



SAKSBEHANDLER
Ingeborg Magerøy

VÅR REF.
17/02048-5

ARK. Forvaltningsarkivet
008.0

DERES REF.
17/3788

INNVALGSTELEFON

DERES DATO

VÅR DATO
20.12.2017

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Klima- og Miljødepartementet
Postboks 8013 Dep

Att: Einar Holtane

Høring - Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn

Vi viser til forslag om ny lov om tros- og livssynssamfunn med høringsfrist 31.12.2017. Riksantikvaren er overordnet myndighet for kulturminneforvaltningen i Norge. Direktoratet har ansvar for kulturminneforvaltningens saksbehandling og rådgivning knyttet til alle fredete og listeførte kirkebygg og deres inventar, samt middelalderske kirkegårder og middelalderske kirkesteders omgivelser. Forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn vil derfor få stor innvirkning på en viktig del av Riksantikvarens ansvarsområde.

Riksantikvarens høringsuttalelse vil i hovedsak begrense seg til de delene av lovutkastet som i størst grad får betydning for forvaltningen av de kirkelige kulturminneverdiene. Det vil si kapittel 8 og 9 i høringsnotatet. Direktoratet ser også behov for enkelte nye tiltak som følge av at dagens kirkelov erstattes av den foreslåtte nye loven.

Sammendrag:

Det er behov for en forenkling og et mer oversiktlig forvaltningssystem for kirkens kulturminner.

Til tross for at høringsnotatet er tydelig på kirkebyggenes store samfunnsmessige og kulturminneverdier, gjøres det ingen grep i lovforslaget som sikrer disse for fellesskapet, hverken økonomisk eller juridisk.

Når kirkeloven blir opphevet står en rekke av våre viktigste kirker og store kunstverdier uten lovfestet beskyttelse.

Kirkens nasjonale kulturminneverdier bør beskyttes gjennom kulturminneloven på lik linje med landets øvrige kulturminner av nasjonal verdi. Riksantikvaren har her utarbeidet et lovforslag.

Staten må ta et større økonomisk ansvar for de nasjonalt viktigste kirkebyggene. Riksantikvaren har her utarbeidet forslag til et statlig bevaringsprogram.

Grunnleggende rettsprinsipper om forsvarlig forvaltning, åpenhet og transparens rundt viktige samfunnsaktørers virksomhet bør ivaretas også for Den norske kirke selv om den ikke lenger er statlig.

Kirkens kulturminneverdier

I Norge står kirkene i en særstilling som kulturminner, og utgjør en sentral del av den norske kulturarven. De forteller om opptil tusen års kulturhistorie og viser det ypperste nasjonen har produsert innen arkitektur, kunst og håndverk.

Kirkebygget har mange steder vært det eneste eller det mest markante offentlige bygget i lokalsamfunnet, i bygd og by. Helt til ut på 1800-tallet var kirkene det viktigste møtestedet. Kirkene hadde også en viktig administrativ rolle for statsapparatet. Sammenlignet med for eksempel Sverige og Danmark har Norge historisk hatt svært få monumentalbygg. Man kan derfor uttrykke at kirkene er enda viktigere kulturminner i Norge enn i våre naboland. Våre kirkebygg fra tidlig middelalder og frem til i dag representerer en nesten 1000 år lang historie med ulik samfunnsmessig struktur, arkitektur, kunsthistorie og håndverk.

Kirkelige kulturminneverdier omfatter også interiør og inventar. I mange tilfeller er dagens kirke den nyeste av en lang rekke kirker på samme sted, og flere av våre nyere kirker har nedarvete inventarstykker som viktige deler av det liturgiske interiøret. Flere av kirkene reist etter 1850 har inventarstykker som er fra før reformasjonen (1537), og inventar fra 16- og 1700-tallet smykker både eldre og yngre kirkebygg. Kirkekunsten – altertavler og andre malerier, skulpturer, kirkesølv, tekstiler m.v. - representerer store kulturhistoriske og økonomiske verdier som det er knyttet store fellesskapsinteresser til. I mange kirker er orgleet det viktigste inventarstykket, som det er brukt store lokale summer på å anskaffe. Den samlede økonomiske verdien på norske orgler må regnes i milliarder. Kirkeklokkene er også svært verdifulle. Norge har en av verdens største beholdning av intakte middelalderkirkelokker.

Kirkebygningene og gravplassene som omslutter dem må ses som en helhet. I Norge har vi 647 kirkesteder i bruk som har vært kirkested siden middelalderen. De middelalderske delene av gravplassene er automatisk fredet. De middelalderske kirkestedene og gravplassene er særlig viktige kilder til kunnskap om middelalderens kirkebygging, tidlig kristen tro og praksis og befolkningens levekår i middelalderen mer generelt.

Både eldre og nyere gravplasser, med deres plassering og innretning, er viktige for forståelsen av lokalsamfunnets historie. I tillegg kan de inneholde gravminner og grøntanlegg av høy kunstnerisk og kulturhistorisk verdi.

Mer enn noen andre kulturminner i Norge forteller kirkene om fellesskap og dugnadsånd. De fleste kirkene fra før 1850, og mange senere, er blitt reist av lokalbefolkningen i samarbeid – som en dugnad. Kirkebygningene har derfor vært lokalsamfunnets felleseie, og utgjør også av den grunn fellesskapets arv. Kirkene er derfor våre fremste og viktigste kulturminner, ut over å være menighetskirker, samlingssteder for livets høytider og markeringer og viktige kulturarenaer.

Alt dette er kirkelige kulturminneverdier som er hele nasjonens arv. Det er naturlig at det er kulturminneforvaltningens oppgave å beskytte og forvalte disse verdiene på vegne av fellesskapet, men dette må skje gjennom godt samarbeid med Den norske kirke som eier, regulert gjennom gode systemer forankret i lovverket.

Bakgrunn for nåværende kulturminneforvaltning på kirkefeltet

Til forskjell fra våre naboland som har fredet størstedelen av sine kirkebygninger, er kun de aller eldste kirkene automatisk fredet i Norge. Dette har en historisk forklaring. Kirkebygg og andre kirkelige kulturminneverdier har alltid stått sentralt i norsk kulturminnevern, når staten hadde det overordnede ansvaret for kirkebyggene.

Riksantikvaren ble derfor fra opprettelsen i 1912 knyttet til Kirke- og undervisningsdepartementet. Alle saker som gjaldt endring og istandsetting av kirkebygg og andre kirkelige kulturminner ble forelagt Riksantikvaren. All rådgivning og myndighetsutøvelse knyttet til kirkesaker, også de kulturminnefaglige, var altså samlet under samme departement – Kirke- og undervisningsdepartementet, og man anså at dette forholdet sikret et vern.

Etter at Riksantikvaren ble overført til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972 og etter organisatoriske endringer både i kirken og i kulturminneforvaltningen, ble det nødvendig å etablere faste samarbeidsrutiner og ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (delegert til bispedømmenivå) om kirkesaksbehandlingen.

Departementets historiske vedtaksmyndighet i kirkebyggsaker ble da videreført gjennom det nye Kirkerundskrivet (T-3/2000) som ga Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, representert ved biskopene og med Riksantikvaren som rådgiver, vedtaksmyndighet for alle kirker som ikke var automatisk fredete middelalderkirker, men som hadde erkjent nasjonal kulturminneverdi. Landets 191 kirker fra middelalderen var da automatisk fredet gjennom kulturminneloven.

Et stort arbeid med vurdering, sortering og listeføring av kirker av nasjonal verdi ble gjennomført på 1990-tallet og resulterte i en liste på ca. 750 kirker som fikk et vern gjennom denne ordningen, fordelt på alle kirker fra før år 1850 og spesielt utvalgte kirker fra etter 1850. Dette avløste tidligere rundskriv som regnet alle kirkebygg eldre enn 90 år for å ha antikvarisk verdi. Gjennom en lovendring av kulturminneloven i år 2000 ble 20 kirkebygg som er oppført etter år 1537 og frem til 1650 også automatisk fredet når Riksantikvaren bekreftet alderen. Ellers er 7 andre kirker fredet gjennom vedtak, f. eks. for å beskytte kirker med særlig viktig moderne arkitektur.

Riksantikvaren er vedtaksmyndighet for automatisk fredete og vedtaksfredete kirker, samt for middelalderkirkegårdene. Fylkeskommunene spiller inn til plan- og byggesaker som berører de listeførte kirkenes omgivelser.

Forvaltningen av kirkene har til nå vært til dels svært komplisert, med flere lovverk, flere etater og flere forvaltningsnivåer involvert. Avviklingen av statskirkeordningen gir en naturlig anledning til en gjennomgang og forenkling av forvaltningssystemet for kulturhistorisk viktige kirkebygg med tilhørende inventar.

Riksantikvaren ser imidlertid ikke at det fremlagte lovforslaget svarer på denne oppgaven. Snarere reiser lovforslaget mange nye spørsmål og gir betydelig usikkerhet om den videre forvaltning av kirkenes kulturminneverdier og vern av de ikke-fredete kirkebyggene.

KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATETS KAPITTEL 8 (Høringsnotatets avsnittsoverskrifter er gjengitt i kursiv)

8.3.8 Saksbehandlingsregler – forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova

I foreslått § 16 Saksbehandlingsregler, er det lagt opp til at Kirkemøtet kan bestemme om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.

Sognene på lokalt nivå og Kirkemøtet på nasjonalt nivå skal etter lovforslaget forvalte Den norske kirkes kulturminneverdier på vegne av fellesskapet. I foreslått § 10 siste ledd presiseres det, sitat: «Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.»

Riksantikvaren vil fremheve at grunnleggende rettsprinsipper om åpenhet og transparens rundt viktige samfunnsaktørers virksomhet bør ivaretas også for Den norske kirke selv om den ikke lenger er statlig. De betydelige samfunnsinteressene til våre kirkebygg, går langt ut over menighetens og det kirkelige behov. Vi vil i denne sammenheng bl.a. peke på utrednings- og informasjonsplikten i forvaltningsloven § 17: Det må fortsatt være et krav at saken skal være så godt opplyst som mulig før kirkens organer fatter sine beslutninger, herunder at kulturminnemyndighetene har fått anledning til å uttale seg. Av stor betydning er også retten til innsyn i offentleglova og arkivlovas krav til dokumentasjon av grunnlaget for de beslutninger som fattes.

Etter vårt syn bør derfor loven ikke åpne for at Kirkemøtet kan frita kirken for sentrale lover innen den offentlige forvaltning, især i saker om kirkebygg. Dette blir desto mer åpenbart og selvfølgelig når kirkebyggene i det alt vesentlige fortsatt skal finansieres gjennom offentlige bevilgninger.

8.3.10 Kirkebygg

Soknet som eier

Riksantikvaren støtter høringsnotatets forslag om å videreføre lovfestingen av soknet som eier av kirkebyggene med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Direktoratet har i all hovedsak god erfaring med soknene, representert ved fellesråd og kirkeverge, som forvaltere av kirkenes kulturminneverdier.

Ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikrer en kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker

Departementet skriver:

Med den hjemmel som foreslås gitt til Kirkemøtet, vil Kirkemøtet i samarbeid med Riksantikvaren kunne fastsette ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikrer en kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker, ut over det som kan pålegges i medhold av kulturminnelovens gjeldende bestemmelser. Departementet mener det er viktig at det kommer på plass systemer som kan sikre kirkenes kulturhistoriske verdier, og er derfor i likhet med det berørte fagdepartementet opptatt av at det er en god dialog mellom kirken og Riksantikvaren knyttet til dette temaet.

Riksantikvaren oppfatter at departementet ser for seg at Kirkerundskrivet (T-3/2000) skal erstattes av en ny avtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren som skal regulere samarbeid og myndighetsutøvelse i forvaltningen av kirkelige kulturminner som ikke er fredet gjennom kulturminneloven.

Vi har følgende kommentarer til dette:

Det er vanskelig å overskue hvordan en slik ny avtale vil kunne fungere i praksis. Dagens kirkerundskriv er et bindende regelverk fastsatt av daværende Miljøverndepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, underlagt nasjonal politisk styring. Kirkemøtet som et ikke-statlig uavhengig rettssubjekt og Riksantikvaren som statlig direktorat blir derav asymmetriske avtaleparter. Den ene står ikke under politisk overbygning, mens den andre gjør det. Hvilke følger vil det få dersom Kirkemøtet ikke følger opp en slik avtale som forutsatt?

Kirkemøtet vil ikke være underlagt et departement. Hvem skal i så fall være klageinstans for de vedtak Kirkemøtet treffer? Uten en reell klagemulighet, vil Riksantikvarens rådgiverrolle få sterkt redusert gjennomslagskraft.

Kulturminneverdiene som står på spill er store. Mange av landets viktigste kirker, som er listeført, er ikke fredet. Som eksempler kan nevnes Røros kirke, Kongsberg kirke og Oslo Domkirke. Disse ikke fredete kirkene vil endog være viktigere kulturminner enn flere av de fredete kirkene.

Mange ikke-fredete kirker har dertil inventar og kunstgjenstander av både nasjonal og til dels også internasjonal verdi.

En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil etter vår vurdering gi for svak formell sikring av viktige nasjonale kulturminneverdier, men vil selvfølgelig kunne regulere forvaltningen av mindre betydningsfulle kirkelige kulturminner der sårbarheten er lavere. En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil også kunne være nyttig i forvaltningen av kulturminner av nasjonal verdi der et adekvat vern gjennom fredning etter kulturminneloven er på plass. Vi mener derfor det vil være riktig og viktig å frede alle kirkebygg som har erkjent nasjonal verdi.

Det er statens oppgave å forvalte nasjonale kulturminneverdier. Kulturminneloven er Stortingets lov for dette forvaltningsområde. Riksantikvaren sendte i brev av 26.9.2016 et forslag til endring av kulturminneloven til Klima- og miljødepartementet (se vedlegg 1). Her foreslår vi nye lovhjemler for automatisk fredning av kirker eldre enn 1850, samt for forskriftsfredning av kirker yngre enn 1850. Dette vil gi en rasjonell prosess for fredning av alle etterreformatoriske kirker med nasjonal kulturminneverdi. Forslaget er også formidlet til Kirkerådet, Bispemøtet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter.

Vi vil understreke at kulturminneforvaltningen legger stor vekt på å finne løsninger som ivaretar god bruk av fredete og verneverdige kulturminner. Riksantikvaren legger *løsningsorientert forvaltning* til grunn for sin behandling av fredete og listeførte kirker. I de senere årene har det ikke vært klagesaker knyttet til kirkeforvaltningen. Etter regionreformen vil Riksantikvaren påse at nettopp dette prinsippet videreføres av regionene i deres forvaltning av kulturminnene.

Det foreliggende lovforslaget til ny tros- og livssynssamfunnslov gir ingen avklaring av hvilket nivå kirkebyggsaker vil bli behandlet på innen Den norske kirke. Kirkemøtet, eller den instans

Kirkemøtet oppnevner, vil selv kunne avgjøre om Den norske kirke skal innhente råd fra Riksantikvaren vedrørende kirkelige kulturminner som ikke er fredet.

Kunnskap om forvaltning av kirkens kulturminner er et fagfelt. Denne oppgaven er til nå fordelt mellom kirkevergen, biskopens saksbehandler på feltet, kirkebyggkonsulenten, fylkeskommunen, KA og Riksantikvaren. Denne kompetansestrukturen ble sikret gjennom Kirkerundskrivet. Det nye lovforslaget skaper usikkerhet om alle disse aktørenes videre rolle i feltet.

Det er uvisst når alle kirker med nasjonal kulturminneverdi kan være sikret et permanent vern gjennom kulturminneloven. Dersom den nye trossamfunnsloven trer i kraft før slikt vern er etablert, og uten at trossamfunnsloven har fått en innretning som gir kirkelige kulturminneverdier forsvarlig beskyttelse, må Riksantikvaren i ytterste konsekvens i konfliktsaker benytte midlertidig fredning for å sikre kirker med erkjent nasjonal kulturminneverdi. Det vil være uheldig. Det er derfor Riksantikvarens vurdering at loven – eller deler av loven – ikke settes i kraft før de nødvendige endringer i kulturminneloven er gjennomført.

KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATETS KAPITTEL 9.

Hovedspørsmålet som drøftes i kapitlet er hvorvidt dagens økonomiske ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område bør videreføres, eller om staten bør ta over hele det offentlige finansieringsansvaret.

Riksantikvarens støtter departementet i at finansieringen og organiseringen av kirken må ses i sammenheng. Fordi dette også får stor betydning for forvaltningen av kirkens kulturminner, vil vi kommentere på enkelte punkter i avsnitt 9.4.3 der departementet gir sin vurdering av kirkens lovregulerte organisering sett opp mot statlig myndighetsfratredelse.

9.4.3 Departementets vurderinger

Departementet ser det ikke som naturlig at staten heretter skal være godkjenningssinstans ved nybygging, ombygging o.l. av kirker, med unntak av antikvariske forhold. Det samme gjelder avhending og salg.

Nedleggelse, avhending, ny bruk og rivning av kirkebygg

Riksantikvaren mener at det må tas høyde for at kirkebygg av alle aldre og i alle bevaringskategorier, i fremtiden kan bli nedlagt eller eventuelt gå ut av Den norske kirkes eie. Endret bosettingsstruktur, redusert kirketilslutning, nye kommuner og sogn kan på sikt gi et stort antall overflødige kirker. Nedleggelse av statskirken vil ytterligere kunne forsterke dette bildet. Dette så man tydelig i Sverige, når statskirken ble nedlagt der.

Et kirkebygg kan nok i noen tilfeller få ny bruk, f. eks. forsamlings – eller kulturlokale. Men en rekke av de mindre viktige og overflødige kirkene kan stå i fare for å bli revet, hvis ikke ny eier og bruk blir etablert.

Ordninger for vern av kirkelige kulturminner av nasjonal verdi må derfor være innrettet slik at kulturminneverdiene for de viktigste kirkene og interiører sikres uansett bruksformål og eierskap.

Det fremlagte lovforslaget åpner for at nedleggelse, avhending og salg av kirker kan skje uten statens samtykke. Det kan også bli aktuelt at noen kirker ønskes demontert eller revet, der ikke ny bruk og eier finnes. Dette tydeliggjør at behovet for vern må sikres gjennom annet lovverk.

Fortsatt bruk er viktig for å sikre at kirkenes kulturminneverdier blir ivaretatt. Det er viktig at lovforslaget gir insentiver til at de kirker som er av nasjonal verdi gis en prioritet ved avveining av hvilke kirker som skal opprettholde sin virksomhet. Dette bør sikres i lovteksten.

Riksantikvaren ser flere utfordringer som må utredes ytterligere:

Kirkegårdene, med sin sammenstilling av gravminner, og tidsdybden de representerer, har store kulturhistorisk verdi. Det er viktig å synliggjøre hvilke konsekvenser salg av kirker kan få for kirkegårder og gravminner. Offentlighetens muligheter til å besøke kirkegård, kirke, og oppleve verdifullt inventar er heller ikke tilstrekkelig belyst.

Et særlig vanskelig tema er om kirken ønsker å selge verdifullt interiør og kunstgjenstander og om det offentlige (f. eks. kommunen, offentlig finansiert museum) bør sikres muligheter til kjøp etter særlige regler. Fredning av kirke med interiør i slike saker kan også bli en aktuell problemstilling.

Kirkenes nære omgivelser

Departementet mener at kirkeloven § 21 om forbud mot bygging nærmere kirken enn 60 meter bør utgå.

Riksantikvaren vil understreke at kirkelovens § 21 har sin bakgrunn i at kirkebyggenes dominerende plassering i det norske kulturlandskapet, formidler den posisjon og betydning kirken historisk sett har hatt i samfunnet. Kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkestedene fra «innbygging», angår ikke bare Den norske kirke som trossamfunn eller lokalsamfunnet kirken ligger i, men er viktig for alle som ferdes i og skal oppleve det norske landskapet. En avstandsgrense for innbygging av kirker er et uttrykk for en statlig kulturpolitikk og -forståelse. Det handler bl.a. om vern og utvikling av steders karakter, historie og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press med et stadig økende fokus på utbygging, særlig i tettstedene.

Vi ser det som helt nødvendig at kirkestedene gis en særskilt beskyttelse i lovverket. Plan- og bygningsloven eller kulturminneloven kan være det mest hensiktsmessige verktøyet i denne sammenheng, men inntil en slik beskyttelse har fått en klar hjemmel der, må den nye trossamfunnsloven sikre kirkebyggene mot nærgående tiltak.

Til nå har biskopen vært delegert godkjenningsmyndighet for tiltak i kirkenes nære omgivelser. Riksantikvaren mener at den nye trossamfunnsloven må lovfeste at en slik godkjenningsmyndighet fortsatt skal ligge hos biskopene inntil tilsvarende beskyttelse av kirkestedene er sikret gjennom annet lovverk. Alternativet er at myndigheten gis til Riksantikvaren, og senere delegeres til fylkeskommunene, som allerede i dag har fått overført ansvaret for kirkenes omgivelser fra direktoratet.

Riksantikvaren har erfaring som vedtaksmyndighet for middelalderkirkenes omgivelser. Tiltak her skal etter kulturminneloven § 3 jf. § 8 vurderes ut fra deres potensial for å utilbørlig skjemme det automatisk fredete kulturminnet. Vår erfaring er at tiltak opp til 300 meter fra kirkebygget kan være egnet til å utilbørlig skjemme opplevelsen av kulturminnet. Dette tilsier at minimumsbeskyttelsessonen rundt kirkebygg ikke bør reduseres, inntil annet regelverk er etablert i plan- og bygningsloven eller kulturminneloven.

Riksantikvaren foreslår endog at minimumsgrensen bør økes til 100 meter. Som et absolutt minimum må dagens grense på 60 meter bli stående.

Kirkens organisering

Departementet ønsker en fortsatt lovregulering av soknet som den grunnleggende lokale enheten i Den norske kirke, men at Kirkemøtet skal fastsette kirkens øvrige organisering. Ordningen med fellesråd blir dermed ikke lenger lovfestet, men opp til Kirkemøtet å beholde eller endre.

Riksantikvaren ser det som helt avgjørende for ivaretagelsen av kirkebyggene og øvrige kirkelige kulturminner at drift og forvaltning av kirkebyggene ledes av en profesjonell instans som en lokal representant for soknene slik fellesrådene er i dag. At fellesrådenes dekningsområde samsvarer med kommunegrensene har gitt oversiktighet og en viktig lokal tilknytning mellom kirke og lokalsamfunn.

Det vil imidlertid etter vårt syn ikke være noe i veien for et interkommunalt samarbeid. I mange tilfeller med små kommuner bør det etableres. Riksantikvaren har erfart at svak profesjonalitet og fagkunnskap lokalt øker faren for at det utføres skadelige tiltak og ulovligheter på kulturminnene. Når profesjonaliteten øker, ser vi at kulturminneverdiene også blir bedre ivare tatt, og samarbeidet mellom ulike instanser bedres.

Riksantikvarens samarbeid med fellesrådene som tiltakshavere på lokalt nivå og biskopen som regional godkjenningsmyndighet (delegert fra departementet) og rådgiver viser at det er nødvendig og rasjonelt med en regional instans innenfor kirkens system som har hånd om kirkebyggsaker. Dette sikrer kunnskap og forenkler samarbeidet mellom kirken og andre regionale og nasjonale samfunnsaktører.

Kirkebyggenes store verdier stiller krav til ulike former for spesialkompetanse. Spesialkompetanse innen kulturminnevern, kirkekunst, kirken som liturgisk rom og annen kirkebyggpolicy bør finnes hos en nasjonal instans innenfor kirkens system som en støtte for både bispedømmekontorene og de lokale aktørene.

9.5 og ut kapittelet

Finansiering av den norske kirke

Høringsnotatet drøfter om det kommunale ansvaret for kirkebyggene bør føres videre, eller om den offentlige finansieringsoppgaven overfor landets kirkebygg, eventuelt avgrenset til de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene, bør overtas av staten.

I spørsmålet om helstatlig eller delt finansiering av Den norske kirkes oppgaver, har Riksantikvaren følgende synspunkter knyttet til ansvaret for kulturminneverdiene:

Kommunal finansiering understreker kirkebyggets rolle for lokalsamfunnet og fremstår som naturlig på denne bakgrunn. Den øker trolig også den lokalpolitiske interessen for kirkene og gir lokalsamfunnet en viss rettighet til bruken av kirkebyggene. Men erfaringen har vist at kommunalt ansvar for kirkebyggene har gitt store forskjeller i nivået på ivaretagelsen, som igjen har ført til betydelige tap av kulturminneverdier.

En statlig overtakelse av den offentlige finansieringen av Den norske kirke og dens kulturminneverdier vil kunne gi en større helhetstenkning og prioritering av tilskudd der behovene er størst. På den annen side vil finansieringen av kirkebygg og andre kirkelige kulturminneverdier måtte konkurrere med finansieringen av hele Den norske kirkes øvrige forpliktelser. I dette kan det ligge en fare for at ivaretagelse av bygningsmassen blir salderingspost når trykket øker på finansiering av andre deler av kirkens virksomhet.

Den forenklingen som departementet peker på at en helstatlig finansiering vil gi, vil indirekte kunne frigjøre ressurser til bedre ivaretagelse av bygningsmassen og andre kulturminneverdier. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til om dette er realistisk.

Demografiske endringer med tilflytting til byer og tettsteder og tynnere befolkningsgrunnlag i distriktskommunene tilsier at kommunale ressurser blir enda mer usikre enn før. Dette vil utvilsomt få betydning for kommunenes evne til å ivareta de kirkelige kulturminnene, hvilket er et argument for en helstatlig finansiering.

Riksantikvaren ser at begge finansieringsmodellene har sine fordeler og ulemper, og anser at det ikke er avgjørende for forvaltningen av kirkens kulturminneverdier hvilken modell som velges.

Vi vil likevel fremholde at staten må ta et større ansvar for ivaretagelsen av de kirkelige kulturminneverdiene, enten direkte eller via kirkens tildeling over statsbudsjettet.

Riksantikvaren vil påpeke at dersom det økonomiske ansvaret for kirkebyggenes drift og vedlikehold skal inngå i den statlige overføringen til Den norske kirke, er det vesentlig at midler knyttet til bygningstiltak øremerkes. Erfaring viser at offentlige midler som overføres til private uten klar øremerking, i varierende grad blir benyttet i tråd med forutsetningene for overføringen.

Riksantikvaren har lenge sett behov for en statlig finansiert innsats for de kulturhistorisk verdifulle kirkebygningene i Norge. Stortinget har også bedt regjeringen vurdere et eget bevaringsprogram for de mest verneverdige kirkene.

Ansvar for å bevare kirkenes kulturminneverdier er for stort til kun å ligge lokalt hos kirkeeierne og kommunene. Kommunenes evne og vilje til å prioritere vedlikehold og restaurering varierer. Årsakene til dette er flere, bl.a. endringer i bosetningsmønster, som har medført at noen kommuner kan ha mange kirker i forhold til dagens folketall og infrastruktur. Vi ser også at enkelte av de eldste kirkene kan fremstå som lite egnet for dagens menighetsliv, og at disse derfor taper prioritet til fordel for nyere kirker. En nødvendig større restaurering av en kirkebygning er svært kostbart. Kostnadene vil ofte reflektere de store kulturminneverdiene som kirkebygget representerer. I forbindelse med vedlikeholdstiltak, brannsikring osv. inne i kirkebyggene eller ute på gravplassen kan det også påløpe utgifter til sikring av de arkeologiske kulturminnene i grunnen.

I flere kommuner har vedlikeholdsetterslepet for kirkene blitt så stort at det virker uoverstigelig å snu utviklingen innenfor en trang kommuneøkonomi, til tross for at det eksisterer særskilte låneordninger for kirker.

Riksantikvaren leverte derfor 30.8.2016 et forslag til bevaringsprogram for kirkene, hvilket også er referert i høringsnotatets punkt 11.4.2 (se vedlegg 2). Riksantikvaren foreslo der at staten finansierer halvparten av programmets kostnader, mens den andre halvparten dekkes gjennom kommunal finansiering. Programmet går i korte trekk ut på følgende: Et istandsettingsprogram for kirker bygget frem til 1650 finansiert med årlige tilskudd på kr 100 millioner, supplert med en tilskuddsordning gjennom Kommunalkbanken for istandsetting av verneverdige kirker, med årlig ramme på kr 100 millioner. Riksantikvaren anbefaler dessuten innføring av en systematisk vedlikeholdstjeneste for alle kirker.

Riksantikvarens forslag til bevaringsprogram er basert på at kommunene har det økonomiske ansvaret for kirkebyggene. Dersom staten overtar kommunenes økonomiske ansvar for de nasjonalt viktigste kirkebyggene, vil et bevaringsprogram kunne tilpasses dette. Det vil da være aktuelt å se i retning av en finansieringsmodell som den man har i Sverige, omtalt i høringsnotatets punkt 11.5.

De finansieringsmodellene som her er nevnt for drift, vedlikehold og istandsetting av kirkebygg, vil innebære at kirkene – enten de er fredet eller ikke – vil være økonomisk dekket av egne særskilte ordninger. Med egne finansieringsordninger for kirkebyggene, vil nye kirkefredninger ikke belaste statsbudsjettets tilskuddspost til fredete bygninger og anlegg i privat eie.

KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATETS KAPITTEL 22 – GRAVPLASSENE

22.2.2.5

Kapittelet drøfter blant annet om forvaltningsansvaret for gravplassene bør endres. *Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at gjeldende ordning i hovedsak bør videreføres, dvs. at oppgaven med å forvalte gravplassene fortsatt bør ivaretas av Den norske kirke lokalt som lovens normalordning. Departementet mener imidlertid at det bør gis et tydeligere rettslig grunnlag for at kommunen kan overta drifts- og forvaltningsansvaret når kommunen ønsker det, og forholdene ligger til rette for det.* Departementet forslår endring i gravferdsloven § 23

Kulturminneloven gir begrensninger på graving og andre endringer på middelalderkirkegårdene, mens Kirkerundskrivet har gitt føringer for behandling av eldre gravminner. Det sistnevnte vil ikke lenger gjelde etter innføring av ny lov. Riksantikvaren vil

peke på behovet for en forsvarlig håndtering av gravplassenes kulturminneverdier som ikke er beskyttet av kulturminneloven.

Forvaltning av kirkebygg og menighetsarbeid innebærer ofte også tiltak på gravplass. Saker knyttet til belysning, oppvarming, sikringsanlegg, universell tilgjengelighet vil i mange tilfeller medføre endring både i og utenfor kirkebygningen. At forvaltning av gravplass og kirkebygg sorterer under samme instans kan derfor være praktisk.

22.3.4.1

Departementet går inn for at ansvaret som klageinstans og regional gravplassmyndighet overføres fra bispedømmerådet til fylkesmannen. Høringsnotatet tar ikke stilling til sentralisering av oppgavene til ett fylkesmannsembete, men ber om innspill på det.

Det er vesentlig at de instansene som får ansvaret for gravplassforvaltningen enten må kulturminnekompetanse, eller må knytte til seg slik kompetanse. Det er også vesentlig at det innføres forpliktende ordninger som sikrer at kulturminneforvaltningen blir involvert i slike saker.

Riksantikvaren vurderer at en overføring til kommunalt eller fylkesmannsnivå best vil ivareta dette.

REGIONREFORM

Riksantikvaren ser at dagens forvaltningssystem for kirkelige kulturminner til dels er svært komplisert, og at det med fordel kunne effektiviseres.

Kirkens egen forvaltning av kirkelige kulturminner må harmoniseres med kulturminneforvaltningen. Regionreformen legger til grunn at vedtak i størst mulig grad skal fattes på laveste folkevalgte nivå, og en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles mer nedenfra. Riksantikvaren har foreslått overfor Klima- og miljødepartementet en betydelig oppgaveoverføring til de nye regionene, hvor Riksantikvaren får mulighet for å rendyrke sin rolle som direktorat. Departementet vil ventelig om kort tid ta stilling til disse forslagene i en egen høring.

I vårt forslag til oppgaveoverføring er ikke forvaltning av kirkene omtalt. Vi har ønsket å avvente fastsettelsen av Den norske kirkes egen forvaltningsstruktur. Riksantikvaren ønsker en nær dialog med Den norske kirke og Kirkens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon om dette videre før direktoratet fremmer våre tilrådninger overfor Klima- og miljødepartementet..

OPPSUMMERENDE KOMMENTARER

Riksantikvaren mener at lovforslaget ikke gir tilfredsstillende juridisk eller økonomisk sikkerhet for at kirkenes nasjonale kulturminneverdier vil få et tilfredsstillende vern gjennom den nye tros- og livssynssamfunnsloven.

Det er vesentlig at det for ivaretagelsen av kirkebyggene og andre kirkelige kulturminner etableres en statlig finansiering spesielt for dette formålet, uavhengig av hvilken finansieringsmodell som ellers velges for Den norske kirke.

Riksantikvaren vurderer at vårt forslag om å frede kirker av nasjonal kulturminneverdi vil bidra til en tydeliggjøring av kirkens kulturhistoriske verdier, samtidig som disse verdiene derved vil bli forvaltet av en og samme myndighet; kulturminnemyndigheten, i samarbeid med kirke-eier eller dennes representant.

Vi forutsetter at det gode samarbeidet som er etablert mellom kulturminnemyndighetene og Den norske kirke vil fortsette også etter at forvaltningsreformen om bortfall av statskirkeordningen er iverksatt.

Riksantikvaren kan gjerne kontaktes dersom noe er uklart eller det er ønske om utdyping av våre kommentarer.

Vennlig hilsen

Jørn Holme

Hanna K. Geiran
avd. dir.

Vedlegg:

1. Forslag til endring av kulturminneloven. Riksantikvarens brev av 26.9.2016 til Klima- og miljødepartementet
2. Forslag til nytt bevaringsprogram for kirker. Riksantikvarens brev av 30.8.2016 til Klima- og miljødepartementet