



Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker

Rapport 2.2

Fra: Riksantikvaren

Til: Barne- og familiedepartementet, Klima- og miljødepartementet

Dato: 15.12.2022

Samarbeidsparter: Riksantikvaren, Kirkerådet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter

Plan og modell for prioriteringer

Innhold

Plan og modell for prioriteringer	1
1. Innledning.....	3
1.2 Sammendrag.....	3
2. Definisjon av begreper	4
3. Problemstillinger	5
4. Rammebetingelser: markedets kapasitet og forvaltningens ressurser.....	5
5. Forslag til en overordnet plan for prioritering.....	6
5.1 Prioritering trinn 1.....	7
5.2 Forprosjektet.....	8
5.3 Prioritering trinn 2	9
6. Kriterier til en modell for prioritering av tilskudd til kirkene	9
6.1 Kriterier prioritering 1 – til forprosjekt.....	9
6.2 Krav til innhold i forprosjektet	10
6.3 Kriterier prioritering 2 – hovedprosjekter	11
6.4 Prioritering i programmets oppstartsfasen og i et lengre perspektiv	11
7. BKVKs bidrag til å realisere nasjonale mål innenfor både kulturmiljøfeltet og kirkefeltet	12
7.1 Middelalderkirker i stein istandsatt innen 2030.....	12
7.2 Nasjonale mål på kulturmiljøfeltet.....	12
7.3 Kirkens kulturarvsstrategi/Dnks interesser.....	12
8. Konklusjon med anbefalinger.....	13

1. Innledning

Plan og modell for prioritering som presenteres i denne rapporten baserer seg på rammene som er gitt i rapporten «Bevaringsprogram for kulturhistorisk viktige kirkebygg - anbefaling for innretning av bevaringsarbeidet» (rapport 1.5). Rapport 1.5 foreslår en innretning med én overordnet tematisk bevaringsstrategi i kombinasjon med tre underliggende bevaringsprogrammer, etter kirkenes ulike byggeperioder. Det anbefales at programmet for middelalderkirker frem til 1537 har høyest prioritet frem til 2030. Prioriteringer ut ifra behov i de enkelte programmene kan bidra til kapasitets- og kompetanseoppbygging, og optimal utnyttelse av de nødvendige håndverksfaglige miljøene.

Målet er at den tematiske bevaringsstrategien skal dekke alle fredete og verneverdige kirker. Prinsipielt bør kirker med en kombinasjon av særlig høy kulturhistorisk verdi og stor risiko for desimering eller tap av verdier prioriteres først.

Bakgrunnen for bevaringsstrategien er at staten vil bidra til å redusere det store etterslepet av vedlikehold av kirkene, slik at de får et stabilt vedlikeholds- og sikringsnivå. Samtidig skal bevaringsstrategien ikke overta kommunenes økonomiske ansvar for vedlikehold av kirkene. For å oppnå målet brukes fire innsatsområder, som på et overordnet nivå angir hvilke områder som prioriteres i de tre bevaringsprogrammene, som nærmere anbefalt i rapport 1.5.

1.2 Sammendrag

Oppdragsbrevet fra Barne- og familiedepartementet (BFD) understreker følgende angående «prioritering av istandsettingstiltak»: Meld. St. 29 (2018-2019) og Prop. 144L (2020-2021) gjør det klart at nasjonale bevaringsprogram ikke bør utformes som generelle statlige støtteordninger der tilskudd utelukkende tildeles etter søknad fra den enkelte kommunen eller kirkeeieren.

Planen og modellen for prioritering av kirker som foreslås i denne rapporten svarer på denne føringen ved å kombinere nasjonal, faglig begrunnet prioritering med lokal forankring. Det legges opp til et tett samspill mellom nasjonalt og lokalt nivå. Overordnet plan for prioritering bygges rundt to hovedgrep:

- Det stilles krav om obligatorisk forprosjekt for alle prosjekter som grunnlag for tildeling av midler til gjennomføring av tiltakene
- En prioritering av kirkebygg i to trinn: en prioritering før forprosjektene settes i gang, og en ny prioritering etter at forprosjektene er gjennomført.

Formålet med det første prioriteringstrinnet er primært en faglig basert avveining av kirkenes kulturminneverdi opp mot sårbarhet for forfall, for å sikre at de mest verdifulle og/eller mest sårbare kirkene settes i stand først. Den formelle prioriteringsbeslutningen tas av et programstyre. Kirkene sluses inn i programmet i mindre «puljer» som er tilpasset kapasiteten i forvaltning og marked. Det bevilges i første omgang midler til forprosjekt. Forprosjektene bør finansieres fullt ut av statlige midler gjennom bevaringsprogrammet. Den grundige vurderingen av kulturminneverdier som ligger til grunn for den innledende prioriteringen vil følge prosjektet hele veien og være et verdifullt grunnlag også for senere vurderinger og vedtak, f.eks. om endringer ut over vanlig vedlikehold.

Prioritering i trinn to forberedes av administrasjonen/sekretariatet og vedtas av programstyret etter at et forprosjekt er gjennomført og kan benyttes som beslutningsgrunnlag. Denne prioriteringen er knyttet opp mot tildeling av midler for å gjennomføre hovedprosjektet. I tillegg til en faglig kontroll av de innkommende forprosjektene skal prioritering på trinn to sikre at programmets midler disponeres

godt og forutsigbart. Prioritering på trinn to kan beskrives som porteføljestyring. Kriteriene for prioritering på trinn to vil omfatte flere aspekter, herunder mer spesifikke hensyn til regional markedskapasitet.

Forprosjektet gjennomføres i regi av den lokale kirkeeieren etter sentral utvelgelse, og bør finansieres av statlige midler gjennom bevaringsprogrammet. Hensikten med et obligatorisk forprosjekt for alle kirker som inkluderes i bevaringsprogrammene, er å sikre en gjennomgående høy faglig standard på planlegging og gjennomføring av istandsettingen. Fysiske forundersøkelser og grundige tilstandsvurderinger skal inngå i forprosjektet. Det er i prosjektfasen kirkeeier og menighet i dialog med programorganisasjonen har muligheten å tenke strategisk og foreta bevisste retningsvalg for å sikre kirkebyggets fremtid både som en ressurs for lokalmiljøet og som et nasjonalt kulturminne. Forprosjektet bør brukes til å jobbe frem et mest mulig omfattende bilde av kirkens behov og forslag til strategiske satsninger med tanke på fremtidig bruk, bærekraft, klimatilpasning og tilgjengelighet. Selv om man vil måtte avgrense hvilke deler av prosjektet som kan motta tilskudd, vil det kunne virke som en katalysator for tilgrensende tiltak og for mobilisering av andre finansieringskilder.

Det forventes at prosjektene som inkluderes i bevaringsprogrammene, gjennom systematisk arbeid med forprosjektene, vil frembringe mye ny og verdifull kunnskap om kirkebyggene. Det vil være nødvendig for å gjennomføre istandsettingsprosjekter, men også kunne danne grunnlaget for senere utvidet forskning, formidling og tilgjengeliggjøring av kulturarven.

Modellen for prioritering og prioriteringskriteriene og krav til forprosjektet utdypes i avsnitt 4 og 5 i denne rapporten. Fordeler og ulemper med modellen diskuteres i avsnitt 7.

I anbefalingen for innretning av bevaringsprogram (rapport 1.5) oppsummeres funnene i øvrige rapporter, og det anbefales en «samarbeidsmodell» som i stor grad bygger på modellen for prioritering som er beskrevet i denne rapporten.

2. Definisjon av begreper

Prioritering av kirker: Det legges til grunn at alle kulturhistorisk verdifulle kirker, det vil si fredete og listeførte, er kvalifisert til å bli inkludert i programmet, jf. Barne- og familiedepartementets oppdragsbrev av 20. desember 2021. Begrepet prioritering betegner beslutningsprosessen som fastlegger i hvilken rekkefølge kirkene får tildelt midler.

Prosjekt: Ifølge Store norske leksikon er «*Et prosjekt ... et tiltak som har et avgrenset omfang, og gjennomføres én gang for å nå et gitt mål innenfor en gitt tids- og ressursramme*».

Digitaliseringsdirektoratet bruker en tilsvarende, noe mer detaljert definisjon.

I denne rapporten brukes begrepet «prosjekt» om summen av tiltak på én kirke som behandles under ett i programmet og som får tildelt én økonomisk ramme. Det kan være flere adskilte prosjekter som gjennomføres etter hverandre på en og samme kirke.

Forprosjekt: Forprosjekt beskriver her den innledende prosjektfasen der man utarbeider et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag både for tildeling av midler til å gjennomføre prosjektet og for søknadsbehandling hos involverte myndigheter. Ordet forprosjekt kan også betegne resultatet av utredningene og prosjekteringen i prosjektets tidlige fase, som typisk foreligger som en eller flere rapporter med tegningsvedlegg og kostnadsberegninger.

Det legges til grunn en vesentlig forenklet prosjektmodell for tidligfasen, sammenliknet med «Statens prosjektmodell». Enkeltprosjektene i programmet vil som regel ligge langt under en investeringskostnad på 300 mill. kroner, som er terskelverdien for statens prosjektmodell.

Fagråd: For å kunne gjøre en prioritering på nasjonalt nivå foreslås det å opprette et fagråd. Fagrådet er en tverrfaglig arbeidsgruppe som innstiller prosjekter til de tre kirkebevaringsprogrammene. Den faglige kompetansen fagrådet representerer er nødvendig for å gjøre en prioritering knyttet til kirkenes kulturminneverdi og sårbarhet.

Programorganisasjon: Begrepet brukes som en samlebetegnelse for hele organisasjonen som skal bygges opp på nasjonalt nivå for å jobbe med den tematiske bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker og de underliggende bevaringsprogrammer. Når det gjelder prioriteringen, som er tema i denne rapporten, er det tre enheter i programorganisasjonen som foreslås som sentrale instanser: fagrådet, administrasjonen/sekretariatet og programstyret. Fagrådet bidrar med sin fagkompetanse til prioritering trinn 1, sekretariatet står for prioritering trinn 2 med hovedfokus på økonomistyring.

3. Problemstillinger

Plan og modell for prioritering av kirker tar utgangspunkt i en tematisk bevaringsstrategi med tre underliggende bevaringsprogrammer, som er beskrevet i rapport 1.5 «Bevaringsprogram for kulturhistorisk viktige kirkebygg - anbefaling for innretning av bevaringsarbeidet».

Det overordnede strategiske målet er å sette i stand alle fredete og listeførte kirker og etablere et godt og stabilt vedlikeholds nivå for disse. Gjennomføringen krever en prinsipiell prioritering, Kirkene som bør tas først er de med høyest verneverdi, kombinert med størst risiko for reduksjon eller tap av verdiene.. Denne prioriteringen veies opp mot nivå og utvikling i markedet for tradisjonshåndverk og spesialisert rådgivningskompetanse.

Bruken av tre programmer som bygger på kirkens alder, og følgelig byggeteknikk, fordeler presset på enkelte kompetanser og prisnivå, samtidig som det gjør det enklere å prioritere ut fra verdi og risiko, fremfor bare alder.

4. Rammebetingelser: markedets kapasitet og forvaltningens ressurser

I alle prosjekter av denne type må man ha toleranse for avvik mellom forhåndsregninger og virkelighet. Det er viktig å være realistisk i forhold til kunnskapsgrunlaget bak rammebetingelsene.

Undersøkelsen om rammebetingelser i fase 1 ble gjort med fire ulike økonomiske nivåer: 50, 100, 300 og 600 millioner kroner årlig.

Rapporten om markedets kapasitet anslår volumet på dagens marked for istandsetting av samtlige fredete og verneverdige bygninger til ca. 1 milliard kroner årlig. Spørreundersøkelser hos kirkelige felleståd og fylkeskommuner viser på sin side at markedet for håndverkere med kompetanse i tradisjonelle håndverkerfag allerede er presset. Ved å dele bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker inn i tre bevaringsprogrammer, fordeles også behovet for håndverkere på flere profesjonsgrupper, noe som igjen minsker presset på den enkelte gruppe. Man regner

da med at det kan være mulig at det nåværende markedet kan dekke nivå 2, dvs. 100 millioner.

En så stor satsning som bevaringsprogrammene innebærer, vil øke behov for en del smalere håndverkergrupper og spesialfag. Ved å trappe opp programmene gradvis, for så å holde dem på et stabilt nivå over tid, vil aktuelle bedrifter få tid til å utdanne nye lærlinger og øke sin kapasitet. Det samme gjelder for rådgivere med spesialkompetanse innen kulturminnefag og bygningsvern. Programmene vil generere et økt behov for for eksempel eksperter som kan utføre tilstandsundersøkelser, konservatorer og restaureringsarkitekter.

Av rapporten om forvaltningens kapasitet fremgår det at de ulike kirkelige og antikvariske instansene vurderer at første nivå kan gjennomføres med dagens bemanning, mens nivå to krever økt bemanning i de fleste instanser. De to høyeste nivåene, 300 og 600 millioner kroner årlig, har foreløpig ingen instans kunnet estimere.

Gjennom en gradvis opptrapping av bevaringsprogrammene, vil man se hvordan markedet reagerer og i hvilken grad det er mulig å øke pengestrømmen inn i programmet uten at det får negative konsekvenser for prisnivå og tilgjengelig kompetanse.

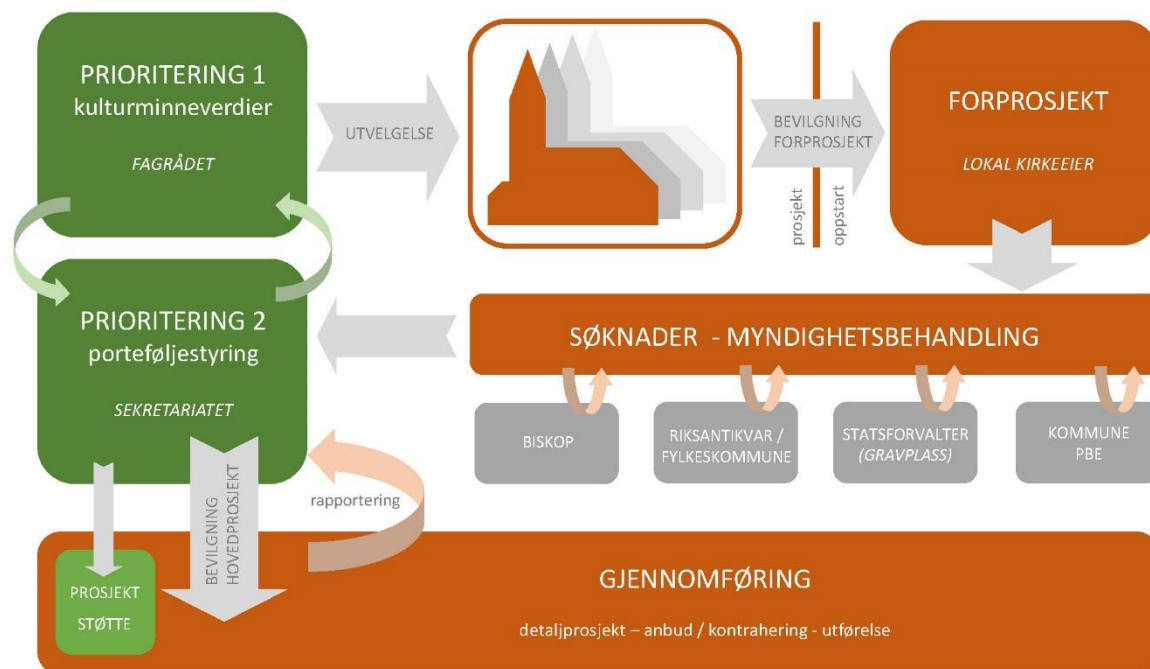
5. Forslag til en overordnet plan for prioritering

Som sentrale hovedgrep i en overordnet plan for prioritering foreslås det følgende:

- Det stilles krav om obligatorisk forprosjekt for alle prosjekter som grunnlag for tildeling av midler til gjennomføring av tiltakene
- En prioritering av kirkebygg i to trinn: en prioritering før forprosjektene settes i gang, og en ny prioritering etter at forprosjektene er gjennomført.

Saksflyten i programmet vises skjematisk i figur 1 nedenfor. Planen legger opp til et tett samspill mellom nasjonalt og lokalt nivå. Den ivaretar et nasjonalt ansvar for å prioritere samtidig som den lokale eieren engasjeres og ansvarliggjøres.

KIRKEBEVARINGSPROGRAM – prinsipp saksflyt



Figur 1: Figuren viser saksflyten i programmet. Et utvalg kirker får tilskudd til forprosjekt. Kirkeeier gjennomfører forprosjektet som skal frambringe nødvendig kunnskapsgrunnlag for å beskrive tiltak, kompetansebehov og kostnadsrammer. Dette danner grunnlag for prosjektbeskrivelse med rammesøknader som går tilbake til programorganisasjonen. Selve prosjektet gjennomføres i trinn 2 når finansiering, nødvendig kompetanse og tillatelser er på plass, og kirkeeier som byggherre er klar for gjennomføring. De grønne boksene viser funksjoner som ivaretas sentralt av programorganisasjonen, de oransje boksene representerer de aktivitetene den lokale kirkeeieren har ansvar for.

5.1 Prioritering trinn 1

Formålet med det første prioriteringstrinnet er primært å veie kirkenes kulturminneverdi opp mot sårbarhet for forfall, på et faglig grunnlag.

I tillegg skal prioritering 1 se til:

- å styre mengden og omfang av aktuelle prosjekter inn i programmet
- å sikre at oppdrag spres over flere segmenter av markedet for tradisjonshåndverk
- å oppnå størst mulig grad av synergier mellom prosjekter med felles problemstillinger

Fagrådet utarbeider en innstilling til en prioriteringsliste til fastsatte frister, for eksempel to ganger i året. Programstyret beslutter hvilke kirker som prioriteres med utgangspunkt i en faglig innstilling. Det fastsettes hvilke grupper av kirker innenfor de tre foreslåtte bevaringsprogrammene, middelalderkirker frem til 1537, automatisk fredete og listeførte kirker 1537 – 1850 og kirker etter 1850, som skal prioriteres i en definert periode. Prosjekter som faller i de aktuelle gruppene oppfordres til å melde seg på programmet. Denne første prioriteringen er «inngangen» til kirkebevaringsprogrammene, og det bevilges i første omgang midler til et forprosjekt.

Kirkeeiere skal aktivt søke om/melde på sine respektive prosjekter og synliggjøre lokalt og kommunalt engasjement for prosjektet i søknaden. I utgangspunktet skal et prosjekt være istandsetting av én kirke og omfatte alle denne kirkens behov, både bygningskropp, sikring og interiør. Store, omfattende prosjekter kan av praktiske hensyn deles opp i delprosjekter. Det må derfor være mulig å søke om tilskudd til ulike prosjekter i én kirke i flere omganger.

I hver prioriteringsrunde skal det være avsatt en kvote forbeholdt kirker i for eksempel ROBEK-kommuner som ikke har tilstrekkelige ressurser til å utarbeide prosjektgrunnlag og til å stå for gjennomføringen av en kirkerehabilitering, og som derfor ville avstått fra å søke om opptak i programmet. Overfor denne gruppen av prosjekter vil den nasjonale programorganisasjonen innta en mer aktiv, oppsøkende og støttende rolle. Som en referanse vises det til forskrift om tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner. Her er det etablert en tilskuddsordning som åpner for at den lokale egenandelen kan reduseres dersom det foreligger «særlige grunner» for det.

Den første prioriteringen innebærer i all hovedsak faglige vurderinger av aktuelle kirkers kulturhistoriske verdi i et nasjonalt og regionalt perspektiv, bygningsteknisk tilstand, og ev. kritisk behov for å stoppe akselererende forfall. Kunnskapsgrunnlag for prioriteringen i første runde er samlet, erfaringsbasert kompetanse i programsekretariatet mv., Riksantikvarens arkiv og bibliotek, kirkebyggdatabasen og tilgjengelig bildemateriale og data fra KAs fireårige kirkekontroll. Det må aksepteres at det vil være kunnskapshull og skjønnsmessige vurderinger i denne fasen.

5.2 Forprosjektet

I forprosjektet skal det arbeides frem et grunnlag for både myndighetsbehandling og bevilgning av midler til hovedprosjekt og gjennomføring. Forprosjektet skal tette kunnskapshull og redusere usikkerhet som fantes ved inngangen til prosjektet. Fordi alle prosjekter som tas opp i programmet forpliktet til å utarbeide forprosjekt etter gitte kriterier, blir det mulig å sammenlikne prosjekter og å prioritere dem opp mot hverandre på et mer objektivt og etterprøvbart grunnlag. Omfang og innhold av forprosjektene vil likevel variere og må nødvendigvis være tilpasset den enkelte kirken og dens utfordringer. Det vil være behov for fysiske undersøkelser av bygget for å få avdekket den bygningsmessige tilstanden og for å kunne utføre realistiske kostnadsberegninger.

Prosjekter som allerede har utført forundersøkelser og innledende prosjektering, og som har innhentet godkjenninger fra kirkelige myndigheter og kulturmiljøforvaltningen, kan gå relativt raskt gjennom forprosjektfasen, eventuelt rykke direkte frem til prioritering på trinn 2.

Forprosjektfasen skal forstås som en integrert del av prosjektet.

Istandsettingsprosjektet for den enkelte kirken starter når den er blitt inkludert i programmet i prioriteringsrunde 1. Kirkeeieren har bygherrerollen, og dermed hovedansvar for kvalitet, økonomi og fremdrift i prosjektet, fra forprosjektfasen og gjennom hele prosessen frem til ferdigstillelsen. Det må være en ambisjon at prioriteringen styres slik at prosjektene som passerer prioritering 1 og setter i gang med forprosjektet, kan holde en mest mulig jevn fremdrift uten større opphold på grunn av manglende godkjenninger eller bevilgninger. Samtidig må man forventes at undersøkelser som utføres i forprosjektet vil avdekke hittil ukjente forhold, deriblant eventuelle større skader enn man var klar over. Kostnadsbilde og fremdriftsplan vil kunne endre seg, til dels vesentlig, i forhold til det første anslaget.

5.3 Prioritering trinn 2

Denne prioriteringen utføres av den nasjonale programorganisasjonen på grunnlag av innkomne forprosjekter. Prioritering i trinn 2 utløser bevilgning av midlene til å gjennomføre prosjektet. Forprosjektet, det vil si resultatet av både undersøkelser, prosjektering og planlegging i forprosjektfasen, evalueres opp mot programmets resultatmål og innsatsområder.

Erfaringene fra behandlingen av gjennomførte forprosjekter, og etter hvert ferdigstilte prosjekter i programmet, skal hentes inn og brukes aktivt slik at de tilflytter hele programmet. Programorganisasjonen skal være en «lærende organisasjon» i alle ledd.

Denne andre prioriteringsrunden, knyttet til tildeling av størstedelen av prosjektmidlene, vil i stor grad handle om økonomistyring. Prosjektene som etter søknad fra kirkeiere godkjennes og dermed går over i gjennomføringsfasen, må tilpasses i forhold til den årlige bevilgningsrammen i programmet. Dersom summen av beregnede kostnader for prosjekter som ligger til godkjenning etter forprosjekt overstiger tilgjengelige midler for perioden, innebærer prioritering 2 at enkelte prosjekter utsettes, selv om de fyller alle faglige kriterier for godkjenning. Store prosjekter kan eventuelt bli oppfordret til å dele opp de planlagte arbeidene slik at bevilgningene kan strekkes over flere år.

Geografisk spredning av prosjektene vurdert opp mot tilgjengelig kapasitet i markedet lokalt vil være et annet viktig kriterium for godkjenning. Dersom flere prosjekter med behov for samme kritiske håndverkskompetanse i samme distrikt kommer inn samtidig, vil det kunne være grunn til å holde igjen enkelte prosjekter.

For å kunne foreta denne formen for «porteføljestyling» mellom prosjektene i programmet, er det viktig at sekretariatet får løpende tilgang til oppdatert informasjon om markedets kapasitet og den regionale prisutviklingen for de mest aktuelle håndverksfagene. Programmet bør ha et system for rapportering fra prosjektene tilbake til programorganisasjonen som sikrer at beslutninger om prioritering tas på best mulig datagrunnlag. En løsning for innrapportering av prosjektkostnader bør være et funksjonskrav til det digitale verktøyet som skal støtte saksbehandlingen i programmet.

6. Kriterier til en modell for prioritering av tilskudd til kirkene

6.1 Kriterier prioritering 1 – til forprosjekt

Fagrådet definerer grupper av kirkebygg innenfor de tre bevaringsprogrammene. Deretter åpnes det for søknader fra de utvalgte gruppene i en gitt programperiode. Hensikten er å samle prosjekter med lignende tekniske og antikvariske utfordringer i puljer for å legge til rette for erfaringsutveksling mellom dem. Dette må imidlertid balanseres mot markedskapasiteten. Det bør arbeides med prosjekter fra alle de tre bevaringsprogrammene parallelt slik at oppdragsmengden fordeles på flere håndverksfag, for eksempel tømrete kirker fra 1700-tallet og nyere kirker i tegl og betong.

Fagrådet gjør sine selvstendige vurderinger av kulturhistoriske verdier og bygningsteknisk tilstand med konsekvensgrad. Kunnskaps- og opplevelsesverdier vil kunne være vesentlige for utvalg av prioriterte prosjekter.¹

Kommunens egenandel bør sikres gjennom en intensjonsavtale i prosjektets tidlige fase, som grunnlag for et forpliktende budsjettvedtak etter ferdigstilt forprosjekt. Ufullstendig kunnskapsgrunnlag på dette stadiet diskvalifiserer ikke fra å søke, men skal identifiseres og settes opp som oppgaver for utredning i forprosjektet.

6.2 Krav til innhold i forprosjektet

I forprosjektfasen utvikles prosjektet. Det gjennomføres nødvendige undersøkelser. Dybdekunnskap om kirken hentes fra undersøkelser av selve bygget og fra ulike tilgjengelige kilder. Det foretas prioriteringer og gjøres valg mellom prinsipielle løsningsalternativer. Tverrfaglige vurderinger og avveininger skal lede frem til et balansert og etterrettelig beslutningsgrunnlag. Forprosjektet er fasen der kirkeeier og menighet i dialog med den nasjonale programorganisasjonen har mulighet til å tenke strategisk og foreta retningsvalg for å sikre kirkebyggets fremtid både som en ressurs for lokalmiljøet og som et nasjonalt kulturminne.

Det kan forventes en stor variasjon i omfang og innhold mellom forprosjektene, alt etter hva som er istandsettings- eller sikringsbehov i den enkelte kirken. Følgende punkter bør adresseres i alle prosjekter:

- Dokumentasjon av kildesituasjon og restaureringshistorikk
- Tilstandsundersøkelse for hele kirkebygget. Tilstandsundersøkelse kan inkludere f.eks. prøvetaking og analyser, måling av bevegelse, delvis avdekking av puss, tekking eller kledning, fargeundersøkelser etc.
- Avklaring av behov for dispensasjon fra fylkeskommunen for inngrep i grunn på middelalderkirkested.
- Vurdering av behov for konservering av utvalgte bygningsdeler og objekter
- Tiltaksbeskrivelse på et nivå som gjør det egnet som underlag for både dispensasjonssøknad og anbudskonkurranse.
 - Hvilken håndverkskompetanse og konsulentbistand trenger prosjektet?
- Plan for anskaffelse og bruk av et FDV-system² (til oppfølging etter ferdigstillelse)
- Kostnader og finansiering
 - Kostnads kalkyle (prosjektkostnad etter norsk standard NS-3453)
 - Finansieringsplan: skal inneholde kommunens egenandel og tallfesting av eventuell egeninnsats fra menigheten eller andre givere

I mange tilfeller bør dispensasjonssøknad/søknad om godkjenning inngå som del av forprosjektet.

I tillegg kan følgende punkter inngå:

- Plan for fremtidig bruk av kirken med utgangspunkt i dagens situasjon
- Plan for formidling og tilgjengeliggjøring av kulturarven
- Miljøstrategi med bærekraftsmål og tilhørende forslag til tiltak i prosjektet, typisk rettet mot reduksjon av energibehov i drift og tilpasning til et klima i endring
- Plan for universell tilgjengelighet

¹ Se "Kirkelig kulturarv", Den norske kirke, side 100

² Forvaltning, drift og vedlikeholdssystem

6.3 Kriterier prioritering 2 – hovedprosjekter

Under prioritering 2 kontrolleres forprosjektet på faglig grunnlag.

Samtidig vurderes de økonomiske og markedsmessige rammebetingelsene for å kunne sette i gang hovedprosjektet. Prosjekter med vesentlige faglige mangler vil bli bedt om å rette opp og supplere søknaden. Økonomiske rammebetingelser eller en presset markedsituasjon i enkelte regioner kan føre til at prosjekter utsettes eller splittes opp i mindre delprosjekter.

Godkjenninger fra biskop, kulturminnemyndigheter og ev. andre aktuelle instanser skal i utgangspunktet foreligge når prosjektet sendes til prioritering 2. I større, komplekse prosjekter, der det legges opp til skrittvis søknadsbehandling parallelt med detaljprosjektering og utførelse, må myndighetene ha godkjent at gjennomføringen av prosjektet startes på grunnlag av forprosjektet.

Følgende kriterier vil være sentrale i prioritering 2:

- Faglig kontroll av forprosjektet sett opp mot resultatmål og innsatsområder.
- Beregnede kostnader for prosjekter som er klare til igangsetting, sett opp mot budsjetttramme for tildelingsperioden.
- Kontroll av finansieringsplan. Det forventes at kommunen på dette tidspunktet har forpliktet seg til å stille opp med en fast egenandel av prosjektkostnadene, eventuelt annen egeninnsats.
- Vurdering av markeds kapasitet regionalt. Hvilke prosjekter kan settes i gang uten å overbelaste markedet?
- Godkjenninger og uttalelser er innhentet fra aktuelle kirkelige og statlige/kommunale myndigheter.

6.4 Prioritering i programmets oppstartsfase og i et lengre perspektiv

I programmets oppstartsfase kan både begrenset markeds kapasitet og manglende saksbehandlingskapasitet i forvaltningen være forsinkende og fordyrende faktorer. De første prosjektene bør derfor spres geografisk og styres til områder med god kapasitet. Det er et viktig suksesskriterium for programmet at opptrappingen av årlige tilskuddsmidler skjer gradvis over et lengre tidsrom slik at både markedet og forvaltningen kan tilpasse sin kapasitet.

I et langtidsperspektiv må det være et mål at programmet stimulerer til organisk vekst i markedet for tradisjonshåndverk og for konsulenter med spesialisering innen kulturminnevern. Det skjer primært ved at programmet gir et langsiktig grunnlag for oppdrag, slik at fagpersoner kan utdannes og ansettes. Markedsoppbyggingen kan støttes gjennom informasjons- og kursvirksomhet fra programmets side, ved at det gis tilskudd til kurs og opplæring parallelt med tilskudd til istandsetting.

Forvaltningen, både på kirkelig side og i den statlige kulturminneforvaltningen, må styrkes med økt saksbehandlingskapasitet og gode digitale verktøy tilpasset programmet. Programmet bør etter oppstartsfasen på ca. 5 år stabiliseres på et årlig tilskuddsnivå som står i samsvar med markeds kapasitet og forvaltningens kapasitet.

7. BKVKs bidrag til å realisere nasjonale mål innenfor både kulturmiljøfeltet og kirkefeltet

7.1 Middelalderkirker i stein istandsatt innen 2030

I behandlingen av Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål for kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold 10. juni 2020, vedtok Stortinget at en av de nye bevaringsstrategiene skal handle om kirker, og at det i den forbindelse legges til grunn en målsetting om at alle steinkirker fra middelalderen skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen 1000-årsjubileet for slaget på Stiklestad.

I 2030 skal man ha oversikt og kontroll over alle middelalderkirkene. Tilstanden skal generelt være god når det gjelder kirkebygninger, klimaskall og brannsikkerhet. Restaurering av murverk og installasjon av slokkeanlegg i middelalderkirkene vil pågå også etter 2030.

7.2 Nasjonale mål på kulturmiljøfeltet

Bevaringsstrategien bygger på Meld. St. 16 (2019–2020).

Bevaringsstrategien bidrar til å realisere alle de tre overordnede målene som Meld. St. 16 beskriver:

1. Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø,
2. Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging og
3. Et mangfold av kulturmiljø tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.

Det vises også til det pågående utviklingsarbeidet med en «Tematisk bevaringsstrategi for sirkulærøkonomi og ombruk» hos Riksantikvaren

7.3 Kirkens kulturarvsstrategi/Dnks interesser

Den tematiske bevaringsstrategien for kulturhistorisk verdifulle kirker er i tråd med Kirkelig kulturarvstrategi som ble vedtatt på Kirkemøtet 2021. Den kirkelige kulturarven skal fortsatt tilhøre fellesskap og lokalsamfunn, og være tilgjengelig for alle, uavhengig av kirketilhørighet og funksjonsevne. Følgelig står det offentlige bak finansieringen som gjør det mulig å forvalte kulturminneverdiene på en faglig forsvarlig, langsiktig og god måte. Bevaringsprogrammene bidrar til å heve kompetanse, skape en enhetlig vernepolitikk, gode prosesser og godt samspill mellom kirke og offentlige myndigheter, noe som også står eksplisitt i strategien. I kulturarvsstrategien står også formidling og bruk av kulturarven sentralt.

I tillegg kan bevaringsstrategien bidra til å oppfylle Den norske kirkes egne klimamål som ble vedtatt på samme kirkemøte. Denne strategiens handlingsplan sier at “klima og miljøperspektivet innarbeides i arbeid med kirkebevaringsprogrammet og i egen eiendomsforvaltning”.

8. Konklusjon med anbefalinger

Den forelagte planen og modellen for prioriteringer inngår i anbefalingen for innretning av bevaringsprogram (jf. delrapport 1.5). Hovedgrepene to-trinns-prioritering og obligatorisk forprosjekt, er videreført.

Avslutningsvis diskuteres fordeler og ulemper for plan og modell for prioritering slik dette er fremlagt i denne rapporten:

Fordeler:

- Den sentrale førsteprioriteringen, spisset mot kirkenes kulturminneverdi, vil bidra til at de nødvendige midlene styres målrettet til kirker med objektivt høyest verdi og høyest risiko for redusert kulturminneverdi på grunn av akselererende forfall. Dette vil være en vesentlig forbedring i forhold til andre søknadsordninger som belønner de mest ressurssterke eierne som har de beste forutsetningene til å skrive gode søknader og til å organisere og bemanne prosjekter.
- Modellen som er beskrevet i denne rapporten stiller relativt få krav til dokumentasjon fra kirkeier i forbindelse med søknad i trinn 1. Terskelen ved inngangen til prosjektet er lav, selv om det er krav om et aktivt engasjement fra kirkeierens side. Ressurskrevende, prosjektforberedende arbeid, både faglig og organisatorisk, flyttes dermed i stor grad fra søknads- til forprosjektfasen. Når prosjektarbeidet starter, kan kirkeier og kommune være sikre på at prosjektet er en del av programmet, at forprosjektet er finansiert og at tilskuddsmidlene til gjennomføringen vil komme. Dette skaper trygghet og gode rammebetingelser, særlig for det viktige faglige arbeidet i forprosjektet.
- Det er en styrke at lokalt engasjement løftes frem som en uunnværlig forutsetning for å nå resultatmålene. Bevaringsstrategien kan ikke lykkes hvis ikke de som skal ta imot tilskuddene og som skal stå for fremtidig vedlikehold etter istandsettingen, opplever seg selv som sentrale aktører i gjennomføringen av prosjektet og forstår og støtter programmets overordnede mål.
- Krav om obligatorisk forprosjekt, finansiert gjennom bevaringsprogrammene, bidrar til å sikre en høy faglig standard for planlegging og gjennomføring av istandsettingen, og det åpner muligheter for en helhetlig vurdering av den enkelte kirkens behov og potensial. Dersom forprosjektet også inkluderer innhenting av nødvendige godkjenninger/dispensasjoner, bidrar det til ryddighet og effektivitet i selve hovedprosjektfasen.
- Modellen legger opp til kontinuerlig læring og deling av erfaring både innenfor den nasjonale programorganisasjonen og i samspillet mellom lokal kirkeier, myndighetene og programorganisasjonen. Programmet, herunder prioriteringskriteriene, vil kontinuerlig justeres og forbedres. Ved behov kan det sentralt bygges opp nødvendige støttefunksjoner som kan bedre saksflyten og dempe utfordringene som måtte oppstå.

Det er imidlertid også viktig å være klar over følgende utfordringer:

- Søknads- og prioriteringsprosess kan oppleves som en byråkratisk terskel, da den kommer i tillegg til et allerede komplisert og oppstykket saksbehandlingssystem hos ulike myndigheter med ansvar for forskjellige regelverk. Potensialet for strømlinjeforming og forenkling av saksbehandlingen må undersøkes og utnyttes. Det gjelder både for de nye

bevaringsprogrammene og ikke minst for nåværende saksbehandlingsmodell for fredete og listeførte kirker.

- Det vil kunne oppstå interessekonflikter mellom ønsket om å «senke terskelen» for kirkeiere og det å holde et nødvendig høyt faglig nivå for både forprosjekteringen og senere gjennomføring av prosjektene.
- Ved å åpne for at vanskeligstilte kirkeiere kan få ekstra hjelp, herunder eventuell redusert egenandel, kan det skapes insentiv for kommunene til å redusere sin innsats, siden «alle skal med» uansett. Det er en utfordring å innrette prioriteringsordningen slik at egeninnsats belønnes, men at de som objektivt ikke kan bidra ikke ekskluderes. Det vil være viktig å kommunisere som hovedregel at kommuner skal bidra med sin andel for å utløse midler fra programmet.