein plan eller sett i verk tiltak for å nå nasjonalt mål 2.1.4.

Riksantikvaren peiker på at det er eit sterkt behov for å starte ei planmessig istandsetjing av mellomalderkyrkjer, men at det ikkje er mogleg å nå eit mål om å avslutte eit slikt program innan 2020. Viktigare enn å nå målet på kort tid er at arbeidet som skal utførast, er av god kvalitet.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet forstår nasjonalt mål 2.1.4 slik at det rettar seg mot dei som eig freda bygg, og at staten har etablert tiltak eller insentiv for å bidra til at målet blir nådd. Departementet ser dei særlege tiltaka overfor kyrkjebygga som departementet har ansvaret for, som ein del av desse.

4.5.5 Juridiske verkemiddel

Freda kyrkjer er verna gjennom kulturminnelova § 4 første ledd bokstav a og § 4 tredje ledd. Riksantikvaren kan i tillegg gjere vedtak om å frede kyrkjer, jamfør kulturminnelova § 15. Dei verneverdige og listeførte kyrkjene har ikkje noko tilsvarende lovmessig vern, men dei har i kraft av alderen sin ein særleg verneverdi, jamfør rundskriv T-3/2000. Riksantikvaren skal difor konsulterast for å sikre at dei kulturhistoriske verdiane desse kyrkjene representerer, blir tekne vare på. Andre kyrkjer bygde etter 1850 kjem ikkje under noko spesielt vern. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet meiner at rundskrivet gir reglar og grundig rettleiing for korleis ein skal forvalte kulturhistorisk verdifulle kyrkjer. Føremålet er å sikre at kommunar og kyrkjeeigarar varetek kulturminneomsynet i forvaltinga av kyrkjene.

Riksantikvaren kan gi påbod om istandsetjing av eit bygg for eigars rekning. Dette høvet er ikkje brukt på kyrkjebygg. Riksantikvaren opplyser at ein i liten grad har nytta det høvet ein har til vedtaksfreding av kyrkjer i dei tilfella då forvaltinga av dei ikkje samsvarer med krava til bevaring. Som vist i punkt 4.2.1 har dei freda kyrkjene den høgste delen utilfredsstillande tilstand samanlikna med dei andre kyrkjetypane. Riksantikvaren peiker på at det er ei generell utfordring for Riksantikvaren å få dei som eig kulturminne, til å

følgje påbod og råd. Dette gjeld også kyrkjebygg. Om råda frå Riksantikvaren blir følgde, kjem blant anna an på om eigaren har økonomiske midlar. Når ein skal setje i stand freda og verneverdige kyrkjer, må ein ofte bruke spesielle materialar og tradisjonell handverkskompetanse. Dette kan vere svært ressurskrevjande og resulterer i at eigarar ikkje gjer nødvendig utbetringar, men heller utset vedlikehaldet. Dette fører igjen til større skadar som set ned dei historiske verdiane og gjer det dyrare å setje bygget i stand att. Riksantikvaren opplyser at kyrkjelege fellestråd gjer endringar i kyrkjer utan at verken biskopen eller Riksantikvaren blir informerte på førehand. Dette tyder på at kommunane og dei kyrkjelege fellestråda i varierende grad følgjer rundskrivet.

Riksantikvaren har ikkje merkt noka auka arbeidsmengd som følgje av lyftet dei siste åra for å setje i stand kyrkjebygg. Det har heller vore litt mindre pågang enn tidlegare. Årsaka til det er truleg at auka lokal kompetanse om riktig materialbruk for mindre og enklare tiltak reduserer arbeidsmengda for Riksantikvaren. Både kommunikasjonen som Riksantikvaren har med eigarar av kulturminne, den lokale kulturminneforvaltinga og det arbeidet som Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon har gjort, har vore viktige for å auke kunnskapen og kompetansen lokalt.

Riksantikvaren meiner at kyrkjerundskriv T-3/2000 har fungert etter føremålet. Riksantikvaren meiner likevel at det er eit behov for å vurdere verdikriteria og evaluere samarbeidet mellom kyrkja og dei antikvariske styresmaktene. Ein revisjon av rundskrivet er difor sett i gang etter initiativ frå Riksantikvaren.

4.5.6 Øyremerkte tilskot

NOU 2006:2 greier ut om dei utfordringane som er knytte til dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjene. I utgreiinga blir det foreslått å innføre ei eiga kyrkjeantikvarisk tilskotsordning der staten skal ta ansvaret for å setje i stand alle freda og kulturhistorisk verdifulle kyrkjer, medrekna det kontinuerlege antikvariske vedlikehaldet.

Eit fleirtal av høyringsinstansane slutta seg til forslaget frå utvalet om ei statleg kyrkjeantikvarisk tilskotsordning. Fleire høyringsinstansar meinte også at staten burde gi tilskot til å setje i stand ikkje berre dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjene, men alle kyrkjene i landet. Utvalet meinte også at ein måtte vurdere om staten burde eige særleg

verneverdige kyrkjer og eit representativt utval av steinkyrkjer og tidstypiske kyrkjebygg.

I caseundersøkinga meiner både kommunane og fellesråda at staten bør ta eit større ansvar for kyrkjene med kulturhistorisk verdi, då særleg mellomalderkyrkjene. Heving av standarden på desse kyrkjebygga bør skje gjennom eigne øyremerkte midlar.

Ifølgje Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon er det generelt ikkje ønskjeleg med ein større grad av øyremerkte tilskot frå staten med mindre dette er midlar som kjem i tillegg til ramma. For eit så spesielt område som mellomalderkyrkjer bør ein likevel kunne vurdere eigne finansieringsordningar. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon meiner det er viktig å sikre at forvaltinga av kyrkjene framleis er lokal.

Riksantikvaren meiner det er behov for ei eiga tilskotsordning for mellomalderkyrkjer som motiverer til auka istandsetjing og rehabilitering av kyrkjene. Det er spesielt kostbart for kommunane å setje mellomalderkyrkjene i opphavleg stand, og dei er difor i ei særstilling. Initiativ til ei eventuell ordning må kome frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet meiner det er eit kontinuerleg behov for å opplyse og gjere kommunar og kyrkjeigarar medvitne om ansvaret dei har for kyrkjebygga. Den generelle merksemda om og forståinga for kva verdi kyrkjebygga har, både som kulturminne og som lokale identitetsberarar, har ifølgje departementet auka dei seinare åra. Utover det særlege engasjementet staten har på området, har innsatsen til Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon på området vore svært viktig. Ansvaret til kommunane og kyrkjeigarane har vore formidla gjennom rundskriv, og elles gjennom informasjon, rettleiing og kursing frå Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon.

Ifølgje Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet ser ein det ikkje som aktuelt å endre ansvarsforholdet når det gjeld vedlikehald av kyrkjer. Miljøverndepartementet meiner heller ikkje det er behov for dette. Når det gjeld korleis ein utformar verkemiddel eller særskilde tilskotsordningar på kyrkjebyggfeltet, ser Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet det som viktig å halde fast ved at ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjene ligg til kommunen/

kyrkjeeigaren. Dersom den økonomiske ansvarsfordelinga mellom kommunane og staten er uklår på dette området, kan det slik departementet ser det svekkje den samla innsatsen på området.

5 Vurderingar

Kyrkjebygga i Noreg er viktige symbol på den felles kristne kulturarven i landet, og dei er sentrale kjelder for å forstå norsk kulturhistorie. Det finst om lag 1620 kyrkjer i landet. 211 av desse kyrkjene er freda, og 755 er verna eller listeførte. Dei fleste kyrkjene fungerer aktivt som soknekyrkjer.

Eit godt vedlikehald og tilstrekkelege brann- og tjuverisikringstiltak er sentrale føresetnader for at kyrkjene skal bli bevarte for framtida. I Innst. 246 S (2009–2010), jamfør Prop. 93 S (2009–2010), føreset kommunal- og forvaltingskomiteen at vedlikehaldsinnsatsen må intensiverast for at ikkje uerstattelege kulturskattar skal forfalle og forsvinne.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet har det overordna ansvaret for kyrkjeområdet. Kyrkjene er eigde av sokna og blir forvalta av dei kyrkjelege fellestråda. Det økonomiske ansvaret for å halde kyrkjene ved like er i kyrkelova lagt til kommunane. I perioden 2005–2010 har staten like fullt sett i verk tiltak for å gjere kommunane i betre stand til å vareta det økonomiske ansvaret for vedlikehald og sikring av kyrkjebygg, hovudsakleg gjennom å innføre ei rentekompensasjonsordning for kyrkjebygg.

Undersøkinga viser at vedlikehaldstilstanden på kyrkjebygga i Noreg er betra i perioden frå 2005 til 2010. Mange kommunar og kyrkjeegarar har i denne perioden auka innsatsen sin for å halde kyrkjene i forsvarleg stand, i tråd med ansvaret dei har etter kyrkelova. Utgiftene til dei kyrkjelege fellestråda til ordinært vedlikehald og istandsetjing, nybygg m.m. av kyrkjer har auka frå 285 mill. kroner i 2005 til 766 mill. kroner i 2009. Dei statlege løyvingane har også auka i perioden.

Kunnskap og informasjon om tilstanden på kyrkjebygga er viktig for å kunne ta hand om det overordna styringsansvaret for kyrkjebygga, jamfør økonomireglementet § 4. Gjennom finansiell støtte til å etablere kyrkjebyggdatabasen og gjennomføre tilstandsvurderingar av norske kyrkjebygg har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet fått betre styringsinformasjon.

Undersøkinga indikerer at samarbeid på lokalt nivå mellom kommunar og kyrkjelege fellestråd fungerer tilfredsstillande. Det ser også ut til å vere avklarte ansvarsforhold mellom departementa som har ansvaret for forvaltninga av kyrkjebygga.

Samla viser dette at statlege styresmakter på fleire område har følgd opp Stortingets sentrale føresetnader om å trappe opp arbeidet med å halde ved like og sikre kyrkjebygga. Utviklinga i vedlikehaldet viser også at innsatsen har gitt resultat.

Trass i at utviklinga har vore positiv, viser undersøkinga likevel at det framleis er store manglar i vedlikehaldet og i brann- og tjuverisikringa av kyrkjebygga. Desse manglane gjeld også for verna og freda kyrkjer av stor kulturhistorisk verdi. Føresetnaden frå Stortingets kommunal- og forvaltingskomité om at kyrkjene skal sikrast mot forfall, er såleis per 2011 ikkje realisert, jamfør Innst. 246 S (2009–2010). Dersom vedlikehaldsarbeidet held fram i same omfanget som i åra frå 2005 til 2010, vil heller ikkje føresetnaden frå kommunal- og forvaltingskomiteen kunne bli realisert før 2025.

5.1 Veike punkt ved vedlikehaldet og sikringa av kyrkjebygg

Trass i forbetringa totalt sett viser undersøkinga at 586 kyrkjer, som utgjer 37 prosent av norske kyrkjebygg, i 2010 framleis hadde til dels omfattande vedlikehaldsmanglar. Utfordringane er størst for yttervegger, tak og tårn på kyrkjebygga. På desse bygningsdelane har opptil 22 prosent av kyrkjene utilfredsstillande tilstand.

Sjølv om tilstanden på kyrkjebygga samla sett er blitt betre, viser undersøkinga forfall på eit betydeleg tal bygningsdelar. Ein har funne at nærare 1100 bygningsdelar har ein dårlegare tilstand i 2009/10 samanlikna med 2005/06.

Undersøkinga viser også at det er veikskapar knytte til brann- og tjuverisikringa av norske kyrkjebygg. 17 prosent av alle kyrkjebygga, det vil seie 266 kyrkjer, har manglar ved

brann- og tjuverisikringa. Halvparten av desse kyrkjene er freda eller vurderte til å ha ein særleg verneverdi etter rundskriv T-3/2000. Dette viser at det lovfesta ansvaret for vedlikehald og sikring av kyrkjene i mange kommunar ikkje er godt nok teke hand om.

Samla gir dette stor risiko for at uerstattelege kulturverdiar kan forfalle og ikkje bli bevarte for ettertida eller vere sikra mot brann, som var føresetnaden for kommunal- og forvaltingskomiteen, jamfør Innst. 246 S (2009–2010).

5.2 Det statlege ansvaret

Kyrkjer som er bygde før 1650, er automatisk freda med heimel i kulturminnelova. Tilstandsvurderinga frå 2005/06 viser at 53 prosent av dei freda kyrkjene hadde utilfredsstillande tilstand. I 2009/10 er denne delen redusert til 41 prosent. Sjølv om delen freda kyrkjer med utilfredsstillande vedlikehaldstilstand er redusert, viser dette at freding etter kulturminnelova ikkje sikrar eit tilfredsstillande vedlikehaldsnivå for kyrkjene det gjeld.

Rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg er eit insentiv for å stimulere til sikring og bevaring av kyrkjene og for å ta att vedlikehaldsetterslep på kyrkjebygg. Undersøkinga viser at mange kommunar har teke i bruk ordninga. 255 kommunar i landet, altså 59 prosent, har fått tilsegn om rentekompensasjon i perioden januar 2005–april 2011. Ein større del av kommunane med svak kommuneøkonomi har gjort seg nytte av ordninga samanlikna med kommunar som har middels og god kommuneøkonomi. Undersøkinga viser at rentekompensasjonsordninga har stimulert kommunane til å auke vedlikehaldsinnsetningen for kyrkjebygg, som føresetnaden var for kommunal- og forvaltingskomiteen i Innst. 246 S (2009–2010).

Undersøkinga viser likevel at det er visse avgrensingar ved rentekompensasjonsordninga for kyrkjebygg. Bruken av ordninga fører ofte til auka låneopptak, og det er difor ikkje eit aktuelt verkemiddel for alle kommunane som treng midlar til å halde kyrkjebygga ved like. Rentekompensasjonsordninga har saman med dei andre statlege tiltaka difor ikkje vore tilstrekkeleg for at vedlikehaldsinnsetningen har kunna sikre kyrkjene mot forfall, slik føresetnaden var for kommunal- og forvaltingskomiteen i Innst. 246 S (2009–2010).

Etter nasjonalt mål 2.1.4 skal freda bygningar ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020, jamfør Innst. 9 S (2010–2011). For å sikre at ein når fastsette mål og resultatkrav, bør ein i tråd med god forvaltningsskikk leggje planar for korleis det skal gjerast. Miljøverndepartementet skal sjå til at nasjonalt mål 2.1.4 blir nådd og vere ein pådrivar overfor Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet som sektoransvarleg departement. Energi- og miljøkomiteen bad også i Innst. S. nr. 227 (2004–2005) regjeringa om å utarbeide ein strategi for korleis ein kan sikre alle freda og verneverdige kyrkjer eit forsvarleg vedlikehaldsnivå. Undersøkinga viser at 354 kyrkjer som er freda eller vurdert å ha særleg verneverdi i 2010 framleis har omfattande vedlikehaldsmanglar. Undersøkinga viser vidare at det vil ta ytterlegare 16 år for alle dei freda kyrkjene å få ein tilfredsstillande tilstand, dersom det blir sett i stand like mange freda kyrkjer i åra framover som det er gjort i perioden 2005–2010 og dersom vedlikehaldstilstanden blir halden ved lag på dei kyrkjene som er sette i stand. Dette viser at tiltaka som er sette i verk ikkje har vore tilstrekkelege for å sikre freda og verneverdige kyrkjer eit forsvarleg vedlikehaldsnivå.

5.3 Det lokale ansvaret

Kommunane har det økonomiske ansvaret for å halde ved like og sikre kyrkjene. Alle aktørane som er intervjuet i undersøkinga, er kjende med at det er eit monaleg etterslep på vedlikehaldet av kyrkjebygga. Sjølv om undersøkinga ikkje gir grunnlag for noko sikkert anslag for dette etterslepet, kan ein leggje til grunn at etterslepet per 2011 framleis er stort. Dette viser at det økonomiske ansvaret som kommunane har etter kyrkelova § 15, ikkje sikrar eit tilstrekkeleg vedlikehald.

6 Referanseliste

Stortingsproposisjonar

- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Kultur- og kirkedepartementet.*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Kultur- og kirkedepartementet.*
- St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid.*
- Prop. 93 S (2009–2010) *Endringer i statsbudsjettet for 2010 under Kommunal- og regionaldepartementet (rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg).*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Kultur- og kirkedepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Miljøverndepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Kommunal- og regionaldepartementet.*

Stortingsmeldingar

- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*
- St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner.*
- St.meld. nr. 41 (2004–2005) *Om økonomien i Den norske kirke.*
- St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke.*
- Meld. St. 1 (2010–2011) *Nasjonalbudsjettet 2011.*

Innstillingar til Stortinget

- Innst. S. nr. 156 (1992–1993).
- Innst. S. nr. 227 (2004–2005) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Leve med kulturminner.*
- Innst. S. nr. 108 (2005–2006) *Om økonomien i Den norske kirke.*
- Budsjett-innst. S. nr. 12 (2007–2008).
- Budsjett-innst. S. nr. 12 (2008–2009).
- Innst. S. nr. 139 (2008–2009) *Innstilling frå finanskomiteen om endringar i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid.*
- Innst. 246 S (2009–2010) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2010 under Kommunal- og regionaldepartementet (rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg).*
- Innst. 9 S (2010–2011).

Lover og forskrifter

- *Lov om kulturminner* av 9. juni 1978 nr. 50 (kulturminnelova).
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992 nr. 107 (kommunelova).
- *Lov om Den norske kirke* av 7. juni 1996 nr. 31 (kyrkjelova).
- *Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd* av 7. juni 1996 (gravferdslova)
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningslova).
- *Forskrift om kompensasjon for utgifter til renter til investeringer for istandsetting av kirker og kirkeinventar fra Husbanken.* Fastsett av Kommunal- og regionaldepartementet 3. april 2009.

Regelverk og retningslinjer

- Rundskriv F-024-99 *Kommunens ansvar for kirken i lokalsamfunnet.* Kultur- og kyrkjedepartementet.
- Rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø.* Kyrkje, utdannings- og forskningsdepartementet, Miljøverndepartementet.
- *Retningslinjer for tildeling av midler fra Norsk kulturminnefond.* Fastsett av Miljøverndepartementet 5. mai 2003.
- *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.*

- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- Rundskriv V-6/B 2009 *Tilskudd til istandsetting av kirkebygg – utvidet investeringsramme under rentekompensasjonsordningen for kirkebygg m.m.* Kultur- og kyrkjedepartementet.
- Rundskriv H-03/09 *Kommunedelen av tiltakspakken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rapportar og andre dokument

- NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*.
- NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*.
- *Står kirkene for fall? En tilstandsrapport for norske kirker*. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon (2007).
- *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*. Multiconsult & PricewaterhouseCoopers (2008).
- Dokument nr. 3:9 (2008–2009). *Riksrevisjonens undersøking av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*.
- *Vel bevart? En tilstandsrapport for norske kirker*. Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon (2010).
- *Kommunene og norsk økonomi 1/2011*. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon. 30.01.11.

Intervju

- Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet 21. januar 2011.
- Intervju med Miljøverndepartementet 18. januar 2011.
- Intervju med Kommunal- og regionaldepartementet 19. januar 2011.
- Intervju med Riksantikvaren 25. januar 2011.
- Intervju med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon 10. desember 2010.
- Intervju med Kyrkjeleg arbeidsgivar- og interesseorganisasjon 12. oktober 2010.
- Intervju gjennomførte i perioden frå 26. oktober 2010 til 3. desember 2010 med kyrkjelege fellesråd og representantar for kommunar i fire casekommunar.

Internett

- www.ovf.no *Hva er ovf?* [Hentedato 31. mars 2011].
- www.regjeringen.no *Miljøverndepartementet, ansvarsområder* [Hentedato 31. mars 2011].




2 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen 2011



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528