



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:2

Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena

ISSN nr 1652-6597

ISBN 978 91 7086 140 6

RiR 2008:2

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Kulturdepartementet

Datum: 2008-03-10
Dnr: 31-2006-0143

Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet, Riksantikvarieämbetet, tre länsstyrelser och Svenska kyrkan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Rapporten skickas därför för kännedom till Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av *Johan Hellstrand*, *Christian Jonsson*, *Emil Plisch* och *Isak Reichel*. *Rutger Banefelt* har varit projektbeställare. *Johan Hellstrand* har varit projektledare t.o.m. 2 oktober 2007. *Isak Reichel* har varit projektledare fr.o.m. 3 oktober 2007.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Isak Reichel* har varit föredragande.

Karin Lindell

Isak Reichel

För kännedom:
Riksantikvarieämbetet
Länsstyrelserna

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Bedömningsgrunder och aktörer	12
1.3 Granskningens syfte och revisionsfrågor	14
1.4 Avgränsningar	14
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Svenska kyrkans organisation	16
1.7 Disposition	16
2 Statens åtagande att bevara kyrkliga kulturminnen	17
2.1 Kulturminneslagen	18
2.2 De statliga aktörernas uppdrag och tillsynsansvar	19
2.3 Överföringen av beslutanderätten om kyrkliga kulturminnen till länsstyrelserna	21
2.4 Den kyrkoantikvariska ersättningen	23
2.5 Bevarandebehovet i framtiden	27
3 Tillståndsgivning och tillsyn	29
3.1 Utgångspunkter	29
3.2 Regeringens och Riksantikvarieämbetets styrning av länsstyrelserna	29
3.3 Länsstyrelsernas tillståndsgivning i teorin och i praktiken	34
3.4 Länsstyrelsernas tillsyn i teorin och i praktiken	38
3.5 Sammanfattande iakttagelser om tillståndsgivningen och tillsynen	43
4 Kyrkoantikvarisk ersättning	45
4.1 Utgångspunkter	45
4.2 Församlingarnas insatser för att bevara kyrkliga kulturminnen	46
4.3 Stiftens och länsstyrelsernas insatser	47
4.4 Kyrkostyrelsens insatser	57
4.5 Svenska kyrkans redovisning och statens uppföljning av den kyrkoantikvariska ersättningen	61
4.6 Sammanfattande iakttagelser om kyrkoantikvarisk ersättning	62
5 Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer	63
5.1 Riksantikvarieämbetet ger länsstyrelserna otillräcklig vägledning	64
5.2 Tillsyn av vad som görs – inte av vad som borde göras	65
5.3 Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt vad gäller kyrkoantikvarisk ersättning	66
5.4 Risk för att kyrkoantikvarisk ersättning inte ger största möjliga bevarandeeffekt	66
5.5 Riksrevisionens rekommendationer	68
Bilaga 1 Modell av aktörerna i arbetet för att bevara de kyrkliga kulturminnena	69
Bilaga 2 Enkät till länsstyrelser	71
Bilaga 3 Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan	79
Bilaga 4 Referenser	83

Sammanfattning

De kyrkliga kulturminnena utgör den största sammanhållna delen av det byggda svenska kulturarvet. Förändringen av relationen mellan stat och kyrka år 2000 innebar att Svenska kyrkan fick ett tydligare ansvar för de kyrkliga kulturmiljöerna samtidigt som förutsättningarna för statens insatser för att skydda kyrkliga kulturminnen förändrades. I samband med detta reviderades också kulturminneslagen och kyrkoantikvarisk ersättning infördes för att underlätta för kyrkan att uppfylla lagens krav.

De statliga insatserna för att bevara kyrkliga kulturminnen består enligt kulturminneslagen av:

- Tillståndsgivning rörande förändringar i kyrkomiljön enligt kulturminneslagens krav.
- Tillsynen över de kyrkliga kulturminnena.
- Kyrkoantikvarisk ersättning, som utgår till Svenska kyrkan för kulturhistoriskt motiverade merkostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. År 2008 uppgår ersättningen till 395 miljoner kronor.

Inför relationsförändringen ingick Svenska kyrkan och staten en överenskommelse om de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. I överenskommelsen, som löper tillsvidare, lades så kallade kontrollstationer in. Den första kontrollstationen infaller år 2009. Inför kontrollstationen 2009 har Riksrevisionen granskat de statliga insatserna för att skydda kyrkliga kulturminnen.

Granskningen har inriktats mot följande två revisionsfrågor:

1. Uppfyller nuvarande skydd av kyrkliga kulturminnen de krav/förväntningar som är rimliga att ställa utifrån kulturminneslagen och överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten?
2. Finns det förutsättningar för att skyddet ska fungera långsiktigt?

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att nuvarande skydd av kyrkliga kulturminnen inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa utifrån kulturminneslagen och överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten. För att skyddet ska ha förutsättningar att fungera långsiktigt måste de statliga insatserna förändras på flera punkter, anser Riksrevisionen.

Riksantikvarieämbetet ger inte länsstyrelserna tillräcklig vägledning

Riksantikvarieämbetet har enligt kulturminneslagen ansvar för att ha ”överinseende” över tillståndsgivningen och tillsynen avseende de kyrkliga kulturminnena. Inom ramen för detta ska Riksantikvarieämbetet ge länsstyrelserna vägledning beträffande tillsyn och tillståndsgivning. Riksantikvarieämbetet bedömde självt i en utvärderingsrapport från år 1997 att det var angeläget att ge ut allmänna råd för länsstyrelsernas handläggning av kyrkoärenden, så har dock inte skett. Riksrevisionen anser att Riksantikvarieämbetet inte har gett länsstyrelserna vägledning i tillräckligt stor utsträckning, vilket resulterat i att tillståndsgivningen och tillsynen varierar. Riksantikvarieämbetet har inte heller givit länsstyrelserna någon vägledning rörande deras agerande i frågor om kyrkoantikvarisk ersättning.

Tillsyn av vad som görs – inte av vad som borde göras

Den tillsyn som länsstyrelserna bedriver i dag är i huvudsak ”händelsestyrd”, dvs. fokuserad på åtgärder som församlingarna själva har ansökt om att få vidta. Den egeninitierade tillsynen, dvs. tillsynen av objekt där inga åtgärder initierats av församlingarna, får ofta stå tillbaka. Följden blir att länsstyrelserna riskerar att missa de kyrkomiljöer som församlingarna har valt att inte prioritera. Här ser Riksrevisionen att det finns ett behov av mer uppsökande tillsyn än vad som är fallet i dag. Utan mer uppsökande tillsyn riskerar kyrkliga kulturminnen som församlingarna inte prioriterar att förfalla.

Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt vad gäller kyrkoantikvarisk ersättning

Länsstyrelserna har en viktig uppgift i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning då de ska yttra sig om de enskilda ansökningarna om ersättning. De yttrar sig om dels projektets prioritet, dels hur stor den antikvariska merkostnaden i projektet är. Det är stora skillnader vad gäller länsstyrelsernas bedömningar av projektets prioritet och av projektens antikvariska merkostnad. Länsstyrelserna har endast Svenska kyrkans anvisningar att följa och dessa har visat sig vara otillräckliga. Skillnaderna i länsstyrelsernas agerande riskerar att få till följd att församlingarna får olika mycket ersättning beroende på i vilken region de befinner sig.

Risk för att kyrkoantikvarisk ersättning inte ger största möjliga bevarandeeffekt

I varje budgetproposition sedan 2004 har det betonats att kyrkoantikvarisk ersättning fördelats med målsättningen att ge största möjliga bevarandeeffekt för kulturarvet. Riksrevisionens granskning har inte varit inriktad på att mäta målpuffyllelsen i detta avseende. Ett flertal förhållanden som framkommit i granskningen indikerar dock att målet inte uppnås.

Somliga församlingar har inte möjlighet att stå för egenfinansieringen av angelägna antikvariska projekt, och har därmed inte möjlighet att nyttja kyrkoantikvarisk ersättning. Det finns betydande regionala skillnader i hur benägna församlingarna är att söka kyrkoantikvarisk ersättning, delvis beroende på att stödet från stiftet varierar. Länsstyrelsernas brist på egeninitierad tillsyn medför att eftersatta antikvariska behov kanske inte uppmärksammas. Vidare skiljer sig länsstyrelsernas bedömningar av ansökningarna om kyrkoantikvarisk ersättning. För att kunna fördela kyrkoantikvarisk ersättning till objekt med störst antikvariska behov behövs kunskap om hur de antikvariska behoven ser ut. Ingen sådan kunskap finns på nationell nivå. Det har visat sig att det finns stora regionala skillnader i fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning sett per skyddad kyrka, så har t.ex. Visby stift under perioden 2003 - 2008 erhållit drygt fyra gånger mer ersättning än Lunds stift sett per skyddad kyrka.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksantikvarieämbetet bör, inom ramen för sitt överinseendeuppdrag,

- ge ut föreskrifter och allmänna råd angående tillsyn och tillståndsgivning på det kyrkoantikvariska området,
- ta fram vägledning för och följa upp länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad,
- följa upp länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena.

Länsstyrelserna bör öka den egeninitierade tillsynen av de kyrkliga kulturminnena.

Regeringen bör, inför den kommande översynen av överenskommelsen med Svenska kyrkan, beakta följande faktorer.

- Det finns församlingar som saknar möjlighet att utnyttja kyrkoantikvarisk ersättning då de inte har möjlighet att stå för egenfinansieringen.
- Det finns betydande regionala skillnader vad gäller församlingarnas benägenhet att söka kyrkoantikvarisk ersättning.
- Det är omotiverat stora skillnader mellan hur mycket ersättning stiftens får per skyddad kyrka.
- Det finns ingen nationell sammanställning av de antikvariska behoven.

1 Inledning

De kyrkliga kulturminnena utgör den största sammanhållna delen av det byggda svenska kulturarvet. Relationsförändringen mellan stat och kyrka år 2000 innebar att Svenska kyrkan kom att ta över ägandet av de kyrkliga kulturmiljöerna. I samband med detta reviderades Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) och principen om en kyrkoantikvarisk ersättning infördes i kulturminneslagen.

De statliga insatserna för att bevara de kyrkliga kulturminnena består enligt kulturminneslagen av:

- Tillståndsgivning rörande förändringar i kyrkomiljön.
- Tillsynen över de kyrkliga kulturminnena.
- Kyrkoantikvarisk ersättning som utgår till Svenska kyrkan för antikvariska merkostnader.

Riksrevisionen har granskat samtliga dessa insatser.

1.1 Motiv för granskning

I en förstudie som Riksrevisionen genomförde 2006 framkom indikationer på att länsstyrelsernas tillsyn över kyrkliga kulturminnen var begränsad och hade regionala variationer. Vidare framkom indikationer på att det gjordes olika bedömningar rörande kyrkoantikvarisk ersättning i olika regioner. Det tycktes även brista i såväl kyrkans egen som statens uppföljning och kontroll av att överenskomna villkor uppfylls. Under förstudien framkom även vissa motsättningar mellan Svenska kyrkans bruksperspektiv (där fokus ligger på att kyrkorummen m.m. ska kunna användas i Svenska kyrkans verksamhet) och statens bevarandeperspektiv (där fokus ligger på att bevara värdefulla kyrkliga kulturminnen).

Den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till betydande belopp: närmare 500 miljoner kronor kommer att utbetalas under 2009. Denna ersättning utgör ca två tredjedelar av statens totala anslag till kulturmiljövård. Beloppets storlek i kombination med ovannämnda problemindikationer har motiverat en granskning av detta ersättningssystemets funktion. Eftersom skyddet av de kyrkliga kulturminnena genom kulturminneslagen har en nära koppling till den kyrkoantikvariska ersättningen har det framstått som naturligt att samtidigt granska den statliga tillståndsgivningen och tillsynen av kyrkliga kulturminnen.

Det kyrkoantikvariska ersättningssystemet gäller under en tioårsperiod, 2000 – 2009. Enligt riksdagens beslut ska en översyn ske i god tid före överenskommelsens utgång och beslut sedan fattas om i vilken omfattning och i vilka former stöd bör utgå fortsättningsvis.

1.2 Bedömningsgrunder och aktörer

Enligt kulturminneslagen är alla kyrkliga kulturminnen generellt skyddade.¹ Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska enligt denna lag "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas".² Skyddet gäller oberoende av om kyrkan används eller inte. Begravningsplatser ska enligt kulturminneslagen "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas".³ Kyrkliga inventarier ska "förvaras och vårdas väl".⁴ Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som tillkommit före 1940 är särskilt skyddade. De får enligt kulturminneslagen inte ändras på väsentligt sätt utan tillstånd av länsstyrelsen.⁵ I fråga om kyrkliga inventarier krävs med vissa undantag länsstyrelsens tillstånd för reparationer och ändringar samt för att flytta föremål.⁶ Det är Svenska kyrkan som har det fulla ansvaret för att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena så att kulturminneslagens krav tillgodoses. Enligt kulturminneslagen har Svenska kyrkan rätt till ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader.⁷

Enligt kulturminneslagen åligger det således länsstyrelsen att pröva om tillstånd kan ges för föreslagna ändringar av kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkoinventarier och begravningsplatser. Vidare åligger det länsstyrelserna att ha tillsyn över att de kyrkliga kulturminnena bevaras och vårdas på det sätt lagen föreskriver. Denna tillsyn gäller generellt för alla kyrkliga kulturminnen, inte bara dem för vilka kyrkoantikvarisk ersättning utgår eller utgått. Bedömningsnormerna för länsstyrelsernas agerande blir då följande:

- Länsstyrelserna ska bedriva sin tillståndsprövning i enlighet med kraven i kulturminneslagen.
- Länsstyrelserna ska bedriva sin tillsyn över de kyrkliga kulturminnena så att kulturminneslagens krav tillgodoses.

Enligt kulturminneslagen har Riksantikvarieämbetet "överinseende över kulturminnesvården i landet". Det framgår inte av kulturminneslagen vad som ingår i överinseendeuppdraget; det gör det inte heller i ämbetets instruktion.

1 4 kap 1 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
2 4 kap 2 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
3 4 kap. 11 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m..
4 4 kap. 6 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m..
5 4 kap. 3 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m..
6 4 kap. 9 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m..
7 4 kap. 16 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Dock ger Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen) samt förarbeten⁸ till den överföring av beslutanderätten om kyrkliga kulturminnen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna som skedde 1995 en relativt tydlig bild av vad som ingår i uppdraget. Kulturdepartementet har bekräftat att en viktig del av Riksantikvarieämbetets överinseenderoll består i att se till att länsstyrelsernas tillståndsprövning och tillsyn sker på likartat sätt över landet. I detta ligger bl.a. att ge länsstyrelserna vägledning i sitt arbete. Bedömningsnormen för Riksantikvarieämbetets agerande blir då följande:

- Riksantikvarieämbetet ska ge länsstyrelserna vägledning för sin tillståndsprövning och tillsyn samt bevaka att såväl tillståndsprövningen som tillsynen sker på ett likartat sätt över landet.

Hur Svenska kyrkan, regeringen, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska agera i fråga om den kyrkantikvariska ersättningen framgår dels av förarbetena till införandet av ersättningen i 4 kap. 16 § kulturminneslagen, dels överenskommelsen år 2000 mellan Svenska kyrkan och staten. I dessa förarbeten utvecklades vilka principer som avsågs gälla.⁹ Det kan tilläggas att det i varje budgetproposition från och med 2004 har framhållits att fördelningen av ersättningen har skett med målsättningen att ge största möjliga bevarandeeffekt för kulturarvet.¹⁰ Enligt överenskommelsen¹¹ åtog sig Svenska kyrkan att ha tillgång till erforderlig antikvarisk kompetens och att svara för att kulturminnena förblev lättillgängliga för var och en. Överenskommelsen innebar också att staten och Svenska kyrkan skulle samarbeta och samverka i övergripande frågor som gällde de kyrkliga kulturminnena. Samrådsgrupper skulle bildas centralt och regionalt som forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Slutligen innebar överenskommelsen att Svenska kyrkan årligen skulle lämna en redogörelse i frågor som gällde de kyrkliga kulturvärdena. Av denna skulle bl.a. framgå hur kyrkoantikvarisk ersättning hade använts och vilka resultat som uppnåtts. Bedömningsnormerna blir då följande:

- Fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning ska följa de principer som anges i proposition 1998/99:38 och i budgetpropositionerna fr.o.m. 2004. Det innebär bl.a. att kyrkoantikvarisk ersättning ska ha fördelats på ett sätt som garanterar att de antikvariska behoven prioriteras.
- Parterna ska följa den överenskommelse som träffades år 2000. Det innebär bl.a. att Svenska kyrkan ska ha uppfyllt sina åtaganden vad gäller erforderlig kompetens, tillgänglighet och årlig redovisning.

⁸ Prop. 1992/93:100 bilaga 12, Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen, dnr Ku95/166/Ka, Prop. 1994/95:208, bet. 1994/95:KrU29, rskr. 1994/95:352.

⁹ Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, bet. 1998/99:KrU3y, rskr. 1998/99:176

¹⁰ Prop. 2003/04:1, prop. 2004/05:1, prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1

¹¹ Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. Ku2000/470/Ka.

1.3 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att klargöra om berörda statliga aktörer – regeringen, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna – har vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppfylla dels kraven i kulturminneslagen vad gäller bevarandet av kyrkliga kulturminnen, dels den överenskommelse som träffades år 2000 mellan Svenska kyrkan och staten. Vidare syftar granskningen till att ge underlag beträffande såväl innehållet i överenskommelsen som myndighetsagerande fr.o.m. 2010 då översynen av gällande överenskommelse ska vara klar. Revisionsfrågorna är:

1. Uppfyller nuvarande skydd av kyrkliga kulturminnen de krav/förväntningar som är rimliga att ställa utifrån kulturminneslagen och överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten?
2. Finns det förutsättningar för att skyddet ska fungera långsiktigt? Med långsiktighet menas här 10 – 15 år.

För att kunna besvara ovanstående revisionsfrågor har Riksrevisionen arbetat utifrån följande delfrågor.

- Har Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt överinseendeuppdrag tagit fram tillräcklig vägledning för länsstyrelsernas agerande i fråga om tillståndsgivning, tillsyn och kyrkoantikvarisk ersättning?
- Följer länsstyrelserna i sin tillståndsgivning de krav som ställs i kulturminneslagen?
- Sker länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena i enlighet med kraven i kulturminneslagen? Har tillsynen tillräcklig omfattning?
- Har länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet gjort vad som ankommer på dem för att den kyrkoantikvariska ersättningen ska gå till de kyrkliga kulturminnen som är mest skyddsvärda?

1.4 Avgränsningar

Granskningen avser de statliga insatserna för att skydda kyrkliga kulturminnen, dvs. regeringens, Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas insatser under perioden år 2000 – 2007. Rapporten berör även Svenska kyrkan i och med att den behandlar hur fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning faktiskt går till men innehåller inga rekommendationer som riktar sig till Svenska kyrkan.

Vidare avser granskningen de statliga insatserna som helhet. I rapporten behandlas inte insatser avseende enskilda kyrkor. Inte heller görs några bedömningar av i vilket skick de kyrkliga kulturminnena befinner sig idag.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen bygger på intervjuer, statistiska analyser av grunddata från Svenska kyrkan, en enkätundersökning riktad till länsstyrelserna samt dokumentstudier.

Riksrevisionen har besökt fem stift: Härnösands, Lunds, Stockholms, Visby och Växjö stift. I alla stift utom i Lunds stift har enskilda församlingar intervjuats. Vidare har länsstyrelserna i respektive stift intervjuats. Eftersom det finns 21 länsstyrelser men bara 13 stift arbetar flera stift mot mer än en länsstyrelse. De länsstyrelser som intervjuats är Gotlands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Skånes, Stockholms och Västernorrlands länsstyrelser. Detta innebär att intervjuer skett med en dryg tredjedel av samtliga stift och länsstyrelser.

Vidare har företrädare för Svenska kyrkan, Svenska kyrkans församlingsförbund, Kulturdepartementet och Riksantikvarieämbetet intervjuats.

I valet av stift har vi strävat efter att fånga in olika förutsättningar för det kyrkoantikvariska arbetet. Härnösands stift är valt då det har ett flertal underutnyttjade kyrkor och mycket glesbygd. Stockholms stift är valt på grund av att det är i Stockholm som utträdesproblematiken (att medlemmar i Svenska kyrkan begär utträde) är som tydligast samt att stiftet endast arbetar mot en länsstyrelse och att det innefattar en storstad. Växjö stift är valt med hänsyn till att det innefattar fyra olika länsstyrelser. Lunds stift och Visby stift är valda för att de representerar två ytterligheter: Lund söker och får relativt lite kyrkoantikvarisk ersättning i förhållande till antal kyrkor medan Visby stift erhåller relativt stor sådan ersättning.

I intervjuerna har vi fångat in olika aktörers uppfattning om insatserna för att bevara de kyrkliga kulturminnena. Intervjuer har genomförts med olika nivåer på den statliga sidan (länsstyrelser, Riksantikvarieämbetet och Regeringskansliet) samt de olika nivåerna inom Svenska kyrkan (Kyrkokansliet, stift och församlingar). Intervjuerna har sedan ställts mot varandra för att få en helhetsbild av systemets brister och förtjänster. Enskilda intervjuer har inte lagts till grund för Riksrevisionens slutsatser.

Svenska kyrkan har ett projekthanteringssystem (PHS) som Riksrevisionen har fått utdrag ifrån. PHS innehåller uppgifter om alla ansökningar och utbetalningar av kyrkoantikvarisk ersättning. Riksrevisionen har tagit del av de sammanställningar av data från PHS som Svenska kyrkan tidigare gjort i samband med Svenska kyrkans rapportering till regeringen om kyrkoantikvarisk ersättning. Vidare har Riksrevisionen gjort egna statistiska analyser med data från PHS.

Riksrevisionen har även skickat en enkät (se bilaga 2) till samtliga länsstyrelser för att få kunskap om deras roll i arbetet med att skydda de kyrkliga kulturminnena. Samtliga 21 länsstyrelser har besvarat enkäten.

1.6 Svenska kyrkans organisation

Svenska kyrkan är ett registrerat trossamfund som organisatoriskt är indelat i församlingar, pastorat, samfälligheter, kontrakt och stift. Kyrkokansliet i Uppsala utgör Svenska kyrkans nationella nivå. Kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ och består av 251 ledamöter som är direktvalda av medlemmarna genom kyrkliga val vart fjärde år. Svenska kyrkans styrelse på riksnivå utgörs av Kyrkostyrelsen.

Det finns 13 stift: Göteborg, Härnösand, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Skara, Stockholm, Strängnäs, Uppsala, Visby, Västerås och Växjö. Varje stift leds av en biskop.

Svenska kyrkans 1 837 församlingar har lokalt självstyre och är självständiga rättssubjekt. De leds av ett kyrkoråd, som är församlingens styrelse, och en kyrkoherde som har ansvar för ledning, samordning och tillsyn. Svenska kyrkans församlingsförbund är arbetsgivar- och serviceorganisation för församlingar, samfälligheter och stift.

Det finns i Sverige 3 375 kyrkor tillhörande Svenska kyrkan. 2 918 av dessa kyrkor är särskilt skyddade enligt kulturminneslagen.

1.7 Disposition

Rapportens disposition följer de statliga insatserna för att bevara de kyrkliga kulturminnena: tillståndsgivning, tillsyn och kyrkoantikvarisk ersättning. I den praktiska verksamheten är tillståndsgivning och tillsyn nära integrerade. De behandlas därför i samma kapitel.

Kapitel 2 ger en översikt och bakgrund till de statliga insatserna för att bevara kyrkliga kulturminnen. Vidare behandlas den s.k. övertalighetsproblematiken.

Kapitel 3 behandlar länsstyrelsernas tillståndsgivning och tillsyn rörande de kyrkliga kulturminnena. Vidare analyseras Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag samt regeringens styrning av tillståndsgivningen och tillsynen.

Kapitel 4 behandlar kyrkoantikvarisk ersättning – hur frågan handläggs av kyrkan på lokal, regional samt nationell nivå. Kapitlet tar även upp hur de statliga aktörerna regeringen, Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna agerar i förhållande till kyrkoantikvarisk ersättning.

Kapitel 5 innehåller Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer.

2 Statens åtagande att bevara kyrkliga kulturminnen

Statens engagemang i de kyrkliga kulturminnenas vård och bevarande har en längre historia än relationsförändringen år 2000.¹² Den nuvarande kulturminneslagen trädde i kraft den 1 januari 1989¹³. När relationen mellan staten och Svenska kyrkan ändrades gjordes förändringar i kulturminneslagen, bl.a. tillkom den kyrkoantikvariska ersättningen. Ersättningen består av statliga medel som ställs till Svenska kyrkans förfogande för att vårda och bevara kulturhistoriskt värdefull egendom. Kyrkoantikvarisk ersättning är en konstruktion som är unik för kulturmiljöområdet genom att statliga medel tillställs en enskild förvaltare (Svenska kyrkan) som har att fördela medel till vård och underhåll.

Den ändrade relationen mellan stat och kyrka år 2000 var en genomgripande och historisk händelse. Svenska kyrkan hade haft karaktären av en statskyrka sedan reformationen, vilket innebar att kyrkan var en del av det allmänna. Skälet till att ändra relationen mellan stat och kyrka var en strävan från staten att stå neutral i förhållande till medborgarnas religionsutövning i ett alltmer pluralistiskt och sekulariserat samhälle.

Före förändringen var ofta ägandet av de enskilda kyrkobyggnaderna oklart. Ungefär hälften av kyrkorna kom till på medeltiden, dvs. före bildandet av Svenska kyrkan, och det var först på 1800-talet som församlingarna blev självständiga rättssubjekt och därigenom kunde äga fastigheter. I förarbetena till relationsförändringen¹⁴ lyfts det fram att endast de kyrkor som byggts efter 1817 ägs av respektive församling. I betänkandet sades att de äldre kyrkorna i sig själva är stiftelse-liknande subjekt. Från och med år 2000 ägs alla kyrkor av den församling i vilken kyrkan är belägen.

Den ändrade relationen mellan stat och kyrka har även inneburit att sakfrågor som tidigare beslutades av staten nu är inomkyrkliga frågor. Exempel på detta är utnämning av biskopar och domprostar och församlingsindelningen. I och med relationsförändringen försvann även församlingarnas kommunstatus och därmed deras beskattningsrätt. Svenska kyrkan tar i stället ut en kyrkoavgift.

¹² Prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84.

¹³ Lag (1988:950) om kulturminnen m.m. ändrad genom SFS 1999:304, prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176.

¹⁴ SOU 1997:47 *Den kyrkliga egendomen*.

2.1 Kulturminneslagen

Kulturminneslagen¹⁵ är den centrala lagen för kulturmiljövården i Sverige. Kulturminneslagen trädde i kraft den 1 januari 1989. Den ersatte lagarna om fornminnen¹⁶, byggnadsminnen¹⁷ och om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål¹⁸ samt de särskilda bestämmelserna rörande kyrkor m.m. i kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet liksom förordningen (1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier. Regeringens intentioner i fjärde kapitlet i den nya kulturminneslagen var inte att beröra karaktären eller förvaltningen av den kyrkliga egendomen utan att begränsa statens nuvarande uppsikt till att endast avse allmänna intressen av att de kulturhistoriska värdena i egendomen skyddas.¹⁹

Kulturminneslagen innehåller bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen samt kyrkliga kulturminnen. Dessutom finns bestämmelser om utförsel och återlämnande av kulturföremål. Lagen kompletteras av en förordning om kulturminnen²⁰.

Inledningsvis betonas att skyddet och vården av kulturmiljön är en nationell angelägenhet. Såväl enskilda som myndigheter ska visa aktsamhet mot kulturmiljön.²¹

Lagen skiljer mellan tre slag av kulturminnen och bestämmelserna om dem finns i olika kapitel: fornminnen (kap. 2), byggnadsminnen (kap. 3) samt kyrkliga kulturminnen (kap. 4).

Enligt kulturminneslagens fjärde kapitel är *kulturhistoriska värden* i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser skyddade. Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Kravet på vård och underhåll enligt kulturminneslagen gäller för alla kyrkobyggnader och kyrkotomter som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan. Kyrkobyggnader och kyrkotomter som uppförts eller invigts av Svenska kyrkan efter den 1 januari 2000 omfattas inte av kravet på vård och underhåll enligt 4 kap. 2 § kulturminneslagen.

Om en församling, kyrklig samfällighet eller ett stift vill göra väsentliga förändringar av kyrkobyggnader och kyrkotomter eller begravningsplatser som har tillkommit före utgången av år 1939 krävs ett särskilt tillstånd från länsstyrelsen.²² Tillståndsplikt kan även gälla för vissa yngre kyrkobyggnader,

¹⁵ Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

¹⁶ Lag (1942:350) om fornminnen.

¹⁷ Lag (1960:690) om byggnadsminnen.

¹⁸ Lag (1985:1104) om skydd mot utförsel av vissa äldre kulturföremål.

¹⁹ Prop. 1987/88:104, s. 69. Prop. 1987/88:104, s. 104. Kulturutskottets betänkande 1987/88:21 om kulturmiljövård.

²⁰ Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

²¹ 1 kap 2 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

²² 4 kap. 3 och 13 § §, Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

kyrkotomter och begravningsplatser i de fall Riksantikvarieämbetet har beslutat att de genom sitt särskilda kulturhistoriska värde ska omfattas av bestämmelserna om tillståndsprövning för ändring.²³

Lagen skiljer mellan fyra kategorier av kyrkliga kulturminnen och definierar dem som följer:

- *Kyrkobyggnad*: ”byggnad som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar”.²⁴
- *Kyrkotomt*: ”ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats”.²⁵
- *Kyrkliga inventarier*: ”inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats”.²⁶
- *Begravningsplats*: definieras genom en hänvisning till begravningslagen²⁷. Där anges att begravningsplats är ”områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar”. Begravningsplatser är antingen allmänna eller enskilda. Allmänna är sådana begravningsplatser som anordnas ”av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna”, enskilda begravningsplatser definieras som ”andra begravningsplatser än allmänna”.²⁸

Av definitionerna framgår att kulturminneslagen enbart är tillämplig på fastigheter förvaltade av Svenska kyrkan vid tiden för den ändrade relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Kyrkofastigheter som tillhör andra kyrkor eller samfund kan, om de bedöms som synnerligen kulturhistoriskt värdefulla, förklaras som byggnadsminne enligt 3 kap. kulturminneslagen.

2.2 De statliga aktörernas uppdrag och tillsynsansvar

Enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen har länsstyrelserna tillsyn över kulturminnesvården i länet medan Riksantikvarieämbetet har ”överinseende” över kulturminnesvården i landet. Enligt Riksantikvarieämbetets instruktion²⁹ ska Riksantikvarieämbetet ”ha överinseende över och handlägga frågor om vård och bevarande av kulturmiljö, kulturminnen och kulturföremål”.

23 4 kap 4 och 14 § §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

24 4 kap. 2 § Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

25 4 kap 2 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

26 4 kap. 6 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

27 1 § Begravningslag (1990:1144).

28 4 kap 12 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

29 Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. Den 1 januari 2008 fick Riksantikvarieämbetet en ny instruktion: Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. Där uttrycks detta något förkortat i 1 §: ”Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet”.

Tillsynsansvaret låg tidigare hos Riksantikvarieämbetet men överfördes till länsstyrelserna 1995 (se nedan).

Enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen är det, förutom berörda parter, endast Riksantikvarieämbetet som får överklaga domstols eller myndighets beslut avseende kulturminneslagen. Av kulturminnesförordningen³⁰ framgår bl.a. följande:

- Innan länsstyrelsen fattar beslut i ett sådant ärende som kan innebära ersättningskyldighet eller på annat sätt är av större vikt skall länsstyrelsen samråda med Riksantikvarieämbetet.
- När länsstyrelsen har fattat ett beslut enligt kulturminneslagen skall en kopia av beslutet genast sändas till Riksantikvarieämbetet. Vidare skall länsstyrelsen underrätta Riksantikvarieämbetet när fråga om åtal (avser bestämmelserna om fornminnen och byggnadsminnen) har uppkommit. Riksantikvarieämbetet skall också underrättas när fråga om skadestånd på grund av åsidosättande av föreskrifter i kulturminneslagen har uppkommit.
- Närmare föreskrifter om tillämpningen av 4 kap. kulturminneslagen meddelas av Riksantikvarieämbetet.

Inför relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan infördes en sanktionsbestämmelse i 4 kap. kulturminneslagen för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut. Länsstyrelsen gavs rätt att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett föreläggande får förenas med vite.³¹ Länsstyrelsen har också rätt att hos Kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning³². Föreläggande kan tillgripas både vid ren underlåtenhet att vårda och underhålla ett kyrkligt kulturminne och när en församling genomför åtgärder utan nödvändigt tillstånd från länsstyrelsen eller genomför åtgärden på annat sätt än vad som föreskrivits i ett tillstånd.

Förutom länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet har de regionala museerna, läns museerna, en roll i kulturmiljöarbetet. Enligt 2 § kulturminnesförordningen ska länsstyrelserna vid sin tillsyn över kulturminnesvården i länet samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer (till exempel kommunala).

Läns museernas roll är bland annat att stå till tjänst med rådgivning i kyrkoantikvariska frågor. De fungerar också, om det bedöms som relevant, som remissinstans till länsstyrelsen i tillståndsärenden. Museerna kan också ta uppdrag som antikvarisk kontrollant vid restaureringar och ge förslag på hantverkare och konsulter med erfarenhet av kyrkorestaureringar, som församlingar och samfälligheter kan använda sig av. De genomför även

³⁰ Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

³¹ 4 kap. 17 §. Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

³² Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

kulturhistoriska karakteriseringar och bedömningar av kyrkor. Läns museerna står för en del av den regionala kunskapsuppbyggnaden genom bland annat arkiv- och dokumentationsverksamhet kring frågor rörande kyrkliga kulturminnen och kulturmiljön i länet.

2.3 Överföringen av beslutanderätten om kyrkliga kulturminnen till länsstyrelserna

I budgetpropositionen 1993³³ konstaterades att den statliga kulturmiljövårdssektorns organisation behövde utvecklas och effektiviseras. Ett viktigt led i detta var enligt propositionen att Riksantikvarieämbetet och statens historiska museers verksamhet skulle koncentreras på ledning av den samlade kulturmiljövården och sektorns kunskapsuppbyggnad medan handläggning och beslut i löpande förvaltningsärenden skulle överföras till länsstyrelserna.

År 1995 hade en departementspromemoria upprättats inom Kulturdepartementet där man föreslog att de principer som lades fast år 1993 borde fullföljas.³⁴ Promemorian remissbehandlades och samtliga remissinstanser tillstyrkte ett överförande av beslutanderätten. Flera av remissinstanserna pekade på vikten av att länsstyrelserna gavs resurser och kompetens att hantera frågorna. Dåvarande Riksrevisionsverket var en av flera remissinstanser som i sitt remissvar pekade på vikten av att Riksantikvarieämbetet skulle behålla sin specialistkompetens när det gäller vården av kyrkor. Några remissinstanser, däribland Riksantikvarieämbetet, menade att beslut om tillstånd till rivning av kyrkor även fortsättningsvis borde fattas av Riksantikvarieämbetet. Kammarkollegiet menade att Riksantikvarieämbetet även borde ha rätt att besiktiga kyrkliga inventarier.

Med departementspromemorian som underlag lade regeringen fram en proposition³⁵ om att beslut om kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), i fortsättningen skulle fattas av länsstyrelserna i första instans i stället för av Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer. Eftersom länsstyrelserna redan tidigare beslutade i ärenden om begravningsplatser enligt 4 kap 11 – 15 §§ samma lag innebar förslaget att besluten om den kyrkliga kulturmiljön samlades hos länsstyrelserna. De nya reglerna föreslogs träda i kraft den 1 juli 1995. Kulturutskottet tillstyrkte de föreslagna lagändringarna och riksdagen antog regeringens förslag till lag om ändring i kulturminneslagen.³⁶

Som skäl för propositionens förslag om överförande av beslutanderätten anfördes bl.a. att överföringen innebär att länsstyrelserna får ett samlat

³³ Prop. 1992/93:100 bilaga 12.

³⁴ Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen, dnr Ku95/166/Ka.

³⁵ Prop. 1994/95:208.

³⁶ 1994/95:KrU29, rskr. 1994/95:352

ansvar för den statliga kulturmiljövården på regional nivå. Genom att Riksantikvarieämbetet avlastas ärendehandläggningen kunde ämbetet i stället prioritera tidigare eftersatta uppgifter som policyarbete, vidareutbildning, uppföljning och utvärdering.

Den föreslagna förändringen sades i propositionen innebära att Riksantikvarieämbetet får delvis ändrade uppgifter. ”Dess uppgift som tillsyns- och servicemyndighet bör vara att följa verksamheten, tillhandahålla expertkunskap som stöd åt länsstyrelsernas och läns museernas arbete och att överklaga vissa beslut.” Vidare menade regeringen att länsstyrelserna och läns museerna ”bör även efter det att beslutanderätten överförts kunna utnyttja den specialistkompetens som finns hos Riksantikvarieämbetet och samråda med Riksantikvarieämbetet i exempelvis frågor som gäller äldre kyrkliga inventarier.”³⁷

Den beslutanderätt man talar om i propositionen gäller explicit tillståndsfrågor, inte tillsyn. Men tillsyn definierat som uppföljning av tillståndsbeslut var tidigare en uppgift för Riksantikvarieämbetet och kom också den att bli en uppgift för länsstyrelserna i och med överföringen av beslutanderätten.

Riksantikvarieämbetets utvärdering av decentraliseringen

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer fick i 1997 års regleringsbrev i uppdrag att genomföra en utvärdering av hur decentraliseringen av beslut om kyrkliga kulturminnen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna hade utfallit. Utvärderingen redovisades i en rapport 1997³⁸. För att få underlag genomfördes intervjuer och enkätundersökningar; vidare granskades ett stort antal beslut fattade av länsstyrelserna mellan den 1 juli 1995 och 1 juli 1997. Som positiva konsekvenser redovisades bl.a. att decentraliseringen inneburit att beslutsfattandet kommit närmare församlingarna. Länsstyrelsernas handläggare besökte kyrkorna i större utsträckning än vad Riksantikvarieämbetet gjorde och kunde på plats diskutera föreslagna åtgärder med församlingens representanter. Som negativa konsekvenser redovisades bl.a. att det förelåg stora olikheter mellan länen vad gäller handlägningsrutiner, beslutsformuleringar, villkor i beslut m.m. Vid en sammanvägd bedömning ansåg Riksantikvarieämbetet de positiva konsekvenserna överväga de negativa.

I rapporten redovisades ett antal förslag till åtgärder som bedömdes till stor del kunna undanröja de negativa konsekvenser som konstaterats.

³⁷ Prop. 1994/95:208 s. 8.

³⁸ Utvärdering av decentraliseringen av beslut om kyrkliga kulturminnen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna. Riksantikvarieämbetet.

För att ge bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning skulle Riksantikvarieämbetet enligt rapporten utarbeta allmänna råd för handläggning av ärenden enligt 4 kap. kulturminneslagen. Riksantikvarieämbetet avsåg enligt rapporten att prioritera denna arbetsuppgift i verksamhetsplaneringen för 1998. Eftersom Riksantikvarieämbetets stöd till länsstyrelserna bedömdes efterfrågas i oförändrad omfattning under de närmaste åren avsåg Riksantikvarieämbetet att genomföra ytterligare utbildningsinsatser riktade till bl.a. länsstyrelsernas handläggare samt att bibehålla och utveckla den av länsstyrelserna efterfrågade specialistkompetensen.

2.4 Den kyrkoantikvariska ersättningen

I propositionen *Staten och trossamfunden*³⁹ framhålls att det kyrkliga kulturarvet är den största sammanhållna delen av det svenska kulturarvet och att det är av stor vikt att detta kulturarv bevaras för framtiden och är tillgängligt för alla oavsett kyrkotillhörighet, ålder, kön och medborgarskap.

I riksdagens principbeslut⁴⁰ om ändrade relationer mellan stat och Svenska kyrkan framhålls att det inte är rimligt att det endast är Svenska kyrkans medlemmar som ska svara för kostnaderna då det gäller vården av de kyrkliga kulturvärdena. Efter en översyn av kulturminneslagen infördes 1999⁴¹ i lagen att staten ska kompensera kyrkan för vissa av de så kallade antikvariska merkostnader som kulturminneslagen innebär för kyrkan som förvaltare av kyrkobyggnaderna. Regeringen motiverade införandet av kyrkoantikvarisk ersättning med att den skulle ses som en kompensation för begränsningar i möjligheterna att förfoga över den kyrkliga egendomen och för extrakostnader som uppstår till följd av de generella skyddsbestämmelserna.⁴²

I prop. 1998/99:38 föreslogs att staten och Svenska kyrkan skulle ingå en långsiktig överenskommelse om vården av de kulturhistoriska värdena. En sådan överenskommelse⁴³ ingicks i februari år 2000 och undertecknades av kulturministern och ärkebiskopen.

Överenskommelsen⁴⁴ mellan staten och Svenska kyrkan omfattar sex paragrafer som här refereras: (för överenskommelsen i sin helhet, se bilaga 3):

- § 1 Överenskommelsen löper tills vidare.
- § 2 Svenska kyrkan svarar för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

39 Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99KU18.

40 Prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84.

41 Prop. 1998/99:38.

42 Prop. 1998/99:38, s. 136.

43 Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. Kuz000/470/Ka.

44 Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. Kuz000/470/Ka.

§ 3 Svenska kyrkan svarar för att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som för närvarande.

§ 4 Staten och Svenska kyrkan ska samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller de kyrkliga kulturvärdena.

Det ska finnas samrådsgrupper (centralt och regionalt) som fora för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och med representanter för kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan. Här hänvisas till en förberedande utredning som Riksantikvarieämbetet genomfört i samverkan med Svenska kyrkan.

§ 5 Svenska kyrkan ska årligen lämna en redogörelse till regeringen i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Det ska framgå hur kyrkoantikvarisk ersättning har använts och vilka resultat som uppnåtts. Redogörelsen ska även avse:

- kompetens (§ 2)
- tillgänglighet (§ 3)
- överlåtelser, rivningar samt nybyggnader av kyrkobyggnader.

Redogörelsen ska också möjliggöra en utvärdering av kyrkoantikvarisk ersättning i ekonomiskt och antikvariskt hänseende.

§ 6 Under löptiden ska kontrollstationer läggas in – den första år 2009.

Då ska göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning och utvärdering av de resultat som uppnåtts. Har omfattningen av kyrkans ansvar för kulturminnena minskat ska kyrkoantikvarisk ersättning reduceras.

Inför varje kontrollstation ska kyrkan ta fram ett underlag som lämnas till regeringen senast den 30 juni året före det år kontrollstationen infaller. Inför kontrollstationen 2009 har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag av regeringen att analysera och redovisa vilka effekter kyrkoantikvarisk ersättning har haft för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet.⁴⁵

Kostnader som berättigar till ersättning

Ersättningen ska enbart avse sådan egendom som definieras som kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturminneslagen, dvs. kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier samt begravningsplatser.

Regeringen konstaterar att det är omständigheterna i varje enskilt fall som får avgöra om en åtgärd bör berättiga till ersättning och likaså hur stor del av kostnaden som kan anses vara en följd av det kulturhistoriska hänsynstagandet.

Av förarbetena framgår att kulturminneslagens skyddsbestämmelser ska gälla oberoende av om en kyrkobyggnad används eller inte. De kyrkliga organ

⁴⁵ Ku2008/172/KT.

som fördelar ersättningen svarar för att göra det möjligt för de enskilda förvaltarna (dvs. som regel församlingarna) att upprätthålla de kyrkliga kulturvärdena. I princip bör ersättning inte lämnas för driftskostnader, men om "det enbart är kulturhistoriska intressen som motiverar ett bevarande av en kyrkobyggnad bör det emellertid kunna övervägas om ersättning undantagsvis skall kunna användas även för sådana kostnader".⁴⁶

I proposition 1998/99:38 framhölls också att det förvaltande organets ekonomiska förutsättningar inte bör tillmätas betydelse vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Ersättningen får således inte bli en komponent i det inomkyrkliga utjämnningssystemet. Om omfattningen av kyrkans totala kulturminnesansvar ändras på något väsentligt sätt, t.ex. genom att kyrkobyggnader rivs eller överläts, bör, enligt propositionen, den statliga ersättningen reduceras.

Bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen ändrades inte i något väsentligt avseende till följd av relationsförändringen och beslutet om kyrkoantikvarisk ersättning. Två nya paragrafer (16 och 17 §§) tillkom. I 16 § fastslås att kyrkan har rätt till viss ersättning och själv får besluta om hur den fördelas samt att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig över fördelningen. I 17 § ges länsstyrelserna rätt att utfärda förelägganden. Att det sakliga innehållet i kulturminneslagen inte förändrades innebär att statens antikvariska skyddsambitioner låg fast. Beslutet om kyrkoantikvarisk ersättning var således enbart ett beslut om en ny ersättningsform. Målet låg fast men medelsuppsättningen förändrades.

Den totala ersättningsnivån

I betänkandet *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven*⁴⁷ föreslogs att den statliga ersättningen för de kyrkoantikvariska merkostnaderna till Svenska kyrkan bör uppgå till 460 miljoner kronor årligen i 1996 års penningvärde. Propositionens förslag om kyrkoantikvarisk ersättning behandlades av Konstitutionsutskottet⁴⁸ som även beredde Kulturutskottet tillfälle att avge yttrande⁴⁹. Utskotten och därefter riksdagen tillstyrkte i allt väsentligt propositionens förslag om kyrkoantikvarisk ersättning. Propositionen avvek från betänkandet i ett viktigt hänseende: det totala ersättningsbeloppet för perioden halverades.

Riksdagens beslut⁵⁰ om den statliga ersättningen avsåg en tioårsperiod där ingen ersättning skulle utgå de två första åren. Därefter skulle ersättningen öka varje år för att år 2009 uppgå till 460 miljoner kronor. Ingångs-

46 Prop. 1998/99:38, s. 145.

47 SOU 1997:43.

48 Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18.

49 Bet. 1998/99:KrU3y.

50 Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, bet. 1998/99:KrU3y., rskr. 1998/99:176.

ersättningen tog bl.a. hänsyn till att de kyrkliga miljöerna ansågs vara i gott skick då stora underhållsåtgärder och restaureringar genomförts med statlig finansiering strax före sekelskiftet. I budgetpropositionen 2006⁵¹, som riksdagen godkände, gjordes några mindre förändringar av ersättningen.

Tabell 2:1: Ersättningsbelopp (mkr) inklusive justeringarna i budgetpropositionen 2006

År	Ersättningsbelopp per år
2000	0
2001	0
2002	50
2003	100
2004	150
2005	200
2006	235
2007	305
2008	395
2009	465
Totalt	1 900

Frågan om medelsfördelningen

I propositionen (1998/99:38) diskuteras alternativet att låta Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna besluta om fördelningen av medel. Argumenten för en sådan lösning var att den skulle tillgodose behovet av särskild kompetens om förvaltning av kulturvärden. Den skulle också innebära en tydlig koppling mellan fördelningsbesluten och tillståndsprovningen enligt kulturminneslagen.

Argumenten för att låta kyrkan fatta fördelningsbesluten ansågs dock väga tyngre:

- Ansvaret för att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena ligger hos Svenska kyrkan. En långsiktig vård- och underhållsplanering underlättas om kyrkan själv får besluta om fördelningen.
- En sådan ordning är mer i linje med principbeslutet om den kyrkoantikvariska ersättningen som ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena⁵².

Handlingar som avser fördelningen och användningen av ersättningen borde dock omfattas av en offentligrättsligt reglerad handlingsoffentlighet menade regeringen. Vidare anges att:

⁵¹ Prop. 2005/06:1.

⁵² Prop. 1998/99:38.

Svenska kyrkan bör i förhållande till staten svara för att ersättningen fördelas och används i enlighet med de mål och villkor som anges ovan eller som i övrigt uppställs, exempelvis i överenskommelsen mellan staten och kyrkan /.../ eller i samband med den årliga överföringen av ersättningen. Staten måste ha reella möjligheter att följa upp och utvärdera ersättningens fördelning och användning. Svenska kyrkan bör därför varje år lämna regeringen en redovisning av hur ersättningen har använts, bl.a. avseende vilka åtgärder som har vidtagits och vilka resultat som har uppnåtts. Det är viktigt att redovisningen ger möjlighet att göra en uppföljning och utvärdering från såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt.⁵³

2.5 Bevarandebehovet i framtiden

Utifrån de intervjuer som gjorts med företrädare för Kyrkokansliet, utvalda stift, församlingar och länsstyrelser finns det inget som tyder på att det kommer att ske någon stor förändring av vårdbehovet i framtiden, utan vårdbehovet kommer att vara någorlunda konstant.

Statistik från Svenska kyrkan visar att år 2006 var 75 procent av den Svenska befolkningen medlemmar i någon av Svenska kyrkans 1 837 församlingar. Lägst medlemsandel finns i Stockholms stift (65,3 procent) och högst i Härnösands stift (85,1 procent). Medlemsutvecklingen i svenska kyrkan har varit vikande sedan relationen mellan stat och kyrka förändrades. Mellan åren 2000 till 2006 minskade Svenska kyrkans medlemsunderlag med drygt 450 000 medlemmar.

Frågan om övertaliga kyrkor respektive underutnyttjade kyrkor

Frågan om övertaliga kyrkor är inte ny. I Kyrkobyggnadsutredningens betänkande⁵⁴ framfördes att även om en kyrka bedöms som övertalig måste kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde först bedömas innan den eventuellt kan avlysas. Detta var en uppgift som utredningen ansåg borde ligga på Riksantikvarieämbetet. I betänkandet påpekades också att kostnadsansvaret för de kyrkobyggnader som inte längre behövs inom den kyrkliga organisationen, men som av kulturhistoriska skäl bör bevaras som kyrkor, bör ligga på staten. Enligt betänkandet borde även statliga bidrag utgå för underhåll av kyrkan till den församling som haft ansvaret för kyrkobyggnaden.⁵⁵

Att riva en kyrka eller ett kapell är en ovanlig åtgärd i Sverige. Sedan relationsförändringen år 2000 och fram till och med 2007 har bara en av kulturminneslagen skyddad kyrka rivits, Maglarps nya kyrka i Skåne.

⁵³ Prop. 1998/99:38, s. 147.

⁵⁴ DS C 1986:11 Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön.

⁵⁵ Prop. 1987/88:104 bilaga 2.1, s. 165 f. Se även prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, bet. 1998/99:KrU3, rskr. 1998/99:176.

Ingen vedertagen definition av övertalighet

Det saknas i dag en allmänt vedertagen definition av vad som avses med begreppet "övertaliga kyrkor". En uppfattning är att det handlar om kyrkor som bara delvis eller inte alls används för kyrklig verksamhet. Enligt statistik från Svenska kyrkan är idag endast ett fåtal kyrkor övertaliga. Merparten av dessa är enklare kapell. En framtida utmaning, enligt företrädare för Svenska kyrkans kyrkokansli, är att väga kyrkomiljöernas behov av vård för bevarandet av det kyrkliga kulturarvet mot församlingarnas bruksbehov.

För att lösa den så kallade övertalighetsproblematiken förespråkar Riksantikvarieämbetet att Svenska kyrkan utvecklar systemet med differentierad användning i betydelsen olika nyttjandegrad och användningsområden för kyrkorna inom en församling. Med en sådan metod, menar Riksantikvarieämbetet, kan hänsyn tas såväl till de praktiska behoven som till de kulturhistoriska värdena, något som också kan leda till ekonomiska vinster och därmed motverka behov av att ta kyrkor ur bruk. Riksantikvarieämbetet påpekar också att i de fall där inget annat alternativ finns än att ta en kyrka ur bruk för kyrkligt ändamål eller till och med att avyttra den bör en konsekvensanalys som omfattar hela kyrkomiljön göras. Även i de fall där planer finns på ändrad användning, ökad eller minskad uppvärmning m.m. bör konsekvenserna utredas.⁵⁶

Sannolikt fler underutnyttjade kyrkor i framtiden

Många kyrkor används i dag i relativt liten utsträckning. 11 procent av kyrkorna har mindre än 19 sammankomster per år och 37 procent av kyrkorna har mindre än 49 sammankomster per år enligt Svenska kyrkans redovisning till regeringen.

Svenska kyrkan har inte gjort några långsiktiga prognoser, men det finns skäl att anta att de enskilda församlingarna kommer att få lägga större andel av sina resurser på bevarandeinsatser i framtiden då antalet medlemmar och med dem intäkterna beräknas minska.

Mot bakgrund av Svenska kyrkans vikande medlemsutveckling är det sannolikt att antalet underutnyttjade kyrkor kommer att öka i framtiden. Detta torde innebära att statens insatser för att bevara det kyrkliga kulturarvet bör vara anpassat efter en situation med fler underutnyttjade kyrkor än i dag.

⁵⁶ Ibid. s. 3.

3 Tillståndsgivning och tillsyn

3.1 Utgångspunkter

Länsstyrelsernas myndighetsutövning inom det kyrkliga kulturminnesområdet utgår från kulturminneslagen. Den innefattar dels tillståndsprövning av föreslagna ändringar av kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser, dels tillsyn av att skyddsbestämmelser i kulturminneslagen följs.

Tillståndsgivning är jämte tillsyn statens främsta verktyg för att försäkra sig om att skyddet av de kyrkliga kulturminnena fungerar som det ska. Genom länsstyrelsernas tillståndsgivning och den tillsyn som har direkt koppling till denna verkar staten för att församlingarna inte ska göra så stora ändringar att kulturvärdet äventyras. Genom tillsynen av objekt där inga ändringar aviserats samt genom tillsyn av Svenska kyrkans egentillsyn av kyrkomiljöer får staten underlag för att ingripa om något kyrkligt kulturminne riskerar att förfalla eller skadas.

3.2 Regeringens och Riksantikvarieämbetets styrning av länsstyrelserna

Vad ligger i Riksantikvarieämbetets överinseenderoll?

Enligt 1 kap. 2 § kulturminneslagen har Riksantikvarieämbetet överinseende över kulturminnesvården i landet inklusive de kyrkliga kulturminnena.

Av 2 § sjätte stycket i Riksantikvarieämbetets instruktion⁵⁷ framgår att myndigheten särskilt ska ”ha överinseende över och handlägga frågor om vård och bevarande av kulturmiljön, kulturminnen och kulturföremål”.

Av 22 § kulturminnesförordningen⁵⁸ framgår att Riksantikvarieämbetet lämnar närmare föreskrifter för verkställigheten av 4 kap. kulturminneslagen.⁵⁹

⁵⁷ Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet. Se även Förordning (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁵⁸ Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.

⁵⁹ Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

I den tidigare nämnda budgetpropositionen för 1993⁶⁰ föreslås att Riksantikvarieämbetet inom ramen för sitt överinseendeuppdrag ska utveckla den centrala myndighetsfunktionen och leda arbetet med kulturmiljövårdens kunskapsuppbyggnad. "Riksantikvarieämbetet bör ta ett vidgat ansvar för att kulturmiljövården kan fungera i en modern målstyrning. Riksantikvarieämbetets uppgift är att tillhandahålla det underlag som statsmakterna behöver för ställningstaganden om kulturmiljövårdens inriktning. Riksantikvarieämbetet skall följa den kulturmiljövårdande verksamheten hos i första hand länsstyrelserna, läns museerna och kommunerna, utvärdera den och utveckla de stödfunktioner som behövs."

I förarbetarna till överföringen av kompetens från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna sägs att Riksantikvarieämbetet genom att avlastas ärendehandläggningen kan "prioritera insatser på tidigare eftersatta uppgifter som policyarbete, vidareutbildning, uppföljning och utvärdering". Vidare sägs att Riksantikvarieämbetets "uppgift som tillsyns- och servicemyndighet bör vara att följa verksamheten, tillhandahålla expertkunskap som stöd åt länsstyrelsernas och läns museernas arbete och överklaga vissa beslut".⁶¹

Vid de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med Kulturdepartementet har överinseendeuppdraget beskrivits på följande sätt. Riksantikvarieämbetet förutsätts bygga upp och sprida kunskap, följa utvecklingen på nationell nivå samt övervaka att kulturminneslagen tillämpas på ungefärligen samma sätt i alla län. Det påpekas att överinseendet gäller såväl tillståndsgivningen som tillsynen. Om det sker något anmärkningsvärt på kulturmiljöområdet förväntas ämbetet rapportera till Regeringskansliet.

Enligt Riksantikvarieämbetet ligger det i överinseendeuppdraget bl.a. att utveckla samarbetet mellan aktörer inom kulturmiljöområdet, att analysera och följa upp/utvärdera konsekvenserna för kulturmiljön av förändringar i samhället, att fungera som centralt expertorgan i frågor kring kulturminneslagen, att vid behov ge ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker till stöd för tillämpningen av kulturminneslagen samt att initiera och stödja FoU-projekt rörande kulturminnesvård. Det handlar också om att övervaka att regelverket och tillståndsprövningsprocessen fungerar.

Sammanfattningsvis åligger det Riksantikvarieämbetet att se till att länsstyrelsernas tillståndsprövning och tillsyn av kulturminnen och kulturmiljöer sker på likartat sätt över landet. I detta ligger bl.a. att ge länsstyrelserna vägledning i sitt arbete. Vidare ska Riksantikvarieämbetet löpande följa upp länsstyrelsernas tillståndsprövning och tillsyn.

60 Prop. 1992/93:100 bilaga 12.

61 Prop. 1994/95:208

Riksantikvarieämbetets överinseende i praktiken

Vid samtal med företrädare för *Riksantikvarieämbetet* har det framgått att ämbetet anser att överinseendet ska fokusera på det beslutsfattande från länsstyrelsernas sida som sammanhänger med tillståndsprövning.

De kopior på tillståndsbeslut som ämbetet får in från länsstyrelserna används enligt Riksantikvarieämbetet för fördjupade uppföljningar/utvärderingar. Ett exempel på detta är rapporten *Sex år i kyrkorna*, publicerad 2002. Syftet med undersökningen var att kartlägga omfattningen av olika åtgärder, studera förändringar i antalet åtgärder över tiden och att se trender i församlingarnas önskemål om förändringar. Vidare har enligt ämbetet ett program för systematisk uppföljning av länsstyrelsernas beslut tagits fram år 2006. Arbete pågår för närvarande med att, i samverkan med länsstyrelserna, ta fram ett beslutsregister för ärenden rörande kulturminneslagen. Detta register är avsett att fungera som stöd för alla handläggare vid tillståndsprövning.

Riksantikvarieämbetet anordnar också konferenser för kyrkhandläggare, där bl.a. frågor om tillståndsgivning och tillsyn diskuteras. Dessutom anordnar ämbetet tillsammans med Svenska kyrkan årligen en nationell konferens om det kyrkliga kulturarvet. Vidare besvarar ämbetet remisser från länsstyrelser och domstolar utifrån den nationella överblick och specifika expertkunskap som finns inom Riksantikvarieämbetet. Överinseendet kommer enligt Riksantikvarieämbetet även till uttryck i att ämbetet genom FoU-medel stödjer projekt med relevans för och tillämpbarhet på värden av det kyrkliga kulturarvet.

Riksantikvarieämbetet har däremot inte, bortsett från de allmänna råd som klargör vad som avses med kyrkliga kulturminnen och exempelsamlingen från 1995, gett länsstyrelserna skriftlig vägledning beträffande principer för tillståndsgivning eller för vilken omfattning och inriktning tillsynen bör ha.

Riksantikvarieämbetet följer inte upp länsstyrelsernas tillsynsarbete och har inte heller begärt någon avrapportering av länsstyrelsernas tillsynsinsatser.

De företrädare för *Kulturdepartementet* som Riksrevisionen har intervjuat har sagt sig vara nöjda med Riksantikvarieämbetets agerande rörande de kyrkliga kulturminnena.

Vid de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med företrädare för *länsstyrelserna* har det i samtliga fall framförts kritik mot hur Riksantikvarieämbetet tolkar och utövar sitt överinseendeuppdrag. Till de invändningar som har förts fram hör bland annat att myndighetens kompetens ses som bristfällig och att man inte vet om man kan vända sig till myndigheten för att få expertkunskap. Vidare menar länsstyrelserna att ämbetets uppdrag och ansvar när det gäller överinseende är otydligt, och stödjandefunktionen upplevs vara svag. Det framförs också att det saknas anvisningar och användbara mallar för tillståndsgivning och tillsyn.

Företrädare för de länsstyrelser Riksrevisionen intervjuat anser vidare att Riksantikvarieämbetet bör vara uttolkare av riksdagens och regeringens intentioner samt att ämbetet, beträffande de nationella mål som länsstyrelserna har att förhålla sig till, bör se till att ge länsstyrelserna det nationella perspektivet i det enskilda ärendet. Detta bör göras för att förbättra förutsättningarna för likvärdighet i tolkningarna och bedömningarna. Det finns också förväntningar från länsstyrelsernas sida på att Riksantikvarieämbetet ska ha en överblick över hur länsstyrelserna fattar beslut, förmedla tillbaka iakttagelser och kunskaper, ge goda råd, ge ut allmänna råd och föreskrifter samt peka på dåliga exempel.

Riktlinjer för tillståndsgivning

Enligt kulturminneslagen är det länsstyrelsernas ansvar att avgöra om tillstånd ska ges för föreslagna ändringar av kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som omfattas av lagens fjärde kapitel. Undantagna från tillstånd är sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder enligt kulturminneslagen, liksom obetydliga reparationer av inventarier.⁶²

Regeringen har i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2007 inte angett några mål eller återrapporteringskrav beträffande skyddet av det kyrkliga kulturarvet. Ett sådant mål fanns senast i 2001 års regleringsbrev: att kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan skulle utveckla sin samverkan på regional nivå med syfte att ta till vara det kyrkliga kulturarvet inför framtiden. Länsstyrelserna skulle återrapportera vilka insatser som gjorts för att stärka och bredda samverkan med Svenska kyrkan samt bedöma utvecklingen i förhållande till tidigare år.

Riksantikvarieämbetets allmänna råd⁶³ till 4 kap. kulturminneslagen klargör vad som avses med kyrkliga kulturminnen men ger i övrigt ingen vägledning i fråga om hur kulturminneslagen ska tolkas vid tillståndsprövning. De allmänna råd för handläggning av ärenden enligt 4 kap. kulturminneslagen som Riksantikvarieämbetet utlovade i sin granskningsrapport år 1997 har inte kommit till stånd.

I samband med att länsstyrelserna tog över ansvaret för tillståndsgivning sammanställde Riksantikvarieämbetet ett antal exempelsamlingar för olika typer av kyrkärenden som handlagts under åren före decentraliseringen. Sammanställningar gällde bl.a. förändringar av bänkinredningar, läktarunderbyggnader och brandskyddsåtgärder. Syftet med sammanställningarna var att redovisa den policy som Riksantikvarieämbetet följt vid ställningstaganden i olika mera allmänt förekommande frågor om förändringar i kyrkor.

⁶² 4 kap. 5 och 9 §§ Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

⁶³ KRFS 2005:2.

Exempelsamlingarna blev dock aldrig kompletta: av planerade 12 exempelsamlingar gavs bara sex ut. De har inte kompletterats efter 1995 och inte heller uppdaterats.

Länsstyrelserna skickar kopior på alla tillståndsbeslut till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet har under 2006 gett ut en rapport som sammanställer de beslut som tagits under år 2005.⁶⁴ Därtill kan nämnas den utvärderingsrapport som ovan refererats.

Riktlinjer för tillsyn

Av 1 kap. 2 § kulturminneslagen framgår att länsstyrelserna har tillsyn över kulturminnesvården i länet. I 4 kapitlet samma lag behandlas vad tillsynen av kyrkliga kulturminnen bör innefatta. Av 2, 6 och 11 §§ framgår att kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser ska "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas". Av 3 § framgår att "kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 inte får ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd av länsstyrelsen". Motsvarande bestämmelser finns vad gäller inventarier och begravningsplatser. Kulturminneslagen klargör således att länsstyrelserna inom ramen för sin tillsyn har att bevaka att församlingarna vårdar de kyrkliga kulturminnena på det sätt som kulturminneslagen kräver.

I samband med att länsstyrelsernas uppdrag allt mer inriktats på att ansvara för att en nationell politik genomförs i respektive län har tillsynsuppdraget lyfts fram av regeringen. Detta har skett genom bland annat skrivningar i länsstyrelseinstruktion samt i regleringsbrev.⁶⁵

I budgetpropositionen för 2003 anmodades länsstyrelserna att upprätta tillsynsplaner för samtliga tillsynsområden. Några särskilda krav har dock inte riktats mot tillsynen på kulturmiljöområdet. Inget sägs i regleringsbrevet om vad tillsynen av kyrkliga kulturminnen ska inriktas på eller vilken omfattning den ska ha.

Riksantikvarieämbetets allmänna råd ger ingen vägledning om vilken omfattning eller inriktning länsstyrelsernas tillsyn bör ha eftersom de enbart behandlar vad som avses med kyrkliga kulturminnen. Inte heller har Riksantikvarieämbetet gett ut några föreskrifter angående tillsynen.

Enligt Riksantikvarieämbetet rör tillsynen kulturminneslagen med undantag för kyrkoantikvarisk ersättning.

Det finns en utbredd uppfattning bland länsstyrelserna att det saknas

⁶⁴ Tillämningen av 2–4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2005. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2006:7.

⁶⁵ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion och länsstyrelsernas regleringsbrev för 2007.

tydliga direktiv från Riksantikvarieämbetet om hur länsstyrelserna ska bedriva tillsynsverksamheten. Detta framgår av såväl enkäten som av genomförda intervjuer.

Länsstyrelserna återrapporerar resultatet av sitt tillsynsarbete i sina årsredovisningar. Denna återrapporering handlar dock i mycket begränsad utsträckning om tillsynen av kyrkliga kulturminnen. I Riksrevisionens enkät uppger bara 5 av 21 länsstyrelser att de avrapporterat sitt tillsynsarbete i detta avseende i årsredovisningen för 2006.

3.3 Länsstyrelsernas tillståndsgivning i teorin och i praktiken

Tillståndsprocessen

Varje församling som vill genomföra ändringar som påverkar kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, på kyrkotomter, på begravningsplatser eller avseende kyrkliga inventarier ska ansöka om tillstånd om detta hos länsstyrelsen. Vid tillståndsprövningen gör länsstyrelsen en bedömning av hur ändringen påverkar de kulturhistoriska värdena samtidigt som den ställs i relation till församlingens behov av ändringar. I princip ska tillståndsprocessen gå till på följande sätt:⁶⁶

1. *Tidigt samråd* – församlingen tar kontakt med länsstyrelsen och ibland även med läns- eller stadsmuseum eller med en fristående antikvarie som träffar församlingens företrädare på den plats där åtgärden är tänkt att utföras. Om det handlar om ett mer omfattande arbete behöver oftast församlingen kontraktera en professionell konsult för vidare projektering och projektledning.
2. *Ansökan till länsstyrelsen* – församlingens ansökan om tillstånd skickas till länsstyrelsen. Ansökan ska innehålla protokoll med beslut från kyrkorådet, beskrivning av vilka åtgärder som ska genomföras, motiv till angivna åtgärder, arbets- och materialbeskrivning samt bifogade ritningar, foton, planer, beskrivningar m.m.
3. *Tillståndsprövning* – länsstyrelsen skickar om det bedöms som relevant ansökan på remiss till läns- och/eller stadsmuseerna. Utifrån handlingarna i ärendet fattar länsstyrelsen beslut. Det finns regionala policies om hur lång tid ärendehandläggningen får ta. På länsstyrelserna i till exempel Skåne och Stockholm tar tillståndsprövningen normalt högst tre månader. Beslutet vinner laga kraft tre veckor efter beslutsdatum och kan under dessa veckor överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslutet är normalt giltigt i tre år (i exempelvis Skåne gäller besluten i

⁶⁶ Faktablad 2007:04, Länsstyrelsen i Stockholms län.

fem år). Om arbetet inte påbörjats under denna tid upphör tillståndet att gälla.

4. *Tillstånd beviljas eller ansökan avslås* – om länsstyrelsen beviljar tillstånd följer ofta ett antal villkor som måste uppfyllas. Församlingen kan själv föreslå en antikvarisk kontrollant. Länsstyrelsen beslutar och utser den antikvariska kontrollanten om en sådan bedöms vara behövlig för att tillstånd ska kunna ges till förändringen. Den antikvariska kontrollantens uppdrag är att vara ett stöd i byggprocessen samt kontrollera att arbetet utförs i enlighet med länsstyrelsens beslut. Kontrollanten ska kontaktas minst tre veckor innan arbetet påbörjas och deltar också i bland annat byggmöten. Denne ska även dokumentera arbetet och sammanställa en slutrapport.
5. *Slutbesiktning* – församlingen kallar länsstyrelsen till en antikvarisk slutbesiktning när arbetet är genomfört. I till exempel Skåne gör en antikvarisk kontrollant slutbesiktningen, men nationell variation förekommer beroende på vilka regionala policies som länsstyrelserna tillämpar.

Antalet ansökningar om tillstånd att genomföra ändringar i kyrkomiljö har successivt ökat. Under år 2005 fattade länsstyrelserna totalt 1 682 beslut enligt 4 kap. kulturminneslagen, varav 1 644 var tillståndsbeslut. Av tillståndsbesluten avsåg 920 kyrkor, 419 begravningsplatser och 305 kyrkliga inventarier. Flera beslut kan gälla samma kyrka: de 920 tillståndsbeslut som gällde kyrkor år 2005 avsåg 673 kyrkor. Västra Götalands län svarade för flest beslut: 287 motsvarande 17 procent av samtliga 21 länsstyrelser tillståndsändringen. Därefter kom Skåne län med 229 beslut motsvarande 14 procent. Dessa båda län har också flest skyddade kyrkor av samtliga län.

Länsstyrelsernas tolkning av lagen

De flesta företrädare för länsstyrelser som Riksrevisionen intervjuat, dock inte alla, anser att det framgår tydligt av lagen vilka åtgärder som är tillståndspliktiga. Vissa av Svenska kyrkans stift och församlingar delar inte den uppfattningen (se vidare nedan).

Vid prövning av ansökningar om ändringar ska länsstyrelserna tolka kulturminneslagen. Vid denna tolkning har de att även beakta aspekter som tillgänglighet, handikappanpassning, miljöhänsyn, brandsäkerhet, kyrkans verksamhetskrav m.m. Enligt företrädare för såväl Kyrkokansliet som de intervjuade länsstyrelserna varierar bedömningarna mycket. Vissa länsstyrelser är mer benägna att tillåta ändringar än andra. Detta sammanhänger främst med avsaknaden av nationell vägledning vid tillståndsbedömningen.

Samtliga företrädare för länsstyrelserna som Riksrevisionen har inter-

vjuat anser att Riksantikvarieämbetets riktlinjer för tillståndsgivning inte motsvarar det som länsstyrelserna efterfrågar. Riksantikvarieämbetets riktlinjer anger vad som omfattas av kulturminneslagen men inte i tillräcklig utsträckning hur tillämpningen av kulturminneslagen vad avser tillståndsgivningen ska gå till. De dokument från Riksantikvarieämbetet som 17 av de 21 länsstyrelserna i Riksrevisionens enkät ansåg utgöra stöd vid tillståndsprövning var dels de allmänna råden (som anger vad som utgör kyrkliga kulturminnen), dels de exempelsamlingar som Riksantikvarieämbetet gav ut 1995. I de senare anges vilka bedömningar som ämbetet gjorde i början av 1990-talet av vilka förändringar av kyrkomiljöer som kunde godtas respektive inte godtas. Exempelsamlingarna är dock som nämnts ofullständiga och har inte kompletterats eller uppdaterats sedan 1995.

Samverkan har skapat större regional enhetlighet i bedömningarna

Enligt den enkätundersökning som Riksrevisionen har genomfört samarbetar 16 av 21 länsstyrelser i någon form med andra länsstyrelser i syfte att få till stånd lika principer för tillståndsgivning avseende de kyrkliga kulturminnena. Samarbetet kring tillståndsgivningen sker i första hand med de länsstyrelser som ingår i respektive regional samrådsgrupp. Däremot saknas en formaliserad samverkan mellan länsstyrelserna på nationell nivå.

Till de konkreta resultat som samarbetet har gett hör enligt de samarbetande länsstyrelsernas enkätsvar att en ökad samsyn kring tillståndsgivningen och mer enhetliga bedömningar har uppnåtts. Länsstyrelserna menar också att samarbetet har resulterat i att man har fått fram bättre avvägda beslut, en gemensam policy för karakterisering av kyrkor, ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt, som en länsstyrelse uttryckte det, "att en kollegial samsyn kan växa fram, vilket gör att församlingar slipper uppleva att det finns en variation/godtycklighet i bedömningarna från olika handläggare".

Enkätsvaren visar att länsstyrelser anser sig ha behov av mer samarbete och ökad samsyn på nationell nivå kring tillståndsgivningen.

Svenska kyrkans bedömning av länsstyrelsernas tillståndsgivning

Vid intervjuer och samtal med företrädare för de fem *stift* som Riksrevisionen har besökt i samband med granskningen har kritik framförts mot att länsstyrelsen i vissa fall gör bedömningen att sådana åtgärder är tillståndspliktiga som stiftet inte anser vara tillståndspliktiga (t.ex. underhållsåtgärder), något som skapar merarbete för stiftet och församlingarna.

Företrädare för stift som har kontakt med flera olika länsstyrelser, däri-

bland Lund, Växjö och Härnösand, har i samband med Riksrevisionens intervjuer framfört att tillståndsbesluten från länsstyrelserna ser olika ut. Somliga länsstyrelser tillstånd är betydligt mer omfattande än andra länsstyrelser inom samma stift. Enligt intervjuerna kan beslut för liknande åtgärder variera från över fyra sidor med villkor för hur åtgärden ska genomföras till att bestå av en enda sida med ett fåtal specificerade villkor, beroende på länsstyrelse. Enligt intervjuerna med länsstyrelserna finns det ingen nationell praxis för hur tillståndsbesluten ska utformas. Företrädare för en av de länsstyrelser som Riksrevisionen har varit i kontakt med anser dock att detta snarare bör ses som en fördel, då beslutens utformning, längd och villkor måste anpassas till ansökningarnas kvaliteter och brister, som kan variera mycket.

Länsstyrelserna ställer ibland krav i samband med valet av entreprenörer enligt några av de intervjuade församlingarna. Detta kan enligt dessa församlingar innebära att det blir dyrare än planerat. De enskilda församlingarna upplever att de blir betydligt mer styrda av besluten i de län som har omfattande beslut än församlingar i län som inte tillämpar samma form av styrning. Det förefaller dock som att de länsstyrelser som arbetar med kortare beslutsmotiveringar kräver ett mer komplett underlag från församlingarna.

Riksantikvarieämbetets bedömning av länsstyrelsernas tillståndsgivning

Riksantikvarieämbetet fann vid sin utvärdering 1997 att det förekom stora olikheter mellan de olika länen i sättet att handlägga kyrkarenden och i samarbetet med läns museerna. Vidare fann ämbetet att beslutsskrivelserna varierade mycket i uppläggning, innehåll, villkor m.m. I stort fann man dock att besluten följde den policy som utvecklats inom Riksantikvarieämbetet. Den slutsats Riksantikvarieämbetet drog av detta var följande:

Att det förekommer olikheter mellan länen vad gäller samarbetet med läns museerna, krav på handlingar, handläggningsrutiner, villkorsskrivning m.m. är ofrånkomligt eftersom det till viss del beror på olika myndigheters arbetssätt och i viss mån de inblandade personernas kompetens. Men olikheterna är för stora enligt Riksantikvarieämbetets bedömning. Kyrkarendena är lika över landet. Liturgiska krav, gudstjänstordning m.m. som styr vilka förändringar i kyrkorna församlingarna vill göra är gemensamma för hela Svenska kyrkan. I de flesta fall ingår flera län i ett stift och olikheter i handläggningen kan ge problem i samarbetet med stiftsstyrelserna. Många konsulter arbetar i flera län och har efterfrågat enhetliga regler.⁶⁷

För att ge bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning utlovade

⁶⁷ Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer. Utvärdering av decentraliseringen av beslut om kyrkliga kulturminnen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna. 1997-09-29, 300-2775-1997. Sidan 8.

Riksantikvarieämbetet i utvärderingsrapporten att allmänna råd för handläggningen av ärenden enligt 4 kap. kulturminneslagen skulle utarbetas under 1998. Denna ambition har dock inte förverkligats. Riksantikvarieämbetet har i samband med faktagranskningen av föreliggande rapport åter framfört att behovet av allmänna råd/föreskrifter/handböcker som stöd för länsstyrelsernas tillämpning är stort.

Företrädare för Riksantikvarieämbetet menar i Riksrevisionens intervjuer att länsstyrelserna i regel inte är för hårda när det gäller att bevilja tillstånd för ändringar och säger sig inte ha noterat att det skulle finnas några stora konflikter gällande tillståndsgivningen. Ämbetet uttrycker en farhåga för att en uppmjukning av praxis gällande tillståndsgivningen skulle kunna få negativa konsekvenser för skyddet av de kyrkliga kulturminnena. Problemet med vad som ska räknas som sedvanligt underhåll är inte specifikt för de kyrkliga kulturminnena. I Riksantikvarieämbetets handbok *Skyddsbestämmelser vid byggnadsminnesförklaring* (2003) står följande: ”Gränsen mellan vad som är underhåll och vad som är ändring kan ibland vara svår att dra. Detaljerade bestämmelser kan leda till att länsstyrelsen inte får tillfälle att lämna råd och tillse att arbetet sker under antikvarisk medverkan.”

3.4 Länsstyrelsernas tillsyn i teorin och i praktiken

Innebörden av tillsynsbegreppet

Tillsynen utgår från 4 kap. 3 § kulturminneslagen och från 4 kap. 2, 6 och 11 §§ i kulturminneslagen. Enligt 2 § ska kyrkobyggnader och kyrkotomter ”vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas”. Enligt 6 § ska inventarier av kulturhistoriskt värde ”förvaras och vårdas väl”. Enligt 11 § ska begravningsplatser ”vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas”. De kyrkliga kulturminnen som omfattas av 4 kap. kulturminneslagen är de som ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan den 1 januari 2000 enligt 4 kap. 2 § kulturminneslagen.

Som redan nämnts är Riksantikvarieämbetets allmänna råd till 4 kap. kulturminneslagen samt förordningen om kulturminnen m.m. enbart inriktade på att förtydliga vad som bör avses som kyrkligt kulturminne. Inga föreskrifter har utfärdats av Riksantikvarieämbetet beträffande tillsynen, vare sig vad gäller dess innebörd, omfattning eller inriktning.

Riksantikvarieämbetet hade ansvaret för myndighetsutövningen (tillståndsgivning och tillsyn) avseende de kyrkliga kulturminnena fram till år 1995 då ansvaret överfördes till länsstyrelserna. Detta arbete omfattade tillståndsprovning beträffande ändringar men också rådgivning/samråd inför beslut samt uppföljning av att villkoren i fattade beslut följdes. Den tillsyn som låg i myndighetsutövningen bestod, enligt genomförda intervjuer med

företrädare för Riksantikvarieämbetet, främst i de båda sistnämnda arbetsmomenten. Någon tillsyn av objekt där inga förändringar aviserats förekom knappast.

Att begreppet tillsyn tidigare låg nära begreppet tillståndsprövning framgår av regeringens motivering till kulturminneslagen.⁶⁸ I denna betonades att tillsynen av kyrkliga kulturminnen måste innefatta bedömningar i fråga om såväl lämpligheten av föreslagna åtgärder som sättet att utföra dessa på. Regeringen menade att den statliga tillsynen av den kyrkliga kulturmiljön i första hand skulle begränsas till kulturminnesvårdens intressen men även syfta till en allmän lämplighetsprövning.

I samband med att länsstyrelserna i regleringsbrev för 2002 ålades att upprätta tillsynsplaner utarbetade länsantikvarieföreningen en promemoria med riktlinjer för sådana planer. Man konstaterade att den statliga tillsynen är ett förvaltningspolitiskt instrument och att den alltid ska vila på en legal grund, dvs. utgå från lag, förordning, föreskrift eller beslut fattade med stöd av dessa regelverk.

De tillsynsuppgifter som länsantikvarieföreningen anser att länsstyrelserna har i fråga om kyrkliga kulturminnen är följande:

- upprätta en förteckning för kyrkobyggnader, begravningsplatser och kyrkotomter,
- kontrollera att kyrkobyggnader, begravningsplatser och kyrkotomter vårdas och underhålls så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas,
- tillse att inventarier förtecknas samt förvaras och vårdas väl i enlighet med 4 kap. 6–8 § § kulturminneslagen,
- kontrollera efterlevnaden av villkor i beslut med stöd av 4 kap. 3 § kulturminneslagen.

Tre länsstyrelser (Skåne, Västra Götaland och Stockholm) har i sina tillsynsplaner börjat använda sig av begreppen händelsestyrd respektive målstyrd tillsyn.

Händelsestyrd tillsyn på det kyrkliga kulturminnesområdet avser sådana granskande åtgärder som sker på grund av att en församling ansökt om eller fått tillstånd att genomföra en förändring. Genom kontinuerliga insatser av antikvarisk kontrollant samt genom att delta i slutbesiktning eller granskning av slutrapporten kontrollerar länsstyrelsen att de villkor som ställts upp i beslutet efterlevs.

Målstyrd tillsyn sker i stället på länsstyrelsens eget initiativ. Den syftar också till att kontrollera att lagar efterlevs men har ett större oberoende genom att tillsynen inte har initierats av någon annan. Målstyrd tillsyn kan vara

⁶⁸ Prop. 1987/88:104, KrU 1987/88:21, rskr. 197/88:390.

egeninitierade besök i en kyrka eller på en begravningsplats. Målstyrd tillsyn kan också vara t.ex. en enkätundersökning som syftar till att ge underlag för att välja ut tillsynsobjekt.

Enligt Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna varierar uppfattningen om vad som kan anses utgöra tillsyn av kyrkliga kulturminnen. Relativt stor samstämmighet råder dock om att tre saker är att betrakta som tillsyn: kontroller av att villkor i länsstyrelsens tillstånd till församlingar att genomföra renoverings- eller ändringsarbeten följs (17 av 21 länsstyrelser), besök av kyrkor eller begravningsplatser där församlingar inte själva initierat åtgärder (20 länsstyrelser) samt granskning av Svenska kyrkans egentillsyn av kyrkobyggnader, kyrkoinventarier och begravningsplatser (17 länsstyrelser). Därutöver anser flera länsstyrelser att information, rådgivning eller samråd inför tillståndsansökan kan anses utgöra tillsyn.

Resurser för tillsyn – totalt och fördelat

I de regleringsbrev som länsstyrelserna fått från regeringen står som nämnts att de ska göra upp tillsynsplaner. Enligt enkäten har bara 14 av de 21 länsstyrelserna tagit fram tillsynsplaner avseende de kyrkliga kulturminnena för år 2007.

Varje länsstyrelse bestämmer själv hur mycket resurser som ska läggas på tillsyn. I allmänhet har berörda handläggare, ofta kallade kyrkoantikvarier, ansvar både för tillståndsprövningen enligt kulturminneslagen och för tillsynen. Dessa handläggare deltar också i regionala samrådsgrupper rörande kyrkoantikvarisk ersättning. Vidare yttrar de sig över inkomna ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Enligt enkäten arbetar för närvarande totalt 41 personer (18 årsarbeten) vid landets länsstyrelser med frågor rörande tillståndsgivning och tillsyn av kyrkliga kulturminnen samt kyrkoantikvarisk ersättning. Av dessa resurser ägnas enligt enkäten totalt 2 årsarbeten åt tillsynsarbete. Spridningen beträffande vilka resurser länsstyrelserna enligt enkäten lägger ned på tillsyn är stor: som mest 5 personmånader (Gotlands län) och som minst 5 persontimmar (Skåne län). Detta är ytterligare en indikation på att länsstyrelser inte lägger samma innebörd i tillsynsbegreppet och/eller att ambitionsnivån varierar påtagligt.

Den verksamhet som det stora flertalet länsstyrelser bedriver under benämningen tillsyn är till mycket stor del "händelsestyrd", dvs. föranledd av förestående eller genomförda renoverings- eller ombyggnadsarbeten i kyrkomiljö. Denna tillsyn består i huvudsak i att kontrollera att anvisningar i länsstyrelsernas tillståndsbeslut följs. Den "målstyrda" tillsynen, dvs. egeninitierad besiktning av kyrkor m.m. där församlingar inte initierat åtgärder,

sker enligt intervjuerna med länsstyrelserepresentanter i mycket begränsad omfattning. Den tredje formen av tillsyn, granskning av Svenska kyrkans egenkontroll av kyrkobyggnader etc., har ingen av de länsstyrelserepresentanter Riksrevisionen intervjuat ägnat sig åt.

Samverkan mellan länsstyrelser i fråga om tillsyn

Enligt den enkätundersökning som Riksrevisionen genomfört samarbetar 8 av de 21 länsstyrelserna i någon form med andra länsstyrelser i syfte att få till stånd lika principer för tillsyn av kyrkliga kulturminnen. Samverkan i fråga om tillsyn är således mindre frekvent än samverkan i fråga om tillståndsprovning. Tillsynssamarbetet avser som regel bara länsstyrelser som ingår i samma regionala samrådsgrupp. Det förekommer ingen formaliserad samverkan mellan länsstyrelser på nationell nivå.

Samarbetet sägs bl.a. ha bestått i visst erfarenhetsutbyte och i försök att få till stånd likartade bedömningar och likartad hantering av ärenden. Bara någon enstaka länsstyrelse kan uppge något konkret resultat av samarbetet, t.ex. mallar för tillsynsprotokoll.

En informell form av samverkan kan Länsantikvarieföreningens sammankomster sägas utgöra. Ingen länsstyrelse omnämner emellertid i enkäten Länsantikvarieföreningens ovannämnda promemoria angående upprättande av tillsynsplaner som ett dokument som man har stöd av i tillsynssammanhang.

Händelsestyrd tillsyn

Det stora antalet ansökningar om tillstånd att utföra ändringar i kyrkomiljö som årligen inkommer för med sig mycket arbete för länsstyrelsernas kyrkhandläggare. Av enkäten framgår att det stora flertalet länsstyrelser anser att tillståndsgivning och tillsyn har ett nära samband, dvs. att för- och efterarbete till tillståndsbeslut är att betrakta som tillsyn. Enligt de företrädare för länsstyrelser vi intervjuat tar detta för- och efterarbete (dvs. händelsestyrd tillsyn) i anspråk i stort sett all tid som kan ägnas åt tillsyn. Fokuseringen på händelsestyrd tillsyn kan enligt några länsstyrelser motiveras med att problemet med vården av kulturminnena, främst kyrkobyggnader, snarare är att många församlingar eftersträvar att ändra för mycket än att de underhåller för litet.

Den händelsestyrda tillsynen består främst av kontroll av att arbetena sker i enlighet med tillståndsbeslut. Kontrollen ombesörjs ofta av antikvariska kontrollanter från läns museer, men länsstyrelserna är också i hög grad engagerade i detta arbete, både genom egna inspektioner eller platsbesök

och genom att ta ställning till de antikvariska kontrollanternas bedömningar (genomgång av inspektionsprotokoll m.m.).

Vid intervjuerna har framkommit att länsstyrelserna ibland gör tillsynsbesök med anledning av att anmälningar inkommer från privatpersoner om att förändringsarbete pågår utan att länsstyrelsen gett tillstånd eller som misstänks avvika från länsstyrelsens tillstånd. Vi saknar dock uppgifter om vilken omfattning denna typ av tillsynsverksamhet har.

Det framgår av enkätsvaren att länsstyrelserna sällan använder sig av möjligheten i 4 kap. 17 § kulturminneslagen att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Föreläggandeinstrumentet har sedan år 2000 använts 18 gånger. I tre fall har föreläggandet varit förenat med vite. I samtliga fall har församlingen antingen överträtt villkoren enligt meddelat tillstånd eller vidtagit åtgärder utan att ha tillstånd. I inget fall har föreläggandet gällt eftersatt underhåll. Det ringa antalet förelägganden har att göra med att länsstyrelserna anser det viktigt att ha ett gott samarbetsklimat med församlingarna. De påpekanden som lämnas till församlingarna med anledning av händelsestyrd tillsyn brukar för övrigt, enligt intervjuade länsstyrelser, som regel åtgärdas.

Egeninitierad tillsyn

År 2005 fattades beslut om att godkänna förändringsarbete i 673 kyrkor motsvarande 23 procent av landets 2 918 särskilt skyddade kyrkor. Man skulle då kunna dra slutsatsen att den tillsyn som sker i form av händelsestyrd tillsyn är så pass omfattande att den bör vara tillräcklig för att man ska ha en fullgod kontroll över i vilket skick de kyrkliga kulturmiljöerna i landet befinner sig.

Den starka fokuseringen på händelsebaserad tillsyn innebär dock att kyrkomiljöer där församlingarna under en följd av år avstår från åtgärder med stor sannolikhet inte kommer att bli föremål för länsstyrelsernas tillsyn. Risken ökar i ett läge då antalet övertaliga eller åtminstone underutnyttjade kyrkor ökar. Vidare avser tillståndsbesluten ofta bara en begränsad åtgärd. Antikvariska kontrollanter utses långt ifrån alltid att följa arbetet i kyrkor eller på begravningsplatser där tillstånd om förändringar givits.

De företrädare för länsstyrelser vi intervjuat anser att de inte genomför egeninitierade tillsynsbesök i tillnärmelsevis den omfattning som vore önskvärd. Det skäl som anges är framför allt resursbrist.

Länsstyrelsernas uppfattning om tillsynen

I enkäten ställdes frågan "Anser länsstyrelsen att den tillsyn som f.n. bedrivs rörande kyrkliga kulturminnen i länet är tillfredsställande? Om nej: Vad kan och bör utvecklas?"

18 länsstyrelser svarade att tillsynen inte var tillfredsställande medan 3 ansåg att den var det.

Vid de länsstyrelseintervjuer vi genomförde ansåg ingen länsstyrelse att tillsynen var tillfredsställande. Flertalet intervjuade ansåg att det fanns behov av såväl utökade resurser som vägledning och nationella riktlinjer för tillsynen.

3.5 Sammanfattande iakttagelser om tillståndsgivningen och tillsynen

Riksantikvarieämbetet ska enligt kulturminneslagen ha överinseende över kulturminnesvården i landet. En viktig del av överinseendeuppdraget består i att, i enlighet med kulturminnesförordningen, ge länsstyrelserna föreskrifter om tillämpningen av bl.a. de delar av lagen som gäller kyrkliga kulturminnen. Inga sådana föreskrifter har lämnats. Allmänna råd har utgivits i begränsade delar, främst i fråga om vad som avses med kyrkliga kulturminnen. Riksantikvarieämbetet följer upp länsstyrelsernas tillståndsgivning, däremot inte deras tillsynsarbete.

Länsstyrelserna ska enligt kulturminneslagen pröva om tillstånd kan ges för väsentliga ändringar av kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser etc.. Länsstyrelsernas praxis är olika dels i fråga om för vilka ändringsarbeten tillstånd krävs, dels i fråga om hur omfattande förändringar som tillåts. Man tolkar således kulturminneslagen olika. Detta sammanhänger främst med avsaknaden av riktlinjer från Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelserna ska enligt kulturminneslagen utöva tillsyn över kyrkliga kulturminnen. Denna tillsyn förväntas främst ske i två hänseenden. Det första är kontroll av att Svenska kyrkans församlingar/samfälligheter vårdar och underhåller sina kyrkobyggnader, begravningsplatser och kyrkotomter så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Det andra är kontroll av efterlevnad av villkor i länsstyrelserns beslut att tillåta ändringsarbeten enligt 4 kap. 3 § kulturminneslagen. I praktiken inriktas länsstyrelsernas tillsyn till mycket stor del på det senare, det som flera länsstyrelser benämner "händelsestyrd tillsyn". Den första typen av tillsyn, egeninitierad tillsyn, sker i mycket begränsad omfattning. Detta innebär stor risk för att kyrkliga kulturminnen som försummas av förvaltaren inte upptäcks.

Länsstyrelsernas uppfattning om vad som utgör tillsyn varierar, det gör även omfattningen av den tillsyn som faktiskt sker. Detta sammanhänger främst med avsaknaden av riktlinjer från Riksantikvarieämbetet.

4 Kyrkoantikvarisk ersättning

4.1 Utgångspunkter

I riksdagens principbeslut⁶⁹ 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan sades det bl.a. att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela samhället och att kyrkan därför borde få statligt stöd/ersättning för vård av sin kulturhistoriskt värdefulla egendom. Riksdagen fattade 1998⁷⁰, genom en ändring i kulturminneslagen,⁷¹ beslut om att kyrkoantikvarisk ersättning skulle ingå i kulturminneslagen. Varje budgetproposition sedan 2004 har betonat att ersättningen har fördelats med målsättningen att ge största möjliga bevarandeeffekt på kulturarvet.⁷²

I enlighet med principbeslutet 1995 ingick Svenska kyrkan och staten en överenskommelse om vården och bevarandet av de kyrkliga kulturminnena i februari år 2000. Av överenskommelsen framgår bl.a. att Svenska kyrkan ska tillse att erforderlig kompetens finns för förvaltandet av det kyrkliga kulturarvet. Vidare ska Svenska kyrkan årligen lämna en redogörelse till staten i frågor rörande det kyrkliga kulturarvet där det ska framgå hur kyrkoantikvarisk ersättning använts (se vidare avsnitt 2.3).

Svenska kyrkans *Villkor och allmänna råd* innehåller dels administrativa bestämmelser för kyrkoantikvarisk ersättning, dels anvisningar/råd gällande vilka vårdinsatser som omfattas/som församlingarna kan ansöka om ersättning för. De allmänna råden om kyrkoantikvarisk ersättning har godkänts av den centrala samrådsgruppen och även av Riksantikvarieämbetet. De allmänna råden är den huvudsakliga vägledning som finns för kyrkans och länsstyrelsernas bedömningar rörande kyrkoantikvarisk ersättning och ska utvecklas fortlöpande i samverkan mellan kulturmiljövårdande myndigheter (länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet) och Svenska kyrkan.

Kyrkan centralt har även utarbetat anvisningar för vård- och underhållsplanering av de olika objekt m.m. som omfattas av 4 kap. kulturminneslagen. Vård- och underhållsplaner ska bl.a. innefatta en kulturhistorisk beskrivning av kyrkobyggnaderna och en bedömning av deras kulturhistoriska värde. För alla ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning avseende år 2008 och därefter ska en sådan vård- och underhållsplan vara bifogad (akuta åtgärder utgör undantag).

69 Prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84.

70 Prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, bet 1998/99:krU3y, rskr 1998/99:176

71 Lag (1999:304) om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

72 Prop. 2003/04:1, prop. 2004/05:1, prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1

4.2 Församlingarnas insatser för att bevara kyrkliga kulturminnen

Ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning behandlas endast en gång per år. Församlingarna söker ersättning från stiftet i oktober och får besked om huruvida de erhållit stöd tio månader senare, i augusti följande år.

I följande punkter beskrivs processen då en antikvarisk åtgärd i en skyddad kyrkomiljö delfinansieras med hjälp av kyrkoantikvarisk ersättning och inga beslut överklagas eller går församlingen emot.

1. Behov initieras av församling alternativt påpekas av länsmuseum eller länsstyrelse.
2. Beslut fattas av församlingens kyrkoråd om att åtgärd ska vidtas
3. Upphandling görs av projektör, oftast arkitekt.
4. Projektplan tas fram och godkänns av församlingsstyrelse
5. Församlingen söker tillstånd från länsstyrelsen.
6. Länsstyrelsen beviljar tillstånd och utser antikvarisk kontrollant.
7. Församlingen ansöker om kyrkoantikvarisk ersättning hos stiftet i oktober/november.
8. Stiftet skickar i slutet av året alla ansökningarna till länsstyrelsen
9. Länsstyrelsen remitterar till länsmuseum i januari.
10. Länsstyrelsen lämnar remissvar som innehåller prioriteringar och antikvarisk merkostnad för de enskilda projekten i februari.
11. Stiftet prioriterar och bestämmer antikvarisk merkostnad.
12. Stiftet ansöker om ram från kyrkostyrelsen i april.
13. Svenska kyrkans kyrkokansli tar fram förslag för ramfördelning till stiftet i maj.
14. Riksantikvarieämbetet yttrar sig om Kyrkokansliets förslag till rambeslut i slutet av maj.
15. Kyrkostyrelsen fattar beslut om ram till stiftet i juni.
16. Stiftet fördelar medel till de enskilda församlingarna i augusti. Besluten innebär att församlingarna får en viss procent av slutkostnaden för projektet men med ett högsta belopp angivet.
17. Församlingarna anlitar entreprenörer.
18. Åtgärden genomförs.
19. Församlingarna rekvirerar medel och skickar in antikvariskt slutintyg samt revisorsintyg för projektet till stiftet.
20. Medel betalas till församlingarna av Svenska kyrkan centralt och projektet är avslutat.

En grundförutsättning för kyrkoantikvarisk ersättning är att församlingarna ansöker hos stiftet om ersättning. Begreppet antikvariska åtgärder tolkas brett vad gäller kyrkoantikvarisk ersättning och inbegriper renoveringar, konserveringar, projekteringar, åtgärder för att förhindra brand och stöld, vissa elinstallationer samt installation av klimat- och värmesystem.

Beroende av expertkompetens utifrån

Enligt överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan ska Svenska kyrkan tillhandahålla erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltandet av de kyrkliga kulturminnena. I proposition 1998/99:38 framgår att:

Det är angeläget för Svenska kyrkan att försäkra sig om att den personal som förvaltar den kyrkliga egendomen har erforderlig kompetens och kunskap samt har ansvar för samordning och kompetensutveckling.⁷³

Församlingarnas förutsättningar för en god förvaltning av de skyddade objekten varierar, eftersom det är stora skillnader mellan dem vad gäller ekonomiska förutsättningar, antalet medlemmar och antal kyrkor.

Att genomföra en renovering i en kyrkomiljö eller av kyrkliga inventarier är ofta komplicerat för den enskilda församlingen. Denna typ av åtgärder genomförs inte regelbundet och innefattar ofta både ett stort administrativt och ett betydande ekonomiskt åtagande.

Den antikvariska kunskapen såväl som den byggnadsadministrativa byggnadstekniska kunskapen är generellt låg hos personalen vid församlingarna. Av den enkät som Riksrevisionen skickade ut till länsstyrelserna framgår att samtliga länsstyrelser bedömer att den antikvariska kompetensen hos personalen vid församlingarna är mindre bra eller dålig. Vad gäller den byggnadsadministrativa/tekniska kompetensen anser alla länsstyrelser utom en att församlingarna har mindre bra eller dålig kompetens. Samma uppfattning har framkommit i intervjuerna med företrädare för stiftet samt Kyrkokansliet.

Församlingarna har möjlighet att få stöd av stift, läns museer och länsstyrelser i det antikvariska arbetet. Läns museerna är enligt de intervjuade stiftet och församlingarna de regionala aktörer som har störst antikvarisk kunskap och störst möjlighet att stödja de enskilda församlingarna i deras arbete. Läns museerna fungerar ofta som rådgivare till församlingarna inför projekteringsfasen. Samarbetet med läns museerna sker oftast på församlingarnas initiativ men kan även initieras av läns museerna. Det allmänt konsultativa arbetet som läns museerna bedriver gentemot kyrkan finansieras genom deras generella statliga anslag från Kulturrådet.

Den mest påtagliga roll läns museerna har i samband med det kyrkoantikvariska arbetet är att de, enligt de intervjuade vid stiftet och länsstyrelserna, oftast har rollen som antikvarisk kontrollant (se kap. 3). I samband med att länsstyrelserna ger tillstånd till en åtgärd i en kyrkomiljö utses oftast en antikvarisk kontrollant. Den antikvariska kontrollen kan finansieras med hjälp av kyrkoantikvarisk ersättning när församlingarna sökt och fått sådan.

Vad gäller byggadministrativt stöd anlitar församlingarna ofta konsulter. I mindre församlingar är de ansvariga oftast förtroendevalda som arbetar ideellt med församlingsfrågor, vilket innebär att de måste anlita konsulter

⁷³ Prop. 1998/99:38, s 146.

för att genomföra själva projekteringen och senare för projektledning. Dessa konsulter är arkitekter eller byggtreprenörer, enligt intervjuerna med företrädare för stift och församlingar. Konsulterna som genomför projekteringarna är ofta rekommenderade av stiftet. I flera av de stift där intervjuer gjorts har det funnits en handfull konsulter som de flesta församlingar använder för projekteringar. Det är ofta samma konsulter som tidigare gjort vård- och underhållsplaner för församlingarna.

Församlingarna har möjlighet att få visst stöd rörande t.ex. upphandlingar från Svenska kyrkans församlingsförbund, men detta stöd är ytterst begränsat, enligt företrädare för församlingsförbundet och de intervjuade församlingarna. Fyra stift har byggnadsteknisk kompetens i form av en anställd byggnads/kyrkoingenjör som har möjlighet att ge församlingarna byggadministrativt stöd. Enligt uppgift från Kyrkokansliet planerar andra stift att anställa personer med byggnadsteknisk kompetens.

Benägenheten att söka kyrkoantikvarisk ersättning varierar

Långt ifrån alla församlingar som genomför åtgärder som kan vara berättigade till kyrkoantikvarisk ersättning söker denna ersättning och de församlingar som söker kyrkoantikvarisk ersättning söker inte alltid för alla de åtgärder som kan vara berättigade till denna ersättning. I somliga stift är det, enligt länsstyrelserna, så många som 70 procent av åtgärderna på församlingsnivå som skulle kunna beviljas kyrkoantikvarisk ersättning men där församlingarna inte söker ersättningen. I andra stift förekommer det att alla som kan erhålla kyrkoantikvarisk ersättning ansöker om den.⁷⁴ De intervjuade företrädarna för länsstyrelserna och stiftet menar att det främsta skälet till att församlingarna inte ansöker om kyrkoantikvarisk ersättning är att systemet anses vara krångligt och byråkratiskt. Fastighetschefen i en stor församling uppgav till Riksrevisionen att det inte är värt besväret att söka kyrkoantikvarisk ersättning då det enligt denne är väldigt mycket byråkrati för lite pengar.

Andra intervjuade församlingsföreträdare har menat att den långa handläggningstiden avskräcker från att söka kyrkoantikvarisk ersättning. För att en församling ska kunna erhålla ersättning för en åtgärd som inte är akut krävs att ansökan kommer in minst ett år innan den aktuella åtgärden kan påbörjas. Inte sällan krävs ännu längre förberedelsestid då åtgärderna ofta kräver en lång projekteringstid samt tillstånd från länsstyrelsen innan kyrkoantikvarisk ersättning kan sökas. Detta innebär att beslut om ett projekt måste fattas av församlingsstyrelsen två år innan projektet kan påbörjas.

⁷⁴ Enkätundersökning riktad till länsstyrelserna genomförd av Riksrevisionen 2007. Länsstyrelserna har god kunskap om vilka åtgärder som genomförs då församlingarna måste söka tillstånd enligt kulturminneslagen först, oavsett om församlingen söker kyrkoantikvarisk ersättning eller inte.

Stöd från stift, länsstyrelse och länsmuseum avgörande

Vid de stiftsbesök som Riksrevisionen genomfört har det framkommit att det konsultativa stödet från stift, länsstyrelse och länsmuseum är av stor betydelse för församlingarnas benägenhet att söka kyrkoantikvarisk ersättning. I stift med aktiva stiftsantikvarier som uppmanar församlingarna att söka kyrkoantikvarisk ersättning förefaller församlingarna vara mer benägna att söka kyrkoantikvarisk ersättning. I Visby stift uppger företrädare för länsstyrelsen på Gotland:

Länsstyrelsen har från första början varit den myndighet som dominerat initiativen. Länsmuseum har bistått länsstyrelsen i detta arbete. Faktum är att om inte länsstyrelsen skulle ha tagit initiativ så skulle 3–4 ansökningar ha kommit in per år exklusive Samfälligheten Gotlands kyrkors ansökningar. Initiativet bland församlingarna och pastoraten har varit mycket svagt och är det fortfarande.

I de andra stift som Riksrevisionen besökt är det stiftet som har stått för huvuddelen av informationen till församlingarna. Aktiviteterna för att förmå församlingarna att inkomma med ansökningar har varierat beroende på om det funnits stiftsantikvarie samt vilken inriktning stiftsantikvarien haft i sitt arbete.

Problem med egenfinansieringen hindrar församlingar från att utnyttja kyrkoantikvarisk ersättning

Att en församling erhåller kyrkoantikvarisk ersättning innebär inte automatiskt att församlingen har de ekonomiska möjligheterna att genomföra åtgärden. I genomsnitt täcker kyrkoantikvarisk ersättning 48 procent av kostnaden i ett projekt delfinansierat av ersättningen.⁷⁵ Anledningen till att ersättningen i genomsnitt täcker i snitt hälften av kostnaden för ett projekt är att den antikvariska merkostnaden inte bedöms vara högre.

I de stift som Riksrevisionen besökt har församlingarna haft möjlighet att, utöver kyrkoantikvarisk ersättning, erhålla ett inomkyrkligt kyrkobyggnadsbidrag för antikvariska åtgärder. Från och med 2007 försvann detta riktade bidrag för att i stället ingå i stiftsbidraget, det särskilda bidrag som utgår från kyrkan centralt till stiftet. Det innebär att det är upp till varje stift att besluta om församlingarna i fortsättningen ska ha möjlighet att erhålla kyrkobyggnadsbidrag. Kyrkobyggnadsbidraget är tänkt att fungera utjämnande, dvs. i första hand gå till resurssvaga församlingar, och är därmed ett komplement till kyrkoantikvarisk ersättning.

De stift som Riksrevisionen varit i kontakt med har uppgivit att församlingarna fortsättningsvis kommer att ha möjlighet att söka kyrkobyggnads-

⁷⁵ Svenska kyrkans redovisning för år 2006 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Redovisningen skickad till Kulturdepartementet den 28 mars 2007.

nadsbidrag. Kyrkobyggnadsbidraget är dock begränsat och betydligt mindre i omfattning än kyrkoantikvarisk ersättning. Bidraget innebär inte att de enskilda församlingarna, förutom i undantagsfall, får full kostnadsersättning för antikvariskt angelägna projekt.

I Svenska kyrkans redovisning och i Riksrevisionens intervjuer med församlingsföreträdare framgår det att åtgärder ibland inte blir av på grund av att församlingarna saknar möjlighet att stå för egenfinansieringen. En församling i Jämtland, som Riksrevisionen besökte, har beviljats kyrkoantikvarisk ersättning för fyra projekt som alla anses vara mycket angelägna av länsstyrelsen. Av dessa fyra insatser har två skjutits på framtiden och två förändrats på grund av att församlingen ansett att den inte hade möjlighet att stå för egenfinansieringen.

Bruksbehov ofta viktigare än antikvariska behov

En församling förvaltar ofta flera kyrkor. Det är inte nödvändigtvis så att de mest antikvariskt intressanta kyrkorna är de kyrkor som församlingen värdesätter mest. Församlingsledningarna (kyrkoråden) ser, enligt företrädare från stift och länsstyrelser, oftast inte som sin huvuduppgift att vårda kyrkobyggnader. Detta kan innebära att församlingarna inte söker kyrkoantikvarisk ersättning för de åtgärder som är antikvariskt mest angelägna utan i stället för de åtgärder som har störst värde för den kyrkliga verksamheten. Företrädare för länsstyrelsen i Skåne menade till exempel att många av de värme- och klimatanläggningar som installerats under 2000-talet och erhållit kyrkoantikvarisk ersättning i Lunds stift inte var de mest antikvariskt nödvändiga åtgärderna i stiftet.

För att kyrkoantikvarisk ersättning ska användas där kulturmiljönyttan är som störst krävs att länsstyrelser, länsmuser och framför allt stift stöder församlingarna i deras antikvariska arbete. Detta stöd ser olika ut i olika delar av landet. De intervjuade i stiftet anser att det är svårt att styra församlingarna i det kyrkoantikvariska arbetet och att det finns fall där andra behov än de antikvariska styr församlingarnas ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Andra förvaltare än Svenska kyrkan kan inte få kyrkoantikvarisk ersättning

Andra förvaltare än Svenska kyrkan har inte möjlighet att få kyrkoantikvarisk ersättning trots att skyddet enligt 4 kap. kulturminneslagen består oavsett huvudman. Detta beror på att kyrkoantikvarisk ersättning enligt kulturminneslagen endast innefattar kyrkor ägda av Svenska kyrkan. Om en kyrka säljs kan huvudmannen söka byggnadsbidrag från länsstyrelsen för kyrkan, men detta kan inte fullt ut jämföras med kyrkoantikvarisk ersättning då regelverken skiljer sig åt. Det profana byggnadsbidraget är inte heller lika omfat-

tande.

I dag finns underutnyttjade kyrkor i delar av landet och de beräknas bli fler på sikt enligt företrädare för Svenska kyrkan centralt. Att kyrkoantikvarisk ersättning inte kan erhållas av andra aktörer än Svenska kyrkan kan innebära att det blir svårt att genomföra försäljning av kyrkor till t.ex. andra trossamfund. Under Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att minst en kyrka har varit på väg att säljas till ett annat kristet samfund men att köparna drog sig ur när de insåg att de inte skulle få kyrkoantikvarisk ersättning.

4.3 Stiftens och länsstyrelsernas insatser

Stora skillnader i stödet från stiftet

Stiftens roll i arbetet med att bevara de kyrkliga kulturminnena består i att de dels stöder församlingarna i deras antikvariska arbete, dels administrerar kyrkoantikvarisk ersättning och kyrkobyggnadsbidrag. Stödet till församlingarna ser olika ut i olika stift. År 2002 höjdes stiftsbidraget från Svenska kyrkan med 300 000 kronor för stiftens handläggning av kyrkoantikvarisk ersättning. 2006 hade 7 av 13 stift en anställd stiftsantikvarie.⁷⁶ Stiftsantikvariens roll är oftast att stödja församlingarna i deras antikvariska arbete och att handlägga/administrera ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning.

Stödet till församlingarna varierar kraftigt mellan de olika stiftet. I Härnösands stift beskrivs stödet som väldigt gott av församlingar och länsstyrelser. I detta stift reser stiftsantikvarien runt till församlingarna inom stiftet och diskuterar antikvariska frågor regelbundet. Enligt de intervjuade församlingarna kommer stiftsantikvarien alltid när församlingen har frågor eller bekymmer. Stiftsantikvarien i detta stift fungerar även som en brygga mellan församlingarna och länsstyrelserna till nytta för både församlingar och länsstyrelser enligt intervjuerna. I Stockholms stift saknas stiftsantikvarie och de intervjuade församlingarna i detta stift är istället hänvisade till länsstyrelser och framför allt läns- och stadsmuseum.

Vid Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att stiftsantikvarien i Lunds stift har uppdrag från stiftet att ”verka för största möjliga förändring”, vilket innebär att vara ett stöd för församlingarna i förändringsarbetet vad gäller att modernisera kyrkorummen. Stiftsantikvarien ser därför inte bevarandeinsatser som sin främsta uppgift.

Länsstyrelserna prioriterar olika

Stiftet kan betecknas som navet i arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning.

⁷⁶ Svenska kyrkans redovisning för år 2006 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

Det är stiftet som ska uppmuntra församlingarna att söka kyrkoantikvarisk ersättning och det är även stiftet som ska administrera/handlägga ansökningar om ersättningen från församlingarna även om det är Kyrkokansliet som betalar ut medlen till församlingarna. Stiftet sköter dock inte dessa uppgifter ensamma; systemet är konstruerat så att länsstyrelserna har stora möjligheter att påverka utfallet av kyrkoantikvarisk ersättning.

Länsstyrelserna är ofta i hög grad involverade i stiftets beredning av kyrkoantikvarisk ersättning. Enligt förarbetena bör respektive länsstyrelse ges möjlighet att yttra sig om ansökningarna om kyrkoantikvarisk ersättning. Länsstyrelserna bör även yttra sig om prioriteringen inom stiftet.⁷⁷

Varje åtgärd som länsstyrelsen godkänt enligt kulturminneslagen ska prioriteras enligt en skala från 1 till 3, där 1 betyder att åtgärden är akut eller av synnerligen stor kulturhistorisk betydelse, 2 att åtgärden är normalprioriterad och 3 att åtgärden är mindre angelägen. Vidare kan länsstyrelserna avstyrka en ansökan om de finner att ansökan rör åtgärder som inte bedöms vara ersättningsberättigade eller att ansökan rör åtgärder som inte beviljats tillstånd av länsstyrelsen. Stiftet följer i stort länsstyrelsernas prioriteringar. När de inte gör det ska stiftet motivera det särskilt.

Resultatet av länsstyrelsernas prioriteringar ser olika ut. I ansökningarna rörande 2008 års beslut varierar andelen ettor från 83 procent i Visby stift till 8 procent i Luleå stift. Enligt företrädare för stiftet och länsstyrelserna har dessa stora skillnader olika orsaker. Somliga av de intervjuade länsstyrelserna menar att andra länsstyrelser prioriterar upp objekten i sitt län för att tillskansa sig så stor del kyrkoantikvarisk ersättning till den egna regionen som möjligt. Andra har menat att i stift med flera olika länsstyrelser tenderar länsstyrelserna att alltid följa den länsstyrelse som är mest generös i sina prioriteringar. Av de intervjuade är det ingen som menat att skillnaderna beror på faktiska skillnader mellan de kyrkliga miljöerna i de olika landsändarna.

Nedanstående tabell visar utfallet för länsstyrelsernas prioriteringar år 2007 rörande 2008 års ram. Utfallet 2007 skiljer sig inte nämnvärt från tidigare år vad gäller olikheter i länsstyrelsernas prioriteringar.

Tabell 4:1. Redovisning av prioriteringar, per stift. Ramfördelning för kyrkoantikvarisk

⁷⁷ Prop. 1998/99:38, s 144.

ersättning år 2008⁷⁸ 79 ⁸⁰

Stift	Fördelat på prioritet, alla					Antal
	1	2	3	a ⁷⁹	ats ⁸⁰	
01 Uppsala stift	20 %	71 %	1 %	3 %	6 %	150
02 Linköpings stift	64 %	24 %	12 %	1 %	0 %	144
03 Skara stift	24 %	66 %	8 %	1 %	1 %	147
04 Strängnäs stift	17 %	65 %	3 %	3 %	12 %	80
05 Västerås stift	33 %	60 %	1 %	1 %	5 %	97
06 Växjö stift	63 %	13 %	12 %	10 %	2 %	176
07 Lunds stift	13 %	88 %	0 %	0 %	0 %	128
08 Göteborgs stift	14 %	82 %	0 %	3 %	0 %	182
09 Karlstads stift	14 %	45 %	9 %	14 %	18 %	36
10 Härnösands stift	49 %	29 %	14 %	0 %	9 %	51
11 Luleå stift	8 %	65 %	16 %	11 %	0 %	63
12 Visby stift	83 %	15 %	2 %	0 %	0 %	118
13 Stockholms stift	36 %	36 %	0 %	0 %	29 %	43
Totalt	39 %	48 %	6 %	3 %	4 %	1 415

Antikvarisk merkostnad beräknas på olika sätt

Begreppet antikvarisk merkostnad är centralt i hanteringen av kyrkoantikvarisk ersättning. Antikvarisk merkostnad mäts i procent och den definieras på följande vis i proposition 1998/99:38:

Den antikvariska ersättningen är avsedd bara för den del av kostnaden för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena som är en följd av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen. Det är med andra ord fråga om sådana överkostnader, s.k. antikvariska merkostnader eller kulturhistoriska överkostnader, som uppkommer på grund av kulturhistoriska hänsynstaganden.⁸¹

Vidare framgår det av proposition 1998/99:38 att länsstyrelsen vid framräkandet av den antikvariska merkostnaden inte ska ta hänsyn till förvaltarens ekonomiska situation. Kyrkoantikvarisk ersättning ska inte vara en del av det kyrkliga utjämningsystemet.

Riksrevisionen har undersökt hur antikvarisk merkostnad har bedömts av länsstyrelserna i olika stift och kan konstatera att det finns stora regionala skillnader vad gäller utfallet av den antikvariska merkostnaden för liknande projekt. Ett exempel är brand- och stöldskydd. Det borde inte finnas några

⁷⁸ Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Bilaga till kyrkostyrelsens beslut 2007-06-15. Bilaga 2, tabeller.

⁷⁹ a = länsstyrelsen rekommenderar avslag.

⁸⁰ ats = länsstyrelsens avslag på grund av att tillstånd saknas.

⁸¹ Prop. 1998/99:38, s. 144.

större skillnader vad gäller den antikvariska merkostnaden för brand- och stöldskydd eftersom det är en åtgärd som inte påverkas av regionala skillnader i klimat eller andra regionala förutsättningar. Om man ser på utfallet åren 2004 till 2007 är dock de regionala skillnaderna betydande.

Tabell 4:2 Antikvarisk merkostnad för brand- och stöldskydd, per stift 2004–2007⁸²

Stift	Antal projekt där församlingarna sökt kyrko-antikvarisk ersättning för brand- och stöldskydd	Antikvarisk merkostnad. Medelvärde (procent)	Avvikelse från riksmedelvärdet (procentenheter)
Uppsala	18	50 %	-24 %
Linköping	85	86 %	+12 %
Skara	37	80 %	- 6 %
Strängnäs	1	90 %	+16 %
Västerås	40	55 %	-19 %
Växjö	17	84 %	+10 %
Stockholm	12	44 %	-30 %
Lund	22	64 %	-10 %
Göteborg	22	77 %	+ 3 %
Karlstad	11	96 %	+22 %
Härnösand	40	75 %	+ 1 %
Luleå	11	71 %	- 3 %
Visby	1	100 %	+26 %
Totalt	305	74 %	

Tabell 4:2 visar att länsstyrelsernas bedömningar av den antikvariska merkostnaden för brand- och stöldskydd varierar kraftigt över landet. En församling som ligger i Karlstads stift och planerar brand- och stöldskydd kan således räkna med betydligt högre ersättning (medelvärde för ersättningen 96 procent) jämfört med en församling som ligger i Uppsala stift (medelvärde för ersättningen 50 procent).

Variationen i bedömningen av antikvarisk merkostnad mellan olika stift beror på att den beräknas olika av olika länsstyrelser. I den enkät som Riksrevisionen genomfört framgår det att länsstyrelserna inte använder sig av samma metod när de ska räkna fram antikvarisk merkostnad. Flera länsstyrelser uppger att de använder lathundar för att beräkna antikvarisk merkostnad. Dessa lathundar innebär att länsstyrelserna och stiftet bestämmer sig för vissa standardbedömningar för en viss typ av åtgärd. Företrädare för ett av stiftet menade att det skulle vara omöjligt att bedöma antikvariska merkostnader utan dessa regionalt framtagna lathundar.

⁸² Uppgifterna kommer från Svenska kyrkans uppföljningssystem PHS.

Exempel på principer för att beräkna den antikvariska merkostnaden, som länsstyrelserna angivit i Riksrevisionens enkät:

- *Varierar beroende på kyrkans/anläggningens användning. I vissa fall har kyrkan en tydlig museal karaktär eller är övertalig. Då är det rimligt att en stor andel av renoveringskostnaderna utgör antikvarisk merkostnad. För andra, mera i bruk varande kyrkor, är det framför allt särskilt kostnadskrävande åtgärder på äldre inventarier eller särskilda krav på material eller metoder i samband med renoveringar som motiverar kyrkoantikvarisk ersättning.*
- *Konservering 90 procent om åtgärden faller inom prioritet 1. Vård- och underhållsplaner 90 procent. Övriga åtgärder diskuteras från fall till fall.*
- *Hög bidragsandel är viktig för att få åtgärder genomförda. Stiftet har ytterst små församlingar, i allmänhet 80-400 medlemmar, samtidigt som kyrkorna har mycket höga kulturhistoriska värden.*
- *Sker ungefär på samma sätt som bedömningen för 28:25-anslaget (bidrag till kulturmiljövård) för profana byggnader som skyddas genom kulturminneslagen.*

I Riksrevisionens intervjuer har det inte framkommit att någon samverkan sker över stiftsgränserna vad gäller beräkningarna av de antikvariska merkostnaderna, och om man ser till ansökningarna så ger även dessa intryck av att samordning över stiftsgränserna inte är vanligt. Svenska kyrkans anvisningar ger viss vägledning till länsstyrelserna, men det förefaller inte som att dessa anvisningar följs då variationen är så stor.

Eftersom det finns 13 stift och 21 länsstyrelser är det vanligtvis så att varje enskilt stift har kontakt med flera länsstyrelser. Skillnaderna inom varje stift är små, och enligt intervjuerna med stift och länsstyrelser beror det på att länsstyrelser som arbetar mot samma stift anstränger sig för att göra samma bedömningar vad gäller antikvarisk merkostnad.

I de intervjuer som genomförts med företrädare för länsstyrelser har det framkommit att framräkningen av antikvarisk överkostnad för bidraget till profan kulturmiljövård är mer centralt styrt. För bedömningar av detta stöd finns en förordning, regelverk samt en handbok framtagen av Riksantikvarieämbetet. Vad gäller bedömningen av antikvarisk merkostnad inom ramen för kyrkoantikvarisk ersättning finns propositionen samt det regelverk som Svenska kyrkan tagit fram men ingen övrig vägledning i förordning eller i allmänna råd från Riksantikvarieämbetet. Här skiljer sig statens styrning av stödet till de profana kulturminnena från styrningen av stödet till de kyrkliga kulturminnena.

Stiften handlägger och fördelar kyrkoantikvarisk ersättning på olika sätt

Såväl antikvariska som byggnadsadministrativa kunskaper är nödvändiga för att handlägga ansökningar om antikvariska åtgärder. Dessa kunskaper saknas i många stift, vilket får till följd att någon kvalificerad handläggning av ansökningarna inte kan göras i dessa stift.

I de intervjuer som Riksrevisionen gjort uppges att stiftens handläggning ofta är översiktlig och inte innebär någon kontroll av den ekonomiska rimligheten hos de ansökningar som kommer in. En stiftsantikvarie menade att stiftet kan reagera på en ansökan om den förefaller helt orimlig, men att det inte görs någon systematisk genomgång av de ansökningar som kommer in gällande den ekonomiska rimligheten.

Stiftet fördelar kyrkoantikvarisk ersättning till de enskilda församlingarna när stiftet får den slutgiltiga ramen från kyrkan centralt. Fördelningen görs utifrån den prioritering som länsstyrelserna och stiftet tidigare gjort. I de flesta stift beviljas alla ansökningar med prioritet 1 kyrkoantikvarisk ersättning, och en del av dem som tilldelats prioritet 2. Eftersom stiftet inte får så mycket som de begärt sker den slutgiltiga fördelningen till de enskilda församlingarna först när ramen är klar. Denna fördelning sker, enligt Riksrevisionens enkät, i somliga stift alltid i samråd med länsstyrelserna (elva länsstyrelser) och i andra ibland (tre länsstyrelser). I vissa stift förekommer inget samråd (sju länsstyrelser).

Detta innebär att fördelningen i flera stift sker utan länsstyrelsernas eller något annat statligt organs medverkan. I de stift där länsstyrelsen tillfrågas tar stiftet inte alltid hänsyn till länsstyrelsens uppfattning. I ett av stiftet (Härnösands stift) som Riksrevisionen besökt vittnar företrädare för de berörda länsstyrelserna (Västernorrland och Jämtland) och stiftet om att de alltid är överens om den slutliga fördelningen. I Visby stift följer inte stiftet länsstyrelsens rekommendationer fullt ut.

I samband med utbetalning till församlingarna ska församlingarna, enligt Svenska kyrkans regelverk, lämna revisorsintyg där de faktiska utläggerna för den aktuella åtgärden verifieras. Vidare ska församlingarna lämna ett antikvariskt intyg från den antikvariska kontrollanten. Dessa båda intyg ska godkännas av stiftet för att medel ska kunna betalas ut av Svenska kyrkan till församlingen.

4.4 Kyrkostyrelsens insatser

Det är Kyrkostyrelsen, dvs. Svenska kyrkans högsta ansvariga organ mellan de direktvalda kyrkomötena, som beslutar hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas mellan kyrkans 13 stift. För år 2008 uppgår kyrkoantikvarisk ersättning till 395 miljoner kronor. Medel rekvireras, i början av respektive budgetår, av Kyrkokansliet från Kammarkollegiet.

Kyrkokansliet bedömer enskilda ansökningar bara i undantagsfall

Fördelningen till stiftet bygger på stiftens ansökningar om ram, prioriteringarna samt bedömningarna av antikvariska merkostnader. Som redovisats tidigare är dessa ansökningar ett resultat av församlingarnas ansökningar samt länsstyrelsernas och stiftens prioriteringar och bedömningar.

Kyrkostyrelsen tar i fördelningen även hänsyn till

- Riksantikvarieämbetets yttrande
- skillnader mellan länsstyrelser och stifts prioriteringar
- statistiska uppgifter om församlingar, tidigare utbetalade belopp och beviljade ramar
- stiftens redovisade planering och prioritering av insatser för inventering samt vård- och underhållsplanering.⁸³

Enligt intervjuer med Kyrkokansliet görs inte någon bedömning av de enskilda ansökningarna förutom i undantagsfall. Kyrkan centralt saknar personella resurser för det. Alla ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning handläggs av en inhyrd konsult på halvtid, en projektanställd antikvarie samt en halvtidsanställd handläggare. Dessa personer samlar även in fakta inför redovisningen till regeringen. Detta innebär att det inte finns utrymme för handläggning av varje enskild ansökan.

Hösten 2007 har Kyrkokansliet bildat en särskild kulturarvsgrupp som består av två handläggare och två och en halv tjänster för kulturhistoriskt sakkunniga. Resurserna för handläggning av kyrkoantikvarisk ersättning planeras inte öka.

Det sker dock en viss kontroll. Svenska kyrkan granskar projekt som bedöms som problematiska och mycket kostsamma. Under 2007 lyftes två projekt ur systemet för kyrkoantikvarisk ersättning. Det ena projektet rörde en arkeologisk utgrävning vid Leksands kyrka. Kyrkokansliet ansåg att den angivna kostnaden och ersättningsprocenten (90 procent) var för hög. Som ett resultat av detta sänktes Västerås stifts ramanslag med 3 miljoner kronor. I detta fall var både stift och länsstyrelse överens om beloppen i den ursprungliga ansökan. Det andra exemplet rör en interiörrenovering

⁸³ Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Bilaga till Kyrkostyrelsens beslut 2007-06-15.

av Kalmar domkyrka. Stiftet sökte 11 miljoner kronor för renoveringar, men länsstyrelsen hade inte bedömt ansökan då handlingarna inte färdigställs. Detta resulterade i att 11 miljoner kronor lyftes ur Växjö stifts ramansökan.

Kyrkokansliets handläggning har även resulterat i att Linköpings stift och Visby stift har fått sänkta ramanslag. I fallet med Linköpings stift beror det på att stiftet inte gjort någon egen bedömning av ansökningarna utan bara redovisat den antikvariska merkostnad som församlingarna angett, medan länsstyrelsen gjort en egen (lägre) bedömning. Kyrkokansliet har i detta fall gått på länsstyrelsens styrkta belopp.⁸⁴

Vad gäller Visby stift har deras ansökan dragits ned betydligt av flera olika skäl. Stiftet har historiskt tilldelats högst kyrkoantikvarisk ersättning per skyddad kyrka. I 2007 års behandling (avseende 2008) av stiftets ansökan sänktes deras ram med följande motivering:

Det finns dock anledning att inte låta stiftet dra iväg alltför mycket i jämförelse med andra stift och deras angelägna behov.⁸⁵

Ramen sänktes med 12 miljoner kronor med hänvisning till att

- stiftet sökt 100 procent för åtgärder på begravningsplatser där medelvärdet för riket är 54 procent
- länsstyrelsens prioriteringar vad gäller konserveringsarbeten ifrågasätts
- angelägenhetsgraden vad gäller samfälligheten Gotlands kyrkors satsning på kyrkobyggnader
- stiftet inte kan erhålla 100 procent i kyrkoantikvarisk ersättning för inventarieinventering.⁸⁶

Som framgått tidigare finns det stora regionala skillnader mellan hur länsstyrelserna prioriterar. Kyrkokansliet har på grund av dessa stora skillnader valt att ändra stiftens och länsstyrelsernas prioriteringar så att högst 30 procent av ettorna och tvåorna sammanlagt räknas som ettor. Rambeslutet har sedan fördelats så att stiftet tilldelats 100 procent för projekten med prioritet 1 och 70 procent för projekten med prioritet 2. De ansökningar som fått prioritet 3 fick stiftet ingen kyrkoantikvarisk ersättning för.

Göteborgs stift har haft en låg andel projekt i prioritet 1, vilket resulterat i att stiftets ram höjts med 2 miljoner kronor.

Enligt Svenska kyrkans regelverk ska stiftens ansökningar om ram gå från Svenska kyrkan till Riksantikvarieämbetet för yttrande. Riksantikvarieämbetets yttrande 2007 inför 2008 års fördelning innehöll kritik mot att stiftet saknade erforderlig antikvarisk kompetens. Vidare ansåg Riksantikvarieämbetet att dessa tjänster inte bör finansieras av kyrkoantikvarisk ersättning.⁸⁷

⁸⁴ Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Bilaga till Kyrkostyrelsens beslut 2007-06-15. Bilaga 1, stiftsvisa kommentarer och förändringar.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Riksantikvarieämbetets yttrande om kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Beslut 2007-05-09.

Riksantikvarieämbetet noterade även att Lunds stift, som har flest kyrkor, har det lägsta antalet ansökningar. I övrigt ansåg Riksantikvarieämbetet att relationen mellan de olika satsningarna var rimlig och att det inte fanns några avsevärda skillnader mellan länsstyrelsernas och stiftens prioriteringar.

Svenska kyrkans fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning

Fördelningen av medel är ojämn sett per särskilt skyddad kyrka och över tid. En bidragande orsak till det är att kyrkoantikvarisk ersättning hanteras olika i olika stift. Ytterligare en bidragande orsak är att även länsstyrelserna hantarer dessa frågor olika. Ramfördelningen till stiftens som gjordes 2007 för år 2008 såg ut på följande vis.⁸⁸

Tabell 4:3 Kyrkostyrelsens beslut om ramfördelning till stiftens för år 2008

Stift	Total ram 2008, tkr	Belopp per särskilt skyddad kyrka 2002–2008, tkr
Uppsala stift	35 000	490
Linköpings stift	20 000	601
Skara stift	36 000	433
Strängnäs stift	21 000	585
Västerås stift	29 000	800
Växjö stift	49 000	607
Lunds stift	15 000	306
Göteborgs stift	39 000	565
Karlstads stift	13 000	456
Härnösands stift	15 000	423
Luleå stift	13 000	425
Visby stift	19 000	1328
Stockholms stift	8 000	780
Totalt	312 000	600

Församlingarna måste själva ansöka om kyrkoantikvarisk ersättning. Om ingen ansökan kommer in kan församlingen inte få några medel. Lunds stift har flest kyrkor men kommer in med få ansökningar. Följaktligen kan inte Lunds stift erhålla kyrkoantikvarisk ersättning som står i proportion till dess kyrkobestånd. Som framgått tidigare är det stor regional variation i andelen församlingar som söker kyrkoantikvarisk ersättning för sina åtgärder.

Länsstyrelsernas och stiftens prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad varierar mellan de olika stiftens. Även då Kyrkokansliet

⁸⁸ Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Bilaga till Kyrkostyrelsens beslut 2007-06-15.

ändrar stiftens prioriteringar så att högst 30 procent av ettorna och tvåorna sammantaget räknas som ettor påverkas utfallet av bristen på enlighet i prioriteringarna då sju av stiftens anger mindre än 30 procent ettor. Dessa stift och länsstyrelser får mindre kyrkoantikvarisk ersättning än de stift och länsstyrelser som är frikostiga med sina prioriteringar.

Skillnaderna som rör länsstyrelsens bedömningar av antikvarisk merkostnad kompenseras inte alls i den nationella fördelningen förutom i något enskilt fall (kyrkmurar på begravningsplatser i Visby stift).

Den centrala samrådsgruppen

Innan överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan slöts hade Riksantikvarieämbetet på regeringens uppdrag och i samverkan med Svenska kyrkan tagit fram ett underlag om hur samrådsgrupperna skulle vara sammansatta och vilka uppgifter de borde ha. Uppdraget redovisades i en promemoria.⁸⁹ Av denna framgår bl.a. att samrådsgrupperna inte bör ha någon beslutsfunktion och inte bör behandla enskilda ärenden "utom ur ett principiellt perspektiv". Om den centrala samrådsgruppen sägs bl.a. att:

- arbetsuppgiften bör vara bl.a. att "dra upp riktlinjer för fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, verka för framtagandet av en överenskommelse mellan Riksantikvarieämbetet och Svenska kyrkan kring det löpande samarbetet ... , inventera situationen i landet vad gäller den regionala samverkan som redan finns mellan kulturmiljösektorn och kyrkan..."
- mötena (minst två per år) bör protokollföras och delges berört departement.

I den centrala samrådsgruppen ingår ärkebiskopen samt representanter för Svenska kyrkans kyrkostyrelse, Svenska kyrkans församlingsförbund samt Riksantikvarieämbetet. Den centrala samrådsgruppen arrangerar årligen en konferens om kyrkoantikvariska frågor. Denna konferens är populär och ses som en viktig del i kunskapsutbytet mellan olika aktörer inom området⁹⁰. Den centrala samrådsgruppen har dock, enligt intervjuer med företrädare för Riksantikvarieämbetet och Kyrkokansliet, inte varit tillräckligt aktiv vad gäller att, efter regelverkets framtagande, verka för större enhetlighet i prioriteringar och bedömningar.

⁸⁹ *Centrala samrådsgruppen för det kyrkliga kulturarvet*. Promemoria från Riksantikvarieämbetet 1999-08-30.

⁹⁰ Den centrala samrådsgruppen. Sammanställning av enkätsvar inför Centrala samrådsgruppens konferens 2007.

4.5 Svenska kyrkans redovisning och statens uppföljning av den kyrkoantikvariska ersättningen

Svenska kyrkan ska årligen lämna en redovisning till regeringen, som ska möjliggöra en uppföljning och utvärdering av kyrkoantikvarisk ersättning i ekonomiskt och antikvariskt avseende. Redovisningen ska även ge överblick och möjlighet att följa upp och utvärdera kraven på kyrklig antikvarisk kompetens och på att kulturminnena ska vara tillgängliga för alla.

God överblick över vad som har gjorts men inte över behoven

Den redovisning som Svenska kyrkan årligen lämnar till regeringen bygger till största del på utdrag ur Svenska kyrkans projekthanteringssystem (PHS). Redogörelsen ger, enligt Riksrevisionen, en god bild av vad kyrkoantikvarisk ersättning använts till – vilka församlingar och vilka typer av åtgärder som fått ersättning. Den innehåller dock inte några uppgifter om huruvida ersättningen har gått till de mest angelägna antikvariska behoven. Inte heller är det möjligt att göra en ekonomisk utvärdering då redogörelsen endast innehåller uppgifter om vilka projekt som erhållit ersättning men inte om ersättningen har använts effektivt.

Kyrkokansliet saknar kunskap om hur de samlade antikvariska behoven ser ut i landet. Det har initierats olika projekt med syfte att få bättre överblick över de samlade antikvariska behoven. Ett exempel är att vård- och underhållsplaner för kyrkor prioriterats. Denna satsning har resulterat i att 76 procent av de skyddade kyrkorna beräknas ha en antagen vård- och underhållsplan i slutet på 2007.⁹¹

Enligt de intervjuade vid Kyrkokansliet har det dock visat sig svårt att använda vård- och underhållsplanerna för att få en samlad bild av vårdbehovet i landet. Anledningen är att stiftet valt att ha olika modeller för sina vård- och underhållsplaner, med följderna att flera av stiftet kommer att ha en god bild av vårdbehovet på sikt men att en samlad bild av det totala vårdbehovet i landet inte går att sammanställa.

Vad gäller kyrkans kompetens framhåller Svenska kyrkan i sin senaste redovisning att Kyrkokansliet har anlitat personalresurser motsvarande två heltidsanställningar under 2006 för att arbeta med antikvariska frågor. Dessa personer har arbetat med frågor om kyrkoantikvarisk ersättning, utvärdering av vård- och underhållsplaner samt ett projekt om differentierad användning av kyrkorna (DAK). Vidare redogör Svenska kyrkan för den antikvariska kompetensen på stiftet. Det finns inte någon kommentar om huruvida Svenska kyrkan anser att kompetensen inom kyrkan är tillräcklig. Kyrkokansliet har

⁹¹ Svenska kyrkans redovisning för år 2006 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

uppgett till Riksrevisionen att det under hösten 2007 startat ett projekt för utvärdering och utveckling av karakteriseringar och prioriteringar i samarbete med sex pilotstift.

Församlingarna är skyldiga att, vid rekvisiterandet av kyrkoantikvarisk ersättning, lämna revisorsintyg och antikvarisk rapport. I Svenska kyrkans redovisning finns dock inte någon sammanställning av revisorsintyg och antikvariska rapporter. Detta har sin grund i att det inte görs någon sådan central sammanställning. Revisorsintyg och de antikvariska intygen stannar på stiftsnivå, vilket innebär att kyrkan centralt saknar kunskap om eventuella återkommande anmärkningar som skulle kunna motivera åtgärder.

Regeringskansliet har inte någon gång skriftligen kommenterat Svenska kyrkans redovisning. I intervjuer gjorda av Riksrevisionen framgår det att tjänstemännen på Kulturdepartementet varit nöjda med redovisningen.

4.6 Sammanfattande iakttagelser av kyrkoantikvarisk ersättning

Fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning har enligt varje budgetproposition sedan 2004 skett på ett sätt som ger största möjliga bevarandeeffekt för kulturarvet. Det finns risk för att så inte skett i praktiken då somliga församlingar inte har möjlighet att stå för egenfinansieringen och de regionala variationerna är stora vad gäller församlingarnas benägenhet att söka kyrkoantikvarisk ersättning. Likaså varierar inriktningen och omfattningen av stiftens antikvariska och byggnadsadministrativa stöd till församlingarna. Bidragande till att kyrkoantikvarisk ersättning inte fördelas efter endast antikvariska behov är också att varken stiftet eller Kyrkostyrelsens kansli gör någon kvalificerad ekonomisk eller antikvarisk bedömning av församlingarnas ansökningar.

Länsstyrelserna har till uppgift att bedöma prioritet samt antikvarisk merkostnad hos inkomna ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning. Länsstyrelserna använder sig av olika principer för att beräkna den antikvariska merkostnaden, vilket medför att samma typ av projekt får olika mycket ersättning beroende på var projektet genomförs. Vidare finns det stora regionala skillnader när det gäller hur länsstyrelserna prioriterar bidragsansökningarna, dvs. det är inte bara antikvariska behov som styr fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning.

Enligt överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten ska Svenska kyrkan årligen inkomma med en redovisning till staten som ska möjliggöra en ekonomisk såväl som en antikvarisk utvärdering. Svenska kyrkans rapportering till staten visar vad kyrkoantikvarisk ersättning använts till men inte om kyrkoantikvarisk ersättning gått till rätt åtgärder eller om ersättningen använts effektivt.

5 Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de statliga insatserna för att bevara kyrkliga kulturminnen inte uppfyller rimliga krav utifrån kulturminneslagen och överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten. De brister som Riksrevisionen funnit gäller bl.a. Riksantikvarieämbetets sätt att utföra sitt överinseendeuppdrag, länsstyrelsernas tillsyn och länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar i samband med ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning. Riksrevisionen anser också att regeringen bör beakta de risker som finns för att kyrkoantikvarisk ersättning, med nuvarande utformning av processen för att fördela tillgängliga medel, inte ger största möjliga bevarandeeffekt.

Det finns vissa intressekonflikter mellan Svenska kyrkan och staten, som på sikt kan bli av betydelse för bevarandet av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan har ett *bruksperspektiv* på de kyrkliga kulturminnena medan *bevarandeperspektivet* i första hand är ett statligt intresse. Med bruksperspektiv menas att fokus ligger på att kyrkorummen m.m. ska kunna användas i Svenska kyrkans verksamhet.

De ändringar av de kyrkliga kulturminnena som församlingar inom Svenska kyrkan föreslår emanerar ofta ur församlingars vilja att anpassa de kyrkliga kulturminnena till det moderna gudstjänstlivets behov. Därav kommer önskemål om att åstadkomma öppnare kyrkorum, förändrad bänkinredning, ändrat uppvärmningssystem m.m. Ett annat uttryck för bruksperspektivet är att kyrkor som inte primärt behövs för församlingars verksamhet riskerar att komma i andra hand när det gäller vård och underhåll. Många församlingar äger fler kyrkor än de egentligen behöver för sin verksamhet.

Staten har å sin sida ett bevarandeperspektiv på de kyrkliga kulturminnena. Det är detta perspektiv som återges i kulturminneslagen. Staten eftersträvar att bevara de kyrkliga kulturminnena i så intakt skick som möjligt och att minimera förändringar.

Intressekonflikten mellan Svenska kyrkan och staten gäller användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen, den gäller även underhållet av alla kyrkliga kulturminnen oavsett om ersättning utgår eller inte. För att tillgodose de statliga bevarandeperspektiven är det viktigt att länsstyrelserna ägnar stor uppmärksamhet åt såväl tillståndsprovning som tillsyn och att Riksantikvarieämbetet ser till att detta sker på ett nationellt likvärdigt sätt.

5.1 Riksantikvarieämbetet ger länsstyrelserna otillräcklig vägledning

Riksantikvarieämbetet har sedan 1995 ett överinseendeuppdrag över såväl tillståndsgivningen som tillsynen på nationell nivå. Länsstyrelserna fattar beslut om tillstånd och utövar tillsyn över kyrkomiljöer på regional nivå.

Riksantikvarieämbetet ska enligt kulturminnesförordningen meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av 4 kap kulturminneslagen. Ämbetet ska således ge länsstyrelserna vägledning beträffande tillståndsgivning och tillsyn.

Av proposition 1994/95:208 framgår bl.a. att Riksantikvarieämbetet genom att avlastas ärendehantering förväntades ”prioritera insatser på tidigare eftersatta områden som policyarbete, vidareutbildning, uppföljning och utvärdering.”

Riksantikvarieämbetet har dock inte gett ut några föreskrifter avseende tillståndsgivningen och de allmänna råd som Riksantikvarieämbetet har gett ut behandlar bara vad som avses med kyrkliga kulturminnen. Någon vägledning i övrigt har inte tagits fram för länsstyrelsernas tillståndsgivning undantaget den ofullständiga exempelsamlingen från 1995. Inga allmänna råd eller föreskrifter har utgetts av Riksantikvarieämbetet vad gäller länsstyrelsernas tillsyn. Den utfästelse som gjordes i samband med 1997 års utvärderingsrapport har således inte infriats.

Företrädare för länsstyrelser och Svenska kyrkan som Riksrevisionen har intervjuat har framhållit att kulturminneslagen tillämpas på olika sätt i olika delar av landet när det gäller tillståndsprövning. Vissa länsstyrelser är mer benägna än andra att tillåta ändringar. Detta sammanhänger med avsaknaden av vägledning från Riksantikvarieämbetets sida.

Eftersom Riksantikvarieämbetet inte gett länsstyrelserna någon vägledning beträffande tillsynens innehåll, omfattning eller inriktning har länsstyrelserna själva fått avgöra vad som ska läggas in i tillsynsbegreppet och hur omfattande tillsynen ska vara. Följden har blivit att länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena varierar från län till län både vad gäller omfattning och innehåll.

Riksantikvarieämbetet ägnar sig i sin överinseenderoll främst åt länsstyrelsernas tillståndsgivning. Däremot följer Riksantikvarieämbetet inte upp länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Kyrkoantikvarisk ersättning utbetalas med stöd av kulturminneslagen. I analogi med vad ovan sagts om tillståndsgivning och tillsyn har Riksantikvarieämbetet därför att verka för att länsstyrelserna agerar enligt enhetliga principer också när de yttrar sig över församlingarnas ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning. I Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag ligger således att se till att länsstyrelserna har en gemensam policy för prioriteringar och för antikvariska merkostnader.

Riksantikvarieämbetet har inte agerat i denna fråga på annat sätt än att man godkänt de anvisningar som Svenska kyrkan initialt tog fram. Dessa anvisningar har senare visat sig vara otillräckliga för länsstyrelsernas behov.

5.2 Tillsyn av vad som görs – inte av vad som borde göras

Tillsyn kan ske med stöd av flera lagrum. Enligt kulturminneslagen får kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Vidare ska kyrkobyggnader och kyrkotomter, kyrkliga inventarier samt begravningsplatser "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas" enligt kulturminneslagen.

Riksrevisionens enkät visar att uppfattningarna varierar mellan länen om vad som ska ingå i begreppet tillsyn. Enkäten visar även att ambitionsnivån varierar.

Det stora flertalet länsstyrelser bedriver nästan enbart "händelsestyrd" tillsyn, dvs. tillsyn föranledd av inkomna ansökningar om tillstånd att få genomföra renoverings- eller ombyggnadsarbeten i kyrkomiljö. Denna tillsyn består i huvudsak i att kontrollera att anvisningar i länsstyrelsernas tillståndsbeslut följs. Den "målstyrda" tillsynen, dvs. egeninitierad tillsyn av kyrkor m.m. där församlingar inte anmält att de vill genomföra ändringar, sker enligt intervjuade länsstyrelserepresentanter i mycket begränsad omfattning. Tillsyn av Svenska kyrkans egentillsyn av kyrkobyggnader etc. ägnar länsstyrelserna, enligt intervjuerna med företrädare för länsstyrelser och Svenska kyrkan, sig inte åt över huvud taget.

Den starka fokuseringen på händelsebaserad tillsyn innebär att kyrkomiljöer där församlingarna under en följd av år avstår från åtgärder med stor sannolikhet inte kommer att bli föremål för länsstyrelsernas tillsyn. Risken ökar i ett läge då antalet övertaliga eller åtminstone underutnyttjade kyrkor ökar.

Ansvar för att länsstyrelsernas tillsyn är otillräcklig vilar enligt Riksrevisionens mening främst på Riksantikvarieämbetet som inte gett länsstyrelserna föreskrifter eller allmänna råd beträffande tillsynens innehåll, omfattning och inriktning. En del av ansvaret ligger dock på länsstyrelserna själva som med få undantag avsatt otillräckliga resurser till den egeninitierade tillsynen av kyrkliga kulturminnen.

5.3 Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt vad gäller kyrkoantikvarisk ersättning

Vid fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning har länsstyrelserna en betydelsefull roll då de ska yttra sig om dels den antikvariska merkostnaden, dels ansökningarnas prioritet.

Granskningen visar att länsstyrelsernas bedömningar av de enskilda projektens prioritet varierar mycket. I t.ex. Visby stift har länsstyrelsen gett 83 % av ansökningarna prioritet 1 medan i Luleå stift endast 8 % erhållit prioritet 1. Den stora variationen mellan hur stiftet prioriterar har, enligt intervjuer med såväl företrädare för Svenska kyrkan (stift och Kyrkokansliet) som kulturmiljösektorn (Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna), inte någon grund i faktiska skillnader mellan de antikvariska behoven i de olika stiftet.

Stiftet har även att bedöma antikvarisk merkostnad. Antikvarisk merkostnad mäts i procent och utgör den andel av kostnaderna i ett projekt som den enskilda församlingen kan få kyrkoantikvarisk ersättning för. Granskningen visar att länsstyrelserna tillämpar olika principer för att räkna fram antikvarisk merkostnad. Detta får till följd att samma typ av projekt får olika mycket antikvarisk ersättning beroende på vilken region församlingen ligger i.

Länsstyrelserna har endast Svenska kyrkans anvisningar att följa vad gäller prioriteringar och framräknande av antikvarisk merkostnad. Dessa anvisningar har visat sig vara otillräckliga. På regional nivå finns oftast samsyn rörande principer för prioriteringar och för antikvariska medkostnader. Detta är en följd av att de länsstyrelser som arbetar mot samma stift samarbetar för att göra liknande bedömningar. På nationell nivå saknas dock en sådan samsyn.

Eftersom stor hänsyn tas till länsstyrelsernas yttranden om kyrkoantikvarisk ersättning kan konsekvenserna av skillnaderna bli stora. Det finns en betydande risk att enskilda församlingars och stifts ersättning är beroende av vilken länsstyrelse som bedömer deras ansökningar

Riksantikvarieämbetet borde, inom ramen för sitt överinseendeuppdrag, ha gett länsstyrelserna vägledning för hur de ska bedöma prioritet och antikvarisk merkostnad.

5.4 Risk för att kyrkoantikvarisk ersättning inte ger största möjliga bevarandeeffekt

I varje budgetproposition sedan 2004 har det betonats att kyrkoantikvarisk ersättning har fördelats med målsättningen att ge största möjliga bevarandeeffekt för kulturarvet. Riksrevisionens granskning har inte varit inriktad på att mäta måluppfyllelsen i detta avseende. Ett flertal förhållanden som framkommit i granskningen indikerar dock att målet i dag inte uppnås.

1. Kyrkoantikvarisk ersättning täcker i genomsnitt 48 procent av kostnaden i projekt som delfinansieras av ersättning. I granskningen har det framkommit att angelägna projekt inte genomförts på grund av att församlingar saknar möjlighet att stå för egenfinansieringen.
2. Det finns stora regionala skillnader mellan församlingars benägenhet att söka kyrkoantikvarisk ersättning. Detta sammanhänger bl.a. med att församlingarna ofta är beroende av stöd och vägledning då de som regel saknar såväl antikvarisk som byggnadsadministrativ/teknisk kompetens. Stödet från stiftet till församlingarna varierar. Vissa stift har anställda antikvarier för att stödja församlingarna, andra har det inte.
3. Som framgått av avsnitt 5.3 varierar länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad på ett sätt som inte kan motiveras av naturliga regionala skillnader.
4. Länsstyrelsernas brist på egeninitierad tillsyn (se avsnitt 5.2) kan medföra att antikvariska behov inte upptäcks och bidra till att "fel" objekt erhåller kyrkoantikvarisk ersättning.
5. Det finns i dag ingen samlad kunskap om var de största antikvariska behoven finns. Svenska kyrkan har initierat arbete med att ta fram vård- och underhållsplaner för alla kyrkomiljöer i syfte att de ska fungera som ett underlag för stiftens prioriteringar. Dessa vård- och underhållsplaner har dock inte kunnat användas som underlag för nationella prioriteringar då det är stora regionala skillnader mellan hur de är utformade. Riksantikvarieämbetet har tillsammans med Svenska kyrkan startat det s.k. Karakteriseringsprojektet som syftar till att kartlägga de antikvariska värdena i landets kyrkliga miljöer. Detta arbete ger dock inte någon samlad bild av de antikvariska värdena eftersom uppslutningen bland stiftet inte är total.
6. Det är stor variation i fråga om hur mycket kyrkoantikvarisk ersättning stiftet fått per skyddad kyrka (se tabell 4.3). Visby stift, som fått mest medel per skyddad kyrka, har åren 2002 till 2008 erhållit drygt fyra gånger mer än Lunds stift, som fått minst kyrkoantikvarisk ersättning per skyddad kyrka. Enligt intervjuer med företrädare för länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet samt stiftet och Kyrkokansliet finns det inget som tyder på att dessa stora skillnader i erhållen ersättning speglar de faktiska antikvariska behoven.

5.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksantikvarieämbetet bör, inom ramen för sitt överinseendeuppdrag,

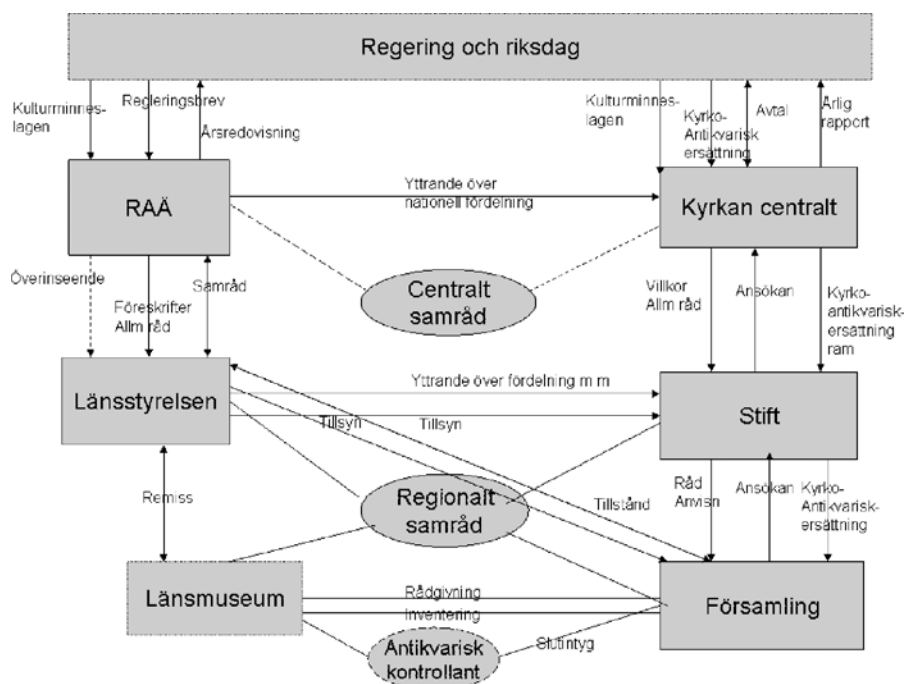
- ge ut föreskrifter och allmänna råd angående tillsyn och tillståndsgivning på det kyrkoantikvariska området,
- ta fram vägledning för och följa upp länsstyrelsernas prioriteringar och bedömningar av antikvarisk merkostnad,
- följa upp länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga kulturminnena.

Länsstyrelserna bör öka den egeninitierade tillsynen av de kyrkliga kulturminnena.

Regeringen bör, inför den kommande översynen av överenskommelsen med Svenska kyrkan, beakta följande faktorer.

- Det finns församlingar som saknar möjlighet att utnyttja kyrkoantikvarisk ersättning då de inte har möjlighet att stå för egenfinansieringen.
- Det finns betydande regionala skillnader vad gäller församlingarnas benägenhet att söka kyrkoantikvarisk ersättning.
- Det är omotiverat stora skillnader mellan hur mycket ersättning stiftens får per skyddad kyrka.
- Det finns ingen nationell sammanställning av de antikvariska behoven.

Bilaga 1 Modell av aktörerna i arbetet för att bevara de kyrkliga kulturminnena



Bilaga 2 Enkät till länsstyrelser

Enkät till länsstyrelserna om skyddet av de kyrkliga kulturminnena och det kyrkoantikvariska ersättningssystemet (KAE)

Enkäten är uppdelad i två delar, en del som handlar om tillsyn och en del som handlar om kyrkoantikvarisk ersättning.

På frågor med slutna svarsalternativ vänligen markera det alternativ som bäst överensstämmer med länsstyrelsens uppfattning av frågan. För att markera en ruta dubbelklicka på den (kryssa för "markerad" i det fönster som kommer upp och klicka sedan på OK). Gör samma sak för att avmarkera. På frågor med öppet svarsalternativ vänligen svara om möjligt kortfattat. Om raderna inte skulle räcka till går det bra att komplettera med fler.

Svaren kommer att bearbetas och redovisas samlat i en kommande rapport som beräknas publiceras i december innevarande år.

Glöm inte att spara enkäten i en egen version innan du mejlar tillbaka den till oss. Hör gärna av dig om du har några frågor.

Vi vill ha in ditt svar senast torsdagen den 4 oktober 2007.

Tack för din värdefulla medverkan!

Namn:

Titel/ansvarsområde:

Länsstyrelse:

Ange vilka stift som denna länsstyrelse arbetar med gällande tillståndsgivning/tillsyn:

Frågor

1. Hur många personer vid denna länsstyrelse arbetar år 2007 med frågor rörande tillståndsgivning och tillsyn av kyrkliga kulturminnen samt kyrkoantikvarisk ersättning (enl. 4 kap KML)?
..... personer årsarbeten (helårstjänster)
2. Hur stor del av dessa resurser lades ned på tillsynsarbete under samma år?
.....personer. årsarbeten (helårstjänster)
3. Hur många ansökningar om tillstånd enl. KML för att utföra renoverings- och/eller annat arbete på kyrkobyggnader, inventarier i kyrkor eller gravplatser behandlade länsstyrelsen under år 2006? (se även fråga 18)
..... ansökningar.

Tillsyn/tillståndsgivning

4. Har länsstyrelsen tagit fram tillsynsplaner som omfattar de kyrkliga kulturminnena för:
2005 Ja Nej
2006 Ja Nej
2007 Ja Nej
5. Vilka av följande aktiviteter anser länsstyrelsen utgör tillsyn av kyrkliga kulturminnen?
 - a) Besvarande av förfrågningar från församlingar om tillstånd krävs för viss åtgärd.
 Ja Nej
 - b) Prövning av församlingars ansökningar om tillstånd för renoveringsarbeten m.m. enligt KML.
 Ja Nej
 - c) Samråd med församlingar med anledning av inkomna ansökningar om tillstånd.
 Ja Nej
 - d) Kontroller på plats av att villkor i erhållet tillstånd följs.
 Ja Nej
 - e) Yttrande till stiftet om prioriteringar av inkomna ansökningar om KAE resp. vilka procentandelar KAE som bör medges.
 Ja Nej
 - f) Besök i kyrkor och på begravningsplatser där församlingar inte själva initierat åtgärder.
 Ja Nej

- g) Granskning av Svenska kyrkans (stiftens och församlingarnas) egenkontroll av kyrkobyggnader, kyrkoinventarier och gravplatser.
 Ja Nej
- h) Andra aktiviteter, vilka?
6. Hur många av planerade tillsynsbesök av kyrkor och begravningsplatser, enligt tillsynsplanen, har ni genomfört 2006?
- a) Antal *planerade* besök.....
- b) Antal *genomförda* besök.....
7. Hur har länsstyrelsen redovisat/avrapporerat sitt tillsynsarbete beträffande kyrkliga kulturminnen för 2006?
 Minnesanteckningar Protokoll Årsredovisning
 På annat sätt vilket?.....
8. Till vem har ni redovisat/avrapporerat tillsynen (berörd församling m.fl.)?

9. Anser ni er ha stöd av dokument (t ex riktlinjer, anvisningar eller råd) från Riksantikvarieämbetet vid tillståndsgivning resp. tillsynsarbete?
 Ja Till viss del/ibland Nej
- a) Om Ja eller Till viss del/ibland: Vilka dokument?

10. Anser ni er ha stöd i er tillståndsgivning/tillsynsarbete av:
- a) dokument som tagits fram internt inom länsstyrelsen
 Ja, vilka..... Till viss del/ibland Nej
- b) andra dokument, vilka?.....
11. Samarbetar ni med andra länsstyrelser i syfte att få till stånd lika principer för tillståndsgivning och tillsyn av de kyrkliga kulturminnena:
- a) tillståndsgivning Ja Nej
- b) tillsyn Ja Nej
- c) Om Ja: Vilken/vilka länsstyrelser samarbetar ni med?

- d) Vilka konkreta resultat har samarbetet inneburit?

12. Anser länsstyrelsen att den tillsyn som för närvarande bedrivs rörande kyrkliga kulturminnen inom länet är tillfredsställande?
 Ja Nej
13. Om Nej:
 a) Vad kan och bör utvecklas?

14. Har länsstyrelsen i ert län någon gång sedan år 2000 använt sig av möjligheten i KML 4 kap 17 § att förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder?
 a) Ja,.....gånger Nej
 b) Om ja: har detta föreläggande/dessa förelägganden varit förenat/förenade med vite?
 Ja,.....gånger Nej
 c) Har det förekommit att länsstyrelsen gentemot enskild församling/samfällighet aviserat om vitesföreliggande (utan att något föreläggande sedan skett)?
 Ja, ofta Ja, någon gång Nej, aldrig
15. Om Ja på någon av frågorna 14 a-c: Ange vilket/vilka ärende/n det rörde sig om.
 a)

 b)

 c)

16. Om Nej på någon av frågorna 14 a-c: Varför används inte denna möjlighet?
 a)

 b)

 c)

Kyrkoantikvarisk ersättning

17. Anser ni att de regler/anvisningar som Svenska kyrkan har tagit fram är ett tillräckligt stöd för länsstyrelsens ställningstagande/yttrande avseende de prioriteringar och antikvariska merkostnader i inkomna ansökningar om KAE?
- a) prioriteringar? Ja Nej
- b) antikvariska merkostnader? Ja Nej
- c) Om Nej: På vilket sätt är det otillräckligt?
-
-
-
18. a) Hur stor andel av de församlingar som erhåller tillstånd för åtgärder för skyddade kyrkliga kulturminnen (enl. KML kap 4) söker KAE för samma åtgärder? (se även fråga 3)
- procent (ungefärlig uppskattning)
- b) Hur stor andel av de församlingar som erhåller tillstånd för åtgärder för skyddade kyrkliga kulturminnen (enl. KML kap 4) anser ni är berättigade till KAE för dessa åtgärder?
- procent (ungefärlig uppskattning)
19. Hur väl stämmer följande påstående för ert län (ange svar för varje stift om det finns fler än ett stift i ert län): Svenska kyrkan har den *antikvariska* kompetensen att effektivt bevara kyrkobyggnaderna i överensstämmelse med KML?
- a) på stiftsnivå
- Antikvarisk kompetens istift
- Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt
- Antikvarisk kompetens istift
- Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt
- b) på församlingsnivå
- Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt

20. Hur väl stämmer följande påstående för ert län (ange svar för varje stift om det finns fler än ett stift i ert län): Svenska kyrkan har den *byggnadstekniska/-administrativa* kompetensen att kostnadseffektivt bevara kyrkobyggnaderna i överensstämmelse med KML?
- a) på stiftsnivå
Byggnadsteknisk/administrativ kompetens istift
 Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt
Byggnadsteknisk/administrativ kompetens istift
 Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt
- b) på församlingsnivå
 Dåligt Mindre bra Bra Mycket bra Utmärkt
21. Samarbetar ni med andra länsstyrelser i syfte att få till stånd lika bedömningar vad gäller prioriteringar/antikvariska merkostnader?
 Ja Nej
- a) Om ja: Vilken/vilka länsstyrelser samarbetar ni med?
.....
.....
- b) Vad har samarbetet resulterat i?
.....
.....
22. Beskriv, om möjligt, kortfattat hur ni i normalt beräknar den antikvariska merkostnaden (mallar etc.)?
.....
.....
.....
.....
23. Anser länsstyrelsen att det i normalfallet är lätt eller svårt att fastställa/beräkna den antikvariska merkostnaden?
 Lätt Svårt
- a) Om svårt: På vilket sätt?
.....
.....
24. På vilket sätt skiljer sig bedömningen av antikvarisk merkostnad (KAE) från bedömningen av antikvarisk överkostnad (profana kulturmiljövårdsbidraget)?
.....
.....
25. Länsstyrelsen har att yttra sig över inkomna KAE-ansökningar. Ger stiftet även länsstyrelsen tillfälle att lämna synpunkter på vilka projekt som ska prioriteras bort om stiftet får en mindre ram än begärt?
 Ja, alltid Ja, ibland Nej

26. Ger stiftet länsstyrelsen tillfälle att yttra sig över hur outnyttjade KAE--medel (till följd av att projekt inte blivit av eller blivit billigare än beräknat) bör användas?
 Ja, alltid Ja, ibland Nej
27. Anser länsstyrelsen att nuvarande system för kyrkoantikvarisk ersättning fungerar väl?
 Ja Nej
28. Om nej: Vad fungerar mindre bra?

29. Borde ändringar av KAE-systemet ske i samband med att ett eventuellt nytt avtal mellan staten och Svenska kyrkan sluts när det nuvarande går ut 2009?
 Ja Nej
- a) Om Ja: I vilka avseenden bör ändringar ske?

30. Övriga synpunkter/kommentarer kring ovanstående frågeområden?

Bilaga 3 Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan⁹²

Svenska kyrkan är ansvarig för den största sammanhållna delen av vårt kulturarv. Det kyrkliga kulturarvet har byggts upp under närmare ett årtusende och har formats i kontinuerlig växelverkan med andra delar av samhället. Genom kyrkans historiska ställning har det kyrkliga kulturarvet kommit att både avspegla och utgöra en väsentlig del av vår historia. Det är av stor betydelse att detta gemensamma kulturarv bevaras till kommande generationer.

Enligt riksdagens principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) skall det träffas en långsiktig överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan avseende de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan. Svenska kyrkan skall få viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena enligt 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., kyrkoantikvarisk ersättning (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18, rskr. 1998/99:176).

Mellan staten och Svenska kyrkan träffas följande överenskommelse i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan.

§ 1 *Löptid*

Överenskommelsen löper tills vidare.

§ 2 *Kompetens*

Svenska kyrkan svarar för att ha tillgång till erforderlig kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.

§ 3 *Tillgänglighet*

Svenska kyrkan svarar för att de kyrkliga kulturminnena i framtiden är tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som för närvarande.

§ 4 *Samverkan*

Staten och Svenska kyrkan skall samarbeta och samverka i övergripande frågor som gäller de kyrkliga kulturvärdena.

⁹² Ku2000/470/Ka.

Det skall finnas särskilda samrådsgrupper för frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Samrådsgrupperna skall vara forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och skall bestå av representanter för kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan. Det skall finnas en samrådsgrupp på central nivå samt en regional samrådsgrupp i varje stift. Svenska kyrkan åtar sig att i samråd med berörda antikvariska myndigheter inrätta samrådsgrupper senast den 1 juli 2000. Utgångspunkt för hur samrådsgrupperna skall vara sammansatta och vilka uppgifter de skall ha är Riksantikvarieämbetets redovisning till regeringen 1999-08-30 (*bilaga*).

§ 5 Redovisning

Svenska kyrkan skall årligen lämna en redovisning till regeringen (Kulturdepartementet) i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Av redovisningen skall bl.a. framgå hur den kyrkoantikvariska ersättningen har använts och vilka resultat som har uppnåtts. Vidare skall redovisningen innehålla en redogörelse avseende kompetens i frågor som rör förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt tillgänglighet till de kyrkliga kulturminnena. Även överlåtelse och rivningar av kyrkobyggnader samt nybyggnad av kyrkobyggnader skall redovisas. Redovisningen skall göra det möjligt att bl.a. göra en uppföljning och utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningen från såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt. Vidare skall den ge överblick och möjlighet att följa upp och utvärdera hur kravet på kompetens respektive tillgänglighet enligt 2 och 3 §§ har tillgodosetts.

Redovisningen skall avse såväl central, som regional nivå och skall dessutom innehålla en sammanfattande bedömning. Redovisningen skall lämnas till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 1 mars varje år, med början år 2001. I fråga om den kyrkoantikvariska ersättningen skall redovisning lämnas första gången år 2003.

§ 6 Kontrollstationer

Under överenskommelsens löptid skall kontrollstationer läggas in. Den första kontrollstationen skall infalla under år 2009. Efter det skall kontrollstationerna infalla vart femte år.

Vid kontrollstationerna skall det göras en analys av frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena och en uppföljning och utvärdering av de resultat som har uppnåtts. Om omfattningen av Svenska kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena på något väsentligt sätt har minskat skall den kyrkoantikvariska ersättningen reduceras.

Inför varje kontrollstation skall Svenska kyrkan ta fram ett underlag som skall ligga till grund för en allsidig belysning av de kyrkoantikvariska frågorna. Underlaget skall lämnas till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 30 juni året före det att en kontrollstation infaller.

Denna överenskommelse är upprättad i två exemplar varav parterna har erhållit var sitt.

Stockholm den 28 februari 2000
För staten

Uppsala den 18 februari 2000
För Svenska kyrkan

Marita Ulvskog

KG Hammar

Bilaga 4 Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Begravningslag (1990:1144).
Författningssamlingsförordning (1976:725).
Förvaltningslag (1986:223).
Förordning (1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier.
Förordning (1988:1188) om kulturminnen m.m.
Förordning (1997:1171) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.
Kungörelse (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet.
Lag (1942:350) om fornminnen.
Lag (1960:690) om byggnadsminnen.
Lag (1985:1104) om skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål.
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.
Lag (1995:560) om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lag (1999:304) om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1987/88:104 *Kulturmiljövård*.
Prop. 1992/93:100 *Ekonomiska vårpropositionen 1993*.
Prop. 1994/95:208 *Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen*.
Prop. 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*.
Prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*
Prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002*.
Prop. 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003*.
Prop. 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004*.
Prop. 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005*.
Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006*.
Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*.
Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.

Utskottsbetänkanden och yttranden

- Bet. 1987/88:KrU21 *Om kulturmiljövård.*
Bet. 1994/95:KrU29 *Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen.*
Bet. 1995/96:KU12 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.*
Bet. 1998/99:KU18 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m.*
Yttrande 1998/99:KrU3y *Kulturutskottets yttrande om staten och trossamfunden.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1997:43 *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven.*
SOU 1997:47 *Den kyrkliga egendomen.*
SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

Övriga källor

- Ds C 1986:11 *Kulturhistorisk tillsyn över kyrkliga miljön.*
Ds U 1987:9 *Kulturminneslag.*
KRFS 2005:2 (Kulturrådets författningssamling) *Riksantikvarieämbetets allmänna råd till 4 kap. lag (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) samt förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (KMF).*
Kulturdepartementet, *Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen*, dnr Ku95/166/Ka.
Kulturdepartementet, *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet om den kyrkoantikvariska ersättningen*, Ku2008/172/KT.
Länsstyrelsen i Stockholms län, *Faktablad 2007:04.*
Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2006.
Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2007.
Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer 1997, *Utvärdering av decentraliseringen av beslut om kyrkliga kulturminnen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna*, dnr 300-2775-1997.
Riksantikvarieämbetet, 1999. *Centrala samrådsgruppen för det kyrkliga kulturarvet*. Promemoria 1999-08-30.
Riksantikvarieämbetet 2006 (dnr 312-4154-2006), *"Långsiktigt hållbar förvaltning och differentierad användning av kyrkor" – dokumentation från RAÄ:s seminarier våren 2006.*
Riksantikvarieämbetet (2006:7), *Tillämpningen av 2-4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2005.*

Riksantikvarieämbetet, 2007. *Yttrande om kyrkoantikvarisk ersättning*.
Beslut 2007-05-09.

Riksantikvarieämbetet, 2007. *Centrala samrådsgruppen för det kyrkliga kulturarvet*. Sammanställning av enkätsvar inför Centrala samrådsgruppens konferens 2007.

Riksantikvarieämbetets regleringsbrev för 2007.

Riksantikvarieämbetets årsredovisning för 2006.

Riksrevisionen, 2007. Enkät till länsstyrelserna om skyddet av de kyrkliga kulturminnena och det kyrkoantikvariska ersättningssystemet (KAE).

Svenska kyrkan, 2007 (dnr KAE 2007:5). *Svenska kyrkans redovisning för år 2006 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen*.

Svenska kyrkan, 2007. *Ramfördelning för kyrkoantikvarisk ersättning år 2008. Bilaga till kyrkostyrelsens beslut 2007-06-15*.

Svenska kyrkans projekthanteringssystem (PHS).

Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan, Ku2000/470/Ka.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?

- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?

- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden –
Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall med - med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se