



Innlandet
fylkeskommune

Kultur - Bygg og landskap

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP

0030 OSLO

Deres ref:
24/801

Vår ref:
2024/6826-2
Torill Skillingsaas Nygård

Dato:
08.03.2024

Høring - Utkast til forskrift om tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg

Viser til brev fra Barne- og familiedepartementet 21.02.2024 vedrørende høring av ny forskrift for tilskudd til kulturhistorisk verneverdige kirkebygg.

Etableringen av en eget, og betydelig, tilskuddordning for disse viktige byggene er en svært gledelig utvikling. Dette er viktige kulturhistoriske bygg, som har en stor symbolsk verdi for sine lokalsamfunn og besøkende. Det er både nødvendig og gledelig at kommunene får finansiell støtte til å ivareta sitt ansvar for byggene. Innlandet fylkeskommune støtter også tanken om at en innledende fase med istandsetting av kirkene til en bedre tilstandsgrad, følges opp med et generasjonsfond som sikrer det langsiktige vedlikeholdet. Dette er et fokus vi har savnet i andre tilskuddsordninger.

Vi vil imidlertid også innledningsvis gi uttrykk for vår bekymring for at den høye kommunale egenandelen det legges opp til i forslaget, vil medføre at vi ikke vil klare å oppnå de målsetninger som bevaringsstrategien for kulturhistoriske verdifulle kirkebygg legger opp til. Ordningen er foreløpig rigget på en måte som klart forfordeler store prosjekter som skal løfte hele kirkebygget. Vår vurdering er imidlertid at de fleste kommuner kun vil ha mulighet og muskler til å gjennomføre mindre tiltak, og heller løfte kirkens generelle tilstandsgrad over tid. De fleste prosjekter havner da innenfor et intervall som krever en egenandel vi ikke kan se for oss at mange kommuner vil kunne sette av ressurser til.

Fokuset på store prosjekt går igjen flere steder i forskriften. Prosjekter av en slik størrelse som vi mener det legges opp til her vil det kun være større entreprenører som kan ta på seg. Vi er derfor bekymret for om prosjektene skal klare å koble til seg riktig kompetanse innenfor de mange nødvendige små håndverksfagene som kreves i et kirkebygg. Bevaringsstrategien og tilskuddsordningen legger også opp til en ønsket lokal forankring, noe vi ikke kan se er fulgt opp i utformingen av forskriftsparagrafene. Det er vanskelig å se for seg hvordan vi skal sikre god nok kompetanse på lokal byggeskikk uten å koble på lokale håndverkere som i vår region ofte er knyttet til små og mellomstore bedrifter eller museer. Denne kompetansen vil være svært viktig for en god gjennomføring av prosjektene, og det er helt avgjørende at denne kompetansen bygges opp og videreutvikles lokalt hvis man skal få til et godt vedlikehold på lang sikt.

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

I Innlandet har vi over tid bygd opp en forvaltningsmodell *Innlandsmodellen i bygningsvern*, i tett samarbeid med utdanningsinstitusjoner og museene i Innlandet. Modellen tar utgangspunkt i at et samarbeid mellom de store, langsiktige og robuste institusjonene skal gjøre det enklest mulig å stå som eier av kulturhistorisk viktige bygg. Vi vil sterkt oppfordre til at departementet i utformingen av forskriften henter erfaringer fra dette arbeidet, som vi mener i større grad sikrer den lokale forankringen og den langsiktige forvaltningen av både byggene selv og den nødvendige kompetansen som kreves.

Både i bevaringsstrategien og utkast til forskrift savner vi også et fokus på materialkvalitet og materialtilgang. Dette er tema som det må jobbes systematisk med, både med tanke på kunnskapsbygging og forskning, men også opp mot næring- og eiersiden innenfor skogbruket for å sikre langsiktige løsninger som sikrer tilgang til kvalitetsvirke. Utviklingen mot en mindre tilgang på virke av riktig kvalitet er såpass dramatisk på lang sikt, at det krever strategisk bruk av virkemidler. Det er da synd at en ikke bruker denne anledningen til å initiere satsinger innenfor dette feltet.

I det følgende vil vi gå gjennom enkelte av forskriftens foreslåtte paragrafer:

§1-1 Mål og målgrupper

Innlandet fylkeskommune er usikre på om tilstandsgrad slik det er skissert her vil fungere som en god indikator på måloppnåelse. Erfaringene fra Riksantikvarens FRIP-program tilsier at det skal mye til for å endre en hoved-tilstandsgrad. Det vil si at man kan ha gjennomført en rekke gode og viktige tiltak på et bygg, uten at det vil være synlig som en endring av tilstandsgraden. Indikatoren slik den nå er skissert vil kun fange opp de aller største prosjektene, der kirkebygg som helhet er løftet opp i en ny tilstand. En stor andel godt arbeid vil derfor ikke være synlig.

Vi vil sterkt anbefale at man finner en måte å måle tilstandsgrad i de aktuelle prosjektene som gjennomføres. Det er her viktig at departementet henter erfaringer fra både stavkirke- og FRIP-programmene, hvor denne problematikken har vært kjent i lang tid. Vi ber også om at det presiseres hvilken NS som skal ligge til grunn for tilstandsvurderingene.

§ 1-3 Kirker som omfattes av denne forskriften

Vi vil oppfordre til at musealt eide kirker som ikke nødvendigvis er listeført eller fredet inkluderes som mulige tilskuddsmottakere.

§ 2-1 Innledende bestemmelser

Oppfordringen til å inkludere aktiviteter innenfor innsatsområde 2, 3 og 4 er god og viktig. Men gitt hvor viktig innsatsområde 2 vil være for muligheten til å ha kapasitet i markedet til å gjennomføre prosjektene, mener vi departementet bør vurdere om det skal være krav til å inkludere dette innsatsområdet, i alle fall i større prosjekter (f.eks. prosjekter i kategoriene over 10 mill).

Vi vil også be departementet vurdere å innlemme krav til forskning, dokumentasjon og arkivering, slik at vi sikrer overføringsverdi og læring fra prosjekt til prosjekt. Det er viktig at dette sikres kontinuerlig gjennom prosjektet, og ikke kommer som et etterarbeid etter avsluttet arbeid. Vi oppfordrer til å innhente erfaringer fra særlig middelalderbygg- og stavkirkeprogrammet, slik at en unngår lignende utfordringer knyttet til manglende dokumentasjon og overføring av kunnskap fra prosjekt til prosjekt.

§ 2-2 Tilskudd til bevaring (istandsetting, sikring og konservering) – innsatsområde 1

Gjennomgående under både innsatsområde 1, og i hele forskriften, legger begrepsbruken opp til store og komplekse prosjekter som løfter hele kirkebygget. Dette er ambisiøst, og kanskje ikke realistisk med tanke på kapasitet, ressurser, håndverkertilgang og materialtilgang. Etter vår vurdering vil et stort omfang av istandsettingsprosjektene være

mindre og mer konkret rettet mot bygningselementer. Dette bør gjenspeiles konkret i både bestemmelser og gjennom begrepsbruken.

Under avsnitt tre bør det presiseres at dette også kan omfatte utfordringer med grunnforhold.

Når det gjelder ENØK-tiltak er dette et viktig ledd i å kanskje øke bruken av bygget. Vi vil likevel oppfordre til at tilskudd til denne type tiltak avventes til det foreligger bedre forskning og dokumentasjon på hvilke ENØK-tiltak som fungerer og hvilke konsekvenser de vil ha for bygningen. I første rekke burde kanskje denne typen tiltak falle inn under innsatsområde 2, ellers bør det stilles krav om at prosjektet skal inkludere kompetanse-/kunnskapshevende tiltak.

Vi mener det er positivt at det stilles krav til forprosjekt, men vi mener det bør presiseres bedre hva forprosjektet skal inneholde. Det er viktig at bestemmelsene sikrer at forprosjektet omfatter alle relevante fag i et kommende hovedprosjekt.

Til sist etterlyser vi under dette punktet krav til kompetanse hos de som gjennomfører både for- og hovedprosjekt.

§ 2-3 Tilskudd til kunnskap og kompetanse – innsatsområde 2

Bestemmelser knyttet til hvorvidt et prosjekt kan eller bør omfatte kompetansehevende tiltak er ikke entydige gjennom forskriften. Under dette punktet tilsier formuleringen at prosjekter *kan* omfatte slike tiltak, mens formuleringen under § 2-1 avsnitt 4 tilsier at prosjekter *bør* omfatte dem.

Bestemmelser sett sammen med fordelingsnøkklene senere i forskriften tilsier i tillegg at kommunene vil ha lite insentiver for å inkludere kompetansehevende tiltak. Slik det foreligger nå vil det utelukkende gjøre prosjektene mer kostbare, og så lenge det ikke foreligger krav til at prosjektene må omfatte dette er vi bekymret for graden av kompetansebygging i prosjektene totalt. Vi vil be departementet vurdere en løsning hvor for eksempel inkludering av innsatsområde 2 i prosjektet påvirker fordelingsnøkkelene positivt.

Vi mener også det er viktig at forskriften presiserer et krav om at store selskap leier inn små bedrifter, slik at riktig kompetanse sikres. Det er viktig at kravene sikrer at ikke nødvendig kompetanse utelukkes fra anbudsrunder. Av samme grunn bør det også vurderes om håndverkere kan prekvalifiseres i lister geografisk.

I bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg kommer en målsetning om lokal forankring til uttrykk. Denne forankringen er det vanskelig å finne igjen i forskrifts-forslaget. En lokal forankring er etter vår vurdering essensiell, både for å sikre eierskap til kirkebygget, vilje og kompetanse til å følge opp istandsettingen med vedlikehold, og ikke minst for å sikre den kunnskapen til lokal byggeskikk som ligger hos lokale tradisjonshåndverkere.

Gjennom mange år har Oppland, og senere Innlandet fylkeskommune hatt gode erfaringer med å fokusere på langsiktige og robuste utdanningsløp, fremfor korte kurs knyttet til enkeltprosjekt. Ved å knytte kompetansebygging til eksisterende utdanningsinstitusjoner gjennom oppbygging av en bredde av studieløp og nok studieplasser, sikrer man kvalitet og langsiktighet, samtidig som studentene får dokumenterte kvalifikasjoner. For å bygge opp det volumet av håndverkere med den kompetansen vi trenger, er vi helt avhengige av de store utdanningsinstitusjonene. For disse vil det være helt essensielt med en forutsigbar finansiering, slik at man kan rekruttere lærerkrefter over flere år. Bevilgningene må være av en slik størrelse at studieløpene er sikret for å minst kunne kjøre ett kull studenter/elever fra start til slutt. Forslaget til forskrift er etter vår vurdering ikke tydelig nok rettet mot de store satsingene man trenger, og vi er bekymret for at utdanningsinstitusjonene vil oppleve usikkerheten som for stor til å få på plass nødvendige satsinger.

På samme måte er det avgjørende at det bygges kapasitet og kompetanse i rådgiversegmentet. Her har vi gode erfaringer med samarbeidet med museene i Innlandet. De regionale og lokale rådgivernes rolle i en forvaltningsmodell som for kirkenes del står uten regionale og lokale forvaltningsledd på kulturminnesiden, kan ikke understrekes nok. Det bør etter vår vurdering presiseres og oppfordres til tiltak som bygger opp under dette leddet.

Vi vil anbefale at store utdanningsinstitusjoner og museer prioriteres i en innledende fase, slik at disse får bygget opp de gode studieløpene og den kompetansen vi er avhengige av i de kommende prosjektene. Utdanningsinstitusjoner, museer og bygningsvernssenter vil være svært essensielle samarbeidspartnere for å nå målsetningene med tilskuddsordningen, og de bør nevnes spesifikt som målgruppe.

I den samme innledende fasen er det også viktig at det fokuseres på kompetanseheving i de administrative leddene i kommunen, hos eiendom, byggesak, kirkeverge og fellesråd. Kompetansen her må sikres i god tid før planlegging av prosjekter kommer for langt.

§ 2-4 og 2-5 Innsatsområde 3 og 4

Det er positivt at det legges opp til mulighet for å rette prosjekter inn mot disse temaene, og vi vurderer det som ryddig at slike tiltak knyttes opp mot konkrete istandsettingsprosjekter under innsatsområde 1. Som vi vil komme tilbake til under § 4-4 er vi imidlertid bekymret for at forventningen til høy egenandel fra kommunens side, gir lite insentiv til å inkludere disse aspektene i prosjektene. Opplevelse, formidling, engasjement og deltagelse er helt avgjørende for å sikre lokal forankring og lokalt eierskap til både prosjektene og kirkebygget. Og er derfor viktige for å sikre den videre lokale prioriteringen og kompetansen som skal til å få god forvaltning, drift og vedlikehold.

§ 3-1 Hvem kan søke om tilskudd

I Innlandet har museene en helt avgjørende rolle innen kompetanse og kunnskapsutvikling, både gjennom sine håndverkere og rådgivere. På sikt jobber vi mot at de skal få en enda større rolle innenfor kompetansebygging/forvaltning innen tradisjonshåndverk. Vi vurderer det derfor som naturlig at de spesifikt nevnes som målgruppe innenfor innsatsområde 2.

§ 3-2 Utlysning av tilskudd innenfor innsatsområde 1

Kriteriene for hvilke prosjekter som skal prioriteres virker svært upresise. Er det kun kirker som inviteres til å søke som er aktuelle, eller er det i tillegg mulig å søke uoppfordret? Hvis det er slik at kirkeene kun skal kunne søke på oppfordring, vil det sette svært høye krav til at de som fordeler til enhver tid sitter med solide kunnskapsgrunnlag om tilstand, kapasitet i markedet og tilgang til håndverkere. Dette er kunnskap vi mener det vil være utfordrende å sitte med på et nasjonalt nivå, og vil være avhengig av tett kontakt med de ulike regionene. Risikoen virker høy for at man ikke vil ha god nok oversikt til å kunne finne de viktigste, beste og «gryteklare» prosjektene.

Prioriteringsgrunnlaget skal baseres på gjennomførte tilstandsanalyser. Det er imidlertid ikke presisert krav til tilstandsanalysene, og de vil dermed kunne ha varierende kvalitet og nivå.

§ 3-3 Utlysning av tilskudd innenfor innsatsområde 2, 3 og 4

For å oppnå gode effekter av langsiktige kunnskaps- og kompetanseløft er det viktig med en stabil og forutsigbar tilskuddsforvaltning innenfor innsatsområde 2. Tilskudd bør enten være av en slik størrelse at det kan finansiere løp over flere år, evt. at man her operer med tilsagn for etterfølgende år.

§ 3-4 Søknadsfrist

Forslaget legger opp til at søknadsfristen for hvert enkelt år skal fastsettes av tilskuddsforvalter. Det er usikkert om man her mener at tilskuddsforvalter skal kunne

fastsette dette løpende for hvert enkelt år, eller om det er et punkt departementet tenker ikke trenger å forskriftsfeste. Med tanke på forutsigbarhet for næringen vil vi anbefale at påfølgende års tilskudd senest tildeles ved slutten av et kalenderår. Det er svært viktig at fristen, og dermed tildelingen, skjer på et tidspunkt som gjør det mulig å planlegge neste års sesong i god tid.

§ 3-5 Krav til søknaden – Innsatsområde 1

Lest sammen med bevaringsstrategiene tolker vi føringene dithen at kirker som har planer for en ny eller økt bruk, vil bli prioritert. Vi vil understreke at det bør være tilstrekkelig at kirken brukes til det den var bygd for, og at det vil få uheldige ringvirkninger for kirkebygg i distriktene om bruksperspektivet blir vektlagt for tungt. Det vil utelukke mange små lokalsamfunn som ikke har de store mulighetene for å øke aktiviteten i kirkene utover det som har vært kirkens opprinnelige formål. Det er svært synd om kirkebygg i små kommuner blir stående til forfall bare fordi det er få brukere.

Forskriften legger generelt opp til en favorisering av store prosjekter, og store kommuner, hvor det er lettere å tenke annen bruk.

Generelt er det mye under denne paragrafen som vi tenker ikke hører hjemme i en forskrift. Krav til innhold i en søknad skal være tydelig formidlet, men trenger ikke forskriftsfestes. Hvis det likevel skal inkluderes har vi følgende merknader:

g) plan for formidling: dette er en kan-krav lenger oppe i forskriften. Her er det formulert som krav.

i) Dokumentasjon på fastsatte kvalifikasjonskrav - dette er ikke fastsatt noe sted etter hva vi kan se. Hvis dette skal være et krav må det klart fremgå hvilken kompetanse man krever.

For store prosjekter kan det være fornuftig å sette krav om lærlinger. Men små bedrifter med nødvendig spesialkompetanse har ikke lærlinger, og har lite mulighet til å ta på seg dette. Hvis dette skal være et krav til alle må det følge opp med finansiering og oppfølging.

j) Krav til godkjenninger. Det er for tidlig å søke om godkjenninger etter kulturminneloven i det du søker om tilskudd. Det må så klart gjøres en vurdering av lovlighet i behandlingen av søknaden, men det vil være svært utfordrende for forvaltningen å skulle gi nødvendige godkjenninger så tidlig i prosessen. Listen med aktuelle er lovverk er heller ikke utfyllende, og bør kanskje ikke inkluderes.

Generelt er det viktig at man gjennom disse kravene sikrer at mindre aktører også kommer i betraktning, ikke bare store entreprenører.

§ 3-7 Søkers ansvar

Dette vurderer vi som unødvendig å forskriftsfestes. Dette kan f.eks. settes som vilkår i tildelingen.

§ 4-1 Innledende bestemmelser om prioritering mellom bevaringsprogrammene

Vi vurderer det som unødvendig å nedfelle prioriteringer frem mot 2030 i forskrift. Denne typen føringer kan fastsettes i andre styringsdokumenter. Forskriften vil ha en levetid som går langt utover dette tidsperspektivet og paragrafen vil dermed raskt bli irrelevant.

§ 4-4 Størrelsen på tilskuddet – Innsatsområde 1

Forslaget til fordelingsnøkkel er generelt svært utførende, og vi er bekymret for om dette vil fungere som det ønskede insentivet til det løftet for kirkebyggene som tilskuddsordningens

formål legger opp til. Sammen med resten av forskriften mener vi fordelingsnøkkelen forfordeler store prosjekter, og dermed store robuste kommuner, og store entreprenører. For svært mange kommuner er det mer realistisk å se for seg at en planlegger en rekke med mindre tiltak over lengre tid, enn at en setter i gang store helhetlige istandsettingsprosjekter for hele kirkebygget. Svært mange prosjekt vil derfor falle inn i intervallet 0-10 mill. kroner. Dette er tiltak som kunne vært positive utgangspunkt for fremtidige prosjekter. Med et krav til 75% kommunal andel ser vi det som sannsynlig at svært mange kommuner ikke kan se seg råd til å sette i gang nødvendige tiltak.

Vi ser også at det legges opp til en mulighet for å kunne inkludere dugnadsarbeid som egenandel. Vi minner imidlertid om at svært mye av arbeidet på disse byggene vil kreve en kompetanse som gjør at det er begrenset hvor mye arbeid som kan gjennomføres på dugnad.

Vi har forståelse for ønsket om at kommunene fortsatt skal ha et betydelig ansvar for kirkebyggene. Det er likevel viktig å ha et realistisk bilde av kommunenes faktiske økonomiske mulighetsrom. En egenandel på 75% vil langt overgå forventningene kulturminneforvaltningen stiller i andre tilskuddsordninger. Og selv om mottaker her i de fleste prosjekter vil være det offentlige, mener vi det likevel vil være riktig å gi kommunene mulighet til en større andel. Det kan også være fornuftig, som innenfor post 71 for freda bygg og anlegg i privat eie, at det legges opp til en mulighet for tilskuddsforvalter å utøve et visst skjønn i vurderingen av tilskuddets størrelse.

§ 4-5 Størrelsen på tilskuddsordningen – Innsatsområde 2-4

Så lenge inkludering av innsatsområde 2-4 er valgfritt (kan-formulering), vil en så lav finansierungsgrad som er foreslått i liten grad fungere som et godt insentiv for å planlegge prosjekter innenfor disse innsatsområder. For kommunene, som i mange tilfeller kun vil være ute etter gjennomføring av konkrete istandsettingstiltak, finnes det ingen grunn ut over det rent idealistiske til å sette i gang tiltak innenfor disse temaene. For utdanningsinstitusjoner, museer o.l. instanser som kan være interesserte er også andel alt for lav til at dette skal fungere som et godt insentiv.

En betydelig satsing innenfor særlig innsatsområde 2 er helt avgjørende for at denne store satsingen rettet mot kirkebygg skal lykkes. Prosjektene innenfor innsatsområde 3-4 er på samme måte avgjørende for å sikre den lokale forankringen og eierskapet som skal til for å sikre at videre vedlikehold blir prioritert lokalt i fremtidige kommunebudsjetter.

Fordelingsnøkkel på innsatsområde 2-4 bør være høyere i kommunens fordel for å sikre en lokal forankring -sikrer videre vedlikehold og engasjement til videre prioritering i fremtidige budsjetter. Gjennom en rekke andre satsinger ser vi at involvering av f.eks. skoler (som ofte vil være målgruppe for tiltak her) er svært kostbart for kommunene, og at dette er vanskelig å prioritere innenfor stramme kommuneøkonomier.

Vi vil sterkt oppfordre departementet til å revurdere tilskuddsandelen til et nivå som faktisk vil fungere som det insentivet til et løft for kirkebyggene vi ønsker at dette skal være.

Med vennlig hilsen

Torill Skillingsaas Nygård
Seksjonssjef Bygg og landskap
Innlandet fylkeskommune