

Innspill til arbeidet med ny kulturminnemelding

Fra KA Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter

Notat av 1. februar 2018

Sammendrag av KAs hovedsynspunkter for en ny melding om kulturminnepolitikken

KA forventer at en ny kulturminnemelding vil invitere til en offensiv, målrettet og forpliktende kulturminnepolitikk som omfatter de rike og mangfoldige kirkelige kulturminnene. Vi forventer at kulturminneverdiene i kirkebygg, gravplasser og kirkens omgivelser synliggjøres og gis en dekkende omtale, og at det foreslås nødvendige tiltak for at de kirkelige kulturminneverdiene bevares og videreutvikles. Vi vil særlige peke på følgende:

1. I lys av endringene i lovverket som regulerer Den norske kirke vil KA understreke nødvendigheten av nye rettslige rammer for den statlige kulturminnepolitikken overfor kirkebyggene. KA ønsker et nytt verneregime der kirkebygg og deres forvaltning omtales særskilt i kulturminneloven. Det er avgjørende at et framtidig verneregime bygger videre på det lokalkirkelige ansvar og medvirkning, og at det sikres en nødvendig tilpasning og fleksibilitet som er tilpasset et aktivt menighets- og gudstjenesteliv.
2. Det er behovet for betydelig økt offentlig ressursinnsats til kirkebygg for å sikre og videreutvikle de kirkelige kulturminneverdiene. Dette må skje både ved å forsterke det kommunale finansieringsansvar for drift, vedlikehold og sikring av kirkebygg, og gjennom særskilte statlige tilskuddsordninger.
3. Det må etableres et nytt statlig bevaringsprogram for kirker med store kulturminneverdier. Et slikt program må bl.a. medføre en tilskuddsordning som bidrar til realiseringen av nasjonalt fastsatte mål og strategier.
4. Det er behov for statlig finansiering av en nasjonal verneplan for gravplasser og en tilskuddsordning for bevaring av viktige kulturminner på gravplassene.
5. Staten må bidra til en satsing på bevaring og styrking av smale fagmiljøer, små håndverksfag og dokumentasjon som er avgjørende for en framtidig kirkebyggforvaltning som ivaretar kulturminneverdiene.
6. Det er nødvendig med styrket innsats for forskning og fagutvikling på metoder og konsekvenser for å møte endringer i klima og økt fare for naturskader.

Disposisjon for dette notatet:

1. Om KA
2. Om kirkebyggene, gravplassene og kirkens omgivelser som kulturminner
3. Kirkebyggene som kulturminner
 - a. Fakta om kirkebyggene i Den norske kirke og deres kulturminneverdier
 - b. Kirkebyggenes tilstand

- c. Forholdet til St.meld. nr 16 (2004-2005) Leve med kulturminner
- d. De rettslige rammene for forvaltningen av kirker som kulturminner
- e. Nye samfunnsutfordringer og kirkelige kulturminner
- 4. Gravplasser
 - a. Gravplassens kulturminneverdier
 - b. De rettslige rammene for forvaltningen av gravplasser som kulturminner
- 5. Tiltak for å bevare og utvikle de kirkelige kulturminneverdier
 - a. Nye rettslige rammer for forvaltningen av Den norske kirkes kulturminneverdier
 - b. Økonomiske tiltak
 - c. Forskning, dokumentasjon og fagutvikling
- 6. Andre forhold
- 7. Avslutning

1. Om KA

KA er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for kirkelige organer og for andre virksomheter med kirkelig forankring. KA har til sammen 511 medlemmer, av disse er samtlige kirkelige fellesråd i Den norske kirke. Disse kirkelige fellesrådene er gjennom kirkeloven gitt ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av kirkebygg, gravplasser, gravkapell og andre bygninger i tilknytning til kirke og gravplass. KA har om lag 30 ansatte og holder til i Kirkens hus (Rådhusgaten 1-3 i) Oslo sentrum. Administrerende direktør er Marit Halvorsen Hougsnæs.

KA har en egen avdeling for kirkebygg og eiendomsforvaltning. Avdelingen er finansiert med tilskuddsmidler fra Kulturdepartementet. I statsbudsjettet for 2019 (Prop. 1 S (2018–2019), Kap. 342 Kirkebygg og gravplasser) omtales dette tilskuddet på følgende måte:

Ved tilskudd fra Kulturdepartementet har Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter (KA), gjennom flere år bygget opp et nasjonalt kompetansemiljø som bistår menigheter, fellesråd og kommuner i forvaltningen av kirkebyggene i Den norske kirke. Tilskuddet benyttes blant annet til dokumentasjon av kirkebyggene, drift av kirkebyggdatabasen (nøkkelopplysninger om det enkelte kirkebygg), kurs og veiledningsmateriell innen brann- og innbruddsforebyggende tiltak, energibruk og andre miljøtiltak. Om lag 12 mill. kroner er budsjettet for tildeling til KAs oppgaver innen kirkebyggfeltet og for rådgivning og særlige prosjekter innen gravplassforvaltning.

KA har utviklet et bredt fagmiljø innen kirkebygg- og gravplassforvaltning, herunder kompetanse innen kulturminnevern- og antikvarisk kompetanse. Vi har et tett samarbeid med bl.a. Kirkerådet, Riksantikvaren og NIKU.

KA en nasjonal database for alle landets kirker med dokumentasjon om blant annet historikk, utvikling og status for byggene. I disse dager fases alle landets gravplasser inn i databasen som dermed vil bli en samlet dokumentasjonsbase for norske kirker og gravplasser.

2. Om kirkebyggene, gravplassene og kirkens omgivelser som kulturminner

De kirkelige kulturminner, kulturmiljøer og landskap er viktige ressurser for samfunnet i dag og de kan bidra framover, både i et miljømessig, kulturelt, sosialt og økonomisk perspektiv. Ingen stående norske kulturminnetype har større tidsdybde og geografisk utbredelse enn disse. Det er trolig heller ingen annen sektor som har større antall verneverdige bygninger og anlegg enn den kirkelige.

Til alle tider har nordmenn hatt behov for å besøke helligsteder, feire gudstjeneste og livsriter, og ha rom for eksistensiell refleksjon. Da kongen i 1024 bestemte at de lokale bøndene skulle ha ansvaret for bygging og vedlikehold av kirkebyggene, la han grunnlaget for bindingen mellom kirkebygget og det lokale ansvar og engasjement som fortsatt fungerer.

Den nye troen spredte seg raskt over hele landet. Norge ble dekket av en kirkelig infrastruktur i form av bispedømmer og sogn, som ble grunnlaget for den offentlige organiseringen av landet, både kirkelig og statlig, og ikke minst fikk avgjørende konsekvenser for offentlig administrasjon, forsvar, utdanning, helsevesen, økonomi, ferdselsveier, tradisjoner og oppbygging av de fleste typer kultur i Norge.

De kirkelige kulturminner består ikke bare av kirkebygg med inventar fra så tidlig som 1000 tallet og opp til dags dato, men også gravplasser, prestegårder, helligsteder, eiendommer og ferdselsårer. I dag er fremdeles over 70% av alle nordmenn medlemmer av Den norske kirke og alle nordmenn, uavhengig av tro og livssyn, begravnes på en gravplass, hvorav de aller fleste ligger med direkte tilknytning til et kirkebygg. Kirkestedene blir derfor naturlige steder for formidling av kulturhistorie og utgangspunkt for kulturdiallog og integrering.

Kirkestedene, med sine ulike historier og omfang, noen helt tilbake til førkristen tid, er visuelle fastpunkter i landskapene og gir identitet til alle steder der folk bor. Dette gjelder også flere av kirkene som er bygget etter årtusenskiftet. De kirkelige kulturminner og kulturlandskap er følgelig selvsagte grunnelementer i norsk kulturminnevernpolitikk.

I tiden fremover blir det viktig å holde fast på denne historien og disse karaktertrekkene gjennom en helhetlig og forutsigbar ressursforvaltning og planlegging, og ved å bedre tilgjengeligheten til disse kulturminnene for alle gjennom allsidige arrangementer på stedene og i byggene, ved utvidede åpningstider, og god formidling på forskjellige måter og gjennom ulike kommunikasjonsplattformer. Det blir stadig viktigere å understreke kirkestedenes doble funksjon som bærere av stedets lokale kultur og historie, og som gudshus for Den norske kirke.

De ofte flere hundre år gamle kirkebyggene er også gode eksempler på varig kvalitetsbygging og bærekraft ved at de gjenbrukes over generasjoner og dermed tilføres verdier og minsker klimaavtrykkene.

Kirken er blitt selvstendig, men ikke løsrevet fra folket. De kirkelige kulturminnene er gode eksempler på en type kulturminner som tilhører alle på stedet. De fleste lokalmiljø rundt om i landet har et forhold til kirkested og bygg, og ser på de kirkelige kulturminnene som ressurser.



Holmedal kirke og gravplass

3. Kirkebyggenes kulturminneverdier

3.a Fakta om kirkebyggene i Den norske kirke og deres kulturminneverdier:

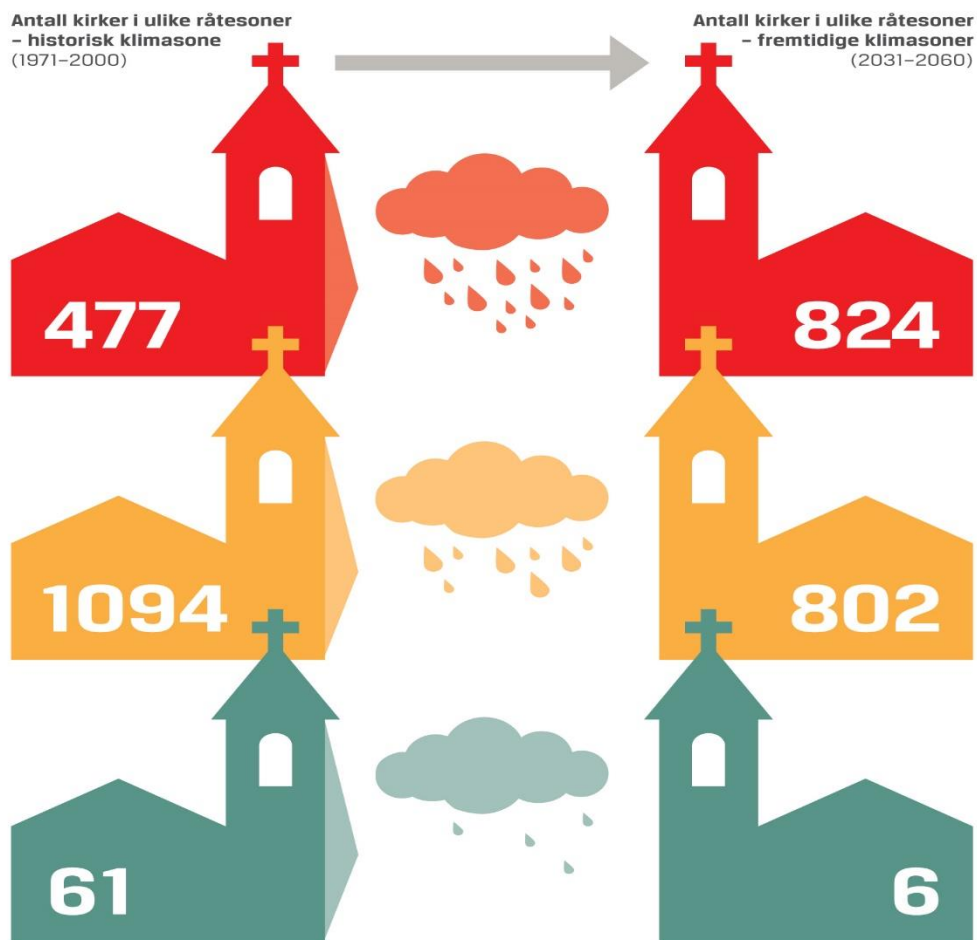
- Det er til sammen 1633 godkjente kirker, de aller fleste av disse er eid av det enkelte sokn i Den norske kirke.
- 211 kirker er fredet i medhold av kulturminneloven. De fleste av disse er eldre enn 1650, og derfor automatisk fredet. Av disse er 28 stavkirker.
- I tillegg til de fredede kirkene er 750 kirker listeført av Riksantikvaren i medhold av et statlig rundskriv om «Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø» (T-3/2000). Ifølge Riksantikvaren er dette kirker med kulturminner av nasjonal verdi.
- Alle de 310 kirkene fra perioden 1650 til 1850 er automatisk listeført, i tillegg er 440 kirker fra perioden 1851-1945 listeført på grunnlag av særlige kulturminneverdier.
- Også nyere kirkebygg står sentralt i norsk arkitekturhistorie, men få kirker etter 1945 er listeført.

- Kirkebyggene inneholder store inventarverdier, herunder det fremste av norsk kunst fra middelalderen og fram til det 1800-tallet. Kirkebyggene rommer noe av det kulturhistorisk mest verdifulle og umistelige i norsk kunst og håndverkstradisjoner. Inventaret er også helt sentralt i den liturgiske bruken av kirkene. Inventaret er i svært begrenset grad underlagt kulturminneloven eller andre vernebestemmelser.
- I tillegg til de godkjente kirkebyggene har Den norske kirke om lag 500 bygg vigslet til kirkelig bruk (gravkapeller, fjellkirker, menighetshus, kirkestuer mv). Mange av disse har også vesentlige kulturminneverdier og/eller inngår i et område/landskap med store kulturminneverdier

3.b Kirkebyggenes tilstand

KA har gjennomført fire nasjonale tilstandsundersøkelser for kirkebyggene i Den norske kirke. Siste undersøkelse ble gjennomført i 2017, og den viste at samlet sett er den bygningsmessige tilstanden om lag på samme nivå som i 2013. Vi vil her peke på følgende forhold av betydning for tilstanden på kulturminneverdiene i kirkene:

- Yttertak/tårn og yttervegger er blant de delene av kirkebyggene som kommer dårligst ut i tilstandsundersøkelsen. Samtidig er det disse delene av kirkebygget som er mest værutsatt, og mangelfullt vedlikehold av yttertak/tak og yttervegger vil ofte gi omfattende og kostbare følgeskader på bærende konstruksjoner eller andre deler av bygget. I 2017 er det rapportert om mindre bra eller dårlig tilstand på yttervegger på 28 prosent av kirkene, og gjennomsnittlig tilstand er noe forverret siden 2013. Dette er en negativ utvikling som særlig rammer de eldste kirkene, som er mest sårbare og hvor forfallet kan gi uerstattelige tap av kulturminner.
- Undersøkelsen viser en alvorlig svak tilstand for yttervegger i middelalderkirkene i stein og 1700-tallskirkene, hvor andelen med mindre bra eller dårlig tilstand for ytterveggene ligger på henholdsvis 37 og 35 prosent.
- Undersøkelsen viser at mange kirker med store kulturminneverdier ikke er tilstrekkelig sikret mot brann og innbrudd. 32 prosent av kirkene mangler tilstrekkelig brannvarsling, og nesten halvparten av kirkene mangler tilstrekkelig tyverisikring.
- Tallene fra tilstandsundersøkelsen viser at en stor andel av kirkene er truet av ødeleggelser på grunn av økt fare for flom, ras og andre naturskader. Klimaendringer gjør kirkene vesentlig mer utsatt for råte- og fuktskader. Analyser fra Meteorologisk institutt viser at antall kirker som ligger i klimasone med høy råtefare nesten vil dobles i perioden 2031-2060, fra 477 kirker til 824 kirker, jfr. figuren nedenfor.



Vedlikeholdsetterslep

På begynnelsen av 2000-tallet ble det beregnet et samlet vedlikeholdsetterslep på om lag 10 milliarder for kirkebyggene. Etterslepet var økende og forfallet var akselererende. Økende vedlikeholdsinnsats de siste ti årene har bidratt til å forhindre at det samlede vedlikeholdsetterslepet har økt ytterligere. Samtidig er ikke innsatsen stor nok til at det er grunnlag for å si at det samlede vedlikeholdsetterslepet er blitt vesentlig redusert. Det er derfor nødvendig med ytterligere innsats for å bringe kirkebyggene opp på et tilfredsstillende vedlikeholdsnivå.

3.c Forholdet til St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner.

Innspillsinvitasjonen understreker det at den nye meldingen skal bygge videre på rammene som ble lagt for gjeldende kulturminnepolitikk i St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner. Meldingen spente vidt og ambisiøst. Den satte forpliktende og konkrete mål for hvor man skal være i 2020, også for de kirkelige kulturminnene.

Beskrivelsen av tilstanden for kirkebyggene over viser at ikke alle målene vil bli nådd når det gjelder de kirkelige kulturminnene. Mest dramatisk er dette innenfor «nasjonalt resultatmål 2» som fastslår at «fredede og fredningsverdige kulturminner

og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020» (s. 16). Dette resultatet vil definitivt ikke være nådd på kirkebyggområdet, jfr. omtale av tilstandsundersøkelsen foran.

Nasjonalt resultatmål 2 er ikke mindre viktig i dag, og bør derfor fastholdes for en ny periode, men denne bør være kortere slik at den ikke mister sin prioriteringskraft. Vi foreslår at tidshorisonten settes til maksimalt 10 år, dvs. 2030.

Målet bør gis ytterligere og forsterket begrunnelse knyttet til prognoser på forverring grunnet klimaendringer, jfr. omtalen foran av den vesentlige veksten i antall kirker som vil ligge i klimasoner med høy råtefare. Dette vil forutsette tydeligere mål om økt satsning på forskning på klimaendringenes påvirkning på bygg i ulike materialtyper av eldre dato (tre, stein mv) samt systematisk utprøving av effektive teknikker for sikring og vedlikehold i møte med nye utfordringer for norsk vær og klima.

Leve med kulturminner trekker også frem behovet for bedre datagrunnlag og dokumentasjon for den enkelte kirke, og det faktum at informasjonen er mangelfull og spredt på ulike kilder og registre. (s. 43) Til dette er å si at det etter meldingen er gitt årlige tilskudd fra Kulturdepartementet til kirken, ved oppbygningen av et fagmiljø for kirkebygg i KA, som har gjort det mulig å bygge opp en nasjonal database for kirkebygg med alle typer informasjon om byggene. Databasen har også vakt oppsikt internasjonalt. Den utvikler stadig nye og nyttige funksjoner og holdes løpende oppdatert. Den er også bl.a. utgangspunktet for de fireårige tilstandsvurderinger for kirkebyggene.

Tilstandsvurderingene som KA har gjennomført gir en god oversikt over vedlikeholdsbehovene og utviklingen av kirkebyggene. Databasen gir nøkkelinformasjon og oversikt til saksbehandlere i alle ledd, både hos kirkelige og antikvariske myndigheter, foruten til de aktuelle departementene og Stortinget. Databasen har også en publikumsmodul som er åpen for allmenheten og årlig brukes av 120.000 enkeltbrukere (www.kirkesøk.no).

Meldingen trekker også frem at «ivaretagelse og sikring av kirkene, særlig av fredete og vernete kirker, stiller krav om rådgivning og spesialisert kompetanse» (s. 42). Til dette er å si at KAs fagmiljø, opprettet etter meldingen, dekker og har løftet betydelig flere av de sentrale kompetanseområdene, bl.a. ulik type sikring av bygg og gjenstander, og klima og miljø. Dette skjer i nært samarbeid med antikvariske myndigheter. KA vil likevel pele på at det innenfor flere fagområdet er behov for økt satsing for å styrke bredde i den fagkompetansen som er nødvendig for et forsvarlig vedlikehold og sikring av de kirkelige kulturminneverdiene

Rentekompensasjonsordningen (s. 42) har vært til godt bidrag for å styrke den kommunale innsatsen i arbeidet for istandsetting av mange kirker. Utfordringen har bl.a. vært at ordningen har vært lite forutsigbar ved at det flere ganger har vært foreslått avviklet. Det er en gjennomgående utfordring at antall kirker, og deres kulturhistoriske verdi og istandsettingsbehov ikke henger sammen med den enkelte kommunes økonomiske evne og kommunenes inntektssystem. For å sikre de store

nasjonale kulturminneverdiene som kirkebyggene representerer er det derfor behov for bedre statlige økonomiske virkemidler.

3.d De rettslige rammene for forvaltningen av kirker som kulturminner

Kirkebyggene i Den norske kirke og gravplassen eies av det lokale soknet, og forvaltes av kirkelig fellesråd i Den norske kirke. Rammene for kulturminneforvaltningen av kirkebyggene er i hovedsak fastsatt i rundskriv T-3/2000; Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø. Rundskrivet fastsetter bl.a. saksbehandling ved endringer i de listeførte kirkene. Endringer i kirkene skal godkjennes av biskopen, og i de listeførte kirkene skal Riksantikvaren uttale seg før biskopen gir godkjenning. For de fredede kirkene må Riksantikvaren godkjenne alle vesentlig tiltak og endringer.

Bakgrunnen for det omfattende vedlikeholdsetterslepet som er omtalt foran er i hovedsak knyttet til manglende finansiering fra kommunene. Det er i hovedsak stor respekt for vernebestemmelsene i kulturminneloven og de reglene om antikvariske hensyn som følger av den såkalte listeføring av kirkene.

3.e Nye samfunnsutfordringer og kirkelige kulturminner

Innspillsinvitasjonen trekker frem nye utfordringer som berører kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Vi vil her peke på følgende forhold som berører de kirkelige kulturminner:

Urbanisering og demografiske endringer gir muligheter og utfordringer knyttet til de kirkelige kulturminner. Kirkebyggene som ligger i fraflyttingsområder kan oppleve mindre kirkelig bruk, men kan samtidig bli enda viktigere som kulturminner, identitetsbygg og historiefortellere. Byggene ble bygget av fellesskapet og bør også fungere for fellesskapet fremover. Noen av disse kirkebyggene har særlig stor kulturminneverdi nettopp fordi de ikke har vært under stort endringspress tidligere. Det er flere eksempler på at lokale arrangementer trekkes inn i og samles rundt disse kirkebyggene. Kommunenes inntektsgrunnlag for å sikre tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold vil imidlertid være svakere i fraflyttingsområder.

I årene fremover vil vi av flere grunner få *overskuddskirker*, dvs. kirker som tas ut av ordinær menighetsbruk. En del av disse har store kulturhistoriske verdier og kan være umistelige både på lokalt og nasjonalt plan. Det er behov for en helhetstenkning rundt disse byggene når det gjelder økonomi, eierskap, alternativ bruk mv.

Økt kulturelt mangfold har gjort Norge rikere. Det er en tett forbindelse mellom kultur og trosutøvelse. Kirkebyggene brukes mange steder som dialogarenaer der folk med ulik tro deler erfaringer, kulturuttrykk og får kjennskap til norsk kulturhistorie. Gravplassene innredes også i tråd med de ulike trosretningenes tradisjoner og

behov, og den tverrkulturelle kompetansen innen gravferdssektoren bygges opp. Den kirkelige kulturarven er med på å styrke dialog, tilhørighet og identitet.

Klimaendringer er en utfordring på kirkebygg og gravplasser. Kirkebyggene er gode eksempler på at bygg som vedlikeholdes jevnt brukes i århundrer. Det arbeides effektivt på nasjonalt og lokalt plan innen kirken for å minske energiforbruket i driften av kirkebyggene. Dette er viktig for kirkene som synlige symbolbygg, men kan være utfordrende for kulturminneverdiene. Samtidig gir økt nedbør og fuktighet stadig større utfordringer for kirkebyggene ved råte og sopp, avrenning og gravplassene ved stadige oversvømmelser. Resultatet er at det bl.a. vil være økt behov for midler for å sikre forsvarlig vedlikeholdsinnsats.

Digitalisering utfordrer både forvaltning og formidling av de kirkelige kulturminnene. I forlengelsen av arbeidet med kirkebyggdatabasen er det også etablert nettstedet kirkesok.no. Kirkesok.no har i gjennomsnitt 120 000 besøkende pr år. Men dette tilbudet bør bygges ut til også å gjelde gravplass samt det historiske miljøet rundt kirken. En større satsning på utbygging av denne plattformen med informasjon og bilder vil gjøre kulturminnene og den lokale historien mer tilgjengelig og bidra til opplevelser, innsikt og styrket forankring.

4. Gravplasser

4.a Gravplassenes kulturminneverdier

Det er om lag 2200 offentlige gravplasser i Norge. Av disse ligger nesten 1200 i tilknytning til en kirke. Det offentlige gravplassforvaltningen er i gravferdsloven lagt til de kirkelige fellesrådene i hver kommune. Dette ansvaret innebærer bl.a. drift og forvaltningsansvaret for gravplassene. Etter avtale mellom kommunen og kirkelig fellesråd er gravplassforvaltningen lagt til kommunen i fem kommuner.

De offentlige gravplassene er allemannseie som fortjener økt oppmerksomhet i et kulturminneperspektiv. Kulturminneverdiene er bl.a. knyttet til selve gravminnene, utforming av gravplassen, gravskikkene og til gravplassen som en del av et kirkested, parkanlegg og kulturlandskapet. Ved mange eldre gravplasser vil det også være store arkeologiske kulturminner/kulturlag på gravplassen. Gravplassene må forvaltes med respekt og verdighet både ut fra sin rolle og egenart og ut fra et kulturhistorisk perspektiv. Gravplassene er i kontinuerlig bruk, og dette reiser særlige utfordringer for forvaltningen av kulturminneverdiene. At de fleste gravplasser er en del av et kirkested med flere historiske elementer forsterker verdien av det historiske miljøet og dermed verdien som kulturminne.

Gravplassene rommer historien om de døde, og er på mange måter en åpen historiebok for stedets befolkning. Lokalt er de parker og viktige grøntanlegg og et sted for rekreasjon, stillhet og ettertanke. Gravplassene forteller historier om

samfunn, slekter og enkeltmennesker. De gir identitet og stedstilknytning for hele befolkningen i et lokalsamfunn.

Gravplassene representerer ulike stilperioder. Vi finner hele spennet fra middelaldergravplasser, fredete samiske gravplasser eldre enn 100 år, til nyere gravplasser preget av et flerkulturelt samfunn med tilrettelagte graver for ulike religioner og nye gravformer. Mange nyere kirker er bygd på steder der det har vært kirkested med kontinuerlig bruk av gravplass tilbake til middelalderen.

4.b De rettslige rammer for forvaltningen av gravplassene som kulturminner

Alle graver, enkeltvis eller samlet på kirkegård eller annen gravplass, fra middelalderen (inntil år 1537) er fredet i medhold av kulturminneloven § 4. Samiske graver som er eldre enn 100 år også automatisk fredet. Gravplasser kan også fredes i medhold av kulturminneloven § 15 eller § 19, slik fredning forekommer i svært liten grad.

Gravferdslovens forskrift, § 27, gir hjemmel til lokale gravplassforvaltere for selv å vedta at områder av gravplassen eller enkeltgraver med gravminner og annet utstyr skal bevares. Forskriften sier at vedtak om bevaring kan bl.a. gjøres dersom gravminner på et område av gravplassen eller en grav er av en viss alder, at det representerer en stilhistorie, har et lokalt særpreg i form eller materialbruk, gir uttrykk for en interessant personalhistorie eller er unikt. Rammene for et slikt lokalt vernearbeid er omtalt i rundskriv T-3/2000; *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø*. Rundskrivet gir kirkelig fellesråd et ansvar for å vurdere bevaring av enkeltgraver eller deler av gravplassen. Grunnlaget for dette rundskrivet vil svekkes når kirkeloven etter planen skal erstattes med en felles trossamfunnslov fra 2020. Det er derfor etter KAs oppfatning behov for at staten vurderer framtidige rettslige rammer for forvaltningen av gravplassene som kulturminner i medhold av kulturminneloven. Etter KAs oppfatning er det bl.a. behov for å vurdere vern av hovedelementer fra ulike perioder som viser tidstypisk gravskikker og parkutforming.

.

KA gjennomførte nylig en spørreundersøkelse blant gravplassforvaltningene. Det framkom her at det er fastsatt en lokal oversikt/verneplan over gravminner med historisk/kulturminneverdi i 14 % av kommunene. I 34 % av kommunene er det igangsatt et arbeid med sikte på slike verneplaner, mens det i halvparten av kommunene ikke foreligger noen verneplan eller er igangsatt et arbeid på dette området. Det er nylig utarbeidet en veileder for utarbeidelse av *Verneplan for gravplass*.



Bildene viser Sjåk kirke (1753) og kirkegård. Lokalprodusert gravminne med akantusmotiv, som også dekorer altertavle og prekestol, forteller om håndvekstradisjon med inspirasjon fra antikkens Hellas.

5. Tiltak for å bevare og utvikle de kirkelige kulturminneverdiene

Etter KAs vurdering tar Den norske kirke et tydelig ansvar for sine kulturminner. Det er jevnt over stor stolthet over kirkebyggene og det de representerer av bl.a. historiske, arkitektoniske og kunstneriske verdier. Samarbeidet mellom kirkeverge, biskop og Riksantikvaren er jevnt over svært god, og det er stor vilje til å finne omforente løsninger i krevende saker. KA har som medlemsorganisasjon lagt vekt på økt bevissthet og kunnskap om kirkenes kulturminneverdier. Viljen til et fortsatt godt samspill mellom Den norske kirke og de offentlige kulturminnemyndighetene er derfor stor både lokalt i Den norske kirke, i KA og i Den norske kirke sentralt.

KA vil i det følgende omtale våre forventninger til en offensiv, målrettet og forpliktende kulturminnepolitikk i forhold til de kirkelige kulturminnene. KAs primære forventning er at kulturminneverdiene i kirkebygg, gravplasser og andre kirkelige verdier synliggjøres på en dekkende måte i en ny kulturminnemelding. Vi forventer at de ulike dimensjonene ved de kirkelige kulturminneverdier gis en bred omtale, og at disse verdiene inkluderes i en nasjonal strategi for sikring av viktige kulturminneverdier. Vi vil i det følgende peke på tiltak som angår a) Rettslige forhold, b) Økonomiske forhold, c) Tiltak for fagmiljø og -kompetanse.

5.a Behovet for nye rettslige rammer for forvaltningen av Den norske kirkes kulturminneverdier

Den norske kirke har gjennom ulike rettslige endringer de siste årene fått en stadig mer selvstendig rolle i forhold til staten. De grunnleggende forholdene i Den norske kirke reguleres gjennom Lov om Den norske kirke (kirkeloven), men Regjeringen har varslet at denne loven vil utgå til fordel for en ny felles lov for alle tros- og livssynssamfunn fra og med 2020. I regjeringens lovforslag lagt fram i 2017 er det foreslått at staten i liten grad skal regulere forhold som angår kirkebygg. Disse endringene vil innebære en ytterligere selvstendiggjøring av Den norske kirke, og vil bl.a. fjerne grunnlaget for dagens ordninger når det gjelder listeføring som grunnlag for forvaltning av kirker som kulturminne. KA vil likevel understreke at kirkebyggenes betydning for norsk historie, kultur og kulturlandskap forblir den samme.

Bortfallet av kirkeloven gjør at en vesentlig del av grunnlaget for Rundskriv T-3/2000 *Forvaltning av kirke, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø*, og dermed vern gjennom listeføring av 46% av de norske kirkebyggene faller bort. Nesten ingen kirker bygd etter 1650 vil etter dette være omfattet av noen særskilte statlig antikvarisk faglig saksbehandlings- eller godkjenningsordninger for å ivareta de kulturhistoriske verdiene. Grunnlaget for det lokale vernearbeidet på gravplassene vil også svekkes. KA mener det er et stort behov for at det etableres et nytt regime for vern av kirkebygg og gravplass. En ny ordning må bygge på en videreføring av dagens lokale ansvar og forvaltning, men sikre at nasjonale målsettinger og nasjonale støttefunksjoner opprettholdes og videreutvikles.

Listeføringen av kirker som ble gjort for mindre enn 20 år siden, utgjør i tillegg til de fredete kirkebyggene i praksis en verneplan for norske kirkebygg. Med bortfallet av listeføringen er det derfor naturlig å legge disse inn under kulturminneloven, slik at den nasjonale vernestatusen opprettholdes. Dette vil også rette opp den skjevheten i verneregimet at knapt noen kirkebygg fra den allerede 500 årige lutherske kirke, som ble så viktig for utviklingen av den norske stat, er vernet etter kulturminneloven. Det bør også åpnes for en gjennomgang av dagens listeføring med sikte på ny innsikt i kirkebyggenes kulturminneverdier og ved en vurdering av nyere kirker. Flere av de nyere kirkene er nyskapende og har fått internasjonal oppmerksomhet.

Det er en svakhet ved dagens kulturminnelov at den knapt omtaler kirkebygg fra etter reformasjonen. Dagens kulturminnelov gir i svært begrenset grad noen form for vern av kirkenes liturgiske inventar og kirkekunst for øvrig, som jo er kjernen i denne type kulturminner.

KA vil understreke nødvendigheten av en mer avklart statlig kulturminnepolitikk overfor kirkebyggene. Denne må både anerkjenne at kirkebyggenes store kulturhistoriske betydning er et nasjonalt anliggende, og at kirken selv - på faglige premisser - må være med på å definere kirkens kulturminneverdier. Det er viktig å sikre et vern av de mest verdifulle kulturminner fra alle tidsperioder, også fra vår egen tid.

De kirkelige kulturminner er av ulike grunner knapt nevnt i kulturminneloven. KA vil her vise til den svenske kulturminneloven der kirkene har fått et eget kapittel. Opphøret av det såkalte kirkerundskrivet krever nytenkning av statens kulturminnepolitikk overfor Den norske kirke. Målsettingen med en ny ordning er at nasjonale føringer for forvaltningen av kirkebygg ivaretas, samtidig som kirkens egen kulturminneforvaltning kan videreutvikles på en hensiktsmessig måte. KA vil fraråde automatisk aldersfredning, vi ønsker at hovedtrekkene ved dagens ordning med listeføring av kirker videreføres.

Det rettslige grunnlaget for et nytt verneregime tror vi best kan realiseres ved at kirkebygg og deres forvaltning omtales særskilt i kulturminneloven. Omtalen bør utvides til også å sikre andre elementer som inventar mv. Det er avgjørende at et framtidig verneregime bygger videre på det lokalkirkelige ansvar og medvirkning, og at det sikres en nødvendig tilpasning og fleksibilitet som er tilpasset et aktivt menighets- og gudstjenesteliv. Biskopenes rolle bør heller ikke svekkes i forhold til dagens ordning.

De aller fleste kirkelige kulturminner er i ukentlig bruk, ofte også i daglig bruk. Dette krever et fleksibelt forvaltningsregime med en differensiert saksbehandling der verneverdiene er klare. En god avveining mellom bruksbehov og vern blir avgjørende for at kirkebyggene skal fortsatt skal være i bruk og ha et relevant vern.

I utformingen av en kulturminnevernpolitikk blir derfor samspillet mellom nasjonale antikvariske myndigheter og kirkens ulike organer viktig. Det er avgjørende å opprettholde de fredete og listeførte kirkebyggenes status som kulturminner av nasjonal interesse, samtidig som kirken beholder sin fleksibilitet knyttet til bruk, og biskopens rett til å fatte vedtak i saker som har betydning for bl.a. kirkenes liturgiske behov. Det er også nødvendig med et enda sterkere nasjonalt kirkelig fagmiljø på dette feltet som kan bygge opp under og forsterke det lokalkirkelige ansvaret. Vi vil her spesielt peke på at Kirkerådet i sitt møte i desember 2018 vedtok å utarbeide en nasjonal kirkelig kulturarvstrategi for behandling i Kirkemøtet 2021. Kirkerådet har også å øke sin kompetanse og kapasitet på kulturminnefeltet som grunnlag for å bidra til at det etableres et nytt rammeverk rundt kirkebyggene til erstatning for dagens lov- og regelverk. Sammen med KA vil Kirkerådet bidra til utvikling av en mer samlet kirkelig kulturarvpolitikk og et kirkeantikvarisk fagmiljø. Vi mener derfor at Kirkerådet og KA i fellesskap kan sikre et faglig kompetent og ansvarlig miljø som må trekkes inn i en helhetlig kulturminneforvaltning av de kirkelige kulturminner.

Sikring mot innbygging av kirkebygg Dagens kirkelov har i § 21 et forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område, men bestemmelsen er foreslått fjernet i ny trossamfunnslov. KA legger vekt på at denne bestemmelsen har sin bakgrunn i kirkebyggenes særlige posisjon og betydning. Kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming, er ikke primært en sak som angår Den norske kirke som trossamfunn, men et uttrykk for en statlig

kulturpolitikk. I pressområder står en del markerte stedsskapende kirkebygg, både gamle og nye, i fare for å bli bygget inne og utydeliggjorte. En fremtidig kulturminnepolitikk må ta høyde for å verne steds karakter gjennom å opprettholde kirkestedenes synlighet og for å begrense inngrep i omgivelsene som svekker kirkebyggets særegne landskapskvalitet.

Det handler bl.a. om vern og utvikling av steders karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og vi kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. KA foreslår at en bestemmelse som ivaretar disse anliggender for kirkens omgivelser videreføres i plan og bygningsloven eller kulturminneloven.

5.b Økonomiske tiltak

Vi forventer at staten bidrar med langsiktige ordninger og et bærekraftig økonomisk fundament for å understøtte kirkens forvaltning av de store kulturminneverdiene. Dette er en statlig oppgave som går ut over statens forhold til trossamfunnet Den norske kirke. Kirker med store kulturminneverdier er fortsatt nasjonens felleseie, selv etter skillet mellom kirke og stat. For å nå nasjonalt resultatmål 2, som ble fastsatt i Leve med kulturminner, må staten i større grad ta i bruk ulike økonomiske virkemidler.

Mange mindre kommuner har flere kirker med store kulturminneverdier, noe som gir store utgifter som ikke omfattes av kommunes inntektssystem. Mange av kirkebyggene er spesielt kostbare å istandsette og vedlikeholde. Klimaendringene forsterker de økonomiske utfordringene for disse kommunene. Det er et stort behov for nasjonale satsinger for å sikre oversikt og oppfyllelse av nasjonale målsettinger.

Vi viser også til Riksrevisjonens rapport «Riksrevisjonens undersøkning av vedlikehold og sikring av kyrkjebygg» fra 2011. Riksrevisjonen mente at utfordringene på området er så stort at staten bør vurdere flere tiltak i tillegg til rentekompensasjonsordningene. De sier bl.a.: «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». Vi kan ikke se at Riksrevisjonens understrekning av styrket statlig ansvar er fulgt opp. KAs hovedansvar er derfor å understreke behovet for betydelig økt offentlig ressursinnsats på kirkebygg for å sikre og videreutvikle de kirkelige kulturminneverdiene. Vi vil her anmode om følgende tiltak:

- Ny trossamfunnslovgivning må videreføre og tydeliggjøre det kommunale finansieringsansvar for drift, vedlikehold og sikring av kirkebygg.
- Inntektssystemet for kommunene må i større grad ta høyde for at det ikke er noen sammenheng mellom kirkebyggenes kulturminneverdi, vedlikeholdsbehovet og den enkelte kommunes inntektsgrunnlag.
- Rentekompensasjonsordningen for kirkebygg har virket effektivt og må videreføres uten omkamp ved hvert statsbudsjett.

- Det er behov for et nytt statlig bevaringsprogram for kirker med store kulturminneverdier. Et slikt program må bl.a. medføre en tilskuddsordning som bidrar til realiseringen av nasjonalt fastsatte mål og strategier. Bevaringsprogrammet må arbeide systematisk, slik som i stavkirkeprogrammet, men de lokalkirkelige eiere må langt tydeligere involveres og gis medeierskap til prosessene. Tilskuddsordningen må baseres på spleis mellom stat og kommune, og innrettes slik at også kommunene kjenner eierskap. Vi viser her bl.a. til Stortingets enstemmige anmodningsvedtak i 2015 om behovet for en forsterket strategi for særlig viktige kirker, samt å vurdere et bevaringsprogram for disse kirkene. Vi viser også til Stortingets vedtak i 2018 om et bevaringsprogram for kirkebygg og Regjeringsplattformen fra januar 2019 som sier at det skal utarbeides en strategi for hvordan alle fredede og verneverdige kirker kan sikres et forsvarlig
- Vedlikeholdsnivå. Vi vil understreke at et bevaringsprogram for kirker også må inkludere tiltak for økt innsats for konservering av verdifullt kirkeinventar.
- Tilskuddet til nasjonalt fagmiljø for kirkebygg og gravplasser (KA) og videre drift av nasjonal, digital kunnskapsbase med dokumentasjon av kirker, gravplasser (KBDB) opprettholdes og videreutvikles. Dette må også inkludere midler til økt satsing på digital formidling av de kirkelige kulturminneverdiene.
- Statlig finansiering av et arbeid for nasjonal verneplan for gravplasser som bl.a. dokumenterer et utvalg av gravplasser som har særlige kulturminneverdier. Det bør også gis tilskudd til utvikling av digitale gravkart og nasjonal arkivering av gravkart (temakart) som grunnlag for økt innsats for utvikling av lokale verneplaner for gravplassene.
- Etablering av en målrettet tilskuddsordning for bevaring av viktige kulturminner på gravplassene.

5.c Forskning, dokumentasjon og fagutvikling

Kirkesektoren har særlige behov for tjenester fra gode, tradisjonelle håndverksfag. Dette gjelder både vedlikehold av byggene, men ikke minst vedlikehold og fornyelse av inventar. Vi ser med bekymring at mange av disse fagene svekkes og forsvinner. Det er behov for rekruttering, kunnskapsoverføring og støtteordninger. KA er med i arbeidet med å knytte håndverkere og bestillere sammen. Det er likevel stort behov for en større og mer bevisst satsning fra det offentlige for at denne kunnskapen og disse håndverkstjenestene skal leve videre.

Kirkebyggene krever kontinuerlig vedlikehold, og klimaendringene forsterker nedbrytingen av bl.a. trekonstruksjoner. De store klimaendringene krever mer forskning på metoder og konsekvenser for å møte nye utfordringer. Vi ser også med bekymring at det forskes stadig mindre på den kirkelige kulturskatten. Dette gjelder byggene og deres omgivelser, det gjelder kirkekunst og konservering, men også tradisjoner og andre immaterielle verdier og historie. KA forventer at staten øker innsatsen for økt kunnskap, forskning og fagutvikling på disse områdene.

Det er samtidig behov for å styrke nasjonale fagmiljøer innenfor dokumentasjon, fagutvikling og smale fagområder. Vi vil her særlig peke på behovet for at KA, Riksantikvaren og NIKUs kirkebyggfaglige miljø videreføres og styrkes.

Vi ber om følgende statlige tiltak:

- Staten må bidra til en satsing på bevaring og styrking av smale fagmiljøer, små håndverksfag og dokumentasjon som er avgjørende for en framtidig kirkebyggforvaltning som ivaretar kulturminneverdiene.
- Det er nødvendig med styrket innsats for forskning og fagutvikling på metoder og konsekvenser for å møte endringer i klima og økt fare for naturskader, samt styrket innsats for dokumentasjon og nasjonale fagmiljøer.
- Vi ber om mer grunnforskning på de kirkelige kulturminnene, både på middelalderkirkene, men ikke minst fra den lutherske periode, dvs. for kirkebygg og kirkekunst etter 1537.
- Etablering av tilskuddsordning til bedre rådgivning og dokumentasjon innen kulturminner på gravplassen.

6 Andre forhold

KA er kjent med at det satses på den kommunale kompetansen på kulturminnefeltet, og at kommunene skaffer oversikt over verneverdige kulturminne i kommunen gjennom kulturminneplaner. KA vil peke på de kulturminneverdiene som gravplass og kirkested som kulturminnemiljø dette utgjør, og at det gis føringer for at dette reflekteres inn i de kommunale planene.

Kirkebyggenes betydning for stedstilhørighet og lokal identitet bør også vektlegges ved utvikling av nye tettsteder. KA ønsker at meldingen gir føringer for at arbeidet med reguleringsplaner, da særlig med tanke på etablering av nye lokalsamfunn, gir rom for etablering av religiøse bygg som et sentralt element. Dette for å skape helhet og forankring i nye lokalsamfunn samt etablere nye kulturminner for kommende slekter. Vi viser her til betydningen som nye kirkebygg har fått for utviklingen av sentrum i Alta og Knarvik.

KA vil peke på at plikten til å bygge kirke, som har vært lovregulert i norsk rett siden 1100-tallet, bortfaller når det ikke lenger vil være en egen kirkelov fra 2020. Virkningen av denne rettsutvikling på omfang og innretning av fremtidig kirkebygging i Norge, er av allmenn, kulturhistorisk interesse som fortjener oppmerksomhet også i utmeislingen av en fremtidig kulturminnepolitikk. Vi vil derfor løfte fram behovet for gode rammer for at alle trossamfunn kan få bygge gudshus.

KA vil understøtte behovet for en offentlig kulturminnepolitikk som tar høyde for at norske religiøse kulturminner også omfatter andre trossamfunn enn den norske kirke. Vi vil bl.a. peke på de kulturminneverdier som vi finner i de første religiøse bygg reist av andre trossamfunn for 100 – 150 år siden. Det er også grunn til å løfte fram kulturminneverdier som finnes i bygg reist av nye trossamfunn de siste 50 årene, slik som moskeer og templer.

7 Avslutning

Kirkelige organer, lokalt, regionalt og nasjonalt er avgjørende medspillere for staten innenfor kulturminnevernet. Den norske kirkes mål er å videreutvikle sin rolle som landsdekkende folkekirke samt ivareta et bredere samfunnsmessig mandat, blant annet som eier av mange av landets mest verdifulle kulturminner.

Gjennom forvaltningsansvaret for kirkelige kulturminner og soknenes jevnlige og landsdekkende bruk av de fleste av landets kirkebygg bidrar Den norske kirke samtidig til å utvikle kunnskap av allmenn kulturhistorisk interesse, opprettholde håndverkstradisjoner og næringsinteresser samtidig med verneinteresser.

Eksisterende nettverk mellom nasjonalt kirkebyggmiljø inkludert kirkeeiernettverk, Kirkerådet og en lang rekke fagmiljø på området bærer i seg et stort potensiale for videre utvikling til beste for felles mål om både bruk og vern av kulturminner på det kirkelige området. Det er en felles kirkelig målsetting - lokalt, regionalt og nasjonalt - å sikre at kirkelige kulturminner både kan ivareta kirkens egne behov som trossamfunn, samtidig som de gjøres allment tilgjengelige for lokalbefolkningen, tilreisende mv - i samarbeid med lokale samarbeidsparter i nærmiljøet, næringsliv/turisme/reiseliv og andre aktører.