



Gemensamt ansvar

– EN UTREDNING OM FASTIGHETER,
KYRKOR OCH UTJÄMNINGSSYSTEM



Gemensamt ansvar

EN UTREDNING OM

FASTIGHETER, KYRKOR OCH UTJÄMNINGSSYSTEM

Betänkande från den av kyrkostyrelsen tillsatta
Utjämningsutredningen

Svenska kyrkan 

Svenska kyrkans utredningar 2015:1

Produktion och tryck: Ineko

Omslagsfoto:

Övre raden: Klockstapel vid Stabby prästgård i Uppsala. Foto: Gustaf Hellsing

Åre gamla kyrka. Foto: Alex & Martin

Mittenraden: Gudstjänst i Sankt Tomas kyrka i Vällingby. Foto: Alex & Martin

Torbjörnstorps kyrka. Foto: Maria Svensk

Nedre raden: Diakon i tjänst. Foto: Alex & Martin

Barngrupp i Sankta Katarina kyrka, Nyköping. Foto: Magnus Aronson

Artikelnummer: SK14415

ISSN 0283-426X

Utredningen kan hämtas på webben:

www.svenskakyrkan.se/utredningar

Fler tryckta exemplar kan beställas från Svenska kyrkans informationservice:

info@svenskakyrkan.se

tel 018-16 96 00



Miljömärkt trycksak, 341 142

Till kyrkostyrelsen

Kyrkostyrelsen beslutade vid sammanträde den 13 december 2012 om direktiv för en utredning om Svenska kyrkans fastighetshantering och utjämningsystem, bilaga 1.

Till ledamöter i utredningen utsågs
Lars Johnsson (S), Strängnäs stift, ordförande
Margareta Andersson (C), Växjö stift
Levi Bergström (S), Luleå stift
Åke Bonnier, biskop, Skara stift
Gun Eriksson (S), Uppsala stift
Sven Esplund (BA), Stockholms stift
Suzanne Fredborg (BA), Stockholms stift
Per Lindberg (POSK), Skara stift
Marie Nielsén (S), Lunds stift

Till experter utsågs utvecklings- och planeringschef Erika Brundin samt kyrkosekreterare Cristina Grenholm.

Till sekreterare utsågs dåvarande handläggaren för strategisk planering Hans Josefsson och teologiske sekreteraren Göran Möller. Hans Josefsson lämnade sitt uppdrag i december 2013. Till ny sekreterare från januari 2014 utsågs förre utredningssekreteraren Gunnar Edqvist. I sekretariatet har även assistent Lina Wirenskog biträtt i arbetet.

Utredningen har antagit namnet Utjämningsutredningen.

Vi överlämnar härmed betänkandet *Gemensamt ansvar. En utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*. Utredningen är enig om sina förslag.

Uppsala den 5 maj 2015

Lars Johnsson

Margareta Andersson

Levi Bergström

Åke Bonnier

Gun Eriksson

Sven Esplund

Suzanne Fredborg

Per Lindberg

Marie Nielsén

/Gunnar Edqvist, Göran Möller

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Förslag till ändringar i kyrkoordningen	14
1 Vårt uppdrag och arbete	22
1.1 Vårt uppdrag	22
1.2 Möten, samråd och underlag	26
2 Bakgrund och förutsättningar	28
2.1 Omvärldsanalys och medlemsutveckling	28
2.2 Ekonomisk utveckling	60
2.3 Församlingarnas och pastoratens fastighetsbestånd och fastighetskostnader	68
2.4 Konsekvenser av sänkta drifts- och underhållsnivåer	84
2.5 Inverkan av framtida klimatförändringar	86
3 Utgångspunkter för utredningens förslag	89
3.1 Teologiska utgångspunkter	89
3.2 Sammanfattande utgångspunkter och utmaningar	110
4 Effektivisering av fastighetsförvaltningen	115
4.1 Inledning	115
4.2 Kännetecken på effektiv fastighetsförvaltning	117
4.3 Svenska kyrkans fastighetsförvaltning	118
4.4 Förslag till åtgärder	121
5 Kyrkobyggnaderna	130
5.1 Bakgrund	130
5.2 Bruk och förvaltning av kyrkobyggnader och kulturarv	156
5.3 Lokal övertalighet – förslag och överväganden	177
6 Ekonomisk utjämning m.m.	195
6.1 Utjämningsystemets framväxt	195
6.2 Utformning och effekter av gällande utjämningsystem	201
6.3 Övergripande överväganden och mål för den ekonomiska utjämningen	219
6.4 Utjämning för församlingar och pastorat	222
6.5 Stiftsbidrag	237
6.6 Genomförande av förslagen rörande ekonomisk utjämning m.m.	242

7	Ersättning för kyrkliga handlingar – clearing	244
7.1	Framväxt av clearingsystem	244
7.2	Bestämmelser om och hanteringen av clearingsystemet	249
7.3	Överväganden och förslag	251
8	Kyrkoavgiftsintäkter vid gränspendling	254
8.1	Uppdraget	254
8.2	Arbetspendling över nationsgränserna i Norden	254
8.3	Gränspendlare och det kyrkliga utjämningsystemet	258
8.4	Överväganden och förslag	261
9	Konsekvenser av utredningens förslag	263
9.1	Barnkonsekvensanalys	263
9.2	Teologiska och pastorala perspektiv	265
9.3	Ekonomiska konsekvenser och skattefrågor	268
10	Kyrkoordningskommentarer	274
	Litteratur	283

Sammanfattning

Kyrkostyrelsen fastställde den 13 december 2012 direktiv till en utredning om Svenska kyrkans fastighetshandling och utjämningsystem. Det övergripande syftet med utredningen har varit att lägga fram förslag som effektiviserar förvaltningen av kyrkobyggnader och eventuellt andra fastigheter, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt. Dessutom skulle utredningen säkerställa ett långsiktigt hållbart, brett accepterat utjämningsystem. Utredningen skulle dessutom överväga clearingsystemets effektivitet och möjliga inkorporering i utjämningsystemet.

Vi som fick uppdraget har tagit namnet Utjämningsutredningen. I detta betänkande lägger vi fram förslag om effektivisering av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning, hantering av kyrkor som är övertaliga i församlingens pastorala verksamhet samt beträffande ekonomisk utjämning. Betänkandet *Gemensamt ansvar. En utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* innehåller även en volym med bilagor.

I kapitel 1 redovisar vi vårt uppdrag och hur arbetet med att genomföra detta har utförts.

I kapitel 2 tecknas ett antal bakgrundsförutsättningar för vår analys och våra förslag. Här redogörs för förväntad medlemsutveckling och ekonomisk utveckling inom Svenska kyrkan. Det finns också en översikt över det samlade byggnadsbeståndet hos församlingar och pastorat. På grundval av en enkät riktad till församlingar och pastorat beräknas det sammantaget finnas omkring 16 000 byggnader varav cirka 3 400 är kyrkor. Byggnaderna är av mycket varierande slag när det gäller storlek, användningsområde och användningsfrekvens. I relation till antalet medlemmar finns det betydligt fler byggnader, såväl kyrkor som övriga byggnader, i församlingar och pastorat i gles- och landsbygd och i mindre tätorter än i större städer. De samlade kostnaderna för fastighetsförvaltningen ligger på omkring 3,7 miljarder kronor årligen. Under tioårsperioden 2002–2012 har de totala fastighetskostnaderna ökat med knappt 50 procent. Med hänsyn till den medlemsminskning som samtidigt skett innebär detta en kostnadsökning per medlem med omkring 65 procent. I kapitel 2 finns också sammanfattningar av resultaten från två särskilda utredningar om konsekvenser för kyrkobyggnader dels av sänkta drifts- och underhållsnivåer, dels av förväntade klimatförändringar.

I kapitel 3 redovisar vi de teologiska utgångspunkterna för vårt arbete. Vi förutsätter här att Svenska kyrkan även fortsättningsvis ska vara en rikstäckande, öppen folkkyrka som riktar sig till alla. Vi lyfter också i tolv punkter fram övergripande utgångspunkter och utmaningar som har funnits med när förslagen i de följande kapitlen har tagits fram. Utgångspunkterna har vuxit fram i samtal och överläggningar under utredningsarbetet. Utmaningarna kan ses som slutsatser utifrån det bakgrundsmaterial som redovisas i betän-

kandets andra kapitel. Vårt uppdrag avser i huvudsak fastighetsförvaltning, inklusive förvaltningen av kyrkobyggnaderna, och det ekonomiska utjämningsystemet. Det omfattande beståndet av fastigheter, det särskilda kulturarvsansvaret för kyrkobyggnader och de redan i en nära framtid sannolikt försämrade ekonomiska villkoren är av stor betydelse för våra utgångspunkter och de framtidsutmaningar som vi ser. Det är Svenska kyrkans uppdrag att finnas i hela landet – vara rikstäckande – med församlingar och pastorat vars arbete sker under mycket varierande förutsättningar.

Kyrkor och andra fastigheter står för en betydande del av kostnaderna för Svenska kyrkan. Mot bakgrund av den ekonomiska utveckling som beskrivs i kapitel 2 är det tydligt att det finns ett stort behov av att minska kostnaderna för fastigheter. Detta kan göras genom att dels reducera fastighetsinnehavet, dels effektivisera fastighetsförvaltningen. I kapitel 4 redovisas en analys av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning. En viktig bakgrund här är hur motsvarande verksamhet bedrivs inom organisationer som bedöms ha utvecklat en effektiv fastighetsförvaltning. Vi presenterar i detta kapitel ett antal förslag som syftar till en mera effektiv fastighetsförvaltning i Svenska kyrkans församlingar och pastorat. Inledningsvis tydliggörs roll- och ansvarsfördelningen mellan lokal nivå, stift och nationell nivå. Vi föreslår sedan att det ska inrättas ett register över alla fastigheter inom Svenska kyrkan och att 20 miljoner kronor avsätts för att få ett sådant register till stånd.

Den viktigaste åtgärden för att få ner kostnaderna för fastigheter inom Svenska kyrkan är enligt samstämmig expertis att reducera fastighetsinnehavet. Ett viktigt instrument för detta är lokalförsörjningsplaner. Vi föreslår att det i varje församling eller pastorat ska finnas en lokalförsörjningsplan och att stiftens ska ge stöd i arbetet med att ta fram lokalförsörjningsplaner och följa upp att planerna tillämpas.

Vidare föreslår vi att kyrkostyrelsen i samverkan med stiftens ska erbjuda kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte i frågor rörande fastighetsförvaltning och att kyrkostyrelsen utarbetar en handledning för upphandling som stöd till församlingar och pastorat.

Det har visat sig att effektiva fastighetsförvaltare arbetar efter enhetliga processer och arbetssätt. Vi föreslår att kyrkostyrelsen säkerställer att det finns processer, riktlinjer och god praxis för fastighetsförvaltning med huvudsakligt fokus på drift och underhåll som kan erbjudas som stöd för församlingarna. Vi föreslår också att stiftens, inom ramen för sitt främjande, ska stödja församlingar och pastorat i deras arbete med projektering, upphandling och genomförande av underhållsåtgärder.

För att finansiera stiftens ökade kostnader föreslår vi att det i stiftsbidraget ska ingå ett ekonomiskt stöd till stiftens för de nya uppgifterna avseende främjande och tillsyn av den lokala fastighetsförvaltningen. Bidraget ska ta hänsyn till stiftens storlek och antalet fastigheter i respektive stift och

uppgå till sammanlagt 50 miljoner kronor per år. Slutligen föreslår vi att en uppföljning görs av hur beslut om en effektivare fastighetsförvaltning har genomförts och vilka effekter detta har haft.

Kapitel 5 ägnas åt kyrkobyggnaderna. Inledningsvis redovisas bakgrunden till det ekonomiska stödet till kyrkobyggnader, tidigare diskussioner om övertalighet och framväxten av gällande regelsystem avseende kyrkobyggnader. Här ges också en översikt av den reglering som nu finns i kulturmiljölagen, Riksantikvarieämbetets föreskrifter och kyrkoordningen. Vi redogör för det pågående arbetet med att identifiera och bevara kyrkliga värden samt förslag om förändringar i fråga om hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen. Vidare redovisas möjligheter till utvidgat och alternativt bruk av kyrkobyggnader. I det sammanhanget görs en internationell utblick. Resultat från några undersökningar om attityder till utvidgade och alternativa bruk berörs också. Innan vi lägger fram våra direkta förslag tar vi också upp frågor rörande fortsatta samtal med Riksantikvarieämbetet och kulturdepartementet.

Som inledning till våra förslag lyfter vi fram att kyrkobyggnaderna, som församlingarna under tidernas lopp har brukat, vårdat, förändrat och smyckat, är såväl ett kyrkligt arv för framtida bruk som ett för hela samhället gemensamt kulturarv. Inte minst senare års omfattande indelningsändringar har medfört att det i stor utsträckning finns flera kyrkor i en församling även på lands- och glesbygd och i mindre orter. Det finns ett självklart samband mellan hur kyrkorna brukas eller inte brukas och frågor om övertalighet. Vi föreslår att när det finns flera kyrkobyggnader (och andra invigda kyrkorum) i en församling ska det i församlingsinstruktionen redovisas hur dessa i huvudsak brukas. En avsikt är att församlingarna och pastoraten måste bearbeta frågor om bruket av sina kyrkor och att stiften, eftersom församlingsinstruktionen ska utarbetas i samråd med domkapitlet, i ett tidigt skede bör bli delaktiga i diskussioner om eventuell övertalighet.

Vi föreslår vissa ändringar i gällande bestämmelser om att ta en kyrkobyggnad ur bruk. Dessa bestämmelser ska avse alla invigda kyrkorum oavsett om de är en del av det som reguljärt betraktas som en kyrkobyggnad eller ej. Innan en församling eller ett pastorat beslutar att ett kyrkorum ska tas ur bruk ska samråd ske med stiftsstyrelsen som ska ge domkapitlet och länsstyrelsen tillfälle att yttra sig. Det lokalt fattade beslutet om att ta ett kyrkorum ur bruk ska fastställas av stiftsstyrelsen.

Det finns en ökande risk för att det lokalt uppstår en övertalighet av kyrkor. Det hör samman både med behovet av gudstjänstlokaler och med de ekonomiska förutsättningarna. Att kyrkor blir övertaliga med hänsyn till deras egentliga användning som gudstjänstrum gör dem inte övertaliga ur ett perspektiv som utgår från deras betydelse som kyrkligt arv och som allmänt kulturarv. Vi föreslår att en församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, pastoratet efter godkännande av stiftsstyrelsen ska kunna överlåta

en kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan. Förutsättningar för ett överlåtelsebeslut ska vara att

- kyrkobyggnaden inte används för gudstjänster i församlingen (är lokalt övertalig),
- det har prövats om det finns en alternativ användning för kyrkobyggnaden och
- kyrkostyrelsen är beredd att ta emot kyrkobyggnaden.

När en kyrkobyggnad lämnas till trossamfundet ska det inte utgå någon ekonomisk ersättning. För att finansiera förvaltningen av de kyrkor som ägs gemensamt genom trossamfundet ska församlingar och pastorat betala en kyrkounderhållsavgift på högst två och ett halvt öre per etthundra kronor av församlingens eller pastoratets avgiftsunderlag. Den kyrkotomt som omsluter kyrkobyggnaderna ska ingå i överlåtelsen och en klockstapel betraktas i förekommande fall som en del av kyrkobyggnaden.

När en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan ska stiftet förvalta kyrkobyggnaden. Domkapitlet beslutar om upplåtelse av kyrkorummet. Ett sådant beslut ska inte kunna överklagas. I det fall en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan får kyrkostyrelsen besluta att ta ett kyrkorum ur bruk. Före ett sådant beslut ska yttrande inhämtas från domkapitlet i det stift där kyrkan är belägen och från den länsstyrelse som har tillsynsansvar enligt kulturmiljölagen.

Vi föreslår slutligen i kapitel 5 om kyrkobyggnader att kyrkostyrelsen i överläggningar med statliga organ ska skapa förbättrade förutsättningar för att trossamfundet Svenska kyrkan ska kunna överta vissa kyrkor.

I kapitel 6 behandlas det ekonomiska utjämningsystemet. Eftersom det som kallas ”allmän utjämningsavgift” inte bara är en del av utjämningsystemet utan även används för andra ändamål föreslår vi att det istället ska talas om ”avgift till gemensam verksamhet”. Även begreppet ”särskild utjämningsavgift”, som avser prästlönetillgångarnas avkastning, menar vi ska tas bort ur kyrkoordningen men i det fallet behövs ingen ny benämning.

Syftet med det ekonomiska utjämningsystemet föreslår vi ska vara att på grundval av en ömsesidig solidaritet mellan Svenska kyrkans församlingar bidra till att utjämna de ekonomiska förutsättningarna i syfte att alla församlingar ska ha ekonomiska möjligheter att fullgöra sin grundläggande uppgift samt ta ansvar för sina kyrkobyggnader.

Utjämningsystemet ska enligt vårt förslag även fortsättningsvis bestå av en inkomstutjämning och en kostnadsutjämning med vissa komponenter som utjämnar strukturellt betingade kostnader som inte kan påverkas av enskilda församlingar och pastorat. Inkomstutjämnningen ska bestå oförändrad. De församlingar och pastorat som har ett medelavgiftsunderlag över-

stigande riksgenomsnittet betalar en avgift och de vars medelavgiftsunderlag understiger genomsnittet får ett bidrag. Inkomstutjämningen ska avse 50 procent av skillnaden i avgiftsunderlag.

Följande två komponenter i kostnadsutjämningen föreslår vi ska finnas kvar:

- Andelen av befolkningen inom församlingens eller pastoratets område som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

- Antalet kyrkobyggnader i relation till antalet medlemmar.

Som en ny komponent föreslår vi en utjämning av kostnader för andel barn bland befolkningen inom församlingen eller pastoratet. De som har högre andel än genomsnittet får ett bidrag och de som har en lägre andel betalar en avgift.

Härtill ska bidrag utgå inom utjämningsystemets ram till församlingar och pastorat som har särskilda strukturellt betingade kostnader

- för särskilda behov av diakonala insatser och

- för att de ligger i glesbygd.

Som en kvarleva sedan det fanns en utjämning av kostnaderna för begravningsplatserna finns som en ytterligare komponent i gällande utjämnings-system det som kallas kostnadsutjämningskonstant. Den föreslår vi ska avskaffas.

Vi föreslår en viss förenkling av hur avgifter och bidrag inom utjämnings-systemet beräknas. Den ekonomiska omsättningen inom de olika delarna av utjämningsystemet bör följa den ekonomiska utvecklingen inom Svenska kyrkan.

Omfattningen av kostnadsutjämningen avseende andelen av befolkningen som inte är medlemmar ska minskas från en omsättning på omkring 210 miljoner kronor (2014) till 120 miljoner (beräknat för 2014). Nuvarande avtrappning av bidraget i relation till andelen som inte är medlemmar avskaffas. För den andel som inte tillhör Svenska kyrkan och som ligger mer än 35 procentenheter under den för hela landet genomsnittliga andelen medlemmar utgår inget bidrag.

För kyrkobyggnadskomponenten föreslår vi en ökning av omsättningen från 85 till 120 miljoner kronor. Vid beräkning av avgifter och bidrag tas bara hänsyn till antalet medlemmar per kyrka och inte längre till kyrkornas storlek. Den nya komponenten för utjämning av kostnader avseende andelen barn föreslår vi ska omsätta 50 miljoner kronor när den införs.

Diakonibidraget ska utgå från ett socioekonomiskt behovsindex för befolkningen inom församlingens eller pastoratets geografiska område. Bidrag ska utgå till församlingar och pastorat som har ett värde som med 10 procent underskrider medianvärdet för hela landet. Bidragets storlek är beroende av hur mycket församlingen eller pastoratet underskrider medianvärdet. Diakonikomponenten ska sammantaget omfatta bidrag på 50 miljoner kronor.

Glesbygdsbidrag ska utgå till församlingar och pastorat som utgör glesbygd enligt nu gängse definition, högst åtta invånare per kvadratkilometer och högst 70 procent tätortsgrad. Härtill ska glesbygdsbidrag utgå till landsbygdsförsamlingar och pastorat i Visby stift. Glesbygdsbidraget ska beräknas utifrån antalet medlemmar i glesbygdsförsamlingar och -pastorat. Det ska sammantaget uppgå till 45 miljoner kronor.

Bestämmelserna i kyrkoordningen om extra utjämningsbidrag ska utgå. Såväl stiftsstyrelsen som kyrkostyrelsen har möjlighet att utan särskilda bestämmelser besluta om ekonomiskt stöd om detta bedöms vara nödvändigt.

Det samlade utfallet för varje församling med egen ekonomisk förvaltning och varje pastorat redovisas i en bilaga till betänkandet.

Det ska enligt vårt förslag finnas kvar ett stiftsbidrag som vid sidan av den kyrkoavgift som stiftet tar ut ska finansiera verksamheten. Stiftsbidraget används fritt av stiftet till den verksamhet de har att svara för. Detta innefattar den egna verksamheten men också främjande genom ekonomiska anslag till verksamheten i församlingar och pastorat.

Stiftsbidraget ska bestå av en inkomstutjämnning av motsvarande slag som på lokal nivå, ett grundbidrag på 12 miljoner kronor till varje stift samt en del som beräknas utifrån antalet kyrkomedlemmar i stiftet. Det så kallade ytabidraget som nu finns med vid beräkningen av stiftsbidrag utgår.

Vi föreslår att det ska införas ett kyrkunderhållsbidrag på 100 miljoner kronor. Det ska användas som stöd till stiftets församlingar och pastorat för underhåll av kyrkobyggnaderna.

Förändringen av utjämningsystemet och av stiftsbidraget ska genomföras successivt åren 2018–2021.

Vi föreslår i kapitel 7 att det inte ska göras några ändringar i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning av kostnader för kyrkliga handlingar. Vi ser det som svårt att få acceptans för ett mer schabloniserat ersättnings-system eftersom ett sådant system riskerar att bli mindre rättvist än det nuvarande. I syfte att minska administrationen menar vi dock att det bör bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betalssystemet (KOB) för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Beslut om detta får fattas av kyrkostyrelsen.

I kapitel 8 behandlar vi ett tilläggsuppdrag avseende ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av kyrkoavgifter. Vi redovisar att det redan sker en viss sådan kompensation och att det saknas förutsättningar att få fram korrekta uppgifter om vilket bortfall av kyrkoavgifter som kan föreligga. Mot denna bakgrund föreslår vi att det inte bör utgå någon generell kompensation för bortfall av kyrkoavgifter vid gränspendling. Eventuellt stöd till berörda församlingar får beviljas av respektive stift inom ramen för det ekonomiska stöd som kan ges för strukturellt betingade kostnader i enskilda fall.

I kapitel 9 redogör vi för vilka konsekvenser våra förslag får ur ett barnperspektiv, teologiska och pastorala perspektiv samt beträffande ekonomi och skatter.

I det avslutande kapitlet 10 kommenteras de förslag till ändringar i kyrkoordningen som vi lägger fram inledningsvis i betänkandet.

Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen (SvKB 1999:1)

dels att 44 kap. ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna före 40 kap. 7 §, 41 kap. 3 a § samt till 47 kap. ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 2 §, 10 kap. 3 §, 40 kap. 7 och 8 §§, 41 kap. 3 §, 42 kap. 5 §, 46 kap. 4 och 5 §§, 56 kap. 2 § och 57 kap. 5 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas ett nytt 44 kap. och fyra nya paragrafer 40 kap. 10 och 11 §§, 41 kap. 10 §, och 47 kap. 12 § samt nya rubriker närmast före 40 kap. 10 §, 40 kap. 11 §, 41 kap. 10 § och 47 kap. 12 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3 kap. Kyrkofullmäktige

Kyrkofullmäktiges uppgifter

- 2 § Kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, främst
1. godkännande av församlingsinstruktionen
 2. mål och riktlinjer för verksamheten,
 3. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
 4. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,
 5. val av revisorer,
 6. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,
 7. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, och
 8. ansvarsfrihet.

Föreslagen lydelse

- 2 § Kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, främst
1. godkännande av församlingsinstruktionen
 2. fastställande av lokalförsörjningsplan
 3. mål och riktlinjer för verksamheten,
 4. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
 5. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,
 6. val av revisorer,
 7. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,
 8. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, och
 9. ansvarsfrihet.

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kyrkoordningen.

10 kap. Den nationella nivåns uppdrag

3 § Kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Den bereder och verkställer kyrkomötets beslut och har förvaltande uppgifter.

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet,
2. ansvara för Svenska kyrkans arbete bland svenskar i andra länder,
3. svara för Svenska kyrkans officiella relationer till andra kyrkor och samfund,
4. samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni,
5. ange villkoren för tillträde till de kyrkliga grundutbildningarna och bestämma utbildningsplanerna för dessa samt se till att de kyrkliga grundutbildningarna erbjuds i tillräcklig omfattning,
6. svara för det kyrkliga utjämningsystemet,
7. ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem,
8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan, och
9. verka för ett rikt och mångfaldigt kulturliv som främjar dialogen kring religion och livstolkning.

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet *och av en god förvaltning i stiftens församlingar och pastorat*,
2. ansvara för Svenska kyrkans arbete bland svenskar i andra länder,
3. svara för Svenska kyrkans officiella relationer till andra kyrkor och samfund,
4. samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni,
5. ange villkoren för tillträde till de kyrkliga grundutbildningarna och bestämma utbildningsplanerna för dessa samt se till att de kyrkliga grundutbildningarna erbjuds i tillräcklig omfattning,
6. svara för det kyrkliga utjämningsystemet,
7. ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem,
8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan, och
9. verka för ett rikt och mångfaldigt kulturliv som främjar dialogen kring religion och livstolkning.

40 kap. Kyrkobyggnader

Beslut om att ta kyrkobyggnader ur bruk

7 § En församling får besluta att *en kyrkobyggnad* inom församlingen ska tas ur bruk.

Om församlingen ingår i ett pastorat, ska beslutet dock fattas av pastoratet. Om församlingen inte godkänner att *kyrkobyggnaden* tas ur bruk, får pastoratet besluta detta endast om det finns särskilda skäl.

8 § *Församlingens* eller *pastoratets beslut om att en kyrkobyggnad ska tas ur bruk ska prövas av* stiftsstyrelsen. *Före beslut i stiftsstyrelsen ska* domkapitlet och länsstyrelsen *ges tillfälle att yttra sig.*

Stiftsstyrelsen ska fastställa ett beslut att ta en kyrkobyggnad ur bruk, om det inte finns synnerliga skäl mot detta.

Beslut om att ta kyrkorum ur bruk

7 § En församling får besluta att *ett kyrkorum* inom församlingen ska tas ur bruk.

Om församlingen ingår i ett pastorat, ska beslutet dock fattas av pastoratet. Om församlingen inte godkänner att *kyrkorummet* tas ur bruk, får pastoratet besluta detta endast om det finns särskilda skäl.

8 § *Om församlingen* eller *pastoratet överväger att ta ett kyrkorum ur bruk ska samråd ske med* stiftsstyrelsen. *När det finns ett förslag om att ta ett kyrkorum ur bruk ska* stiftsstyrelsen *under tiden för samrådet ge* domkapitlet och länsstyrelsen *tillfälle att yttra sig.*

För att gälla ska ett beslut att ta ett kyrkorum ur bruk fastställas av stiftsstyrelsen.

När en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan enligt 10 § får kyrkostyrelsen besluta att ta ett kyrkorum ur bruk.

Överlåtelse av kyrkobyggnad

10 § *En församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, pastoratet får efter godkännande av stiftsstyrelsen överlåta en kyrkobyggnad med tillhörande kyrkotomt till trossamfundet Svenska kyrkan. Ett sådant beslut får fattas bara om*

- 1. kyrkobyggnaden inte ska användas för församlingens gudstjänster,*
- 2. det har prövats om det finns en alternativ användning, och*
- 3. kyrkostyrelsen har godtagit att överta kyrkobyggnaden.*

Förvaltning av kyrkobyggnad som har överlåtits till trossamfundet

11 § *En kyrkobyggnad som har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan ska förvaltas av det stift där kyrkobyggnaden är belägen.*

41 kap. Upplåtelse av kyrka

3 § *En kyrka får upplåtas för andra ändamål än de som avses i 1 eller 2 § bara om det kan antas att kyrkorummet och dess inventarier kommer att behandlas med pietet och aktsamhet. Den får inte upplåtas för något ändamål som kränker kyrkorummets helgd. En upplåtelse får inte heller ske på så sätt att den hindrar församlingens gudstjänstliv eller verksamhet i övrigt.*

Upplåtelse av kyrka för kyrkliga handlingar i andra fall än de som avses i 2 § får vägras bara om upplåtelsen skulle strida mot bestämmelserna i första stycket.

Upplåtelse av församlingskyrka för kyrkliga handlingar i andra fall än de som avses i 2 § får vägras bara om upplåtelsen skulle strida mot bestämmelserna i första stycket.

Vem som beslutar om upplåtelse av kyrka

3 a § *För en församling som ingår i ett pastorat gäller det som sägs om kyrkorådet i 4–6, 8 och 9 §§ i stället församlingsrådet.*

Vem som beslutar om upplåtelse av församlingskyrka

Beslut om upplåtelse av en kyrka som ägs av trossamfundet Svenska kyrkan

10 § *Domkapitlet i det stift där kyrkan finns beslutar om upplåtelse av en kyrka som ägs av trossamfundet Svenska kyrkan efter överlåtelse enligt 40 kap. 10 §.*

42 kap. Kyrkoavgift och ersättning för kyrkliga handlingar

- 5 § Kyrkostyrelsen ska genast överföra intäkterna från kyrkoavgiften till församlingarna och stiftet. Bestämmelser om avräkning mot intäkterna finns i 44 kap. 13 §.
- 5 § Kyrkostyrelsen ska genast överföra intäkterna från kyrkoavgiften till församlingarna och stiftet. Bestämmelser om avräkning mot intäkterna finns i 44 kap. 11 §.

44 kap. Ekonomisk utjämning, m.m.

Inledande bestämmelser

- 1 § Det som sägs i detta kapitel om församlingar ska för en församling som ingår i ett pastorat i stället gälla pastoratet.
- Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på Hovförsamlingen.
- Bestämmelserna i 7–10 §§ gäller bara territoriella församlingar.

Definitioner

- 2 § I detta kapitel används följande uttryck med den betydelse som anges nedan:
- Avgiftsunderlag*: De sammanlagda beskattningsbara inkomster som medlemmarna i en församling har enligt skattemyndigheternas beslut om taxering till kommunal inkomstskatt enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) året före bidragsåret.
- Bidragsår*: Det år under vilket ett bidrag betalas ut eller en avgift ska betalas.
- Genomsnittskostnad*: De totala löpande kostnaderna som alla församlingar i hela landet sammanlagt har för driften av en viss verksamhet eller för ett visst utgiftsdrag och som framgår av statistik över boksluten för året före det år som föregår bidragsåret, dividerade med antalet medlemmar den 1 januari året före bidragsåret.
- Medelavgiftsunderlag*: Medelavgiftskraften multiplicerad med antalet medlemmar i församlingen den 1 januari året före bidragsåret. Medelavgiftskraften är avgiftsunderlaget för Svenska kyrkans medlemmar i hela landet, dividerat med antalet medlemmar i Svenska kyrkan den 1 januari året före bidragsåret.
- Tätortsgrad*: Hur stor andel av befolkningen som bor i tätort.

Avgifter för gemensam verksamhet och kyrkunderhåll

- 3 § Församlingen ska varje år betala en avgift för gemensam verksamhet. Avgiften för gemensam verksamhet är sju öre per etthundra kronor av församlingens avgiftsunderlag.
- Församlingen ska om kyrkostyrelsen beslutar det också betala en kyrkunderhållsavgift. Kyrkunderhållsavgiften får vara högst två och ett halvt öre per etthundra kronor av avgiftsunderlaget.
- Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om kyrkunderhållsavgiften.

Inkomstutjämning

- 4 § Församlingarnas inkomster utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar vars avgiftsunderlag överstiger medelavgiftsunderlaget ska betala en inkomstutjämningsavgift. De församlingar vars avgiftsunderlag understiger medelavgiftsunderlaget ska få ett inkomstutjämningsbidrag.
- Avgiften eller bidraget fastställs varje år och är femtio procent av skillnaden mellan församlingens avgiftsunderlag och medelavgiftsunderlaget, multiplicerat med en avgiftssats som beslutas av kyrkostyrelsen.

Utjämning av kostnader för kyrkobyggnader

- 5 § Församlingarnas kostnader för kyrkobyggnader utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar som den 1 januari året före bidragsåret hade fler medlemmar per kyrkobyggnad än medeltalet medlemmar per kyrka i landet vid samma tidpunkt ska betala en kyrkobyggnadsavgift. De församlingar som hade färre medlemmar per kyrkobyggnad än medeltalet ska i stället få ett kyrkobyggnadsbidrag.
- Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas för varje kyrkobyggnad på grundval av skillnaden mellan antalet medlemmar per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet med-

lemmar per kyrkobyggnad i landet. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal.

- 6 § Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om hur de avgifter och bidrag som enligt 5 § gäller för församlingarna i Visby stift ska fördelas mellan församlingarna och den samfällighet som avses i 2 kap. 10 §.

Utjämnning av kostnader för verksamhet bland dem som inte tillhör Svenska kyrkan

- 7 § Församlingarnas kostnader med anledning av andelen medlemmar utjämnas genom avgifter och bidrag. Om medlemmarnas andel av de folkbokförda invånarna inom en församlings territoriella område den 1 januari året före bidragsåret överstiger medeltalet för medlemmar i landet vid samma tidpunkt ska församlingen betala en avgift. Om medlemmarnas andel understiger medeltalet medlemmar i landet ska församlingen i stället få ett bidrag.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas på skillnaden mellan andelen medlemmar i församlingen och medeltalet medlemmar i landet. Den på detta sätt framräknade skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal. Till den del som andelen medlemmar i en församling med mer än 35 procentenheter understiger genomsnittlig andel medlemmar i hela landet ska det dock inte utgå något bidrag.

Utjämnning av kostnader för verksamhet bland barn

- 8 § Församlingarnas kostnader med anledning av andelen barn utjämnas genom avgifter och bidrag. Om barnens andel av de folkbokförda barnen inom en församlings territoriella område den 1 januari året före bidragsåret överstiger medeltalet för barn i landet vid samma tidpunkt ska församlingen få ett bidrag. Om barnens andel understiger medeltalet barn i landet ska församlingen i stället betala en avgift.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas på grundval av skillnaden mellan andelen barn i församlingen och medeltalet barn i landet. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal.

Diakonibidrag

- 9 § Församlingar som har en befolkning med sämre socioekonomiska förutsättningar än genomsnittet i landet ska erhålla ett diakonibidrag. Kyrkostyrelsen fastställer bidragets storlek för varje bidragsberättigad församling.

Glesbygdsbidrag

- 10 § Församlingar med mindre än 8,0 invånare per kvadratkilometer och en tätortsgrad under 70 procent samt landsbygdsförsamlingar i Visby stift ska få ett glesbygdsbidrag. Bidraget beräknas genom att antalet medlemmar inom församlingens territoriella område multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt bidragstal.

Hur avgifter och bidrag fastställs, m.m.

- 11 § Kyrkostyrelsen fastställer för varje församling avgifter och bidrag enligt 3–5 och 7–10 §§. Avgifterna betalas av församlingarna och bidragen tillförs församlingarna genom avräkning mot intäkterna från kyrkoavgiften.

Kyrkostyrelsen ska meddela församlingarna dessa uppgifter senast den 25 januari under bidragsåret.

Till ledning för församlingarnas budgetarbete ska kyrkostyrelsen senast den 10 september året före bidragsåret meddela församlingarna preliminära uppgifter om avgifterna och bidragen.

- 12 § Avgifter och bidrag enligt 3–5 och 7–10 §§ påförs församlingarna med en tolfedel varje kalendermånad och räknas av mot det förskott på intäkterna av kyrkoavgiften som församlingarna erhåller.

- 13 § Under januari och februari månad är regleringen av avgifter och bidrag preliminär. Från och med mars månad ska den vara slutlig. Under mars månad ska de regleringar rättas som har gjorts under januari och februari månad.

Stiftsbidrag

- 14 § Stiften erhåller bidrag till sin verksamhet och för stöd till stiftets församlingar (stiftsbidrag).

Kyrkunderhållsbidrag

- 15 § Kyrkostyrelsen ska besluta om bidrag till stiften som stiften ska använda till församlingarnas underhåll av kyrkobyggnader.

Uppgiftsskyldighet

- 16 § Församlingar och stift är skyldiga att lämna de ekonomiska och statistiska uppgifter som behövs för den ekonomiska utjämnningen. Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om dessa uppgifter och om förseningsavgift för den som inte lämnar uppgifterna i rätt tid.

46 kap. Prästlönetillgångar och annan ändamålsbestämd egendom

- 4 § Utgifterna för stiftets förvaltning av prästlönetillgångarna ska betalas med inkomsterna från denna förvaltning.

Nettovinsten på förvaltningen av prästlönefastigheterna utgörs av vad som återstår av vinsten från den samlade förvaltningen av denna egendom efter det att stiftet har avsatt de medel som behövs för förvaltningen av egendomen. Nettovinsten av prästlönefondens förvaltning utgörs av avkastningen under räkenskapsåret minskad med det belopp som enligt 11 § har avsatts för att säkra fondkapitalet mot inflationen.

- 5 § Den nettovinst som uppkommer vid förvaltningen av prästlönetillgångarna och som tillkommer församlingarna ska stiftet fördela på dessa i förhållande till deras andelar i prästlönetillgångarna.

Stiftet får dock av vinsten behålla de medel som behövs för förvaltningen.

Samtidigt som vinstmedel betalas ut till församlingarna ska stiftet till den nationella nivån betala ett lika stort belopp.

47 kap. Ekonomisk förvaltning för församlingar och pastorat

47 kap. Ekonomisk förvaltning *m.m.* för församlingar och pastorat

Lokalförsörjningsplan

- 12 § För församlingen eller, om församlingen ingår i ett pastorat, för pastoratet ska finnas en lokalförsörjningsplan.

Kyrkorådet ska minst vart fjärde år pröva om det ska ske en ändring av lokalförsörjningsplanen. Om inget förslag till ändring utarbetas ska skälen för detta anmälas till kyrkofullmäktige.

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om lokalförsörjningsplaner.

56 kap. Kyrkobokföring och andra register

Ändamål med övriga register

- 2 § I Svenska kyrkan ska finnas register som gör det möjligt för Svenska kyrkan att
1. uppfylla skyldigheten att lämna uppgifter enligt 14 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan,
 2. hantera kyrko- och begravningsavgift,
 3. ta fram erforderlig statistik,
 4. tillhandahålla uppgifter om Svenska kyrkans indelning,
 5. genomföra de kyrkliga valen,
 6. tillhandahålla uppgifter om de präster och diakoner som står under respektive stifts tillsyn, *och*
 7. ansöka om förordnande för präster att vara vigselförrättare.
- 2 § I Svenska kyrkan ska finnas register som gör det möjligt för Svenska kyrkan att
1. uppfylla skyldigheten att lämna uppgifter enligt 14 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan,
 2. hantera kyrko- och begravningsavgift,
 3. ta fram erforderlig statistik,
 4. tillhandahålla uppgifter om Svenska kyrkans indelning,
 5. genomföra de kyrkliga valen,
 6. tillhandahålla uppgifter om de präster och diakoner som står under respektive stifts tillsyn,
 7. ansöka om förordnande för präster att vara vigselförrättare, *och*
 8. bidra till en god fastighetsförvaltning.

57 kap. Tillsyn

- 5 § För varje församling ska det finnas en församlingsinstruktion. Församlingar som ingår i ett pastorat ska ha en gemensam församlingsinstruktion. Förslag till församlingsinstruktion ska utarbetas av kyrkoherden och kyrkorådet i samråd med domkapitlet. När det gäller en gemensam församlingsinstruktion ska kyrkorådet även samråda med församlingsråden inom pastoratet. Instruktionen ska innehålla
1. de regler för församlingen och församlingens verksamhet som domkapitlet får besluta enligt bestämmelser i denna kyrkoordning,
 2. ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. I det pastorala programmet ska även behandlas dels församlingens verksamhet på de andra språk än svenska som behöver användas för att församlingen ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift, dels barnets perspektiv utifrån en barnkonsekvensanalys.
- Utöver vad som sägs i första stycket ska i en gemensam församlingsinstruktion för församlingarna i ett pastorat även redovisas hur ansvaret för församlingens grundläggande uppgift är fördelat mellan församlingarna och pastoratet. Där ska också redovisas hur de befattningar som präst som ska finnas inrättade enligt 37 kap. 18 § i huvudsak disponeras.
- 5 § För varje församling ska det finnas en församlingsinstruktion. Församlingar som ingår i ett pastorat ska ha en gemensam församlingsinstruktion. Förslag till församlingsinstruktion ska utarbetas av kyrkoherden och kyrkorådet i samråd med domkapitlet. När det gäller en gemensam församlingsinstruktion ska kyrkorådet även samråda med församlingsråden inom pastoratet. Instruktionen ska innehålla
1. de regler för församlingen och församlingens verksamhet som domkapitlet får besluta enligt bestämmelser i denna kyrkoordning,
 2. ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. I det pastorala programmet ska även behandlas dels församlingens verksamhet på de andra språk än svenska som behöver användas för att församlingen ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift, dels barnets perspektiv utifrån en barnkonsekvensanalys.
- När det finns flera kyrkor i en församling ska redovisas hur dessa i huvudsak används.*
- Utöver vad som sägs i första *och andra styckena* ska i en gemensam församlingsinstruktion för församlingarna i ett pastorat även redovisas hur ansvaret för församlingens grundläggande uppgift är fördelat mellan församlingarna och pastoratet. Där ska också redovisas hur de befattningar som präst som ska finnas inrättade enligt 37 kap. 18 § i huvudsak disponeras.

1. Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2018 med undantag av ändringarna i 56 kap. 2 § vilka träder i kraft den 1 januari 2017.

2. En begränsning av förändringarna för församlingar och pastorat till följd av nya 44 kap. ska ske enligt följande.

Förändringen utgör skillnaden mellan nettot av avgifter och bidrag för församlingarna och pastoraten enligt nya 44 kap. för bidragsåret 2018 jämfört med det netto som skulle ha uppkommit samma år om bestämmelserna i tidigare 44 kap. hade tillämpats. Med nettot enligt nya 44 kap. avses skillnaden mellan bidrag och avgifter enligt 3-5 och 7-10 §§. Med nettot enligt tidigare 44 kap. avses skillnaden mellan bidrag och avgifter enligt 6, 7, 8 och 9 §§ i tidigare 44 kap.

Vid beslut om avgifter och bidrag enligt 11 § ska

- från nettot för bidragsåret 2018 avräknas tre fjärdedelar av förändringen,
- från nettot för bidragsåret 2019 avräknas två fjärdedelar av förändringen, och
- från nettot för bidragsåret 2020 avräknas en fjärdedel av förändringen.

1 Vårt uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Som framgår av direktiven till utredningen (bilaga 1) står Svenska kyrkan inför många utmaningar och behöver rusta sig för att möta dessa på bästa sätt. Svenska kyrkan behöver uttrycka sin identitet i nya situationer genom att både bevara och förnya. Det finns ett gemensamt ansvar för att kyrklig verksamhet ska kunna bedrivas över hela landet och för att det kulturarv som utgörs av kyrkobyggnaderna ska tas om hand.

De demografiska förändringarna är den enskilda faktor som påverkar Svenska kyrkans förutsättningar allra mest. Befolkningen koncentreras alltmer till storstadsregionerna och andra tillväxtcentra. Till följd av en tilltagande segregation minskar dock antalet medlemmar i många storstadsförsamlingar trots att befolkningen totalt sett ökar. Utanför tillväxtregionerna ligger utmaningen framför allt i en åldrande befolkning med allt färre barn och ungdomar. Förutsättningarna att vara kyrka i olika delar av landet kommer framöver att variera i avsevärt högre grad än vad som redan är fallet. Detta påverkar i sin tur bilden av Svenska kyrkan som en samlad gemenskap.

Kyrkobyggnaden där den gudstjänstfirande församlingen samlas är en påminnelse om Guds närvaro i världen. Kyrkobyggnaden är en integrerad del av trons liv och utgör ofta länken till medlemmarnas upplevelse av samhörighet med kyrkan. Den förknippas också med livets olika skeden. En effektiv och hållbar förvaltning av kyrkor och andra fastigheter är en förutsättning för att församlingarna ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift.

I den av kyrkostyrelsen tillsatta Strukturutredningens slutbetänkande *Närhet och samverkan* (Svenska kyrkans utredningar 2011:2) fanns bland annat ett förslag om att stiftet skulle överta ansvaret för vård och underhåll av de kyrkobyggnader i stiftet som ägs av en församling. Strukturutredningen menade också att det på grund av indelningsändringar och den demografiska utvecklingen finns anledning att överväga en översyn av utjämningsystemet.

Kyrkostyrelsen kunde vid den fortsatta beredningen av förslagen konstatera att remissinstanserna inte var beredda att tillstyrka förslaget om en överflyttning av ansvaret för kyrkobyggnaderna till stiftet. Kyrkostyrelsen föreslog därför i sin skrivelse till kyrkomötet *Strukturfrågor* (KsSkf 2012:5) att en utredning skulle tillsättas beträffande det framtida ansvaret för vård och underhåll av kyrkobyggnader. Kyrkostyrelsen bejakade i skrivelsen även det behov av att se över utjämningsystemet som Strukturutredningen hade påpekat.

I Organisationsutskottets betänkande *Strukturfrågor* (O 2012:2) finns ett yttrande från Ekonomi- och egendomsutskottet (EE 2012:19). I yttrandet

tillstyrker utskottet kyrkostyrelsens förslag att en utredning ska tillsättas angående det framtida ansvaret för vård och underhåll av kyrkobyggnaderna, men påpekar samtidigt att ”kyrkostyrelsens motivskrivning till förslaget kan tolkas som att utredningen skulle vara bunden av de idéer som presenteras i strukturutredningen. Utskottet vill därför betona vikten av att utredningen ges ett mandat att analysera olika typer av åtgärder och frågor som är kopplade till kyrkobyggnader. Det kan även visa sig motiverat att utreda hanteringen av andra typer av byggnader”.

1.1.1 KYRKUBYGGNADER OCH ANDRA FASTIGHETER

När relationen mellan staten och Svenska kyrkan ändrades år 2000 gick ägandet av kyrkor över till församlingar genom lag. I den mån det finns ett pastorat där församlingen ingår vilar dock förvaltningsansvaret på detta. Enligt 4 kap. 16 § i kulturmiljölagen (1988:950) har Svenska kyrkan rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan erhåller från staten årligen 460 miljoner kronor i kyrkoantikvarisk ersättning (KAE) för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Genom den kyrkoantikvariska ersättningen bidrar hela befolkningen till förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet. Ersättningen fördelas av Svenska kyrkan på så sätt att ersättningen mellan stiftet fördelas på nationell nivå och stiftet fördelar den vidare inom sina respektive geografiska områden. Villkoren för ersättningen anges i propositionen 1998/99:38, *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* Av propositionen framgår bland annat att den förvaltande församlingens ekonomiska förutsättningar inte bör tillmätas betydelse vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen och att ersättningen inte får bli en komponent i det inomkyrkliga utjämningsystemet.

Svenska kyrkan står idag för omkring 75 procent av kostnaderna för att förvalta kyrkobyggnaderna. I landsbygdsförsamlingar finns det i genomsnitt en kyrka per 690 medlemmar. De till följd av utflyttning och minskat medlemsantal alltmer olikartade förutsättningarna för församlingar i olika delar av Sverige gör att ansvaret för landsbygdens och glesbygdens kyrkliga kulturarv vilar på allt färre medlemmar. Eftersom det krävs egeninsatser från församlingarnas sida för att genomföra kyrkoantikvariska projekt kan det leda till att församlingar får svårt att finansiera arbeten som ur ett kyrkoantikvariskt perspektiv är mycket angelägna.

Svenska kyrkans församlingar äger och förvaltar även många andra byggnader än kyrkor. Svenska kyrkan totalt är en av Sveriges största fastighetsägare och förvaltar ett stort antal prästgårdar, församlingshem, förvaltningslokaler, hyresfastigheter med mera. Kostnaderna för förvaltningen av samtliga fastigheter inklusive kyrkor och kapell uppgick år 2012 till cirka 3,7 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 27 procent av Svenska

kyrkans totala kostnader. I huvudsak finansieras detta underhåll liksom församlingarnas övriga verksamhet genom medlemsavgifter. År 2012 motsvarade den kyrkoantikvariska ersättningen 12 procent av de samlade fastighetskostnaderna.

1.1.2 SVENSKA KYRKANS UTJÄMNINGSSYSTEM

Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan innehåller övergripande bestämmelser om Svenska kyrkan och dess organisation. Här finns bland annat bestämmelser om att Svenska kyrkan bedriver en rikstäckande verksamhet och om lokal och regional kyrkoavgift.

I *Kyrkoordning för Svenska kyrkan* konstateras i inledningen till den elfte avdelningen om ekonomi och egendom att det är ett gemensamt ansvar för alla som tillhör Svenska kyrkan att efter sin förmåga bidra till de ekonomiska förutsättningarna för kyrkans verksamhet. Där sägs vidare att det blir möjligt att uppehålla en rikstäckande verksamhet genom utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna. Motivet för utjämningssystemet beskrivs med orden "Svenska kyrkan har ett ärende till hela folket. Genom utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna visar församlingarna en ömsesidig solidaritet. På så sätt blir det möjligt att uppehålla en rikstäckande verksamhet." Det solidariska delandet av ansvar är också ett uttryck för att Svenska kyrkan i sin mångfald och geografiska spridning ändå är en.

Svenska kyrkans utjämningssystem togs i bruk successivt från år 1997 och fullt ut från år 2000. Det föregicks av den så kallade kyrkoutjämningsutredningen som lämnade sina förslag i betänkandet *Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan* (SOU 1995:144). I direktiven till utredningen angavs att målen för ett system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan skulle vara:

- att göra det möjligt att bedriva en rikstäckande kyrklig verksamhet av ungefär dåvarande omfattning,
- att resultera i att väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar föreligger för den kyrkliga verksamheten inom landets olika delar,
- att möjliggöra en finansiering av kyrkans riksorganisation och andra för kyrkan gemensamma kostnader.

En viktig princip i utformningen av systemet har varit att lokala beslut om kvalitet och standard inte ska påverka utformningen utan att det är skillnader i strukturella förutsättningar som ska utjämnas. Det innebär att utjämningssystemet idag bygger på antal kyrkor, antal medlemmar, antal invånare i församlingen och medlemmarnas kommunalt taxeringsbara inkomst (avgiftsunderlag).

På uppdrag av kyrkostyrelsen gjorde professor Jørgen Straarup en utvärdering av utjämningssystemet, publicerad under namnet *Solidaritet kring*

den rikstäckande verksamheten (Svenska kyrkans utredningar 2003:1). Utredningen visade på en hög grad av legitimitet hos systemet men att målet om ”väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar” inte uppnåddes. Utredaren pekade på att systemet inte skulle kunna utjämna effekterna av de stora folkomflyttningar som kunde väntas och föreslog en översyn. Under 2000-talet har det, delvis föranlett av denna utredning, gjorts ett antal mindre förändringar i systemet för att förenkla det och anpassa det till ändrade förutsättningar.

Utjämningsen på Svenska kyrkans lokala nivå administreras på nationell nivå och omfattar en allmän utjämningsavgift samt inkomst- och kostnadsutjämningsavgifterna, inklusive den allmänna utjämningsavgiften, uppgår år 2015 till 1 648 miljoner kronor (755 miljoner exklusive allmän utjämningsavgift). Inom ramen för inkomst- och kostnadsutjämningsen är 187 församlingar och pastorat nettobetalare medan 485 är nettobidragstagare år 2015.

1.1.3 ERSÄTTNING FÖR KYRKLIGA HANDLINGAR

När dop, konfirmationer, vigslar och begravningar inom Svenska kyrkan sker i annan församling än medlemmens hemförsamling omfattas de av en obligatorisk inomkyrklig clearing. Under senare år har det inomkyrkliga clearingsystemet utretts grundligt och bestämmelserna har justerats. De nu gällande bestämmelserna har därefter utvärderats och kyrkostyrelsen har konstaterat att det inte går att komma längre i det befintliga ersättningssystemet. Till systemets nackdelar hör de kostnader som uppstår för att administrera belopp som ofta är mycket små.

1.1.4 UTREDDNINGSUPPDRAGET

För vårt arbete har kyrkostyrelsen fastställt de direktiv som återfinns som *bilaga 1*.

Det övergripande syftet med utredningen har varit att lägga fram förslag som effektiviserar förvaltningen av kyrkobyggnader och eventuellt andra fastigheter, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, samt att säkerställa ett långsiktigt hållbart, brett accepterat utjämningsystem. Utredningen har även haft till uppgift att överväga clearingsystemets effektivitet och möjligheten att inkorporera det i utjämningsystemet.

2013 års kyrkomöte beslutade att uppdra åt kyrkostyrelsen ”att utfärda tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om Svenska kyrkans fastigheter och utjämningsystem, innebärande att man inom utredningens ram också skulle utreda möjlighet till ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av kyrkoavgifter”. Beslutet fattades med anledning av motion 2013:96 *Kompensation för utebliven kyrkoavgift för nordiska gränsbygdspastorat*.

1.2 Möten, samråd och underlag

Utredningen inledde sitt arbete den 21 mars 2013 och har sedan haft sex tvådagars sammanträden, 18 heldagssammanträden och två telefonmöten.

Kyrkostyrelsen har informerats fortlöpande och biskopsmötet har informerats vid tre tillfällen.

Utredningsgruppen har vid flera sammanträden haft besök av experter från olika områden för föredragning och konsultation. Följande personer har, i ordning efter tidpunkt för mötet, besökt utredningen: professor Hans Lind (KTH), t.f. enhetschefen Daniel Biazzi (Statens fastighetsverk), ekonomen Derk de Beer (Sveriges kommuner och landsting), civilingenjör Per Uhlén, förbundsordförande Amanda Carlshamre (Svenska Kyrkans Unga), generalsekreterare Helén Ottosson Lovén (kyrkokansliet) samt experterna inom fastighetsområdet Ingemar Rindstig, Linda Andersson, Louise Torehall och Milap Patel (samtliga vid EY).

Utredningens ordförande och sekreterare har haft överläggningar med följande personer, i ordning efter tidpunkt för mötet: kanslichef Lars Michael Adrian, ekonomichef Christina von Leitgeb och fastighetschef Nils-Urban Råvall (Malmö kyrkliga samfällighet); kanslichef Stefan Andersson, stiftsarkitekt Anders Nylander och stiftsingenjör Erika Hallin (Lunds stift); chefen för Svenska kyrkan i utlandet Anders Bergkvist; biskop Ragnar Perseus och stiftsdirektor Solveig Ininbergs (Uppsala stift); förbundsordförande Amanda Carlshamre (Svenska Kyrkans Unga); kyrkoherde Sven Gunnarsson, församlingsherde Katarina Egfors Härnring och kyrkoherde Torbjörn Strand (nätverket Framtiden bor hos oss); stiftsdirektor Birgitta Ödmark och stiftsantikvarie Leifh Stenholm (Stockholms stiftskansli); skattejurist Henrik Bergman samt civilingenjör Per Uhlén.

Utredningens sekreterare har haft överläggningar med följande personer, i ordning efter tidpunkt för mötet: stiftsingenjör Björn Björck (Uppsala stift); kamrer Ulf Wallner (Vattholma pastorat); före kanslichefen Göran Norman (Norrköpings kyrkliga samfällighet); fastighetsingenjör Jan Spånslätt, stiftsantikvarie Matilda Dahlqvist, projektledare Staffan Eriksson, planeringssekreterare Hans-Erik Thulin, ekonomi- och egendomschef Bengt Hägglund och stiftsdirektor Per Starke (Göteborgs stiftskansli) samt kanslichef Cissi Hammer och fastighetschef Roger Olausson (Göteborgs kyrkliga samfällighet).

En redogörelse för ett barnperspektiv (ingår som bilaga till betänkandet) har gjorts av Peter Ekman som är handläggare för barn- och ungdomsfrågor vid kyrkokansliet. En utredning om konsekvenser av sänkta drifts- och underhållsnivåer (ingår som *bilaga 5* till betänkandet) har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av professor Tor Broström (Uppsala universitet), kulturarvsanalytiker Rickard Isaksson (kyrkokansliet), antikvarisk konsult Martin Lindholm, teologisk sekreterare Göran Möller (kyrkokansliet), fastig-

hetschef Roger Olausson (Göteborgs kyrkliga samfällighet) och stiftsingenjör Jan Spånslätt (Göteborgs stift). En utredning om kyrkobyggnader och klimatförändringar (ingår som bilaga till betänkandet) har tagits fram av professor Tor Broström och doktorand Gustaf Leijonhufvud (Uppsala universitet). En utredning om skattefrågor (ingår som bilaga till betänkandet) har tagits fram av skattejurist Henrik Bergman.

Flera tjänstemän vid kyrkokansliet har konsulterats, varit föredragande vid sammanträden eller varit behjälpliga med att ta fram underlag av olika slag: enhetschef Inga-Lena Arvidsson, enhetschef David Axelson-Fisk, analytiker Peter Brandberg, enhetschef Jonas Bromander, enhetschef Markus Dahlberg, handläggare för barn- och ungdomsfrågor Peter Ekman, sektionschef Anna-Karin Engström, avdelningschef Anders Granberg, ekonomi- och finanschef Ola Hägglund, enhetschef Fredrik Johansson, kulturarvsanalytiker Rickard Isaksson, samordnare av kulturarvsfrågor Henrik Lindblad, kommunikatör Ann-Mari Lundholm, handläggare för samverkansfrågor Åke Nordlundh, rättschef Maria Lundqvist Norling, tidigare chefscontroller Gunnar Nygren, handläggare för genderfrågor Inger Lise Olsen, enhetschef Lena Källgren Rommel, forskare Andreas Sandberg, kvalificerad utredare Marie Schött, kyrkojurist Bengt Stigner, projektledare Maria Södling samt ekonom Jan Östlund. Vid sammanställningen av texterna i betänkandets huvuddel har Gunhild Winqvist Hollman, redaktionell konsult, varit behjälplig.

2 Bakgrund och förutsättningar

2.1 Omvärldsanalys och medlemsutveckling

2.1.1 BAKGRUND

Ingen organisation i landet kan mäta sig med Svenska kyrkan när man ser till dess långa historia och därtill dess grad av förändring över tid. Man skulle kunna hävda att förändring ligger som ett immanent inslag i Svenska kyrkans väsen. Mot bakgrund av en sådan historia kan man dock fundera över vad som gör att nu rådande utmaningar upplevs som så hotfulla. Kanske är det för att omvärlden idag förändras snabbare än tidigare, samtidigt som kyrkans organisation är inställd på successiva skiften. Lika troligt är att den förändring man nu står inför snarare handlar om koncentration i stället för expansion. Svenska kyrkan befinner sig faktiskt på en plats där den aldrig varit förut. Man kommer att bli tvungen att krympa och det är mycket smärtsammare än att växa. Här avses inte enbart att antalet medlemmar och gudstjänstdeltagare minskar, det har det gjort nu under en längre tid, utan det handlar också om antalet kyrkobyggnader och anställda – om ekonomi.

Under varje tid av förändring utmanas Svenska kyrkan. Relevansen i dess teologi och ritualer sätts hela tiden på prov. Så var det i skiftet då samhället gick från jordbruks- till industriproduktion, och så är det även idag då vi befinner oss i skiftet mellan industrialism och ett globaliserat och digitalt kunskapssamhälle. Då, för hundrafemtio år sedan, utmanades kyrkans värderingar bland annat av nyetableringen av olika folkrörelser och frikyrkosamfund. Nu utmanas Svenska kyrkan av att färre individer än tidigare upplever kyrkan som en relevant och åtråvärd aktör i deras liv. Denna utmaning hänger vidare samman med något som är mycket mer omfattande, nämligen olika samhällsförändringar och förändringar av den enskilda individens möjlighet att forma sitt eget liv. Utifrån ett sådant perspektiv utgör de senaste årens medlemsminskning – främst driven av kyrkouträden – endast toppen av det isberg som kristalliserats under hela 1900-talets senare hälft. Det som inte syns under vattenytan är kyrkans successivt minskade relevans för sina breda tillhörighetsgrupper. Därmed skulle kyrkouträden kunna tolkas som en allmän kritik bland kyrkomedlemmarna mot Svenska kyrkan som sådan.

Svenska kyrkan som organisation står idag inför många olika utmaningar som dock på flera sätt hänger samman med varandra. Detta kan illustreras och beskrivas i olika ordalag, men för att situationen ska gå att förstå belyses den i *tabell 1* utifrån några fenomen som är typiska för den tid i vilken vi lever. Dessa fenomen kontrasteras sedan mot några utvalda aspekter av Svenska kyrkans särart. Poängen med denna illustration utgår inte från en

argumentation om att kyrkan bör bli mer lik samhället och så att säga röra sig från tabellens högerkolumn mot vänsterkolumnen. Snarare visar den på utmaningar och svårigheter som måste lösas om man avser att finnas kvar i den högra kolumnen.

Tabell 1. Kontrasterande element.

Samhällets särart	Kyrkan präglas av
Individualism	Gemenskap
Mobilitet	Territoriell förankring
Snabbhet	Långsamhet
Extreme makeover	Långsiktighet
Digitala mötesplatser	Gamla rum

Att livsprojektet blivit allt mer individualistiskt har varit uppenbart i ganska många år nu. Den individuella friheten vad gäller vård, skola och omsorg har varit ett genomgående tema i de senaste valrörelserna och är tydliga indikatorer på att något nytt har etablerats. Oftast är denna frigörelse från kollektiva krav och förväntningar något positivt, även om det också höjs röster för att valfriheten är en chimär som bidrar till isärdragnig, ökade ohälsotal och växande klasskillnader.

De individuella valen – tillsammans med en teknisk och ekonomisk utveckling – gör oss också mer mobila. I takt med denna utveckling blir människan allt mindre beroende av det lokalsamhälle där man bor och är kyrkomedlem. Exempel på detta är att arbetsplats (och därmed många vänner) finns på annan ort, barnen går i skola på ytterligare ett annat ställe och mat och prylar inhandlas via nätet eller i stora köpcentra i städernas utkant. Utvecklingen är också väldigt snabb och går allt snabbare. Idag tar det lika kort tid för en Uppsalabo att ta till sig nyheter från *New York Times* som från *Uppsala Nya Tidning*. Vår kunskap om Manhattan eller andra platser är lika snabbuppdaterad som vår kunskap om vad som händer i det egna närområdet. Den modernaste mobilen för ett år sedan är idag omodern. Denna snabbhet bidrar till att allt är utbytbar, vilket leder till att många av oss befinner sig i en tid av extreme makeover. Att byta ut för att det finns nyare varor, värderingar, åsikter och kroppsdelar blir till en vana. Våra kök och badrum byts ut innan de tagit slut, äktenskapen håller inte och att stanna på en och samma arbetsplats i tio år anses närmast suspekt. Det är helt enkelt lättare för nutidsmänniskan att byta ut än att bygga vidare på det man har.

Den tekniska utvecklingen är också en del av vår samtid. Denna har bidragit till mycket gott för många. Tack vare mobiltelefonen har räddningstjänstens arbete avsevärt underlättats och vi kan också hålla kontakt över stora ytor och lära oss av andra på ett helt nytt sätt. Den digitala tekniken gör egentligen bara vad människor programmerar den till och såtillvida är den till stor hjälp. Faran är när människor börjar begränsa sitt tänkande

till det digitala formatet. Resonemang och fördjupning får stå tillbaka för one-liners och ytlighet. Med en begränsning på 140 tecken för en tweet och vetskap om att genomsnittsbesöket på en hemsida är betydligt kortare än 30 sekunder finns inte utrymme för en djupare dimension. Detta kan låta dystert, men det är sidor av vår samtid som skapar ett nytt utgångsläge för nutidsmänniskan och särskilt då för alla dem som inte varit med om en tid utan datorer: de som idag är upp till 25 år gamla och som för varje år blir både fler och äldre.

Svenska kyrkans fundament vilar på något annat och kanske behövs Svenska kyrkan mer nu än någonsin. Men hur ska man verka i den samtid som tecknas ovan, när man själv värnar gemenskap (inte det personliga varumärket) och när de territoriella gränserna gör det svårt att följa människors geografiska mobilitet och deras allt mindre beroende av lokalsamhället? Man tappar helt enkelt relationen till människor när de rör på sig. Detta innebär att mobilitet över församlingsgränserna försvagar relationen med Svenska kyrkan. Alla mognadsprocesser tar tid och det gäller inte minst den process som har att göra med trons utveckling. Men hur gör man denna process inte bara relevant utan också åtråvärd i en tid som präglas av snabbhet, valfrihet och extreme makeover? Någon kan invända att inte alla bejakar den nya tidens ideal. Det må vara sant, men väldigt få är opåverkade.

Kanske kan man säga att ett vikande kyrkligt engagemang, vikande medlemstal, outnyttjade och dyra fastigheter samt en hög personaltäthet bidrar till att skapa osäkerhet såväl kring kyrkans framtida roll som kring dess ekonomiska förutsättningar. I denna text kommer några av de aspekter som kan hänföras till var och en av dessa komponenter att redovisas.

Inledningsvis diskuteras medlemsutvecklingen i ett avsnitt som utgår från de medlemsprognoser som Svenska kyrkans analysenhet genomfört tillsammans med Statisticon AB. Dessa rör tiden 2013–2030. Även om tiden efter 2030 inte prognostiserats är det möjligt att resonera kring en framtida utveckling fram till 2050, med utgångspunkt i läget 2030. Därefter genomförs en analys av gudstjänstsedens utveckling. Allmänhetens inställning till kyrkobyggnaderna är ytterligare en högst brännande fråga. För att belysa dess betydelse för Svenska kyrkans framtida verksamhet används den så kallade Kyrkbussen, en serie enkäter från 2013 och 2014 som besvarats av ett slumpmässigt befolkningsurval i åldern 16–75 år. Avslutningsvis diskuteras Svenska kyrkans personalsammansättning och den önskan till kyrkligt ideellt engagemang som finns i befolkningen.

2.1.2 MEDLEMSUTVECKLING 2013–2030 OCH FRAMÅT

När den av regeringen tillsatta framtidskommissionen skred till verket för ett antal år sedan utgjorde landets demografiska förändring en av de viktigare komponenterna att analysera vidare. För stat och kommun är befolkningens omfördelning direkt relaterad till finansieringen av välfärden. Större ande-

lar av befolkningen i de yngsta och äldsta ålderssegmenten innebär ökade offentliga kostnader som ska betalas av allt färre skattebetalande individer. Den ekvationen är inte helt enkel att få rätsida på och i kombination med att förhållandena ser olika ut i olika delar av landet drabbas vissa kommuner hårdare än andra. Befolkningsexpansiva områden med stark gravitation för unga människor klarar sig väl medan avfolkningsområden med en på det hela taget äldre befolkning får det knivigare.

Svenska kyrkan påverkas också av den demografiska omfördelningen och mycket av det som rör Svenska kyrkan är redan väl känt. Men det finns skäl att både uppdatera och upprepa det många av oss redan vet. Sedan ett år tillbaka finns nu också nya data för Svenska kyrkans medlemmar. Dessa har tagits fram tillsammans med statistikföretaget Statisticon AB och de sträcker sig till 2030. Utifrån dessa data blir det också möjligt att resonera kring utvecklingen ända fram till 2050. Inte så att vi med säkerhet kan säga hur många medlemmar Svenska kyrkan då kommer att ha, men vi kan åtminstone säga något om vilken utveckling som ter sig sannolik.

Svenska kyrkans medlemsprognoser bygger på SCB:s befolkningsprognoser i fråga om födelsetal, flyttnetton och dödlighet. Därtill har kyrkospecifika förändringskomponenter adderats. Dessa rör kyrkomedlemmars flyttmönster, aktiva in- och utträden samt kyrkomedlemmars dödstal och doptal för nyfödda. Med utgångspunkt i en tidsserie åren 2004–2013 har de framtida värdena extrapolerats. Somliga tal är mer svårprognostiserade än andra. Det gäller inte minst doptalen, som förutsätter att man dels gjort korrekta uppskattningar av födelsetalen, dels har en korrekt bedömningsgrund för människors vilja att låta döpa sina barn. Den viljan har under flera år varit minskande och om allt annat förblir oförändrat kommer den nedgången att fortsätta. Detta är emellertid en trend som det i hög grad ligger i kyrkans egen makt att påverka. Prognoserna är alltså inte huggna i sten, utan de är just prognoser som anger en riktning och sannolika scenarion.

Med detta sagt redovisas här på vilket sätt medlemstalen kan komma att förändras i framtiden och vad dessa förändringar i så fall beror på. Inledningsvis redovisas i *tabell 2* en översikt över den prognostiserade utvecklingen 2013–2030.

Tabell 2. Förändring 2013–2030.

	2013	2030
Folkmängd	9 644 864	10 787 572
Medlemmar i Svenska kyrkan	6 360 110	4 889 649
Medlemsfrekvens	66 %	45 %
Antal födda	113 593	118 164
Dop	51 658	24 282
Dopfrekvens	45 %	21 %
Antal kyrkotillhöriga 15-åringar	66 602	49 299
Konfirmationer	29 201	19 045
Konfirmandfrekvens	44 %	39 %

På grund av migrationseffekterna är befolkningsutvecklingen osäker. De stora flyktingströmmar vi idag iakttar kan komma att leda till att befolkningen ökar mer än vad SCB prognostiserat. Migrationsströmmar påverkar dock inte mer än marginellt Svenska kyrkans medlemsutveckling, även om det mycket väl kan påverka kyrkans verksamhetsinriktning. Tabellen visar med stor tydlighet att Svenska kyrkan blir mindre. Antalet medlemmar, antalet döpta och antalet konfirmerade kommer under prognosperioden successivt att minska. Det gör också att andelarna av dessa delar i förhållande till befolkningshelheten blir mindre.

Under senare år har medlemsutvecklingen för Svenska kyrkans del diskuterats ganska ensidigt som en effekt av att det sker många aktiva kyrkoutträden. Men egentligen påverkar tre unika komponenter medlemsutvecklingen i dess helhet. Den första är folkomflyttningarna (nettoinflyttningen) som beskriver förhållandet mellan hur många som flyttar in och som flyttar ut ur landet, kommunen eller församlingen. Denna faktor har marginell betydelse för Svenska kyrkan på riksnivå men får betydligt större effekt då man diskuterar in- respektive utflyttning på lokal nivå. Den andra komponenten är generationsväxlingen som beskriver antalet i Svenska kyrkan döpta barn i förhållande till hur många medlemmar som avlider. Den tredje komponenten anger utträdesnettot som handlar om hur många individer som aktivt utträder i förhållande till hur många (över 11 år) som aktivt inträder i Svenska kyrkan. I *diagram 1* illustreras den årliga effekt som de tre komponenterna har för medlemsutvecklingen i dess helhet.

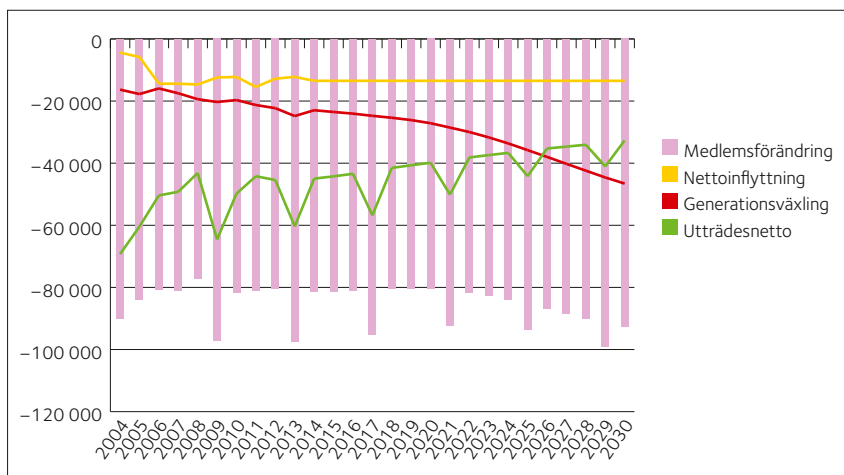


Diagram 1. Förändringskomponenter.

Analysen i *diagram 1* tar sin början 2004 och redovisar faktiska värden till och med år 2013. Därefter är det prognostiserade värden som gäller. Skalan rör sig hela tiden på minussidan av nollstrecket. Det innebär att vi inte för någon komponent eller något år räknar med plusvärden. Staplarna utgör hela medlemsförändringen för respektive år, vilken i sin tur är summan av de tre förändringskomponenterna (linjerna). Svenska kyrkan har alltså totalt sett förlorat omkring 80 000 medlemmar per år sedan 2004. Under kyrkovalsåren är minskningen dock betydligt större.

Migrationsfaktorn, det vill säga nettoflyttningar över landsgränsen, utgör den minst drivande komponenten för medlemsutvecklingen. Utträdena förväntas fortsatt vara den mest drivande faktorn under några år, men år 2026 beräknas generationsväxlingen ta över som den främsta orsaken till medlemsminskningen. Det är en följd av allt färre dop. Trenden är alltså att utträdena minskar, med tillfälliga ökning under kyrkovalsåren. Vid slutet av mätperioden förväntas ändå den årliga medlemsminskningen ta ökad fart.

Eftersom befolkningen kommer att öka under denna prognosperiod kommer också den andel av landets befolkning som tillhör Svenska kyrkan att minska ytterligare. Detta framgår av *diagram 2*.

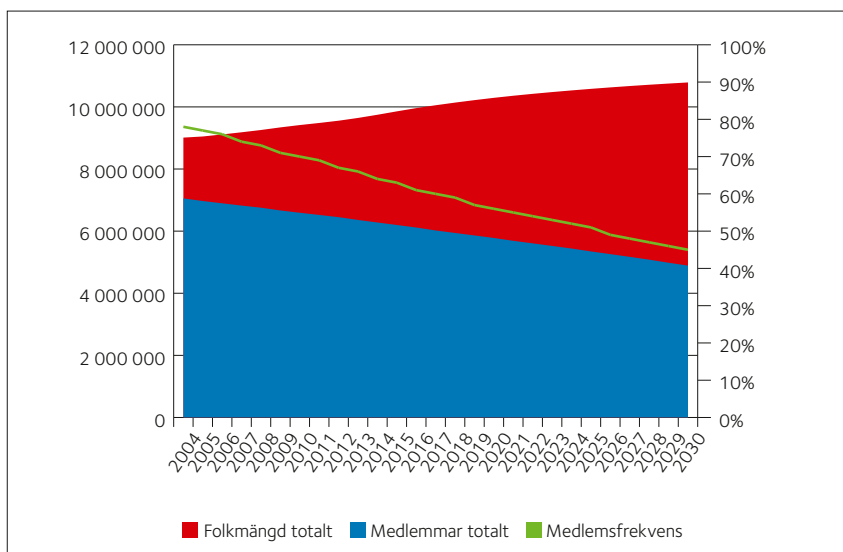


Diagram 2. Befolknings- och medlemsutveckling.

Diagrammet har två y-axlar, en med antal (redovisas med ytor) och en med procent (redovisas med linje). Medlemsfrekvensen (linjen) kan vid en första anblick se ut att överstiga befolkningens storlek. Det är dock en chimär då linjen relaterar till procenttalen vid diagrammets högra axel. Diagrammets blåa fält redovisar antal icke-medlemmar under respektive år och den röda ytan redovisar på motsvarande sätt medlemmarna. Medan befolkningsökningen beräknas fortsätta minskar alltså antalet medlemmar. Detta gör den relativa minskningen rörande andelen medlemmar av hela befolkningen snabbare än minskningen i absoluta tal, en utveckling som gör att 2025 (enligt denna prognos) blir det sista året med ett medlemstal över 50 procent. Till dess är det bara tio år. Medlemsantalet minskar från 6,4 miljoner år 2013 till 4,9 miljoner 2030 – en nedgång med 23 procent. På längre sikt tycks tappet kunna bli än mer dramatiskt. Det framgår om inte annat av *diagram 3*.

Ovanstående resonemang döljer en del förhållanden rörande Svenska kyrkans medlemskår – inte minst det faktum att ålderskullarnas storlek varierar, en variation som kommer att förskjutas över tid. Hur denna förändring kan komma att se ut framgår av *diagram 3*.

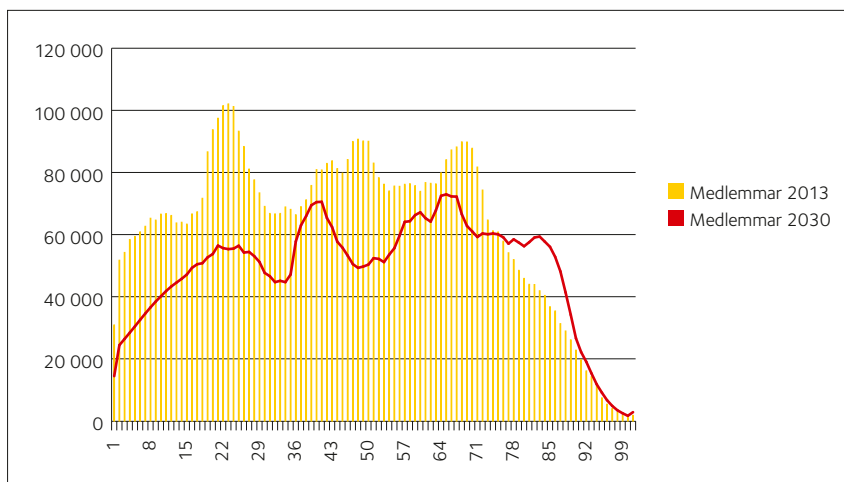


Diagram 3. Medlemmar i olika åldrar 2013 och 2030.

Diagrammet bygger på en axel med alla åldrar från 0 till 100 år (personer över 100 år har kodats om som hundraåringar) och en axel med antal individer. Staplarna motsvarar antalet kyrkemedlemmar i varje årskull år 2013. Linjen redovisar medlemsprognosen för 2030. Den stora fyrtiotalistgenerationen kommer att bidra till att det i Svenska kyrkan kommer att finnas fler personer i åttiofemårsåldern år 2030 än idag. Det gäller även i befolkningen som helhet. Många av de tidiga nittitalisterna beräknas lämna kyrkan genom utträde fram till 2030. I dagsläget utgör dessa den sista riktigt stora medlemspuckel som Svenska kyrkan har och även om många av dem förväntas lämna organisationen under de närmaste åren kommer de som finns kvar att på ett tydligt sätt hjälpa till att hålla medlemstalen uppe. Att stärka relationen till denna grupp skulle också kunna minska utträdena och öka doptalen fram till 2030.

Diagrammet visar även att antalet medlemmar mellan 25 och 64 år (det åldersspann där flest lönearbetare återfinns) kommer att minska med 400 000 personer fram till 2030.

Den utveckling som beskrivits hittills ger i sig kyrkan mycket att fundera över. Dess ekonomiska konsekvenser ska inte diskuteras här men med hög sannolikhet kommer Svenska kyrkan snart att nå en brytpunkt där medlemmarnas ökade löner inte längre kompenserar för medlemsförlusterna.

2.1.3 LOKALA VARIATIONER I MEDLEMSUTVECKLINGEN

Tidigare konstaterades att generationsväxlingen i allt högre grad kommer att driva på medlemsminskningen i framtiden. Samtidigt framträdde en bild där utträdeseffekten kommer att bli svagare. Flyttningar över nationsgränsen väntas enligt prognosen ge en mer måttfull effekt. Detta till trots kan

man inte utesluta att allt fler kyrkomedlemmar i framtiden kommer att leva delar av sina liv utomlands. Globaliseringen talar helt enkelt för en sådan tendens. Som redan antytts varierar genomslaget av de olika förändringskomponenterna lokalt. Den skillnaden förväntas också öka över tid. Detta får stora konsekvenser för enskilda församlingars förutsättningar att verka som kyrka. För att göra en någorlunda överskådlig geografisk analys av den prognostiserade utvecklingen redovisas på kommunnivå (det finns idag 290 kommuner) hur stor andel av befolkningen som förväntas vara medlemmar i Svenska kyrkan år 2030. Detta mått benämns ofta ”medlemsfrekvensen” och redovisades för landet i dess helhet i *diagram 2*. Ett sådant mått är värdefullt eftersom det för varje enskild enhet på lokal nivå visar i hur hög grad Svenska kyrkan utgör en minoritet, en majoritet eller något däremellan.

Medlemsfrekvensen döljer dock ett viktigt förhållande, nämligen om medlemmarna blivit fler eller färre. En enhet vars medlemsfrekvens har sjunkit kan faktiskt ha vuxit i antal medlemmar och vice versa. Därför är det angeläget att även studera medlemsantalets förändring över tid. Ovan konstaterades att prognosen indikerar en minskning av antalet medlemmar från 6,4 miljoner år 2013 till 4,9 miljoner 2030. Detta motsvarar en nedgång med 23 procent. Samtidigt förändras medlemsfrekvensen från 66 till 45 procent, alltså en minskning med 21 procentenheter. Medan skillnaden mellan dessa mått inte är annat än marginell på nationell nivå kan det lokalt se annorlunda ut.

Visserligen förväntas medlemsantalet minska i samtliga kommuner, men minskningen varierar kraftigt mellan 35 procent (i Åsele kommun) och 8 procent (i Sigtuna kommun). Medlemstalen varierar mellan 28 procent (i Botkyrka kommun) och 71 procent (i Forshaga kommun). Noterbart är också att variationen mellan församlingar sannolikt kan komma att bli betydligt större än mellan kommuner. Vi har dock inte tagit fram församlingsprognoser eftersom befolkningsunderlaget i många fall blir i minsta laget om man vill uppnå viss stabilitet i prognoserna. *Diagram 4* redovisar de två variablerna för respektive kommun (medlemsfrekvensen år 2030 och medlemsutvecklingen åren 2013–2030). Varje kommun är markerad som en cirkel. Poängen med diagrammet är att visa på fördelningen av kommunernas olika utvecklingsmönster.

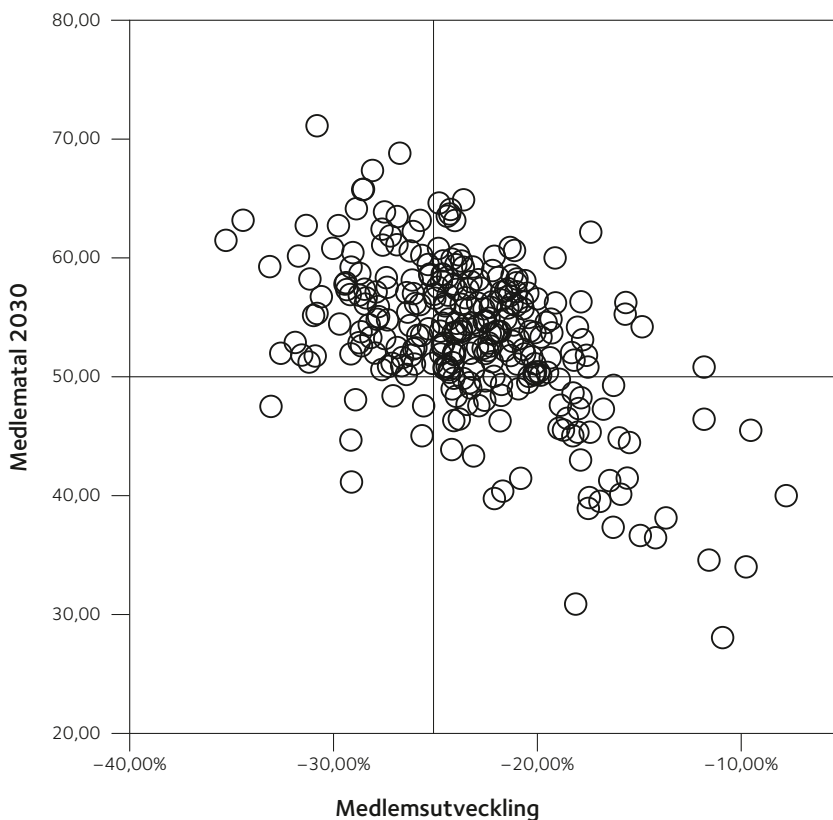


Diagram 4. Medlemsituation i varje kommun.

I diagrammet framträder två referenslinjer, en vågrätt och en lodrät. Dessa ger oss möjlighet att diskutera diagrammet utifrån fyra perspektiv. I bilaga 12 redovisas i vilken av de fyra kvadranterna som landets olika kommuner är placerade. De kommuner som befinner sig längst upp till vänster möter en framtid med relativt stora medlemsförluster, men med fortsatt relativt hög medlemsfrekvens. Mycket förenklat kan man säga att församlingarna i dessa kommuner möter en framtid med stark lokal svenskkyrklig förankring i ett samhälle som kommer att bestå av betydligt färre individer än idag. Det här handlar om kommuner i vad som ibland kallas avfolkningsbygd. Vill man generalisera kan man säga att medlemsförändringen i första hand drivs på av en svag generationsväxling och kraftig utflyttning. Ungefär 30 procent av kommunerna hamnar i detta segment. Däremot kommer de år 2030 att omfatta enbart cirka 10 procent av medlemmarna. Några exempel på kommuner i detta segment är Bjurholm, Forshaga, Gullspång, Bengtsfors, Ljusdal och Sorsele.

Ju längre till höger i diagrammet man rör sig desto mindre blir medlemsförlusterna. I det övre högra fältet återfinns de kommuner där man fortsatt

har en relativt hög medlemsfrekvens kombinerad med en måttfull medlemsminskning. Här samlar sig knappt 50 procent av landets kommuner och 40 procent av Svenska kyrkans medlemmar år 2030. Detta innebär att medlemsfrekvensen i hela 80 procent av landets kommuner fortsatt kommer att ligga över 50 procent år 2030 – trots att den i landet som helhet förväntas understiga den nivån redan år 2026. Det förklaras av att dessa 80 procent av kommunerna enbart kommer att härbärgera halva medlemskåren. Alingsås, Kalmar, Lilla Edet, Enköping, Lidköping och Knivsta är några av dessa kommuner.

Om man väljer att mäta kyrkans lokala förankring genom dess medlemsfrekvens, det vill säga hur stor andel av befolkningen som är medlemmar i Svenska kyrkan, kommer denna förankring att vara stark även i framtiden på många håll i landet. Men den andra hälften av medlemskåren bor i kommuner under det vågräta strecket. Längst ner till vänster finner vi bara sju kommuner, men i dessa går Svenska kyrkan mot en framtid med såväl låg medlemsfrekvens som stort tapp av medlemmar. Intressant är att dessa sju kommuner sinsemellan verkar ganska olika. Oxelösund, Lomma, Ljusnarsberg, Katrineholm, Flen, Trosa och Lysekil befolkar detta fält. Således en viss dominans från Strängnäs stift. Lomma och Ljusnarsberg brukar inte nämnas i samma sammanhang då man jämför olika kommuner. Lomma är tillväxtort med en på det hela taget välbärgad befolkning. I Ljusnarsberg gäller i hög grad det motsatta. Att de uppvisar ett likartat mönster i detta sammanhang hänger ihop med att olika förändringskomponenter sammantaget leder till samma resultat. Gemensamt är dock en stor utflyttning av kyrkomedlemmar. Från Ljusnarsberg rör det sig om personer som flyttar på grund av jobbrist och från Lomma är det i hög grad dagens unga som under de närmaste åren kommer att flytta för studier samtidigt som utträdesnivåerna inte väntas mattas av på samma sätt som på många andra ställen.

Längst ner till höger finns kommuner med låg medlemsfrekvens men ett relativt stabilt medlemsantal. Man klarar sig relativt väl tack vare en positiv inflyttning men drabbas hårdare av höga utträdestal. Storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö hamnar här. Men också många andra större och mindre städer och stadsnära kommuner. Även om dessa inte utgör mer än knappt 20 procent av landets kommuner är närmare 50 procent av kyrkans medlemmar år 2030 bosatta i just dessa kommuner. Det innebär alltså att halva medlemsstocken kommer att fördela sig på 20 procent av kommunerna.

2.1.4 TIDEN EFTER 2030

Det är naturligtvis vanskligt att spekulera om utvecklingen efter prognosperiodens slut. Men det vore också oansvarigt att inte lyfta den utmaningen, då de data vi har för just 2030 ger oss visst besked om tiden därefter. Som en effekt av att generationsväxlingen får allt större betydelse för medlems-

utvecklingen har det gått att konstatera en acceleration i medlemsminskningen under prognosperiodens sista år, ungefär från år 2025. Detta beror inte nämnvärt på ökande dödstal, utan snarare på allt lägre doptal. Detta trots att födelsetalen bland medlemmarna inte beräknas minska. Ser man till åldersfördelningen bland medlemmarna år 2030 finns egentligen inget som talar för att den accelerationen skulle avta – snarare tvärtom. Då kommer nämligen kyrkomedlemmarnas dödstal att öka samtidigt som antalet medlemmar i barnafödande ålder minskar, vilket gör att doptalen än mindre kan kompensera för förlusterna.

Även om vi lever allt längre kommer i stort sett hela fyrtio- och femtioalistsgenerationerna att vara döda år 2050. De som är födda 1950 blir hundra år då. Även stora delar av de många sextioalistsgenerationerna kommer att ha avlidit år 2050. De yngsta av dessa blir åttio år 2050. Flera av dem kommer att leva i ytterligare kanske tio år. Men samtidigt kan detta tänkas ”kompenseras” av att medlemmar i yngre åldrar kommer att avlida.

Utgångstalet för detta resonemang är att Svenska kyrkan år 2030 har 1,2 miljoner medlemmar från sjuttio år och uppåt. Eftersom det totala medlemstalet då är 4,9 miljoner utgör de cirka 25 procent av hela medlemskåren. Ponera att dessa kommer att ha avlidit 2050. Som nämntes ovan kommer inte alla att faktiskt ha avlidit, men ett rimligt antagande är att detta ”kompenseras” av att det också avlider personer i yngre åldrar. Totalt sett är detta alltså ändå ett rimligt riktmärke.

Låt dessutom säga att vi fryser 2030 års doptal och utträdesnetto. Dopptalen ligger då på cirka 25 000 och utträdesnettot på -30 000. Detta kan vara lite väl positivt räknat för dopen och negativt vad gäller utträdena, men i brist på bättre underlag ter det sig ändå som ett rimligt antagande att de kan ta ut varandra. Ser man historiskt på dop och utträden har de med undantag för kyrkovalsåren bara skilt sig åt med några tusen individer. De senaste åren har dopen minskat kraftigare än vad utträdena gjort, vilket innebär att förlusten successivt blir allt större. Med detta sagt blir inte denna tankelek alltför negativ om vi låter dop och utträden ta ut varandra. Kanske jämnas det också ut om man tänker sig att de aktiva inträdena av personer över 12 år kommer att öka något.

Med denna beräkningsgrund har vi år 2050 cirka 3,5–3,7 miljoner medlemmar kvar. Å ena sidan en fortsatt stor organisation, men å andra sidan betydligt mindre än idag. För att vara mer exakt skulle den från och med nu till 2050 minska med närmare 40 procent, och efter ytterligare några år är det fråga om hälften av dagens medlemskår. Från och med 2030 till 2050 handlar det om en minskning med 25 procent. Den enda riktigt stora generationspuckel som då finns kvar är de som föddes under babyboomen i början av 1990-talet. Det är de som idag är omkring 23–24 år. Många av dem har en svag relation till Svenska kyrkan och sannolikt kommer de under en lång följd av år att vara relativt utträdesbenägna. Men år 2050 är de sextio år och

har sannolikt tio år kvar till pension. De som är yngre, födda från 1996 och framåt, är kyrkomedlemmar tack vare sina föräldrars aktiva val.

Denna reflektion beskriver utvecklingen för Svenska kyrkan i stort och den utvecklingen är tillräckligt utmanande i sig själv. Lokalt och geografiskt innebär den dock än mer dramatiska förändringar.

Eftersom Svenska kyrkans ekonomi påverkas av denna utveckling och ekonomin påverkar vår förmåga att bedriva verksamhet, vårda och underhålla kyrkobyggnader samt hålla personal anställd är detta en allvarlig iakttagelse för kyrkans framtid.

2.1.5 NÅGRA TANKAR OM UTMANINGEN

Man kan konstatera att medlemsutvecklingen fortsätter nedåt fram till och med 2030. Nedgången kan till och med förväntas accelerera under prognosperiodens sista år. Därefter, när fyrtio- och femtiotalistgenerationerna är helt borta, kommer accelerationen att bli än tydligare. Det är också märkbart att generationsväxlingen blir allt mer drivande för medlemsutvecklingen framöver. Dopen är helt centrala i detta avseende. Av naturliga skäl ligger det utanför Svenska kyrkans egen kontroll att påverka dödligheten. Däremot är det möjligt att påverka doptalen. Även aktiva inträdestal går att påverka.

Att inflyttningen av medlemmar har starkare fäste på universitetsorter än i andra expansiva områden manar till eftertanke. Det innebär en ”vinst” för just universitetsorterna, men trenden antyder att när dessa personer inlett sin yrkeskarriär är medlemmarna betydligt färre. Den bilden styrks av Andreas Sandbergs artikel i *Nyckeln till Svenska kyrkan 2013*, där han visar att unga flyttare är mer utträdesbenägna än de som bor kvar. Resultaten antyder alltså att avståndet till Svenska kyrkan ökar i den process som startar med uppbrottet från föräldrahemmet och sedan via studier på annan ort leder vidare till något slags yrkesmässig etablering. Avståndet mellan kyrka och individ är sannolikt som störst bland dem som väljer att lämna Svenska kyrkan under denna process. Men kanske tittar man för ensidigt på utträdarna och glömmer själva avståndet. För Svenska kyrkan är det synnerligen angeläget att vidmakthålla (eller etablera) en känsla av relevans för människor i denna livsfas, en livsfas som i hög grad präglas av ganska många uppbrott.

2.1.6 DEN KYRKLIGA SEDENS UTVECKLING

Begreppet kyrklig sed kan innebära väldigt mycket och huruvida man anser sig upprätthålla en kyrklig sed varierar också från person till person. I detta sammanhang begränsas resonemanget till att gälla gudstjänster inom Svenska kyrkan. Det är rimligt att inom ramen för Utjämningsutredningens arbete utgå från gudstjänstsedens, eftersom viktiga delar av Svenska kyrkans lokalanvändning sker inom ramen för just gudstjänstverksamheten. Men först redovisas uppgifter om det sammanhang inom vilket man kan säga att

gudstjänstsedden befinner sig. *Diagram 5* är hämtat från Kyrkbussen 2013, som besvarades av ett befolkningsurval på 5 028 individer i åldern 16–75 år.

Diagrammet ger, bland en del annat, besked om hur stora andelar av hela befolkningen som nyttjar kyrkorummen under ett år. Frågan som ställdes löd: *I vilka sammanhang har du mött Svenska kyrkan det senaste året?* Självklart sker inte alla dessa möten i kyrkorummet, men stora delar av mötena i anslutning till gudstjänsten gör det. Svaren är uppdelade på medlemmar och icke-medlemmar. Staplarna representerar hela befolkningen.

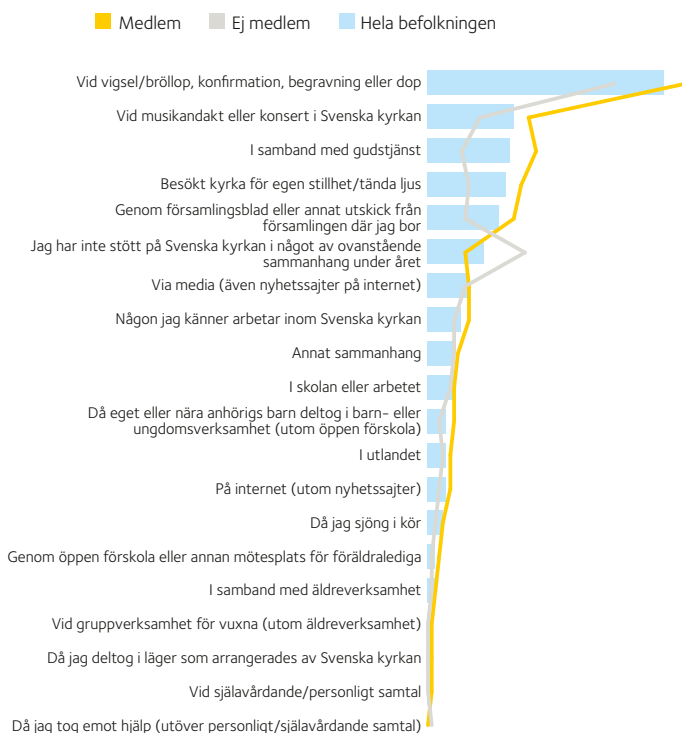


Diagram 5. Kontakt med Svenska kyrkan det senaste året (Kyrkbussen 2013, n=5028).

Ungefär 60 procent av befolkningen och hela 50 procent av icke-medlemmarna upprätthåller en årlig kontakt med Svenska kyrkan via gudstjänster vid de kyrkliga handlingarna. Dryga 20 procent av befolkningen upprätthåller en årlig kyrklig kontakt i anslutning till andra gudstjänster, musikandakter, konserter eller för att söka stillhet. Mellan dessa tre alternativ råder också stor statistisk samvariation, vilket innebär att det ofta rör sig om samma individer.

De fyra främsta kontaktytorna vittnar således om en kyrklig sed som i hög grad också äger rum i kyrkorummet. Att ha dessa resultat som bakgrund är värdefullt då man går in och studerar Svenska kyrkans verksamhetsstatistik.

Det görs nämligen flera miljoner besök vid gudstjänsterna under ett år. Men dessa är när det gäller de kyrkliga handlingarna fördelade på 60 procent av befolkningen och när det gäller andra gudstjänster bara på cirka 20 procent av befolkningen.

Det råder ingen tvekan om att det görs många gudstjänstbesök under ett år – över 22 miljoner. Men som för mycket annat gällande Svenska kyrkan är riktningen tydligt nedåtgående. Antalet gudstjänstbesök har minskat under en lång följd av år. När fler gudstjänstformer infördes under 1990-talet skedde först ett skifte där minskningen vid huvudgudstjänstbesök komparerades av deltagandet i andra gudstjänster. Nu är det endast för gudstjänsterna vid kyrkliga handlingar som deltagandet är någorlunda stabilt.

Sedan 1995 har besöken vid huvudgudstjänster minskat med omkring 3 miljoner. Detsamma gäller andra typer av gudstjänster. Inget tyder heller på att dessa minskningar kommer att upphöra. Detta har i stort samma orsaker som medlemsutvecklingen: unga gudstjänstdeltagare fyller inte på i samma takt som de äldre faller ifrån. Sedan länge är det ett generellt mönster i de flesta studier att de unga vuxna helt enkelt tappar den kontakt med kyrkan som de etablerat under barn- och ungdomsåren när de flyttar hemifrån. Den ovan refererade Kyrkbussen 2013 indikerade ett tydligt linjärt samband mellan ålder och huruvida man haft kontakt med Svenska kyrkan via gudstjänst det senaste året. Närmare 40 procent av trettioåringarna sade sig ha haft det medan motsvarande nivå för åttiotalisterna var 14 procent. Nittiotalisterna landade dock på en högre nivå, cirka 20 procent, vilket motsvarade sextioåringarna.

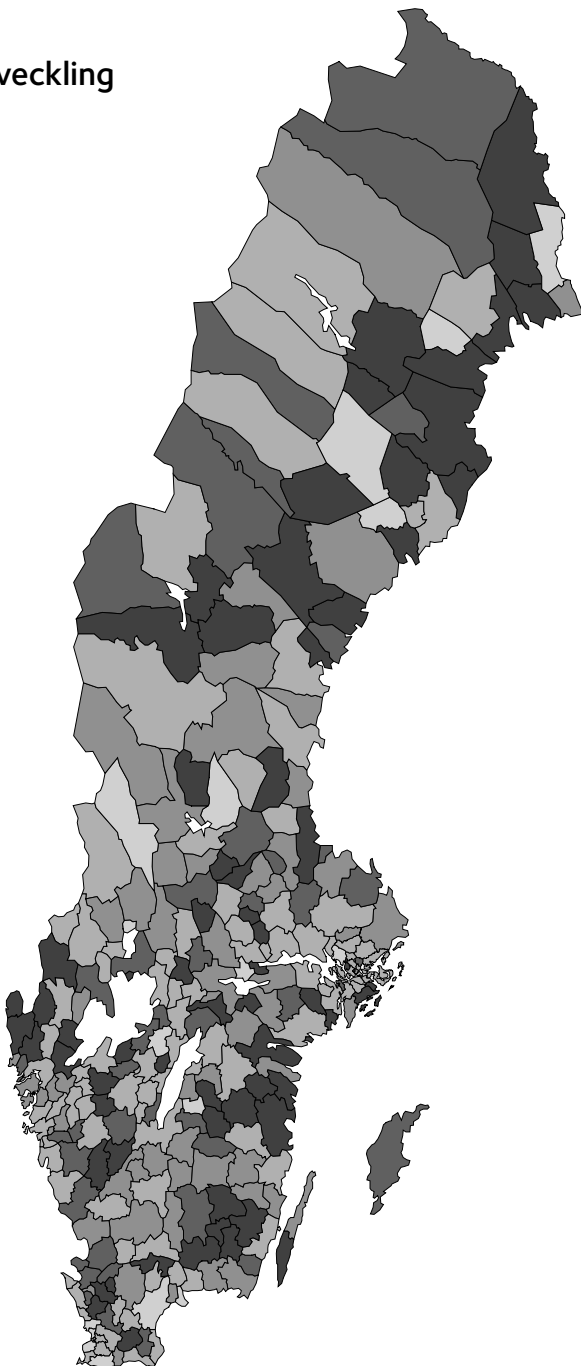
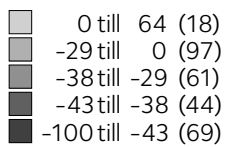
Det bör också nämnas att även gudstjänstutbudet (antalet firade gudstjänster) har minskat under perioden vilket sannolikt drivit på besöksminskningen. Men eftersom utbudsminskningen varit mer måttfull kan detta inte vara hela förklaringen. Troligen har också gudstjänstdeltagandets nedgång drivit på att man firar färre gudstjänster.

2.1.7 LOKALA VARIATIONER I GUDSTJÄNSTUTBUD OCH GUDSTJÄNSTBESÖK

På de flesta platser i landet minskar både gudstjänstbesöken och antalet gudstjänstillfällen. Under perioden 2000–2012 ökade antalet gudstjänstbesök i endast 18 av landets kommuner. Bland dessa finns både storstads- och glesbygdskommuner i såväl södra som norra Sverige. I närmare två tredjedelar av landets kommuner har det skett en minskning med mer än 29 procent i antalet gudstjänstbesök under perioden. Även bland dessa är den geografiska spridningen stor.

Karta 1, som visar utvecklingen av antalet gudstjänstbesök under perioden 2000–2012, är beräknad på både huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Gudstjänster vid kyrkliga handlingar är undantagna.

Procentuell utveckling



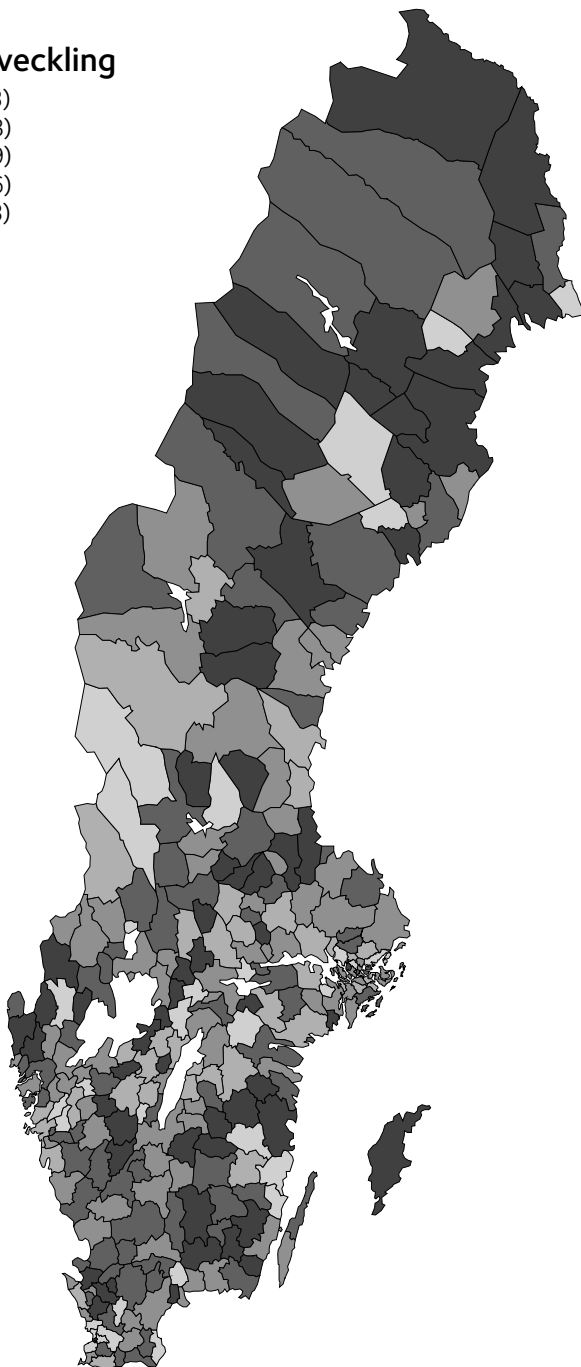
Karta 1. Gudstjänstbesök, procentuell förändring per kommun 2000–2012.

De ljusaste områdena kan man betrakta som vinnare: där ökade antalet gudstjänstdeltagare under mätperioden. Dessa områden fördelar sig över hela landet, vilket i och för sig även gäller övriga kategorier. Noterbart är dock att de andra kategorierna ofta också hänger samman i gemensamma kluster. Inte minst tycks det ha skett en kraftig minskning (de mörkaste fälten) i flera till varandra gränsande kommuner i Luleå, Göteborgs, Linköpings och Växjö stift sedan 2002.

Som nämndes tidigare följer gudstjänstdeltagandets utveckling i hög grad utbudets förändring. Detta framgår också av *karta 2*, som redovisar den procentuella utvecklingen av antalet gudstjänster. I flertalet kommuner följer utvecklingen av antalet gudstjänstdeltagare och gudstjänster varandra. Undantag från denna regel saknas dock inte. Antalet kommuner med en positiv trend vad gäller gudstjänstutbudet är betydligt fler än de med en positiv utveckling i fråga om gudstjänstbesök. Därmed finns det också ett antal kommuner där utvecklingen av gudstjänstutbud och gudstjänstbesök går åt olika håll.

Procentuell utveckling

20 till 126 (33)
0 till 20 (38)
-20 till 0 (79)
-36 till -20 (76)
-100 till -36 (63)



Karta 2. Antal gudstjänster, procentuell förändring per kommun 2000–2012.

Minskningen av besökare överträffar på det hela taget utbudsminskningen. Man kan inte bortse från att utbudsminskningen driver på besöksminskningen men det finns skäl att definiera utvecklingen som en negativ spiral. Ett minskat deltagande leder efter en tid till färre gudstjänster vilket i sin tur leder till färre deltagare och i nästa steg till ännu färre gudstjänster etc.

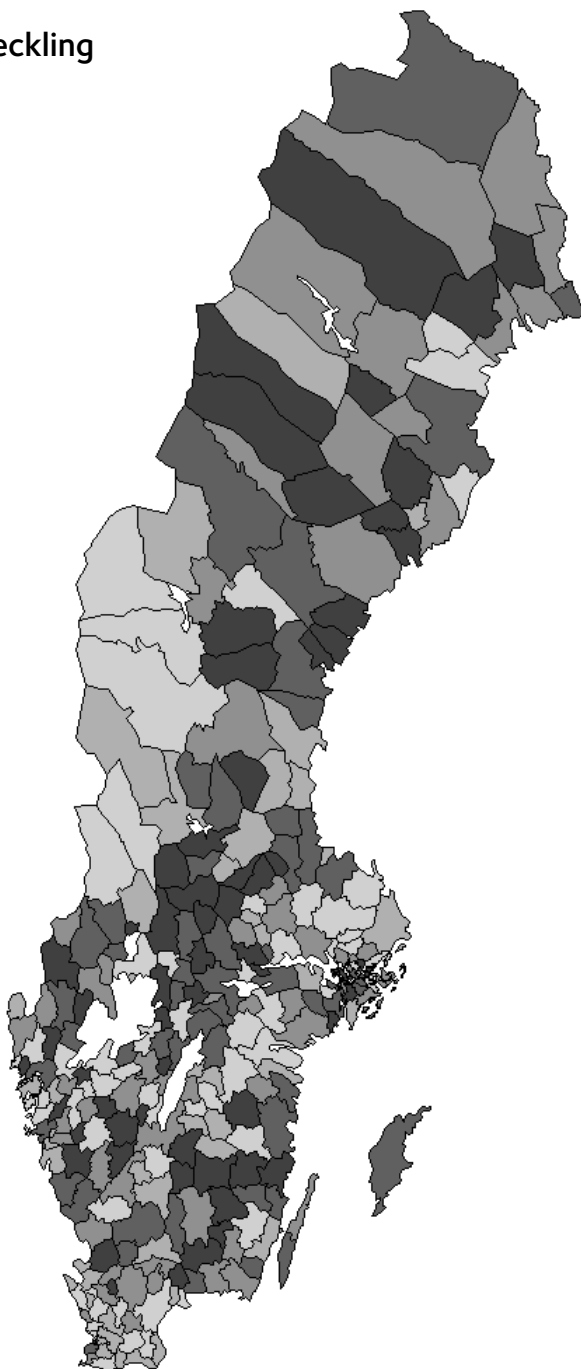
Inte heller finns det något entydigt samband mellan gudstjänstbesöken och medlemsutvecklingen på kommunnivå. Visserligen tillhör flera av de kommuner som haft den mest positiva besöksutvecklingen landets mer befolkningsexpansiva kommuner, men även en del av de kommuner som präglats av utflyttning och en snabb minskning av antalet medlemmar under det senaste decenniet uppvisar en positiv eller endast svagt negativ trend i fråga om gudstjänstbesök. Mönstren är alltså komplexa och det är mycket möjligt att enskilda individer och strategier kan ha stor betydelse för om utvecklingen går åt det ena eller andra hållet.

Kyrkliga handlingar

Inledningsvis i detta avsnitt konstaterades att gudstjänsterna vid de kyrkliga handlingarna har en bredare folklig förankring än andra gudstjänster. Den tendensen bekräftas av att utvecklingen av antalet kyrkliga handlingar har ett tydligare samband med befolknings- och medlemsutvecklingen. Många av de kommuner där utvecklingen har varit positiv ligger i de mer befolkningsexpansiva regionerna. Det finns dock undantag från detta mönster, både så att det i växande kommuner kan ha skett en svag utveckling av antalet kyrkliga handlingar och så att det i glesbygdskommuner med negativ befolknings- och medlemsutveckling ändå kan ha skett en positiv utveckling av antalet kyrkliga handlingar. Detta sista mönster förklaras sannolikt av att begravningsgudstjänsterna håller uppe nivåerna.

Procentuell utveckling

10 till 146	(64)
0 till 10	(47)
-9 till 0	(60)
-15 till -9	(52)
-100 till -15	(66)



Karta 3. Kyrkliga handlingar, procentuell utveckling per kommun 2000–2012.

Noterbart i *karta 3* är att utvecklingen av antalet gudstjänster vid kyrkliga handlingar kan drivas av olika demografiska förhållanden. Höga dödstal driver på begravningsgudstjänsterna, medan födelsetalen driver på doggudstjänsterna.

Tendensen i detta avsnitt som behandlat den kyrkliga seden är att gudstjänstdeltagandet håller på att successivt tunnna ut, en uttunning som i hög grad är driven av generationsväxlingen. Gudstjänsterna vid kyrkliga handlingar styrs också mer av befolkningens omfördelning över landet. Vinnarna är ofta, om än inte alltid, de mer expansiva stadsmiljöerna.

Med färre gudstjänster och färre gudstjänstdeltagare förefaller det rimligt att tänka sig att kyrkorummen successivt blir allt mer outnyttjade. Det bör också påverka medarbetarnas arbetsprioriteringar, eftersom man verkar få allt mindre att göra i kyrkorummet. Frågan är dock hur allmänheten reagerar på att kyrkor står outnyttjade och hur man i förlängningen skulle reagera på att byggnaderna avyttrades. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

2.1.8 KYRKOPYGGNADEN – EN FRAMTIDSANALYS

Kyrkobyggnaden har en speciell ställning i det svenska kulturlandskapet. Var vi än befinner oss, finns en kyrka i vår relativa närhet – en byggnad som kan fungera som navigationspunkt, såväl i geografisk som i historisk mening.

Människors inställning till kyrkobyggnaden har tidigare studerats inom religionssociologin, bland annat i en serie studier av Anders Bäckström och Jonas Bromander på 1990-talet (*Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet* 1995, *Livsåskådning och kyrkobyggnad* 1997 och *Rör inte vår kyrka!* 1998). Dessa studier initierades i hög grad beroende på den förestående förändringen av relationen mellan kyrkan och staten. Studierna har givit en ganska god bild av hur i första hand kyrkomedlemmar i vissa specifika miljöer upplever sin relation till kyrkobyggnaden. Dessa studier är inte att betrakta som representativa för befolkningen i dess helhet eftersom de endast riktat sig till medlemmar och eftersom urvalet inte gjorts slumpmässigt över hela landet. Däremot har de fokuserat på vissa enskilda församlingar med stor inbördes variation i fråga om befolkningsstruktur etc. Därför har det varit möjligt att göra generaliserande antaganden om kyrkobyggnadens ställning i de fall man inte påvisat någon variation mellan de olika miljöerna.

Dessa studier låter sig dock inte jämföras i nämnvärd utsträckning med den som föreligger i detta sammanhang. Urvals- och insamlingsmetoderna har varit så olika att det inte vore rättvist med jämförelser.

Resonemanget i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i den tidigare refererade Kyrkbussen 2013. Undersökningen behandlade en lång rad frågor av relevans för Svenska kyrkans framtid, däribland ett antal som direkt handlade om människors inställning till kyrkobyggnader och till hur en eventuell övertalighet av dessa bör hanteras. Tanken här är att teckna en opinionsbild av hur befolkningen bedömer kyrkobyggnadens värde i förhållande till andra platser och hur man anser att man ska hantera övertaliga kyrkor. Mot

bakgrund av resultaten är det möjligt att resonera kring hur opinionsläget kan komma att förändras över tid. En sådan framskrivning är naturligtvis behäftad med felmarginaler, men det kan ändå vara värdefullt med den typen av reflektion som diskussionsunderlag inför kommande beslut.

Kyrkan: en byggnad bland flera andra

I ett samhälle finns det flera typer av byggnader som människor har en relation till. För att inte riskera att över- eller undertolka kyrkobyggnadens betydelse finns det anledning att skapa kunskap om på vilket sätt människor värderar kyrkobyggnaden i förhållande till andra byggnader och platser. Man kan säga att det blir ett slags kalibrering av utgångspunkten för tolkning av fortsatta resultat.

Följande fråga ställdes i enkäten: *I ett samhälle finns vissa byggnader och platser som alla har mer eller mindre tillträde till. Man kan säga att de hör till våra gemensamma offentliga rum. Hur högt värdesätter du att du har tillgång till följande byggnader/platser? Frågan kunde besvaras på en femgradig skala där alternativ 1 innebar att det inte alls är viktigt att ha tillgång till byggnaden eller platsen. Alternativ 5 innebar att det är mycket viktigt. I diagram 6 redovisas de svarsalternativ som inneburit att tillgången är viktig (således alternativ 4 och 5).*

Eftersom kyrkobyggnaderna utgör ett kulturarv för hela befolkningen har det varit befogat att studera såväl vad medlemmar som icke-medlemmar svarat på frågan. De redovisas var för sig, eftersom eventuella skillnader faktiskt kan vara av intresse.

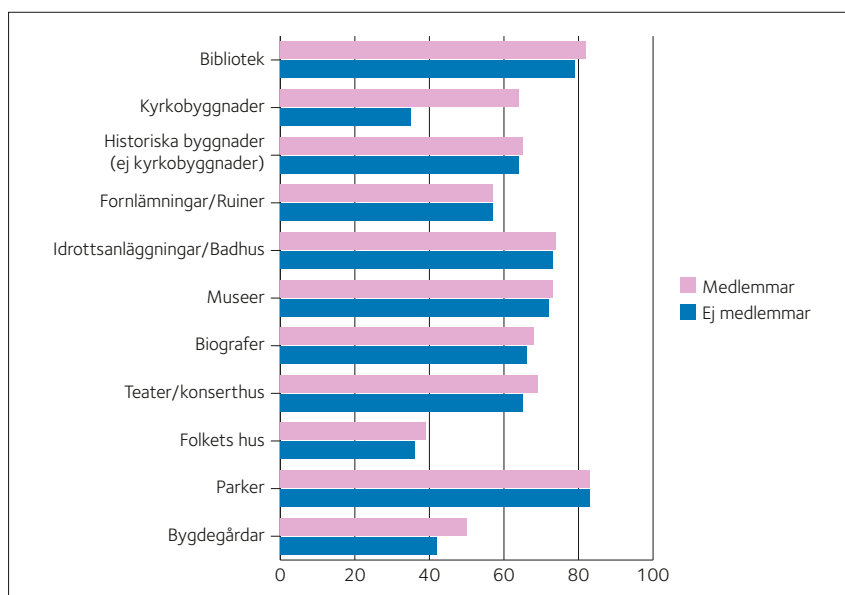


Diagram 6. Medlemmars och icke-medlemmars värdering av olika offentliga platser eller byggnader (Kyrkbussen 2013, n=5027).

Även om skillnaderna i uppfattning mellan medlemmar och icke-medlemmar är små förefaller fler av medlemmarna fästa större värde vid byggnader och platser. Särskilt gäller detta kyrkobyggnaderna där skillnaden är stor, men även för bygdegårdarna framträder en tydlig diskrepans. Noterbart är dock att såväl andel som antal medlemmar beräknas minska med tiden.

Enbart 35 procent av icke-medlemmarna anser byggnaden viktig, medan 40 procent av dem anser den oviktig. Nivån är likartad för icke-medlemmar som har invandrarbakgrund och andra icke-medlemmar. Därmed kan man argumentera för att även de som lämnat Svenska kyrkan, vilket gäller de flesta med svensk bakgrund som inte är medlemmar i kyrkan, har en svagare bindning till kyrkobyggnaden än vad Svenska kyrkans medlemmar har. Kanske är detta en självklarhet men den är i så fall ändå värd att notera.

Det viktigaste resultatet är dock att det finns en lång rad byggnader och platser som det bedöms vara mer angeläget att ha tillgång till än kyrkobyggnaderna. Detta gäller såväl för kyrkomedlemmar som för icke-medlemmar. Resultatet illustrerar att även om en majoritet av befolkningen uppskattar att kyrkobyggnaderna är tillgängliga, finns det andra byggnader och platser som av betydligt fler anses som oundgängliga.

Resultatet är intressant men väldigt övergripande. Det bör nämligen råda viss variation i svaren beroende på vad de svarande tillhör för befolkningsgrupp. Det finns alltså skäl att gå vidare och analysera om det finns variation i svaren mellan andra grupperingar i befolkningen än mellan medlemmar och icke-medlemmar. Med ett par undantag är dock dessa skillnader relativt små. Det har till exempel inte varit möjligt att finna några statistiskt säkerställda skillnader mellan stiftet eller olika kommunklasser (SKL:s äldre kommunklassindelning har använts). Därmed finns det ingen anledning att anta att attityderna till kyrkobyggnaden i förhållande till andra platser eller byggnader skulle variera nämnvärt mellan stad och land eller mellan olika landsändar. Däremot uppvisar kvinnor en mer positiv inställning till kyrkobyggnadernas tillgänglighet än vad männen gör (64 respektive 47 procent). Den skillnaden gäller både bland medlemmar och icke-medlemmar och är således inte en effekt av att fler kvinnor är medlemmar i Svenska kyrkan. Den bakgrundsvariabel som främst förklarar svarsvariationen i inställning till kyrkobyggnadens tillgänglighet är dock ålder, eller som den här beskrivs: olika generationsgrupper. Detta framgår med all önskvärd tydlighet av *diagram 7*.

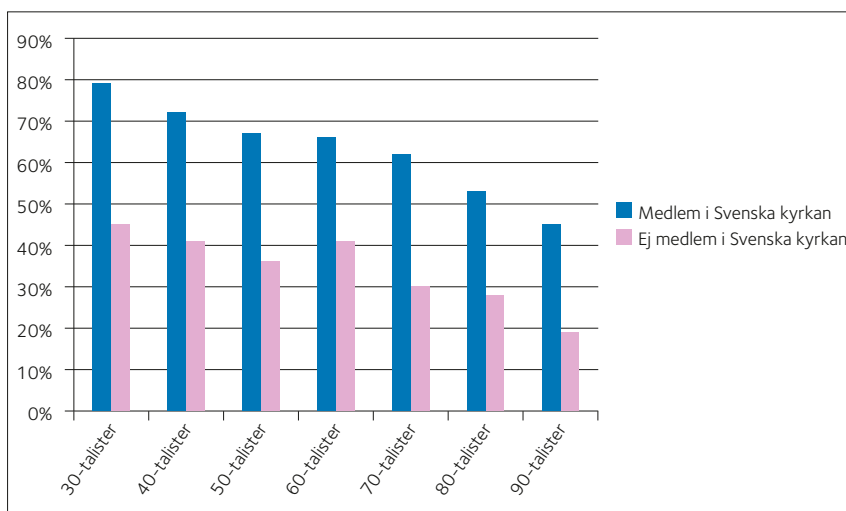


Diagram 7. Inställning till kyrkobyggnadens tillgänglighet i olika generationsgrupper (Kyrkbussen 2013, n=4988).

Skillnaderna mellan de olika generationsgrupperna är påtaglig. Detta gäller särskilt medlemmarna, men även icke-medlemmarna. Man kan fråga sig vad det beror på. Den generationsbundna attityden till tillgången på museer och bibliotek uppvisar viss linjäritet, men inte alls på samma nivå som för kyrkobyggnaderna. När det gäller andra byggnader och platser är generationerna mer överens i sin bedömning.

Minst två frågor är angelägna att ställa om resultatet. Den första lyder: Är kyrkobyggnaden en sådan plats som det tar tid att bygga relation till? Om svaret på den frågan är ja kan man utgå från att de äldre generationerna hade en mindre uppskattande attityd till kyrkobyggnaden i yngre år än vad de har idag. Den andra frågan lyder: Håller generationsväxlingen på att devalvera kyrkobyggnadens relationsvärde? Om allt annat förblir oförändrat skulle detta innebära att när trettio- och även fyrtioåringarna är döda har befolkningen 1) fyllts på med fler unga med än svagare känsla för kyrkan och 2) med än fler icke-medlemmar.

En försiktig men ändå rimlig slutsats utifrån frågorna är att båda har en viss giltighet. Visst kan man tänka sig att genom livscykelns successivt allt fler kyrkliga möten stärks också relationen till kyrkobyggnaden. Det finns inte särskilt starka empiriska belägg för en sådan hållning, men det går inte att utesluta att det kan ge viss effekt. De finns dock inte mycket som talar för att dagens unga någonsin skulle komma att värdera kyrkobyggnaderna lika högt som de äldre generationerna. Den generella slutsatsen måste alltså bli att uppfattningen att kyrkobyggnaden ska vara tillgänglig håller på att försvagas dramatiskt.

Man ska dock inte förledas att tro att kyrkobyggnaden enbart betraktas som en historisk kvarleva utan dagsaktuellt värde. Det vore att övertolka

resultatet. Visserligen har historiska kvarlevor för många också ett dagsaktuellt värde, men kyrkobyggnaden bär på mer än så. Det visar svaren på den följdfråga man fick besvara om man upplevde kyrkobyggnaden som viktig. De svarspersoner som instämt mycket eller ganska mycket i föregående fråga fick möjlighet att svara på följande: *Vi ber dig att med hjälp av följande påstående försöka beskriva varför och på vilket sätt du värdesätter kyrkobyggnaderna.*

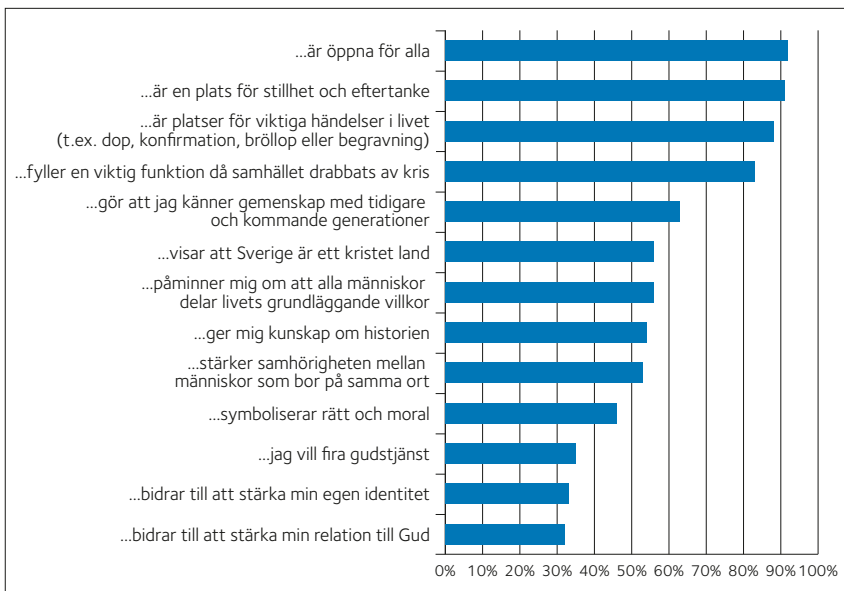


Diagram 8. Om varför man värdesätter kyrkobyggnaden (Kyrkbussen 2013, n=2768).

De explicit religiösa alternativen landar i *diagram 8* underst, vilket antyder att kyrkobyggnadens värde inte i första hand är att hänföra till traditionellt religiösa bevekelsegrunder. Inte minst är kyrkobyggnaden viktig för att erbjuda stillhet och eftertanke samt i anslutning till de kyrkliga handlingarna. Kyrkobyggnaden bedöms också som värdefull då samhället drabbas av kris. På det hela taget kan man nog säga att det finns flera olika grunder för hur stort värde man sätter på kyrkobyggnaden. Dessa grunder kan för den enskilda individen vara religiösa men behöver inte vara det. Huruvida man anser att det är så eller inte är snarast en fråga om definitioner, som det skulle dra för långt att diskutera här.

Eftersom ålder (generationstillhörighet) var en avgörande faktor för inställningen till kyrkobyggnaden som sådan är det intressant att analysera om ålder slår igenom även i denna fråga. En analys visar också att det finns ett statistiskt säkerställt samband mellan generationsgrupperna och de olika motiven. I korthet kan man beskriva sambandet som att ju äldre svarspersonerna är, desto mer instämmer de. Denna fråga har som nämnts bara besva-

rats av dem som anser att det finns ett värde med tillgängliga kyrkobyggnader. Trots detta bejakar de yngre svarspersonerna generellt de olika motiven för en kyrkas värde i lägre grad. Det tycks existera en generationskillnad i dubbel bemärkelse: inte nog med att äldre i högre grad än yngre värdesätter kyrkobyggnaden – även bland dem som skattar kyrkobyggnaden högt framstår ungdomarna som mindre angelägna.

Med grund i detta resultat borde man kunna hävda att på sikt kommer antalet som inte sätter så stort värde på kyrkobyggnaden att öka medan det sker en motsvarande successiv försvagning bland dem som fortfarande gör det.

Vad göra med en övertalig kyrka?

Vad har man då för uppfattningar i händelse av att en kyrkobyggnad skulle bli övertalig? Det är ju en sak att generellt sätta värde på kyrkobyggnadernas tillgänglighet, en helt annan hur man skulle reagera om det så att säga blir skarpt läge, det vill säga om Svenska kyrkan inte längre har råd med drift och underhåll. Enkäten ställde frågan om hur man anser att Svenska kyrkan ska gå till väga vid övertalighet av kyrkobyggnader. Frågan som ställdes löd: *Om en församling inte har råd att behålla en kyrkobyggnad anser du då att den kan ...* varpå det följde tre alternativ som man kunde ta ställning till med svaren ja, kanske eller nej. Alternativen var: *rivas, säljas, bli ruin.*

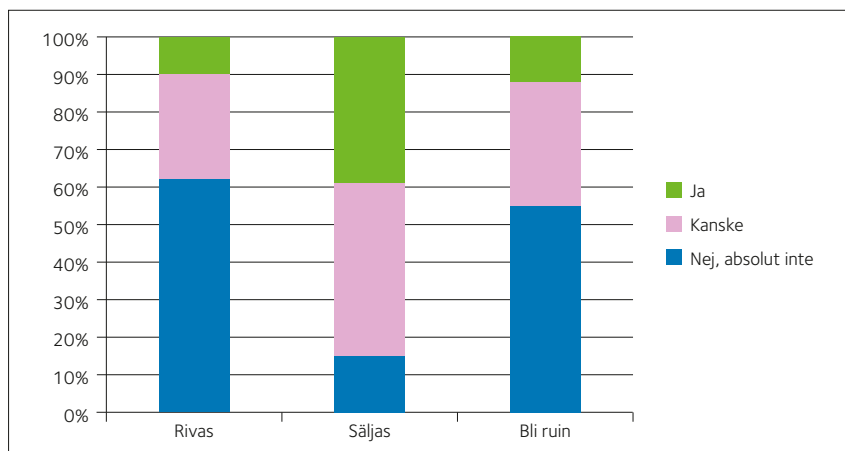


Diagram 9. Hantering av kyrkobyggnad vid övertalighet (Kyrkbussen 2013, n=5028).

Det framgår av *diagram 9* att en majoritet tar avstånd från såväl rivning som ruinsättning av kyrkobyggnader. Det enda alternativ som verkar falla i relativt god jord är försäljning. En relativt stor andel har dock svarat ”kanske” på samtliga alternativ. Det handlar sannolikt om att omständigheterna kring försäljning, rivning och ruinsättning i detta fall är väldigt hypotetiska. Eftersom man inte känner till omständigheterna kring övertaligheten blir det

svårare för svarspersonen att fatta sitt beslut. Sedan tidigare studier vet vi att vördnad och respekt är de viktigaste kärnorden i fråga om hur man bör handskas med kyrkobyggnader generellt. Sannolikt kan man därför tolka dessa svar som att om hanteringen sker med *vördnad* och *respekt* skulle måhända ett "kanske" kunna omvändas till ett ja.

Det finns dock skillnader i olika svarsgrupper. Av naturliga skäl är den grupp som tidigare svarat att de inte värdesätter kyrkobyggnaden mindre bekymrad över samtliga dessa lösningsförslag. Männerna är också något mer positiva till samtliga lösningar än vad kvinnorna är. Ja-alternativet har samlat ungefär 10 procentenheter fler svar bland männen för alla tre alternativen. Däremot framkommer inga signifikanta skillnader vad gäller tätortsgrad eller stiftstillhörighet. Det innebär att den geografiska variationen är marginell. Icke-medlemmarna är generellt mer positiva till samtliga alternativ än vad kyrkomedlemmarna är. På samma sätt som för männen samlar ja-alternativet ungefär 10 procentenheter fler svar bland icke-medlemmarna. När det gäller försäljning är dock skillnaden större. Drygt 50 procent av icke-medlemmarna anser att en övertalig kyrka kan försäljas medan motsvarande nivå för medlemmarna ligger på 34 procent.

Generationsskillnaderna har varit tydliga i tidigare analyser. När det gäller frågan om att kunna riva en kyrkobyggnad framkommer inga sådana skillnader. Man är lika negativ till rivning i samtliga generationsgrupper. För frågan om försäljning kan en viss linjäritet noteras, med innebörden att yngre är än mer positiva än äldre. Dessa skillnader är dock inte särskilt stora även om de är signifikanta. En tydligare linjäritet framträder när det gäller ruinsättning, men det är först i och med sjuttitalisterna som den acceptansen börjar öka.

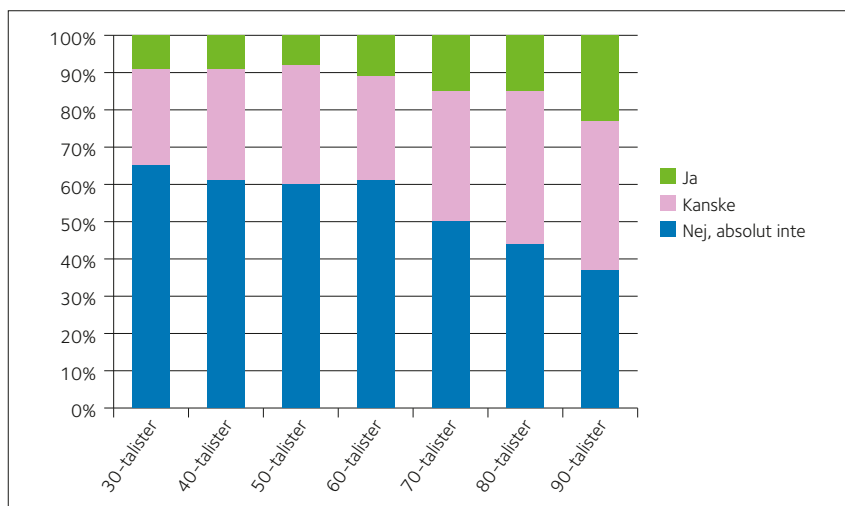


Diagram 10. Uppfattning om ruinsättning i olika generationsgrupper (Kyrkbussen 2013, n=4989).

Noterbart är att nivåerna är konstanta i de äldre grupperna, men att acceptansnivån för ruinsättning stiger successivt från och med sjuttioåringarna. Såväl kanske- som ja-alternativet får stegvis fler andelar i de yngre grupperna.

Konsekvenser för framtiden

Är det med vägledning av ovanstående resultat möjligt att säga något om hur framtiden kommer att gestalta sig? Går det överhuvudtaget att på någorlunda säker grund påstå något om det framtida opinionsläget rörande hantering av våra kyrkobyggnader? Om man tar hjälp av andra fakta som redovisas i denna analys är det möjligt. Framför allt ger avsnittet om demografi vägledning. Att kyrkomedlemmarna blir en allt mindre andel av den totala befolkningspopulationen verkar självklart. Likaså att det inte tillförs lika många unga medlemmar som det avlider äldre.

Det har ovan framkommit att ålder och medlemskap är de faktorer som påverkar inställningen till kyrkobyggnader allra mest. De geografiska variablerna har inte samma genomslag. Med dessa resultat som underlag borde man alltså kunna dra slutsatsen att när befolkningen successivt fylls på med allt fler unga, icke-kyrkotillhöriga invånare samtidigt som den dräneras på äldre tillhöriga blir effekten en devalvering av kyrkobyggnadens relationsvärde. Naturligtvis kan de unga som idag saknar relation till kyrkobyggnaden komma på andra tankar vid högre ålder, men det ska väldigt mycket till för att den bild som här tydliggjorts ska förändras mer substantiellt i den riktningen. Dessa ungdomar har inte på samma sätt som tidigare generationer socialiserats in i ett kyrkligt sammanhang och saknar därför ofta den grundläggande förtrogenhet med detta som skulle kunna förstärkas med åren. Ett annat resultat som blivit tydligt är att de unga som värdesätter tillgången till kyrkobyggnaden inte gör det i samma grad som de äldre.

Dessutom har analysen visat att det finns andra byggnader och platser som människor anser viktigare än just kyrkobyggnaderna. Sammantaget borde dessa resultat ge Svenska kyrkans ledning en ganska stor handlingsfrihet när det gäller hanteringen av de kyrkobyggnader som är övertaliga eller i framtiden väntas bli det.

När det gäller olika lösningar bör försäljning prioriteras framför andra alternativ. Visserligen är ungdomarna relativt sett mer positiva till ruinsättning men det kommer sannolikt att ta väldigt lång tid innan detta upplevs som mer positivt än en försäljning, om det ens någonsin blir så.

2.1.9 PERSONALSAMMANSÄTTNING

Färre gudstjänster, färre församlingar, färre medlemmar, färre konfirmander och så vidare borde leda till att behovet av anställda medarbetare inom Svenska kyrkan minskar. Detta förutsatt att andra verksamheter inte växer. Men om de växer torde det också vara andra kompetenser som behövs. Där-

med står kyrkan inför en personalminskning eller en växling av de kompetenser man har. Det mest sannolika är att båda dessa inriktningar kommer att bli aktuella.

Den personalstatistik som Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation årligen samlar in rörande samtliga anställda inom organisationen ger viss vägledning för en nulägesanalys. Totalt hade Svenska kyrkan närmare 23 000 anställda år 2012. Då var 11 183 anställda inom församlings- och främjande uppgifter, det vill säga präster, diakoner, musiker och pedagoger med flera. Till de administrativa uppgifterna bidrog 2 833 personer medan mark- och fastighetsförvaltning sysselsatte 8 938 anställda. Den tydligaste förändringen i denna statistik sedan 2002 är att deltidsanställningarna inom varje kategori har minskat till förmån för heltidstjänsterna. Totalt har visserligen antalet tjänsteinnehavare minskat något men som framgår av *tabell 3* har tjänsteomfattningen ändå sammantaget blivit större. Tabellen, som första gången publicerades i *Nyckeln till Svenska kyrkan 2013*, visar att förändringarna visserligen inte är stora men att perioden 2002–2012 inte har inneburit någon minskning i tjänsteomfattning för Svenska kyrkan.

Tabell 3. Heltids- och deltidsanställdas tjänsteomfattning omräknat till heltidstjänster november 2002–2012 efter huvudområde.

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	Förändring i %
Församlings- och främjande uppgifter	9 132	9 495	9 635	9 697	9 540	9 497	4
Heltidsanställda	6 814	7 195	7 370	7 497	7 524	7 528	10
Deltidsanställda	2 038	2 017	1 965	1 882	1 759	1 667	-18
Timanställda	280	283	301	318	258	302	8
Administrativa uppgifter	2 497	2 605	2 610	2 555	2 522	2 439	-2
Heltidsanställda	1 675	1 794	1 815	1 818	1 816	1 792	7
Deltidsanställda	780	762	749	701	670	602	-23
Timanställda	42	48	46	36	37	45	8
Uppgifter inom mark- och fastighetsförvaltning	7 250	7 186	7 677	7 517	7 587	7 720	6
Heltidsanställda	5 639	5 642	6 120	6 063	6 257	6 407	14
Deltidsanställda	1 276	1 205	1 202	1 116	1 056	984	-23
Timanställda	336	339	355	338	275	328	-2
Totalt	18 879	19 285	19 923	19 768	19 650	19 656	4

Tabellen ger besked om att antalet tjänster, omräknat till heltidstjänster, ökat från 18 879 till 19 656 under åren 2002–2012, således med 777 heltidstjänster. Det innebär en ökning med 4 procent. Detta måste anses som en kraftig expansion i förhållande till den koncentration som församlingssammanläggningarna inneburit.

Observera att anställda som är verksamma inom begravningsverksamheten är inkluderade i denna tabell men att de däremot inte ingår i de siffror som redovisas i *tabell 7* i avsnitt 2.2.2.

Tabellen ger emellertid också besked om en successiv tjänsteminskning, men med olika startår. Den administrativa sidan har minskat med ett par procent under hela mättiden men betydligt snabbare sedan 2006 då administrationen hade som störst tjänsteomfattning. Detta kan vara en antydan om att den administrativa delen av Svenska kyrkans verksamhet sakta men säkert håller på att minska i personalomfattning. Motsvarande mönster gäller även de församlingsvårdande uppgifterna men där är toppåret 2008. Därefter har det skett en minskning med 200 heltidstjänster. Mark- och fastighetsförvaltningens personalresurser har ökat stadigt under mätperioden, vilket kan vara ett tecken på att fastigheternas förvaltning och därmed kostnader håller på att bli allt mer krävande och utgöra en större del av kyrkans ekonomi.

2.1.10 IDEALITET

Ett sätt att möta kyrkans framtida utmaningar kan vara att vilja ge ideella krafter större utrymme inom organisationen. Genom att Svenska kyrkan har många anställda riskerar man att ha anställt bort ett värdefullt engagemang. Å andra sidan borde många anställda kunna gynna och skapa förutsättningar för ett ideellt engagemang. Uppgiften i detta sammanhang är att belysa på vilket sätt allmänheten är beredd att göra en ideell insats inom ramen för Svenska kyrkans verksamhet. Frågor om detta ställdes i Kyrkbussen 2013 och 2014. I 2013 års studie kunde konstateras att cirka 10 procent av landets befolkning i åldern 16–75 år kan tänka sig att göra en ideell insats inom ramen för kyrkans verksamhet. Inom Kyrkbussen 2014 följdes frågeställningarna upp och kompletterades. I detta kapitel refereras 2014 års studie. En av frågorna som ställdes var: *Är du ideellt engagerad i någon organisation på andra sätt än att ge ekonomiskt bidrag?*

Tabell 4. Ideellt engagemang (Kyrkbussen 2014, n=5672).

	Procent
Ja, i Svenska kyrkan	2,5
Ja, i annan/andra organisation(er) än Svenska kyrkan	23,8
Nej	73,7
Total	100,0

Tabell 4 ger vid handen att ungefär en fjärdedel av dem som besvarat enkäten på något sätt är ideellt engagerade. Det bör noteras att frågan är ställd på ett sådant sätt att svarspersonen själv måste avgöra om det engagemang man har ska betraktas som ideellt eller inte. Detta gör att nivåerna kan vara låga i förhållande till andra studier. Av dem som idag inte är ideellt engagerade

kan en tredjedel tänka sig att engagera sig i Svenska kyrkan. Det innebär att cirka 50 procent av befolkningen i åldern 16–75 år antingen kan tänka sig att göra en ideell insats eller redan gör en sådan. Dessa personer, med undantag för dem som redan är engagerade inom Svenska kyrkan, tillfrågades om de skulle kunna tänka sig att göra en ideell insats just inom Svenska kyrkan. Hela 22 procent av dem som alltså är engagerade i en annan organisation eller som kan tänka sig att engagera sig i någon organisation bejakade detta. Detta motsvarar cirka 700 000 individer eller 10 procent av hela befolkningen i det aktuella åldersspannet. Ytterligare drygt 10 procent uttrycker tveksamhet och svarar ”vet ej” på frågan om de kan göra en ideell insats inom ramen för Svenska kyrkans verksamhet.

För båda dessa grupper finns en del hinder att komma över innan det ideella engagemanget realiseras. Men det finns således ungefär en och en halv miljon personer som inte säger nej till att bidra på detta sätt. Vilka är de då? De är unga såväl som gamla, högutbildade såväl som lågutbildade, höginkomsttagare såväl som låginkomsttagare. Det är dock en överrepresentation av kvinnor som svarat såväl ja som ”vet ej” på frågan och det finns också en accentförskjutning på den så kallade politiska vänster–högerskalan. De som står längre till höger tycks något mer villiga till ideellt engagemang inom Svenska kyrkan. Det är också större andelar kyrkomedlemmar än icke-medlemmar som kan tänka sig detta. Skillnaden är ganska stor, 27 procent mot 10. Att vara konfirmerad visar sig också vara utslagsgivande, men det tycks faktiskt ge större effekt om man är konfirmerad i något frikyrkosamfund än i Svenska kyrkan. Detta framgår av *tabell 5*.

Tabell 5. Om de som är konfirmerade vill engagera sig (Kyrkbussen 2014, n=2715).

	Konfirmerade i Svenska kyrkan	Konfirmerade i annat samfund	Inte konfirmerade
Vill engagera sig	24,0%	28,1%	14,1%
Vill inte engagera sig	50,1%	42,4%	61,3%
Vet inte	25,8%	29,6%	24,7%
Total	100%	100%	100%

Tabellen ger alltså besked om att de konfirmerade, med sin närmare relation till ett trossamfund, i högre grad än andra kan tänka sig ett ideellt engagemang inom Svenska kyrkan. Att konfirmander från andra samfund än Svenska kyrkan har ett starkare ideellt intresse vittnar sannolikt om deras starkare närhet just till idealiteten som sådan. Frikyrkorörelsen bärs i betydligt högre grad än Svenska kyrkan av ett ideellt engagemang.

Helt klart finns här en outnyttjad potential – en potential som absolut kan göra skillnad. Det är också tydligt vad dessa individer skulle vilja lägga

sin tid på vid ett eventuellt engagemang. Frågan man fick besvara löd: *Inom vilka områden skulle du kunna tänka dig att arbeta ideellt inom Svenska kyrkan?*

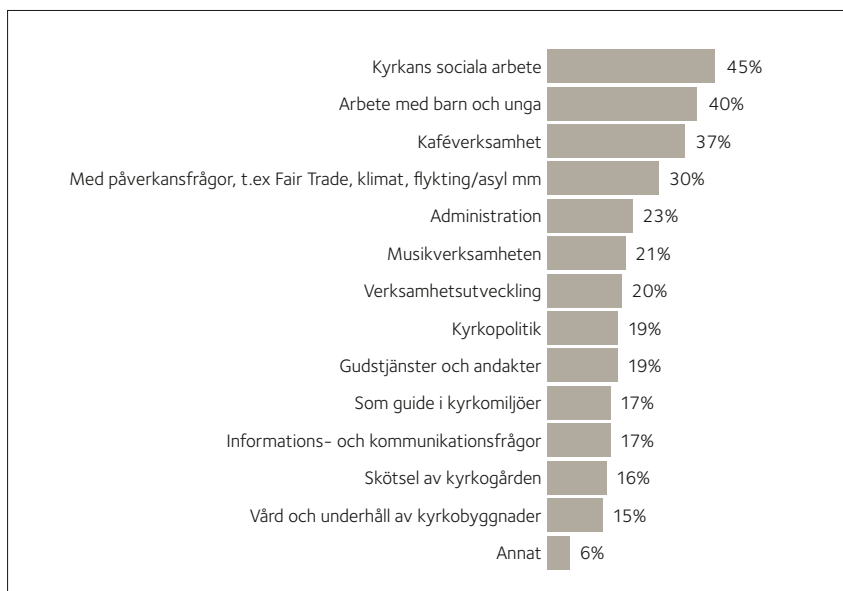


Diagram 11. Tänkbara områden för ideellt engagemang i Svenska kyrkan (Kyrkbussen 2014, n=632).

Tre områden hamnar i topp i *diagram 11*: kyrkans sociala arbete, arbetet bland barn och unga samt kaféverksamhet. Även påverkansfrågor, till exempel Fair Trade, klimat- och flykting- och asylfrågor, är intressanta för många. Just det alternativet har ökat med 7 procentenheter sedan den senaste mätningen ett år tidigare. Det kan vara ett tecken på att allt fler människor i vårt samhälle vill göra en insats för de allt fler EU-migranter som kommit till Sverige.

För att människor inte bara ska säga att de kan tänka sig att engagera sig utan också göra det är det kyrkans sak att ge dem förutsättningar. Inget talar för att detta ska gå av sig självt, utan det krävs satsningar och strategier.

2.1.11 EN AVSLUTANDE REFLEKTION

Vår omvärldsanalys tog sin början i en samhällsutveckling som startade i en tid då de flesta människor levde av att bruka sin jord. Med utgångspunkt i vår egen samtid har den sedan gått vidare och gett en beskrivning av hur antalet medlemmar i Svenska kyrkan kan komma att utvecklas i första hand fram till 2030 men även för de närmaste tjugo åren därefter. Gudstjänstsed, attityder till kyrkobyggnaden, personalstorlek och idealitet är andra komponenter som belysts i denna text.

Sammantaget indikerar analysen att kyrkan i framtiden inte kommer att bli vad den en gång varit. Det finns helt enkelt inget som idag talar för att ekonomin på längre sikt kommer att bli starkare eller att medlemmarna kommer att bli fler. Att både gudstjänsterna och deltagarna i dem dessutom successivt blir färre innebär en utmaning som rimligen får konsekvenser på lokal nivå vad avser personalbehov och nyttjande av kyrkobyggnader.

Svenska kyrkan värnar om att det svenska samhället ska vara pluralistiskt och öppet. Den beskrivning som här tecknas kan i det perspektivet inte ses som annat än positiv. Det är helt enkelt inte möjligt att omfamna tanken på pluralism och allas lika värde och samtidigt vilja återgå till en tid då alla tillhörde Svenska kyrkan. Ytterligare en ljuspunkt handlar om den outnyttjade potential som de ännu inte, men kanske snart, mobiliserade ideella krafterna i Svenska kyrkan utgör. Den eventuella kris eller utmaning som kyrkan står inför är således varken innehållslig eller ideologisk, den är enbart organisatorisk. Eftersom organisationen ska tjäna kyrkan, och inte tvärtom, finns all anledning till tillförsikt inför framtiden. Såväl byggnader som människor kan naturligtvis komma att drabbas negativt av organisatoriska förändringar. Detta ska inte förringas, men situationen kunde vara mycket allvarligare. Därför har organisationens beslutsfattare att agera ansvarsfullt inför de utmaningar de ställs inför.

Vilka vägar man än väljer att gå tycks det som att Svenska kyrkan inte längre har sin ställning gratis. Man kan inte slå sig till ro och tro sig kunna vila på gamla meriter. Förtroende och relation måste hela tiden erövas på nytt.

2.2 Ekonomisk utveckling

Svenska kyrkans framtida intäkter i form av kyrkoavgift är främst avhängiga av hur många medlemmar Svenska kyrkan har och vilken beskattningsbar inkomst dessa medlemmar kommer att ha. Vi kommer här att söka belysa de ekonomiska konsekvenserna för Svenska kyrkan givet den medlemsprognos som tagits fram för tiden fram till år 2030. Vi försöker också ge en bild av den utveckling som kan bli aktuell efter prognosperiodens slut.

Att göra ekonomiska antaganden om framtiden är svårt. Ju längre tidsperspektiv det handlar om, desto svårare och osäkrare blir det. Sverige är en del i en global ekonomi och såväl sysselsättning som andra för ekonomin avgörande faktorer är kanske svårare än någonsin att bedöma. Europa har upplevt år av krympande ekonomier, hög arbetslöshet och stora krav på budgetbesparingar. På många håll i Europa behöver tuffa beslut tas för att uppnå framtida tillväxt, beslut som kan vara politiskt svåra att åstadkomma. Kommer USA att kunna vara det draglok som kompenserar för ett svagt Europa, recessionen i Japan och ett Kina som tappar fart? Hur påverkar fallande olje- och råvarupriser ekonomin på sikt? Allt detta är svåra

frågor och även om det finns både möjligheter och hot framöver så är det vanskligt att göra långa prognoser.

Även medlemsprognoserna rymmer naturligtvis en hel del osäkerhetsfaktorer, men de historiska trender som dessa antaganden utgår från är inte lika varierande som de makroekonomiska svängningarna.

2.2.1 VILKA AVGIFTSINTÄKTER SKULLE SVENSKA KYRKAN HA HAFT 2015 OM MEDLEMSBASEN HADE SETT UT SOM 2030?

Ett sätt att reducera osäkerheten i de ekonomiska bedömningarna är att visa vilka intäkter Svenska kyrkan skulle ha haft i år, 2015, om medlemsbasen hade sett ut som den som prognostiseras för 2030. Vi har gjort en sådan beräkning och baserat den på samma kyrkoavgifter och medelinkomster som gäller för 2015 års kyrkoavgift. Vi får då ett resultat enligt *tabell 6*, som är uppdelad efter åldersgrupper i medlemsbasen.

Tabell 6. Simulering av 2015 års kyrkoavgiftsintäkt per åldersklass utifrån prognostiserat antal medlemmar 2030.

Åldersgrupp	Inkomst per medlem 2013 kr	Utfall Intäkt 2015 mnkr	Simulering Intäkt medl 2030 mnkr	Förändr mnkr	Förändr procent
0–15	115	1	1	0	–43%
16–25	82 571	838	497	–341	–41%
26–35	250 392	1 799	1 322	–477	–27%
36–45	324 607	2 617	2 367	–250	–10%
46–55	346 151	3 068	1 898	–1 170	–38%
56–65	296 363	2 423	2 119	–305	–13%
66–75	202 790	1 714	1 399	–315	–18%
76–	127 276	866	1 122	256	30%
Totalt	197 948	13 326	10 723	–2 603	–20%

I simuleringen har medelinkomster år 2013, kyrkoavgiftssatser för 2015 och medlemsantal 2030 enligt prognos använts.

Intäkten från kyrkoavgiften för 2015 skulle enligt denna beräkning ha blivit 2,6 miljarder kronor lägre än den nu faktiskt kommer att bli. Sådan blir effekten av den minskning med närmare 1,4 miljoner medlemmar som förutses ske under åren 2012–2030. Intäktsminskningen är som mest påtaglig i åldersgruppen 46–55 år. Det beror på att den åldersgruppen har den högsta snittinkomsten samtidigt som antalet medlemmar i den åldern väntas minska kraftigt fram till 2030.

När vi gör motsvarande simulering per kommungrupp blir resultatet att intäktsminskningen sker i olika takt i olika delar av landet, även om nuvarande utjämningsystem dämpar dessa skillnader något.

2.2.2 TÄNKBARA SCENARION TILL 2030

Kyrkoavgiften

Man kan tycka att tabell 6 ovan visar på en alarmerande minskning av kyrkoavgiften. Varför har vi inte sett samma tendenser hittills? Kommer inte en fortsatt ökning av medlemmarnas inkomster att motverka en negativ medlemsutveckling? Förutom egna bedömningar baserade på historisk utveckling har vi för att svara på dessa frågor fört diskussioner med expertis inom banksektorn i syfte att komma fram till rimliga antaganden. Vi har då konstaterat att det är svårt att i dagens samhällsekonomiska klimat göra antaganden baserade på historisk utveckling. Räntor och inflation befinner sig på historiskt låga nivåer vilket gör att den kommande utvecklingen av inkomster och pensioner inte kan bedömas som tidigare. Dock finns det skäl att tro att en viss realinkomstutveckling kommer att ske, om än inte på samma nivåer som tidigare.

På samma sätt är det svårt att spekulera i vilka inkomster pensionärskollektivet, vars andel kommer att öka bland Svenska kyrkans medlemmar, kommer att ha. Givet en försiktigt realistisk bedömning att realinkomstökningen kommer att vara 1,0–1,5 procent och utvecklingen för pensionärer 0,2–0,3 procent, skulle intäkten från kyrkoavgiften år 2033 (som baseras på 2030 års medlemstal) hamna i intervallet 12,2–13,3 miljarder kronor. Svenska kyrkan kan således utifrån nämnda antaganden om antal medlemmar och deras inkomstutveckling vänta att intäkten från kyrkoavgiften år 2033 ligger kvar på ungefär samma nivå som idag.

Svenska kyrkans kostnadsutveckling

Som framgått i föregående avsnitt får en real inkomstökning bland medlemmarna en positiv effekt på kyrkoavgiften. En real inkomstökning i samhället kommer dock samtidigt till uttryck i ökande personalkostnader, en kostnads-post som utgör cirka 60 procent av Svenska kyrkans totala kostnader. Här avses personalkostnader för församlingar, pastorat, stift och på nationell nivå. Kostnader för den personal som tjänstgör i begravningsverksamheten omfattas dock inte, eftersom dessa kostnader finansieras av begravningsavgiften.

Den reala ökningen av personalkostnaderna blir sannolikt större än 1,5 procent eftersom det i medlemskollektivet, till skillnad från kyrkans personal, också finns åldersgrupper med begränsade inkomstförändringar. Vi väljer dock att i detta sammanhang anta en realökning om just 1,0–1,5 procent för att hålla fast vid samma totala antaganden.

Svenska kyrkans totala personalkostnad, till den del den finansieras av kyrkoavgiften, uppgick år 2013 till 9,0 miljarder kronor. Utifrån ett antagande om att dessa kostnader ligger på cirka 9,2 miljarder kronor år 2015 kan Svenska kyrkan således förvänta sig en real personalkostnadsökning i intervallet 1,8–2,8 miljarder kronor fram till år 2033.

Givet beräkningarna ovan skulle alltså förändringen av kyrkoavgiften och personalkostnaden tillsammans leda till en negativ resultatpåverkan för

Svenska kyrkan med nästan 3 miljarder kronor år 2033 jämfört med 2015. Denna påverkan visar sig oavsett om uppräkningsfaktorn antas vara 1,0 eller 1,5 procent. Detta kan således ses som det effektiviserings- eller besparingsbeting som åligger Svenska kyrkan.

Med tanke på personalkostnadens stora andel av de totala kostnaderna kan det i sammanhanget vara intressant att se hur den fördelar sig på olika personalkategorier. *Tabell 7* redovisar hur antalet tjänster, frånsett begravningsverksamheten, har förändrats hos församlingarna sedan 2007.

Tabell 7. Utveckling av antal anställda bland församlingarna 2007–2013.

	2007	2010	2013	Förändr 07–13
Församlingsverksamhet	10 618	10 922	11 308	6%
Administration	1 661	1 692	1 739	5%
Fastighetsförvaltning	2 180	1 984	1 751	-20%
Summa	14 459	14 598	14 798	2%

Källa: Svenska kyrkans officiella statistik under Verksamhetsstöd på intranätet.
Tabell 21. Personalkostnader och antal heltidstjänster.

Mellan 2007 och 2013 har antalet anställda totalt sett ökat med två procent. Fastighetsförvaltningen sticker i sammanhanget ut med en kraftig personalminskning. Observera att anställda som är verksamma inom begravningsverksamheten inte är inkluderade i denna tabell men att de däremot ingår i de siffror som redovisas i avsnitt 2.1.9.

2.2.3 LITE OM RISKER OCH MÖJLIGHETER UTÖVER PROGNOSENS NATURLIGA OSÄKERHET

Den tröghet som finns i systemet med uppbörd av kyrkoavgiften ger Svenska kyrkan ett handlingsutrymme men kan ibland också innebära att man inte agerar så snabbt som man kan eller borde.

Prognoserna över medlemstalet och dess ekonomiska konsekvenser är som ovan beskrivits behäftade med osäkerhet. Därutöver finns det faktorer som kan komma att påverka den framtida utvecklingen på ett sätt som prognoserna inte alls tar hänsyn till:

- Nya finansiella kriser – utifrån situationen i vår omvärld eller nationella, till exempel en bostadsbubbla. Sådana kriser kan komma att ge kraftiga, om än cykliska, intäktsbortfall.
- Förändringar inom skatteområdet.
- Förändringar av kyrkoavgiften. Alla ekonomiska antaganden baseras på den kyrkoavgiftssats som gäller för 2015 (i genomsnitt 1 procent). Förändringar av avgiftens storlek kan påverka benägenheten att vara medlem.
- Negativ exponering i media som leder till utträden.

I en situation som redan idag är utmanande skulle effekterna av något av det ovanstående kunna innebära ett ännu mer ansträngt läge än till exempel efter den senaste finanskrisen, då intäkten från kyrkoavgiften sjönk med cirka en miljard kronor under åren 2011–2012.

2.2.4 VAD SER VI EFTER 2030?

År 2030 ligger ur ett kyrkostrategiskt perspektiv inte särskilt långt fram i tiden. Förändringar som genomförs idag bör därför vara relevanta med hänsyn till de förutsättningar som förväntas gälla efter 2030. Det är vanskligt att spekulera om utvecklingen efter prognosperiodens slut och det finns ingen anledning att specificera den fortsatta utvecklingen med några faktiska tal. Vi vill ändå försöka föra ett resonemang om de olika förändringskomponenterna.

Generationsväxlingen

Prognosen visar att doptalen successivt kommer att minska fram till 2030. Detta är inte helt säkert eftersom det är något som i högsta grad kan påverkas av kyrkan själv. Om man ser till hur medlemskårens storlek förväntas komma att förändras bland de kvinnor som är i barnafödande ålder 2030–2050, det vill säga gör en prognos baserad på prognosen, förefaller risken för fortsatt nedgång ändå sannolik. Medlemmarna i barnafödande ålder kommer helt enkelt att minska i samma omfattning som doptalen hittills har minskat, eftersom de som inte döps idag själva får barn om omkring 25–35 år. Någon gång nås en brytpunkt där dopen stabiliseras. I dagsläget är det dock omöjligt att säga när denna brytpunkt infinner sig.

Den andra sidan av generationsväxlingen är dödstalen. Dessa tal är av naturliga orsaker mer lättprognostiserade; felmarginalen handlar endast om den faktiska tidpunkten för livets slut. SCB räknar med att dödstalen kommer att stiga från omkring år 2030, då fyrtioalisterna i allt stadigare takt faller ifrån. Eftersom medelåldern hos Svenska kyrkans medlemmar är högre än hos befolkningen i stort lär de ökande dödstalen få större konsekvenser för kyrkan än för samhället i stort. Mycket talar därför för att generationsväxlingens accelererande effekt för medlemsminskningen kommer att fortsätta även efter 2030.

Utträdesnettot

Redan nu kan vi se ett trendbrott där utträdena successivt blir färre. De ligger fortsatt på höga nivåer, men år 2030 beräknas de ändå vara mer måttfulla. Då har de flesta av de mest utträdesbenägna medlemmarna lämnat kyrkan. Det finns dock fortfarande ganska stora medlemsgrupper som

- 1) inte är konfirmerade,
- 2) är i yrkesverksamhet och påverkbara inte minst för konjunkturskiftningar.

Med ett undantag verkar de aktiva inträderna (personer över 11 år) ligga på en konstant jämn nivå. Undantaget är odöpta 15-åringar som deltar i konfirmandverksamheten. Här finns en inträdespotential som vi inte sett mer än början av ännu. Ökningen av antalet konfirmanddop motverkas visserligen av att konfirmandtalen minskar, men kanske kan man ändå hoppas på ett tydligt trendbrott när det gäller inträderna. Det kommer dock sannolikt att dröja länge (om det ens någonsin händer) innan de kompenserar helt för utträdena.

Sammantaget kan man ändå säga att utträdesnettot är den förändringskomponent som skulle kunna bli minst drivande för medlemsutvecklingen framöver. En nyckel är att stärka konfirmandarbetet. Det ger dubbel effekt. Dels leder det till fler aktiva inträden vid konfirmation, dels leder det till att fler barn kan döpas när konfirmanderna längre fram i tiden får barn. Här finns således en av de största möjligheterna att på sikt bromsa effekten av generationsväxlingen.

Flyttnettot

Den globala rörligheten blir allt större. Prognosen fram till 2030 har egentligen bortsett från våra förändrade levnadsmönster: talen är framtagna som om nettot skulle komma att ligga kvar på historiskt måttliga nivåer. Sannolikt kan man dock tänka sig att det när vi närmar oss 2050 har blivit allt vanligare för människor att tillbringa några yrkesår utomlands. Då har vi ett ökat utflöde av medlemmar att vänta. Vi vet redan att relationen till Svenska kyrkan försvagas när medlemmarna flyttar inom landets gränser; den relationen riskerar att försvagas ytterligare när de flyttar utomlands.

Lokalt kommer flyttströmmarna att påverka medlemsutvecklingen på ett dramatiskt sätt. Medlemstalet i somliga nu existerande församlingar kommer sannolikt att ligga nära noll år 2050 som en direkt följd av utflyttning (och även dödlighet).

Slutsats

Vad får då generationsväxlingen, utträdesnettot och flyttnettot för total effekt för medlemstalet år 2050? Det enkla svaret är att Svenska kyrkan kommer att fortsätta krympa. Det svåra är att bedöma omfattningen, men vi pratar här om en organisation som är betydligt mindre än idag. De inflöden av medlemmar som diskuterats i detta avsnitt leder inte i närheten av dagens medlemstal.

Vi måste räkna med att antalet medlemmar i Svenska kyrkan kommer att minska i snabbare takt mellan 2030 och 2050 än mellan 2010 och 2030. Prognosen i kombination med det redan kända utfallet för år 2010–2013 pekar på att medlemmarna under perioden 2010–2030 kommer att bli 1,8 miljoner färre. Bara antalet avlidna kyrkomedlemmar mellan 2030 och 2050 kommer att landa mellan 1,5 och 1,7 miljoner. Dessa kompenseras något av de dop som sker, men på grund av utflyttning och utträden skulle

nettoförlusten under denna period ändå hamna över 2 miljoner. Det är alltså inte alls osannolikt att medlemskåren under de närmaste trettiofem åren kommer att mer än halveras. Ekonomiskt kommer detta naturligtvis att innebära en fortsatt försvagning av intäkterna efter år 2030.

2.2.5 KYRKOAVGIFTENS UTVECKLING

Den medlemsprognos som redovisas i avsnitt 2.1.2 är gjord på kommunnivå. Därför har alla redovisade simuleringar av kyrkoavgiften också gjorts på kommunnivå. När vi redovisar resultatet av medlemsförändringens påverkan på kyrkoavgiften i olika delar av landet blir det därför naturligt att fördela resultatet efter kommungrupper. De grupper som används här används av Sveriges kommuner och landsting sedan år 2011 och skiljer sig från den indelning i tätortsgrupper som används i övriga delar av föreliggande betänkande. Kommungrupperna redovisas sist i detta avsnitt på sid. 67. Kommungrupperna Pendlingskommuner, Turismkommuner och Varuproducerande kommuner har i denna framställning slagits samman under benämningen ”Övriga kommuner”

När vi gör jämförelser av intäkten från kyrkoavgiften mellan olika delar av landet, behöver vi också ta hänsyn till nu gällande ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan. Vi studerar hur kyrkoavgiften, med respektive utan utjämning, förändras per kommungrupp vid antagande om 2012 respektive 2029 års medlemsantal. Att vi här inte använder oss av 2030 års medlemsantal (som i huvudframställningen i detta dokument) beror på att kyrkoavgiften respektive den ekonomiska utjämningen ett visst utbetalningsår baserar sig på olika års medlemsantal.

Tabellen nedan visar den procentuella skillnaden mot 2015 års utfall från kyrkoavgiften, med respektive utan utjämning, när vi gör antagandet att 2015 års intäkter baserar sig på medlemsantal 2029 enligt medlemsprognos. Vi håller alltså kvar medlemmarnas inkomster och kyrkoavgiftssatserna på dagens nivå.

Tabell 8. Simuleringsresultat kyrkoavgift och ekonomisk utjämnning per kommungrupp utifrån medlemsantal 2012 respektive 2029.

Kommungrupp	Medl 2029 – utfall 2015	
	Förändr KA utan utjämnning	Förändr KA med utjämnning
Storstäder	-14,2%	-17,0%
Förortskommuner storstad	-16,3%	-15,9%
Större städer	-14,9%	-14,5%
Förortskommuner större stad	-19,9%	-19,1%
Kommuner i tätbefolkad region	-22,1%	-21,8%
Kommuner i glesbefolkad region	-22,8%	-19,3%
Glesbygdskommuner	-26,5%	-26,3%
Övriga kommuner	-23,1%	-22,4%
Summa	-18,2%	-18,2%

Medlemsminskningen mellan 2012 och 2029 enligt Medlemsprognos 2030 i sig leder alltså till en minskning av intäkten från kyrkoavgiften med 18 procent jämfört med aktuellt utfall för 2015. Värst drabbas glesbygdskommuner, medan kommuner i större städer klarar sig relativt väl i förhållande till övriga grupper. Utjämningsystemet i dess nuvarande form dämpar skillnaderna något. Med bibehållet utjämningsystem enligt dagens ordning tappar Överkalix och Torneå kommuner (glesbygdskommuner i Luleå stift) kyrkoavgiftsnetto motsvarande närmare 33 procent. Lunds kommun (Lunds stift, större stad) klarar sig bäst med en intäktsminskning om drygt åtta procent.

Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning 2011

Det bör noteras att denna kommungruppsindelning är en annan än den tätortsgruppering av församlingar och pastorat som används i betänkandet i övrigt och som redovisas närmare i *bilaga 3*.

1. Storstäder – kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare (3 kommuner).
2. Förortskommuner tillorstäder – kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon avorstäderna. (38 kommuner)
3. Större städer – kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent (31 kommuner).
4. Förortskommuner till större städer – kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3 (22 kommuner).

5. Pendlingskommuner – kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun (51 kommuner).
6. Turism- och besöksnäringkommuner – kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare (20 kommuner).
7. Varuproducerande kommuner – kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007) (54 kommuner).
8. Glesbygdskommuner – kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer (20 kommuner).
9. Kommuner i tätbefolkad region – kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer (35 kommuner).
10. Kommuner i glesbefolkad region – kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km (16 kommuner).

2.3 Församlingarnas och pastoratens fastighetsbestånd och fastighetskostnader

2.3.1 ENKÄT OM FASTIGHETSBESTÅNDET

Kyrkobyggnaderna har en särställning bland församlingarnas och pastoratens byggnader. Detta visar sig också i den samlade kunskapen om vilka byggnader som finns inom Svenska kyrkan. Uppgifter om kyrkobyggnaderna finns sedan 2008 samlade i det kyrkobyggnadsregister som kyrkostyrelsen ansvarar för. I detta register, som omfattar alla kyrkor, ska finnas information om byggnader och begravningsplatser som ägs eller har ägts av ”Svenska kyrkan”. Uppgifter samlas årligen in från församlingar och pastorat för att hålla registret aktuellt. Det är fråga om uppgifter som inte minst tar sikte på kyrkobyggnadernas kulturhistoriska betydelse.

Beträffande andra byggnader som ägs av församlingar och pastorat har det inte på motsvarande sätt funnits en samlad kunskap. Därför genomfördes under februari och mars 2014 en kartläggning av det övriga fastighetsbeståndet. Det skedde genom en webbaserad enkät som sändes ut till den officiella brevlådan för e-post hos församlingar med egen ekonomisk förvaltning och hos pastorat. Enkäten inkluderade bland annat frågor om byggnadernas storlek, användningsområden och byggnadstyp. Vilka byggnadstyper som kunde anges i svaren och hur dessa definierades framgår av *bilaga 4*. Definitionerna hämtades från de bestämmelser av olika byggnader som redan fanns inom ramen för kyrkobyggnadsregistret. Enkäten var utformad så att bara en kategori kunde väljas för en viss byggnad. I många fall har en byggnad flera användningsområden. I sådana fall uppmanades

den som besvarade enkäten att i sin kategorisering av en byggnad välja den huvudsakliga funktionen men att också notera att byggnaden har flera användningsområden. I följande översikt av enkätresultatet redovisas bara det huvudsakliga användningsområdet.

Det inhämtades i enkäten uppgifter om byggarean, det vill säga byggnadernas storlek i kvadratmeter på markplanet. Det innebär en begränsning i informationen om storlek och därtill kommer att de som lämnat svar på frågan i betydande utsträckning har gjort en uppskattning av arean. När det främst, som i det här sammanhanget, är fråga om att ange storleken för att göra jämförelser mellan byggnadstyper och byggnadsareor i församlingar av olika slag kan de inhämtade uppgifterna ändå belysa vissa förhållanden.

I den redovisning som lämnas i det följande har en beräkning av det totala antalet byggnader gjorts utifrån enkätresultatet. Enkäten besvarades av 71 procent av församlingarna och pastoraten. En analys av bortfallet visar att de som svarat i huvudsak kan anses representativa för helheten. Vid beräkningen av totalsiffrorna har dock hänsyn tagits till att det finns vissa skillnader i svarsfrekvens mellan de olika stiftet och mellan de tätortsgrupper som används i redovisningen. (Se *bilaga 3* om definition av olika tätortsgrupper.) När det gäller totalantalet anges därför inte några exakta uppgifter utan avrundade tal. Det ger ändå en tillräckligt bra och rimligt korrekt bild av byggnadsbeståndet hos församlingar och pastorat.

I redovisningen av antalet byggnader finns även de byggnader som används inom begravningsverksamheten med. I den översikt av kostnaderna för fastighetsförvaltning som finns i avsnitt 2.3.4 finns däremot inte kostnaderna för dessa byggnader med utan bara för byggnader som i huvudsak finansieras av medel från kyrkoavgiften.

2.3.2 BYGGNADSBESTÅNDETS SAMMANSÄTTNING OCH FÖRDELNING

Det totala antalet byggnader som ägs av församlingar och pastorat kan beräknas till omkring 16 000. Av dessa utgör knappt 3 400 kyrkor och kapell. Antalet andra byggnader kan alltså uppskattas till omkring 12 600. Detta byggnadsbestånd är mycket blandat. I *diagram 12* redovisas det totala antalet byggnader fördelat på de kategorier som användes i enkäten.

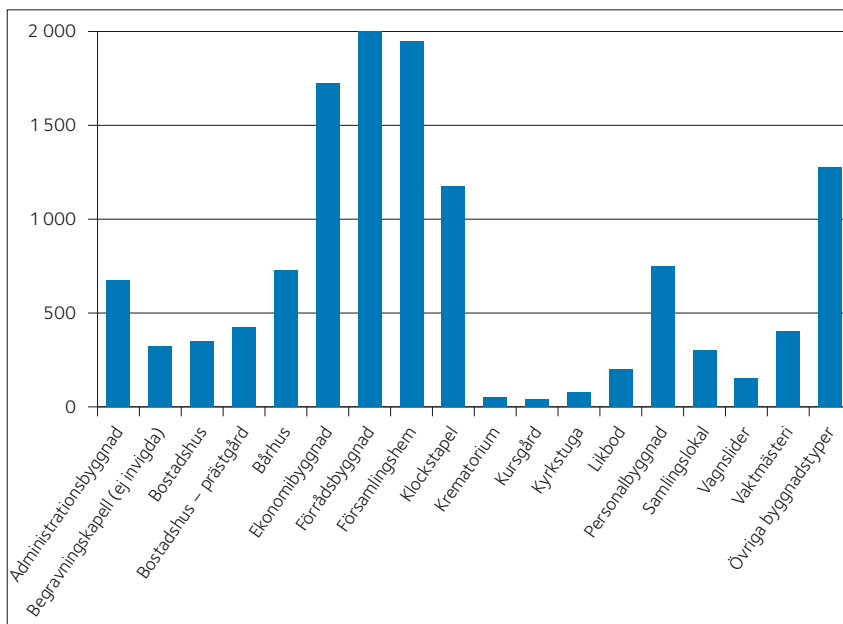


Diagram 12. Antal byggnader av olika slag (ej kyrkor) ägda av församlingar och pastorat.

Gränsdragningen mellan olika byggnadstyper är inte alldeles självklar. Flera utgör i huvudsak förvaringsutrymmen som ekonomibyggnader och förrädsbyggnader. Även andra byggnader som benämns efter sitt ursprungliga ändamål kan nu användas som mer allmänna förvaringsutrymmen. Det gäller till exempel bårhus och likbodar. Ser man till funktionen så står det klart att det är byggnader för att förvara olika föremål som är dominerande. Det går inte att säga i vilken utsträckning byggnader av detta slag primärt är kopplade till begravningsverksamheten eller till den egentliga församlingsverksamheten. Det är ofta fråga om mindre byggnader med en genomsnittlig byggarea på drygt 80 kvadratmeter.

Andra byggnadstyper som förekommer frekvent är av annan karaktär. Det finns mellan 1 900 och 2 000 församlingshem. Dessa utgör i det tidsperspektiv som gäller kyrkliga byggnader en relativt sen företeelse. Det första togs i bruk 1896 i Gävle. Församlingshemmen är en följd av utbyggnaden av en differentierad vardagsverksamhet under 1900-talet. Hårtill finns ofta arbetsrum för personal på det administrativa området i byggnader som betecknas som församlingshem. Byggnader som kallas administrationsbyggnader hör också 1900-talet till. Det finns omkring 650–700 sådana byggnader. De är genomsnittligt relativt stora byggnader med en byggnadsarea på knappt 500 kvadratmeter. Församlingshemmens byggnadsarea är i genomsnitt drygt 400 kvadratmeter. En ytterligare byggnadstyp som förekommer i relativt stor utsträckning är personalbyggnader. Det finns

omkring 750 personalbyggnader med en genomsnittligt byggnadsyta på cirka 120 kvadratmeter.

Med den indelning av byggnadstyper som används här blir kyrkor och kapell den klart största gruppen. I *diagram 13* redovisas stiftsvis det totala antalet byggnader inklusive kyrkor och kapell.

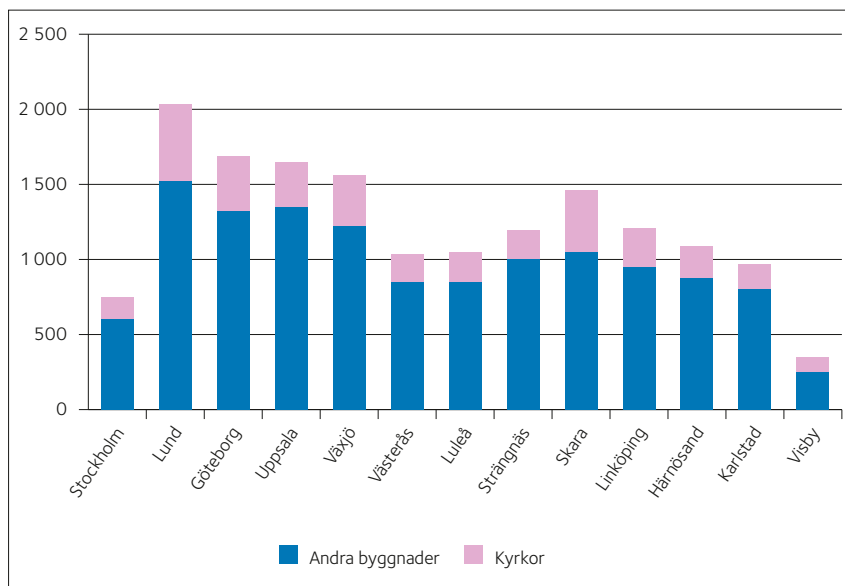


Diagram 13. Det totala antalet byggnader fördelat per stift i storleksordning.

I diagrammet har stiftens sorterats i storleksordning efter antal medlemmar den 1 januari 2014. Det finns ett visst samband mellan stiftens storlek i denna mening och antalet byggnader men det är långt ifrån fullständigt. Det kan finnas anledning att notera att Linköpings, Strängnäs och Skara stift är i stort sett lika stora. Detsamma gäller också Härnösands och Karlstads stift. Jämför man Växjö och Västerås som ligger bredvid varandra i diagrammet visar det sig att Växjö stift har åtta procent fler medlemmar än Västerås stift med hela fyrtio procent fler byggnader. Allra mest avviker Stockholms stift från sambandet mellan stiftets storlek och antal byggnader. Trots att Stockholms stift är det klart största är det bara det allra minsta stiftet, Visby stift, som har ett mindre antal byggnader. Skara och i viss mån även Växjö stift avviker från vad som annars gäller genom ett relativt stort antal byggnader i förhållande till sin storlek. Diagrammet pekar på att det, inte oväntat, är en kombination av storlek och strukturella förhållanden som avgör hur många byggnader det finns. Det unga storstadsstiftet Stockholms stift med tät bebyggelse har relativt få men i gengäld stora församlingar medan det gamla Skara stift, vars slättbygd är fylld av många små socknar, också har

många byggnader. Betydelsen av de strukturella förhållandena visar sig ännu tydligare när man ser på antalet byggnader i de tätortsgrupper som församlingarna och pastoraten tillhör. Detta framgår av *diagram 14*.

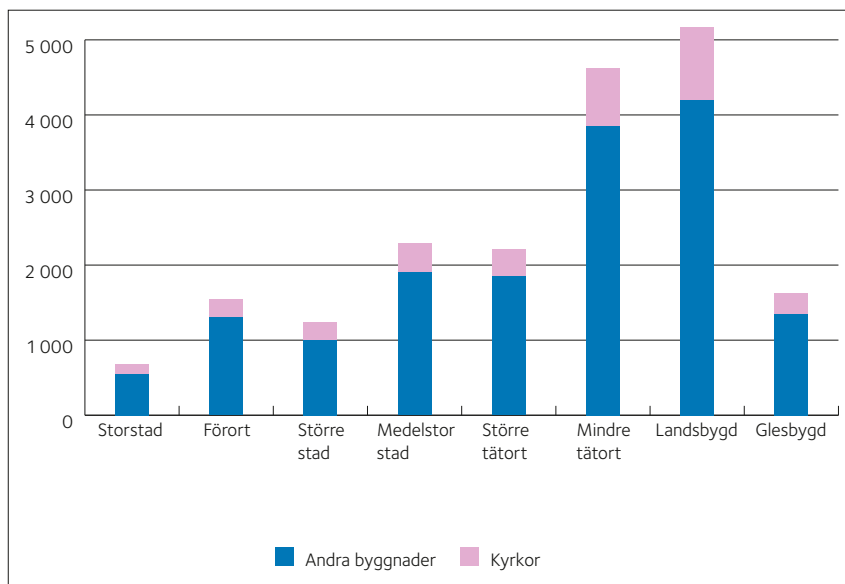


Diagram 14. Antal byggnader i olika tätortstyper.

Församlingar och pastorat på landsbygden och i mindre tätorter har klart flest byggnader. Det gäller såväl kyrkor och kapell som andra byggnader. Sett inte minst ur ett ekonomiskt perspektiv är det av betydelse hur många medlemmar det finns som har att ta det ekonomiska ansvaret för förvaltningen av byggnaderna. En faktor som påverkar kostnaderna är hur stora byggnader man har att förvalta. I *tabell 9* redovisas dessa förhållanden, med den osäkerhet i fråga om byggnadernas storlek som har lyfts fram inledningsvis. I huvudsak finns ett samband mellan tätortstyp och antalet medlemmar per byggnad, såväl vad gäller kyrkobyggnader som andra byggnader. Det är i första hand större städer som synes avvika från mönstret. Detta kan dock höra samman med att förorter är av lite blandad karaktär. Alla församlingar och pastorat i Stockholms stift som inte hör till Stockholms stad hör till kategorin förort. En del skärgårdsförsamlingar har dock en annan karaktär än man vanligen förknippar med förorter. En annan avvikelse är att det är landsbygdsförsamlingarna, inte glesbygdsförsamlingarna, som har flest kyrkor att bruka och vårda i förhållande till antalet medlemmar.

Tabell 9. Medlemmar per byggnad och byggnadsarea för andra byggnader än kyrkor fördelat efter tätortstyp.

Tätortstyp	Medlemmar per byggnad (ej kyrka)	Medlemmar per kyrka	Genomsnittlig byggnadsarea (ej kyrka)
Storstad	2 225	6 800	500 m ²
Förort	925	3 950	200 m ²
Större stad	1 100	3 625	330 m ²
Medelstor stad	575	2 250	190 m ²
Större tätort	625	2 525	190 m ²
Mindre tätort	300	1 225	160 m ²
Landsbygd	200	690	125 m ²
Glesbygd	175	710	125 m ²
Hela landet	500	1 875	175 m ²

Församlingar och pastorat i mindre tätorter, landsbygd och tätort har som framgår av *tabell 9* betydligt fler byggnader i förhållande till antalet medlemmar än i storstäder, förorter och större städer. Samtidigt är byggnaderna genomsnittligt sett större i de sistnämnda tätortstyperna. Detta kompenserar dock inte de relativt sett högre fastighetskostnaderna i de mindre tätbebyggda församlingarna och pastoraten.

Det finns skillnader mellan å ena sidan kyrkor och å andra sidan andra byggnader när det gäller hur antalet medlemmar per byggnad är relaterat till församlingars och pastorats tätortstillhörighet.

2.3.3 ANVÄNDNINGSFREKVENS

I enkäten ställdes frågan om användningsfrekvens för andra byggnader än kyrkobyggnader. En översiktlig sammanställning av svaren på den frågan finns i *diagram 15*. Där har räknats bort de uthyrda byggnaderna (6 procent av hela beståndet) och de som inte används (4 procent) men även de där det saknas uppgifter om användningen (4 procent). Med denna beräkning blir det minst 86 procent som används för församlingarnas och pastoratens egen verksamhet. Det kan bedömas motsvara 10 500–11 000 byggnader.

Antalet byggnader som inte används är omkring 550–600. Det finns en viss skillnad mellan olika tätortsgrupper. Högst andel oanvända byggnader finns på glesbygden med omkring 7 procent och lägst andel i storstäder med knappt 3 procent.

Hälften av byggnaderna används dagligen och 75 procent dagligen eller veckovis. Det är alltså en fjärdedel som används mer sällan. När det sägs att en byggnad används dagligen ger det naturligtvis en begränsad kunskap om den egentliga användningen eftersom det inte säger något om hur många rum som används och om det finns delar av en byggnad som brukas mer sällan. När man ska se på lokalbehov behöver också detta vägas in.

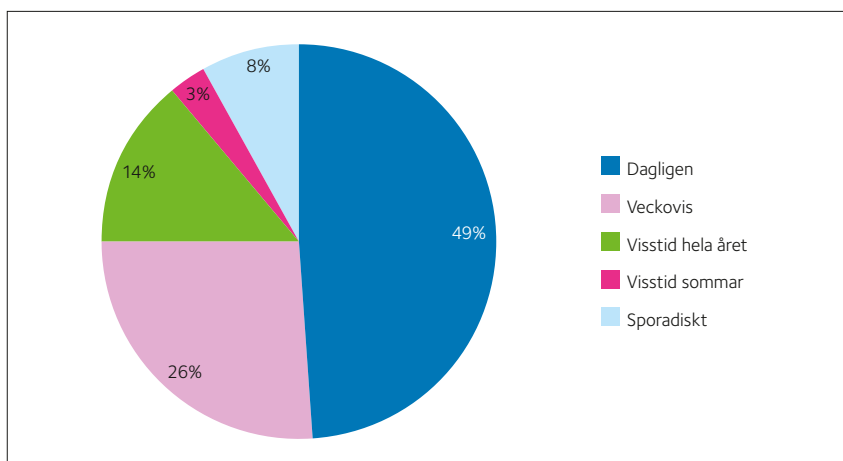


Diagram 15. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande andra byggnader än kyrkor.

Användningsfrekvensen skiljer sig i viss utsträckning mellan tätortsgrupperna. Detta framgår av *tabell 10*. De uthyrda byggnaderna och de byggnader för vilka det saknas uppgifter om användningsfrekvens har här inte tagits med i beräkningen. För att ge en mer översiktlig bild har de mest likartade tätortsgrupperna sammanförts till tre någorlunda jämnstora analysgrupper. I den grupp som består av församlingar i större städer och förorter bor 43 procent av kyrkans medlemmar och i de andra båda vardera 29 procent.

Inte oväntat visar det sig att användningsfrekvensen är högst i de mer tätbefolkade församlingarna och pastoraten med färre byggnader i relation till antalet medlemmar och med genomsnittligt större byggnadsarea för byggnaderna. Skillnaden kan dock inte sägas vara dramatisk. Eftersom det finns betydligt fler byggnader i de mindre tätbebyggda församlingarna och pastoraten finns det däremot stora skillnader i absoluta tal mellan hur många byggnader som till exempel används dagligen eller veckovis.

Tabell 10. Byggnaders användning i egen verksamhet i olika tätortsgrupper.

	Storstad, förort, större stad Andel medl. 43 %		Medelstor stad, större tätort Andel medl. 29 %		Mindre tätort, landsbygd, glesbygd Andel medl. 29 %	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Daglig användning	1 000	53 %	1 200	51 %	3 425	43 %
Veckovis	500	27 %	675	24 %	1 600	25 %
Visstid hela året	150	8 %	425	11 %	750	15 %
Visstid sommar	70	4 %	80	3 %	225	3 %
Sporadisk användning	100	5 %	240	6 %	375	8 %
Används inte	75	4 %	160	4 %	300	6 %

För att få en mer nyanserad bild av användningsfrekvensen behöver man också se vad som gäller för de olika byggnadstyperna. Då blir det fråga om relativt stora skillnader. I *diagram 16–22* redovisas användningsfrekvensen för de byggnadstyper som beräknas omfatta mer än 500 byggnader. Härtill visas i *diagram 23* användningsfrekvensen för alla övriga byggnader. Det gäller både de byggnader som i *diagram 12* är kategoriserade som ”övriga byggnader” och de byggnadstyper som omfattar mindre än 500 byggnader. Det finns, naturligt nog, ett samband mellan byggnadsarea och användningsfrekvens. Större byggnader används i regel mer frekvent än mindre. Undantag från detta utgör de relativt stora församlingshemmen och de något mindre ekonomibygnaderna.

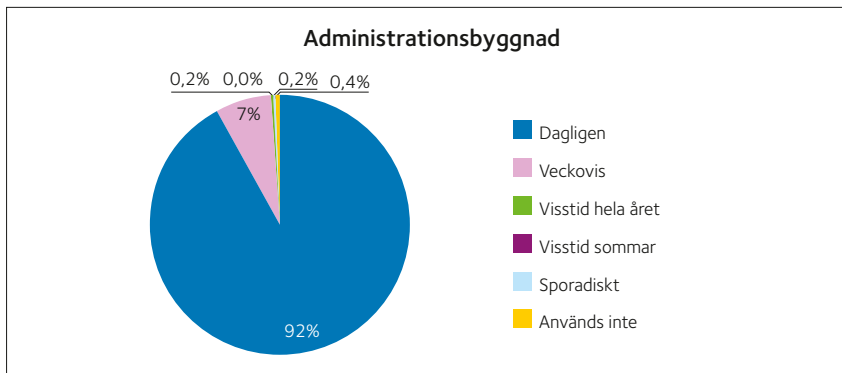


Diagram 16. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande administrationsbyggnader.

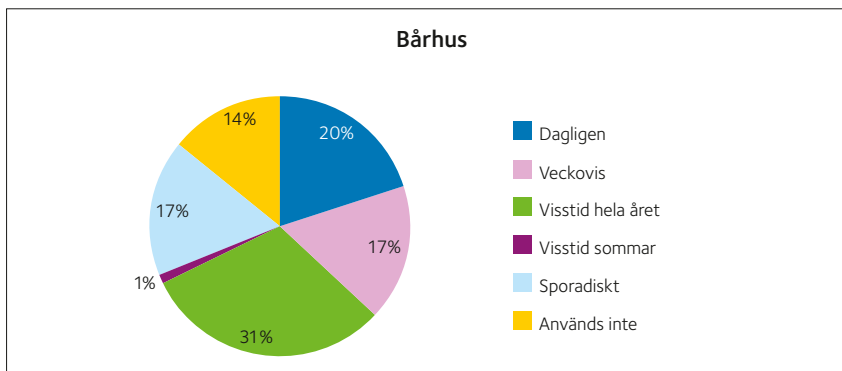


Diagram 17. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande bårhus.

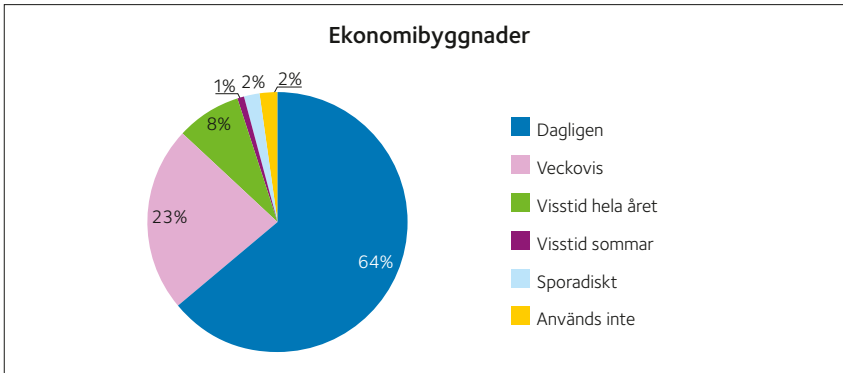


Diagram 18. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande ekonomibyggnader.

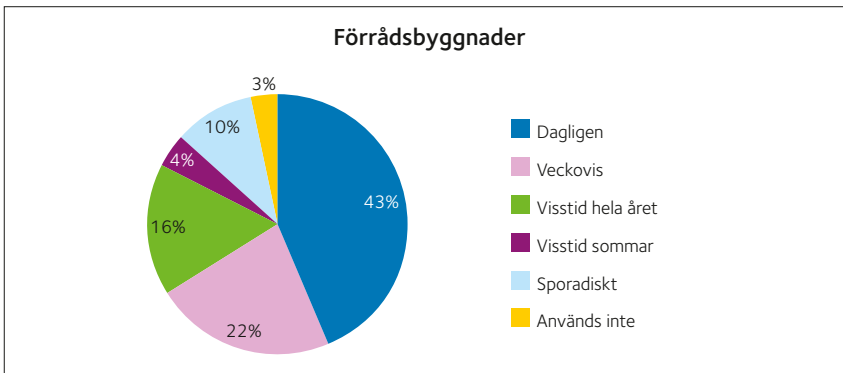


Diagram 19. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande förrådsbyggnader.

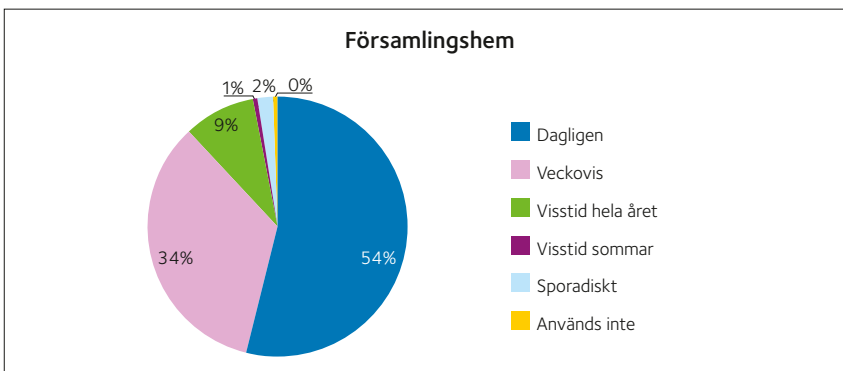


Diagram 20. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande församlingshem.

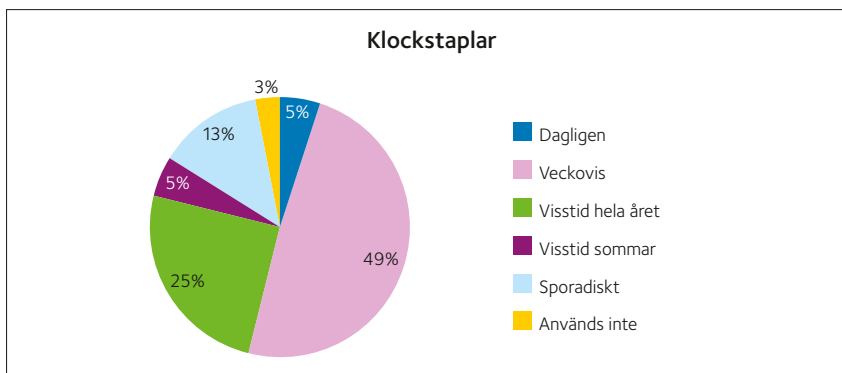


Diagram 21. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande klockstaplar.

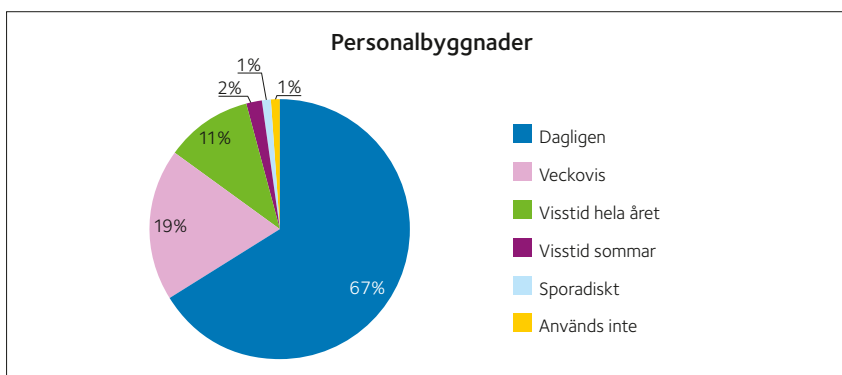


Diagram 22. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande personalbyggnader.

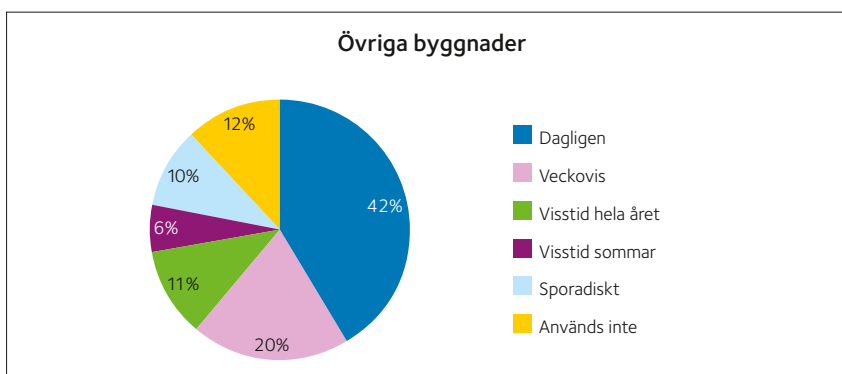


Diagram 23. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande övriga byggnader.

Skillnaderna mellan de olika stiftens och de olika tätortstyperna i hur många kyrkor och kapell det finns i relation till antalet medlemmar gör att användningsfrekvensen skiljer sig åt. Det totala antalet kyrkor och kapell som används dagligen eller veckovis uppgår till 2 360 stycken, vilket är 70 procent av det totala beståndet av kyrkor och kapell. Som framgår av *diagram 24* används cirka 50 procent varje vecka och ytterligare 20 procent används dagligen. De återstående 30 procenten används sporadiskt, visstid eller med okänd frekvens. Endast 23 kyrkor används inte, vilket utgör 0,7 procent av kyrkobeståndet.

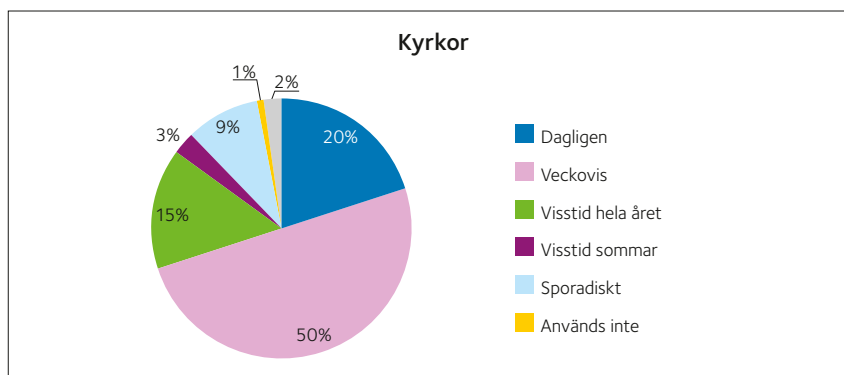


Diagram 24. Användningsfrekvens i egen verksamhet gällande kyrkor och kapell.

2.3.4 VISSA EKONOMISKA UPPGIFTER

De ekonomiska uppgifter avseende fastighetsförvaltning som redovisas i detta avsnitt är hämtade från den ekonomiska redovisningen för år 2012 om inget annat anges.

Bruttokostnaderna för församlingarnas och pastoratens drift och underhåll av fastigheterna (exklusive begravningsverksamheten) var drygt 3,7 miljarder kronor. Detta framgår av sammanställningen i *tabell 11*.

Tabell 11. Kostnader för fastighetsförvaltning 2012 (begravningsverksamheten är inte med).

Kostnadspost	Kostnad år 2012 (tkr)
Administration (övergripande fastighetshanteringsverksamhet)	425 000
Kyrkor och kapell samt kyrka och församlingslokaler i gemensam byggnad	2 025 000
Andra byggnader	1 275 000
Totalt	3 725 000

Ett noterbart förhållande är att kostnaderna för kyrkor och kapell är betydligt högre än för andra byggnader. Siffrorna i tabellens andra rad avser vis-

serligen även församlingslokaler i de fall det är fråga om en gemensam byggnad. Antalet kyrkor och kapell är ändå bara drygt en femtedel av det totala antalet byggnader.

Nettokostnaderna för fastighetsförvaltningen var 2 960 miljoner kronor. De intäktslag som särskilt gäller fastighetsförvaltningen är framförallt erhållna bidrag och hyresintäkter. Den viktigaste delen av de erhållna bidragen är den kyrkoantikvariska ersättningen (KAE). Denna beskrivs närmare i betänkandets avsnitt 5.1.6 och 5.2.2. År 2012 användes 434 miljoner kronor från den kyrkoantikvariska ersättningen, varav 84 procent till vårdåtgärder på kyrkobyggnader. För år 2013 var hyresintäkterna 190 miljoner kronor. Denna siffra gäller för år 2013 eftersom det är först från det året den finns med i den samlade ekonomiska redovisningen. Församlingarna får också, inom ramen för det kyrkliga utjämningsystemet, kyrkobyggnadsbidrag. Se vidare om detta i betänkandets kapitel 6 om ekonomisk utjämning. Där behandlas också den komponent i utjämningsystemet som utjämnar kostnaderna för underhåll av kyrkobyggnaderna. Liksom för all annan verksamhet, med undantag främst för begravningsverksamheten, är det kyrkoavgiften som utgör den huvudsakliga källan till fastighetsförvaltningens finansiering.

Som framgår av *diagram 25* har det skett en betydande ökning av fastighetskostnaderna under tioårsperioden 2002–2012. Den totala kostnaden för fastigheterna har stigit kontinuerligt under tidsperioden 2002 till 2010. Efter år 2010 har kostnaderna legat på en relativt jämn nivå, runt 3,7 miljarder kronor. De totala fastighetskostnaderna var år 2012 cirka 49 procent högre än tio år tidigare.

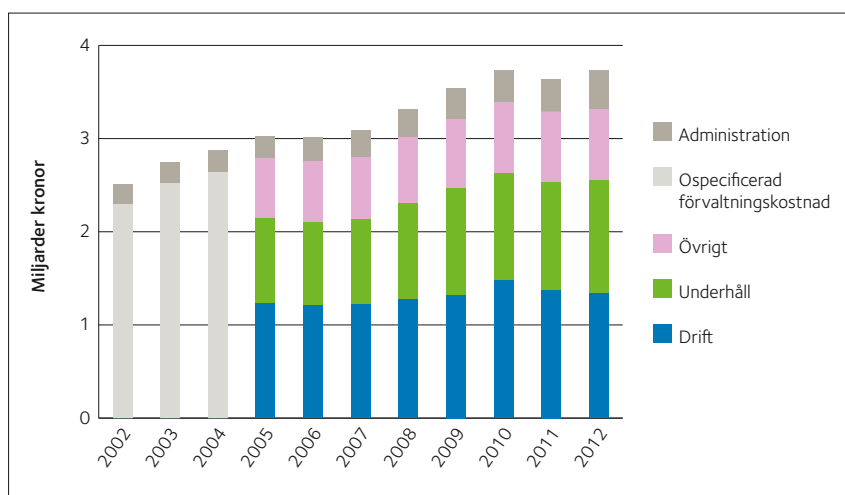


Diagram 25. Kostnadsutvecklingen för Svenska kyrkans samlade fastighetsförvaltning 2002–2012 (exkl. begravningsverksamheten).

Uppdelat på kyrkor och kapell samt övriga byggnader framgår det av *diagram 26* att den största kostnadsökningen under perioden har avsett kyrkor och kapell. Kostnaden för dessa har totalt ökat med 54 procent medan kostnaden för övriga byggnader har ökat med 30 procent under samma tidsperiod.

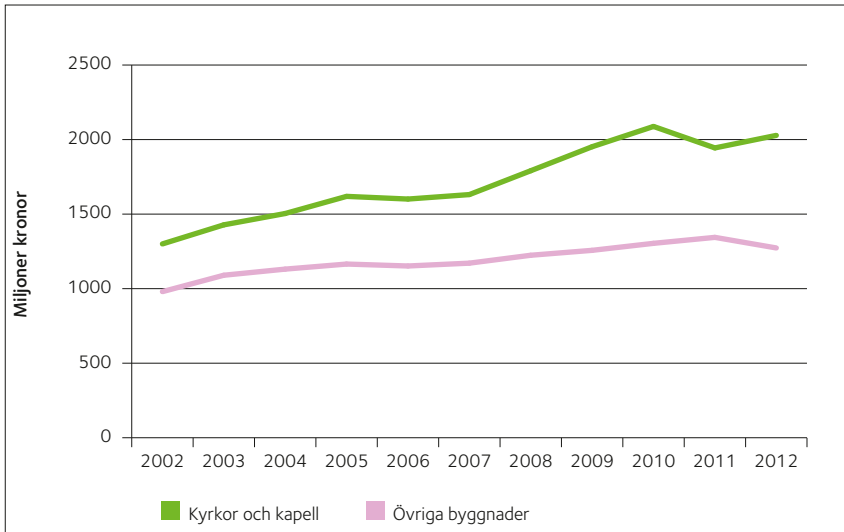


Diagram 26. Kostnadsutvecklingen 2002–2012 för kyrkor och kapell respektive övriga byggnader.

Ökningen av fastighetskostnader beror delvis på införandet av den kyrkoantikvariska ersättningen, som används för att ersätta kostnader i samband med vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen. En jämförelse för hur kostnaderna har utvecklats sedan 2003, året då KAE först erhöles, visar att den totala fastighetskostnadsökningen (exklusive begravningsverksamhet) var nästan 1 miljard kronor fram till år 2012 medan ökningen exklusive KAE var cirka 640 miljoner kronor (exklusive begravningsverksamhet).

Ser man på fastighetskostnaden per medlem tillkommer det förhållandet att antalet medlemmar har sjunkit från över 7,2 miljoner år 2002 till under 6,5 miljoner år 2012. *Diagram 27* visar hur fastighetskostnaderna per medlem som en effekt av detta har stigit sedan 2002, totalt med omkring 65 procent fram till 2012. Kostnaden per medlem har stigit varje år förutom 2011.

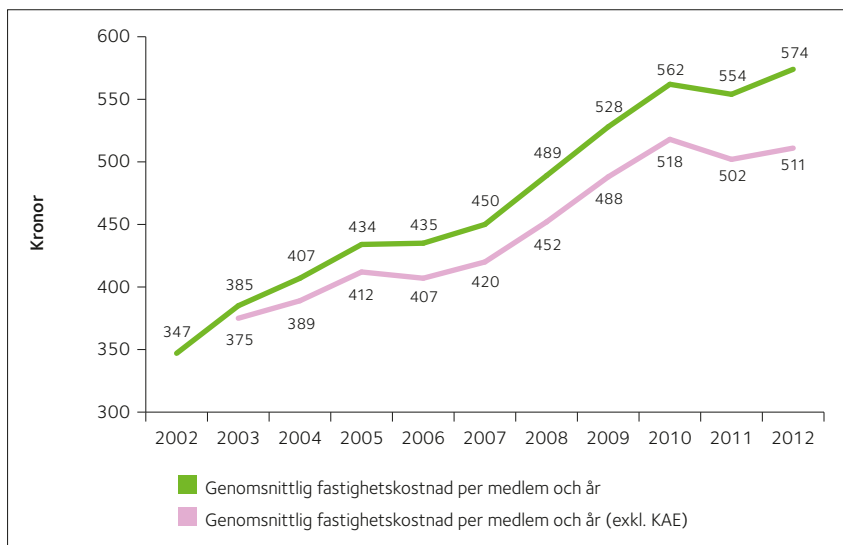


Diagram 27. Kostnad per medlem för fastighetsförvaltningen (exkl. begravningsverksamheten) 2002–2012 med respektive utan kyrkoantikvarisk ersättning (KAE).

Fastighetskostnaderna har utvecklats i olika grad för församlingar och pastorat utifrån vilket slags tätortsgrupp de tillhör. Detta framgår av *diagram 28*. Den största procentuella ökningen har skett i glesbygden och den minsta i storstäderna.

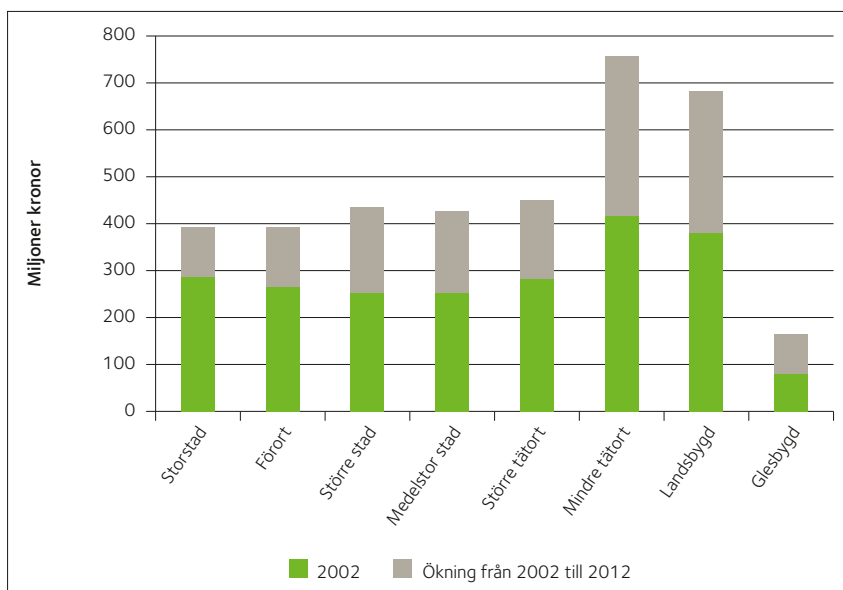


Diagram 28. Hur kostnadsökningen för fastighetsförvaltningen fördelar sig på olika tätortsgrupper.

I *diagram 29* görs en jämförelse av hur fastighetshandlingen har finansierats inom de olika tätortsgrupperna. I staplarna utgör kyrkoavgiften (det blå fältet) den klart största intäkten men det finns också vissa andra intäkter som inte är ändamålsbestämda för någon viss del av verksamheten hos församlingar och pastorat.

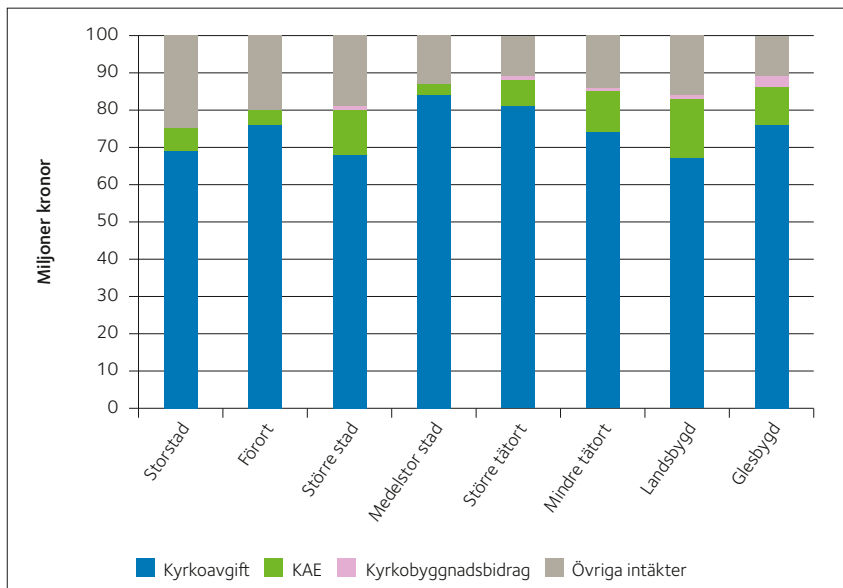


Diagram 29. Finansiering av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning i olika tätortsgrupper.

Störst andel kyrkoantikvarisk ersättning används av församlingar och pastorat på landsbygden medan störst andel övriga intäkter återfinns i storstäderna. Detta motsvarar när man ser till fördelningen på stiftsbasis att församlingar och pastorat i Visby stift har störst andel kyrkoantikvarisk ersättning medan man inom Stockholms stift har högst andel övriga intäkter, exempelvis hyresintäkter.

Den använda kyrkoantikvariska ersättningen uppgick till totalt 434 miljoner kronor för år 2012. Av detta anslag var cirka 411 miljoner avsatta för vårdåtgärder för kyrkobyggnader och övriga byggnader, vilket täcker cirka 34 procent av Svenska kyrkans totala underhållskostnader för kyrkor och kapell samt övriga byggnader (som uppgick till cirka 1,2 miljarder kronor år 2012). Samma kvot år 2003 var endast 8,4 procent. Se *diagram 30*.

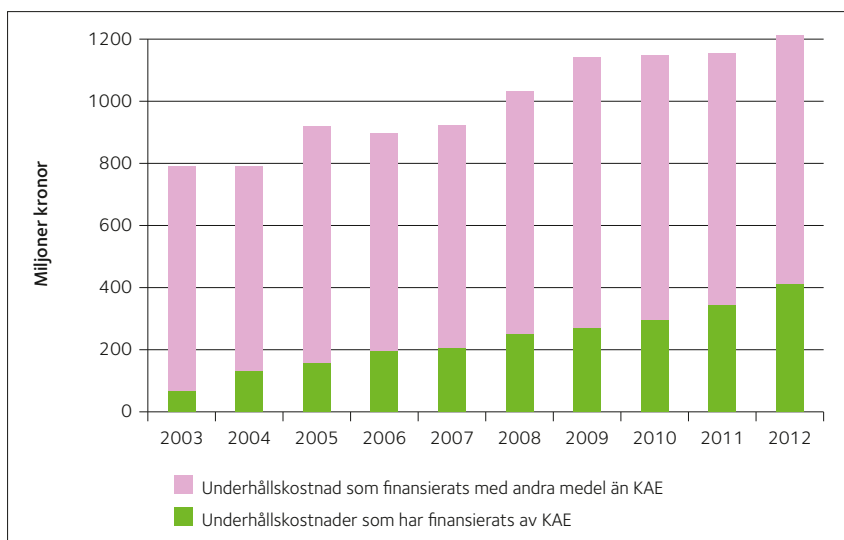


Diagram 30. Finansiering av fastighetsförvaltning med Svenska kyrkans medel respektive kyrkoantikvarisk ersättning (KAE).

En jämförelse mellan de olika stiftens visar, som framgår av *diagram 31*, att den kyrkoantikvariska ersättningen per kyrka och kapell var högst i Visby stift och lägst i Luleå stift. Ett skäl till detta bör vara skillnader i beståndet av kyrkobyggnader där de genomsnittligt äldsta finns i Visby stift.

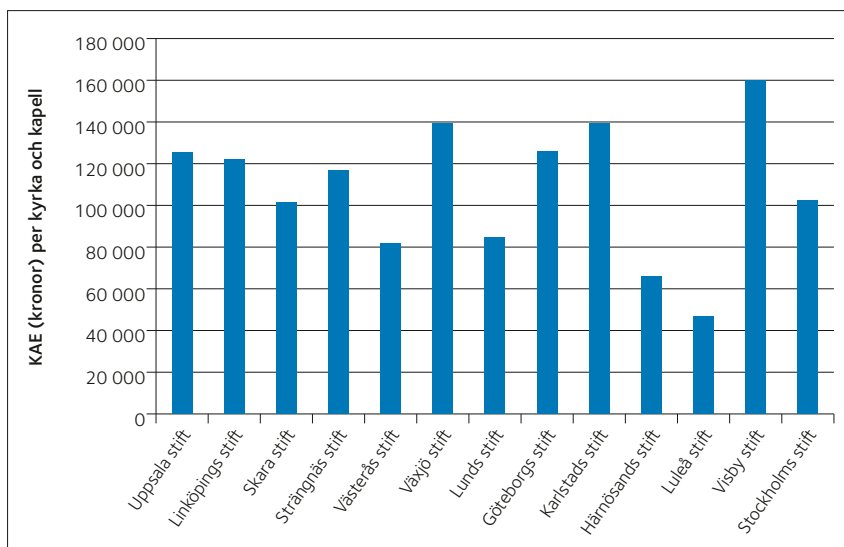


Diagram 31. Kyrkoantikvarisk ersättning (KAE) per kyrka eller kapell i stiftens.

Nivån på den kyrkoantikvariska ersättningen har ökat sedan millennieskiftet, vilket återspeglas i att ersättningen har kommit att finansiera en större del av underhållet.

2.4 Konsekvenser av sänkta drifts- och underhållsnivåer

2.4.1 BAKGRUND OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

Inom ramen för utredningsarbetet tillsattes hösten 2014 en arbetsgrupp för att göra en bedömning av hur kostnaderna för drift och underhåll av en kyrkobyggnad förändras när kyrkan inte längre används. Frågan hänger delvis samman med den problematik som finns kring övertaliga kyrkor och som närmare behandlas i avsnitt 5.3 nedan. Flertalet av dessa kyrkor är skyddade enligt kulturminneslagen och utgör en del av såväl det kyrkliga som det allmänna kulturarvet. Även om kyrkorna inte används i församlingens verksamhet krävs ett visst mått av drift och underhåll. Frågeställningen är emellertid relevant även beträffande kyrkor som endast används sporadiskt, till exempel under sommaren.

Ledande expertis inom området har medverkat i arbetsgruppen. Sekreterare har varit Rickard Isaksson som är kulturarvsanalytiker vid kyrkokansliet. Arbetsgruppens resultat redovisas i *bilaga 5*.

Arbetsgruppen har i sin undersökning försökt besvara följande frågor:

1. Vilka blir konsekvenserna för kyrkobyggnad och inventarier när man drar ned på drift och underhåll?
2. I vilken omfattning minskar förvaltningskostnaderna vid minskad användning av en kyrka?
3. Kan en kyrka hållas tillgänglig för allmänheten och användas för enstaka gudstjänster när drifts- och underhållsinsatserna har skurits ned till ett minimum?

Undersökningen har haft begränsad tid till sitt förfogande för frågor som för att behandlas uttömmande skulle ha krävt omfattande studier. Vad som här kan anges är relativa förhållanden mellan olika antagna förvaltningskostnader för drift, skötsel och underhåll. De kostnader som ingår i studien avser församlingsverksamheten; begravningsverksamheten ingår däremot inte. Studien är övergripande och bygger på generella antaganden om till exempel bruksvärden och kulturhistoriska värden. Antagandena bygger på känd kunskap och arbetsgruppens erfarenheter.

Två typkyrkor har legat till grund för de uppskattningar som har gjorts: en stenkyrka och en träkyrka. Stenkyrkan är en sen 1800-tals kyrka på landsbygden. Den har stenstomme och används idag för kyrkliga handlingar och en del gudstjänster, dock inte varje vecka. Kyrkan är nyrenoverad ut- och

invändigt avseende ytskikt och installationer. Träkyrkan är en träkyrka från sekelskiftet, belägen i en större tätort. Den har plankstomme och används idag som ”temakyrka” enligt matrisen nedan, främst under sommarhalvåret och då i stor utsträckning. Kyrkan är i gott tekniskt skick.

En matris har skapats i syfte att bland annat kategorisera olika användningsintensitet. I undersökningen har sedan kategorin ”veckovis användning” fungerat som som referens.

2.4.2 RESULTAT

Kostnaderna för drift och underhåll av en kyrkobyggnad är beroende av nyttjandet vilket sin tur bestämmer uppvärmningsstrategi och behov av klimatstyrning. Den möjliga besparingen ligger därför till stor del i energikostnaderna. En minskad användning innebär däremot inte några minskade kostnader för utvändigt underhåll eller driftövervakning. En kyrkas bruks- och kulturhistoriska värden kan påverkas negativt av minskad användning. Ändringar av drift- och underhållsstrategier måste därför ske planerat och kontrollerat.

Storleksordningen på kostnadsbesparingarna framgår av ett antal tabeller som redovisas i *bilaga 5*. Av tabellerna framgår att en halvering av kostnaden för kyrkobyggnader (inklusive kyrkotomter och inventarier) är möjlig om en kyrka inte används alls jämfört med veckovis användning.

En av studiens inledande frågor var hur en kyrkobyggnad och dess inventarier påverkas av neddragningar på drift och underhåll. Arbetsgruppen konstaterar att det krävs stor hänsyn för att tillvarata och säkra befintliga kulturhistoriska värden. Framför allt kan textilier och tenn fara direkt illa av en kallställning. Andra material såsom måleri på trä kräver en jämn relativ fuktighet på cirka 50 procent. Metaller får inte förvaras i alltför fuktiga utrymmen, rost kan uppkomma vid 60 procent relativ fuktighet. Kyrkliga textilier innehåller ofta trådar av metall.

Ett viktigt resultat av undersökningen är att kostnaden för att avfukta en kyrka är mycket begränsad. Att avstå från avfuktning ger endast en marginell ytterligare besparing. Kallställning utan tekniska åtgärder bedöms för övrigt inte alls som aktuell då risken för ökade kostnader på sikt är överhängande, även för kyrkor med mycket låga bruks- och kulturhistoriska värden. Det gäller framför allt ökad risk för röta och mögel, och även för insektsangrepp.

När en kyrka används mindre frekvent ökar risken för brand, stöld och skadegörelse. Studien har inte sett närmare på kostnader för alternativa förvaringslokaler för inventarier utan har endast konstaterat att detta medför stora tillkommande kostnader som måste sättas i relation till dagens kostnader och nyttan av att ha kvar föremålen i kyrkorna. Finns föremålen kvar kan till exempel gudstjänst firas och föremålen kan också tillgängliggöras för en bred allmänhet tillsammans med kyrkomiljöns övriga kulturvärden.

Här spelar överenskommelsen med staten om den kyrkoantikvariska ersättningen in som en viktig parameter.

Svaret på den andra frågan som ställdes inledningsvis, i vilken omfattning förvaltningskostnaderna sänks vid minskad användning, är alltså att de kan minskas till närmare hälften förutsatt att korrekta åtgärder vidtas. Ett eventuellt nyttjande kan begränsas till sommarhalvåret men även då kan det kännas kyligt i kyrkor med stomme av sten. Svaret på den sista frågan är alltså ja: det är möjligt, fast kanske inte helt komfortabelt, att använda en kyrka till kyrkliga handlingar även om underhållet skurits ned till ett minimum.

I undersökningen konstateras att kostnadsbesparingar bör ses utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det kan vara lätt att frestas till att göra kortsiktiga besparingar. Sannolikt kan man minska kostnaderna för både drift och underhåll ytterligare, men då ökar istället reparationskostnaderna och så småningom även de totala kostnaderna. Ett kontinuerligt underhåll är eftersträvanvärt, till exempel att skador lagas innan de förvärras.

2.5 Inverkan av framtida klimatförändringar

2.5.1 BAKGRUND

De förändringar i klimatet som bland annat är en följd av olika slags utsläpp får konsekvenser för olika slags byggnader. Vi har sett det som angeläget att få en bedömning av vilka konsekvenser som förväntade klimatförändringar kommer att få för kyrkobyggnader och deras inventarier. Vi har dessutom velat få en bedömning av vilken beredskap som bör finnas för att möta dessa konsekvenser. I syfte att få detta belyst har vi vänt oss till professor Tor Broström som är en ledande expert inom området. Tor Broström har tillsammans med doktoranden Gustaf Leijonhufvud genomfört undersökningen Kyrkobyggnader och klimatförändringar som redovisas i *bilaga 6*. Undersökningen avser förändringar i inneklimatet. Därtill kommer påverkan på kyrkornas tak, fasader med mera som dock inte redovisas här.

Syftet med undersökningen har varit att:

- identifiera och värdera framtida inneklimatrelaterade risker i kyrkobyggnader på grund av framtida klimatförändringar,
- undersöka hur informationen om framtida risker kan användas av förvaltare på stiftsnivå samt
- identifiera styrkor och svagheter i den befintliga fastighetsförvaltningen med avseende på klimatanpassning.

Undersökningen bygger på resultat från det europeiska projektet Climate for Culture (CfC) där framtida risker förknippade med klimatförändringar presenteras i form av riskkartor. I rapporten visas dels hur inneklimatrelaterade

risker i kyrkor kan komma att påverkas av klimatförändringar, dels hur riskinformationen från CfC kan användas som ett underlag för klimatanpassning. Som komplement till detta finns en intervjuundersökning med ett tjugotal personer inom Svenska kyrkan som arbetar med fastighetsförvaltning.

2.5.2 RESULTAT OCH SLUTSATSER

Resultaten från Climate for Culture visar att inneklimatet i uppvärmda kyrkor kommer att påverkas av klimatförändringarna. Det kommer generellt sett att bli varmare i kyrkorummen vilket leder till ett minskat uppvärmningsbehov för komfort. Den relativa fuktigheten kommer inte att påverkas lika mycket, trots ett fuktigare utomhusklimat. Av undersökningen framgår att risker för mögel och insektsangrepp ökar signifikant medan andra risker, till exempel för mekaniska skador på bemalat trä, inte ökar.

Beträffande Svenska kyrkans beredskap för att möta kommande klimatförändringar skriver författarna med den genomförda intervjuundersökningen som underlag:

Vilka styrkor och svagheter finns med den befintliga fastighetsförvaltningen i förhållande till klimatanpassning?

Det finns en god förståelse på central nivå för de utmaningar klimatförändringarna medför, och det finns en stor medvetenhet i kyrkans organisation, på alla nivåer, om energi- och klimatfrågor. Det finns också ett starkt lokalt engagemang för kyrkobyggnadernas förvaltning. Samtidigt råder en kunskapsbrist inom den egna organisationen när det gäller frågor kopplade till energi- och inneklimat i kyrkor. Det finns även organisatoriska problem som leder till bristfällig återkoppling och kunskapsöverföring. Författarna till rapporten bedömer att dessa frågor behöver utredas grundligare. Den intervjustudie som gjorts i samband med denna rapport pekar på en problematik men ger inte tillräckligt underlag för en utförlig analys.

Finns ett behov av att genomföra konkreta, förebyggande anpassningsåtgärder idag?

Klimatförändringar sker över ett långt tidsspann, och den ”fjärran framtid” som presenterats i denna rapport ligger långt bortom räckvidden för beslut om konkreta åtgärder idag. Samtidigt är hundra år ett litet tidsspann sett till många av kyrkornas hela livslängd. Intervjustudien har gett bilden av att det finns stora inneklimatrelaterade problem i kyrkorna idag, och det finns anledning att arbeta vidare med mer förebyggande åtgärder redan med utgångspunkt från dagens klimat. De risker vi ser med kommande klimatförändringar förstärker den bilden. Författarna till rapporten bedömer även att man vid långsiktiga insatser och investeringar, till exempel vid nyinstallation av uppvärmnings- eller avfuktningssystem, bör beakta kommande klimatförändringar vid dimensioneringen.

På grund av de långsamma processer som klimatförändringar utgör finns ett behov av långsiktiga uppföljningar. I rapporten sägs att man för att utvärdera påverkan av klimatförändringarna bör överväga att införa långsiktiga uppföljningar av effekter på inneklimat och skador i kyrkor. Man menar att just Svenska kyrkan har goda förutsättningar att kunna genomföra en sådan långsiktig uppföljning. Den kan göras på bred front med lokala insatser utan alltför stora kostnader.

3 Utgångspunkter för utredningens förslag

3.1 Teologiska utgångspunkter

3.1.1 IDENTITET OCH FÖRÄNDRING

Utredningen har tillsatts för att hantera viktiga aspekter av de förändringar som Svenska kyrkan står inför under de närmast kommande decennierna. Det bör redan från början konstateras att Svenska kyrkan kan möta olika förändringar med tillförsikt. Kyrkans uppdrag har inte förändrats. Det är detsamma som tidigare: att förkunna evangeliet och förvalta sakramenten, eller med kyrkoordningens formulering: att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Svenska kyrkan kan vila i förtröstan på Guds ledning när den söker delvis nya sätt att utföra uppdraget. Det viktiga är att kyrkan tar tillvara sina stora resurser för att på bästa sätt kunna verka i sin samtid. Förändring är inte något nytt för kyrkan som genom århundradena framgångsrikt har förmått anpassa sig till nya förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utvecklingen kan beskrivas på olika sätt och den är ingalunda entydig. Det är lika sant att fler inträder i Svenska kyrkan som att färre väljer att döpa sina barn. Genom att både bevara och förändra ger Svenska kyrkan möjligheter för framtida generationer att ta del av det som kyrkan har att erbjuda. För att möjliggöra detta behöver kyrkan hantera de utmaningar som finns också när det gäller Svenska kyrkans fastighetshantering och utjämningsystem.

Kyrkans organisation och ordningar kan och bör förändras i anslutning till olika samhälleliga förändringar. De ska dock alltid spegla evangeliets tanke om samhörighet, trots olikheter, och delat ansvarstagande för det gemensamma. Bilden av att alla är lemmar i samma kropp är också en bild av delar (församlingar, pastorat, stift) och helhet för Svenska kyrkan i stort.

Kostnaderna för förvaltningen av kyrkor och andra fastigheter tar allt större andel av kyrkoavgiften i anspråk. Detta aktualiserar behovet av effektivisering. Utjämningsystemet utsätts för stora påfrestningar bland annat till följd av omfattande demografiska förändringar som gjort och gör förutsättningarna för kyrkans församlingar alltmer olika, trots att uppdraget är detsamma överallt. Kyrkan måste kunna verka i hela landet trots att förutsättningarna är olika.

3.1.2 UTREDNINGENS GRUNDLÄGGANDE TEOLOGISKA UTMANINGAR

Utredningens teologiska utmaningar relaterar till de förändrade förutsättningar som identifieras i direktiven.

- Fastighetsförvaltningens kostnader ökar.
- Förutsättningarna för kyrkans församlingar blir alltmer olika.

När kostnaderna för kyrkans fastigheter ökar så minskar resurserna för hennes grundläggande uppdrag. Den starkaste av de faktorer som leder till ökade skillnader mellan församlingar är koncentrationen av befolkningen till olika tillväxtområden. Generellt sett får Svenska kyrkan en åldrande kyrkotillhörig befolkning utanför tillväxtregionerna. I regioner som präglas av tillväxt, främst Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna samt några universitetsstäder, minskar medlemsandelen samtidigt som kyrkoavgiftsunderlaget är jämförelsevis stort. Det finns också en skillnad mellan stad och land, som inte kan beskrivas på något entydigt sätt. En viktig utmaning handlar om hur kyrkan ska kunna behålla kontakten med människor som flyttar till storstäderna eller deras förorter. På landsbygden kan kyrkan fortfarande ofta spela en viktig roll för hela lokalsamhället trots att resurserna är knappa. Det har visat sig att det nuvarande utjämningsystemet inte förslår för att hantera denna delvis nya situation. Utredningens främsta teologiska utmaning är således *spänningen mellan den demografiska utvecklingen och Svenska kyrkans identitet som en rikstäckande öppen folkkyrka som riktar sig till alla*.

En annan viktig utmaning består i att fastighetsförvaltningens andel av kostnaderna ökar. Dessa ökade kostnader avser både kyrkor och övriga byggnader. Kostnaderna för byggnaderna måste ställas mot de resurser som behövs för att möta människor varhelst i landet de befinner sig. Å den ena sidan behöver frågan ställas om i hur stor utsträckning som Svenska kyrkan kan fullgöra sitt uppdrag med kyrkobyggnadernas hjälp. Å andra sidan: om Svenska kyrkan väljer att koncentrera det framtida församlingslivet till de mest livaktiga eller strategiskt placerade kyrkobyggnaderna, kan hon då rikta sig till alla?

Svenska kyrkan ser engagemang och ansvarstagande för klimatutvecklingen som en viktig del av trons liv. I *Ett biskopsbrev om klimatet* (2014) skriver biskoparna att ”den internationella solidariteten mellan människor och stater kommer att sättas på hårda prov” (sid. 7). Det handlar om rättvisa och solidaritet, men också om tillit till att Gud verkar också i denna kris. Svenska kyrkan har en uppgift att bidra till dess lösning, bland annat genom att ta sig an klimatutmaningens existentiella och andliga dimensioner (sid. 8). Kyrkan kan erbjuda ett församlingsliv där hopp och framtidstro får ett fäste och där frimodighet kan växa som i sin tur hjälper människor att våga förändring. Men Svenska kyrkan behöver också arbeta med sina egna miljö- och energiproblem på ett ansvarsfullt sätt.

Kravet på en effektivisering av fastighetsförvaltningen i Svenska kyrkan handlar därför inte endast om att minska de ekonomiska kostnaderna utan även om att minska belastningen på miljön genom att reducera uppvärmningsbehovet. Utredningen har kunnat konstatera att det i Svenska kyrkans församlingar finns många fastigheter som endast används i begränsad omfattning. Många lokaler skulle kunna utnyttjas effektivare vilket innebär att man skulle kunna minska det totala fastighetsbeståndet väsentligt. Energiförbruk-

ningen till följd av uppvärmning skulle då kunna minska. Att använda energi för att värma upp lokaler som inte används på ett effektivt sätt är inte förenligt med ett ansvarsfullt förhållningssätt gentemot skapelsen. Genom att minska lokalytorna och även genom att i vissa fall sänka temperaturen under vissa tider, eller genom att helt avstå från uppvärmning av vissa lokaler, kan energiförbrukningen reduceras. Sådant arbete har redan påbörjats på många håll men mycket återstår att göra. Det är naturligtvis viktigt att samtidigt vara uppmärksam så att inte andra oönskade konsekvenser, till exempel fukt och mögel, orsakar stora skador som blir dyra att åtgärda.

3.1.3 SVENSKA KYRKAN SOM ÖPPEN FOLKKYRKA

Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka har en centralt kristen motivering. ”Uppdraget är att överräcka evangelium i ord och handling till hela folket. Kyrkan har rum för alla, för den sökande och tvivlande likaväl som för den trosvisse; för den som hunnit kortare likaväl som för den som hunnit längre på trons väg” (Andra kyrkolagsutskottets betänkande 2KL 1995:1; se även inledningstexten till kyrkoordningens sjätte avdelning).

I lagen om Svenska kyrkan, 2 §, sägs att ”Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet”. Svenska kyrkans identitet återspeglas således i lagen om Svenska kyrkan.

Alla organisationer behöver anpassa sig till förändrade förutsättningar. Vissa sådana förändringar innebär utmaningar för identiteten och självbilden. Det kan vara en utmaning för Svenska kyrkan att lämna sin tidigare position som helt dominerande trossamfund i Sverige. Det är viktigt att vara medveten om att kyrkan oavsiktligt kan styras av ambitioner att försöka vidmakthålla en tidigare position och ha det förgångna som ideal också för framtiden. Därför är det viktigt att poängtera att den teologiska utmaningen som ska fokuseras är hur Svenska kyrkan, som ett av trossamfunden i Sverige, ska kunna bevara sin identitet i en situation då det sedan länge inte är en självklarhet att den som är svensk medborgare också är medlem i Svenska kyrkan.

Här inställer sig en viktig frågeställning: kan Svenska kyrkan göra anspråk på att vara en *folkkyrka* om en majoritet av folket inte längre tillhör den? Eller med andra ord: hur tänjbart är begreppet ”rikstäckande”? Konflikten är inte lika uppenbar när det gäller Svenska kyrkans öppenhet och att den riktar sig till alla, men sammantaget står kyrkan inför behov av nytänkande både när det gäller dess identitet och dess relevans.

3.1.4 SVENSKA KYRKANS TEOLOGISKA RÖTTER

”Svenska kyrkans uppdrag är att förkunna evangelium och förvalta sakramenten, så att människor kommer till tro och lever i tron, den kristna gemenskapen skapas och fördjupas, Guds rike utbredds och skapelsen återupprättas.” Detta citat ur inledningen till kyrkoordningens andra avdelning knyter

an till kyrkans centrala bekännelse­texter, däribland den Augs­burgska be­kän­nelsen som är sär­skilt ut­mär­kan­de för de lutherska kyrkorna. Till de viktiga teman som lyfts fram i denna be­kän­nelse hör rätt­färdig­görelsen genom tro, sambandet mellan Ordet och sakramenten samt definitionen av kyrkan.

I den Augs­burgska be­kän­nelse­ns artikel VII definieras kyrkan på följande sätt:

Vidare lära de, att en, helig kyrka skall äga bestånd till evärdelig tid. Men kyrkan är de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas.

Denna definition rymmer både en gemenskapsaspekt (de heligas samfund) och en funktionsaspekt (där evangeliet förkunnas och sakramenten förvaltas). Det är väsentligt att hålla samman dessa båda aspekter. I en folkkyrka kan man relatera till gemenskapsaspekten på olika sätt. Den synliga gemenskapen stärker inte bara samhörigheten mellan dem som deltar regelbundet i kyrkans verksamhet. Den synliggör också församlingen för dem som inte kommer till gudstjänst så ofta men som kan känna en tillhörighet av annat slag. Att vara folkkyrka handlar inte i första hand om antalet medlemmar, utan om en principiell öppenhet, både när det gäller medlemmarna och dem som i övrigt bor eller vistas i församlingen.

Öppenheten är en konsekvens av evangeliet, av vårt uppdrag att förkunna det goda budskapet om frälsning, befrielse, nåd och hopp i hela världen i enlighet med Jesu ord: ”Åt mig har getts all makt i himlen och på jorden. Gå därför ut och gör alla folk till lärjungar: döp dem i Faderns och Sonens och den heliga Andens namn och lär dem att hålla alla de bud jag har gett er. Och jag är med er alla dagar till tidens slut.” (Matteusevangeliet 28:18–20)

3.1.5 FÖRSAMLINGEN SOM EN ÖPPEN GEMENSKAP

Det kan finnas en spänning mellan Svenska kyrkans förståelse av sig själv som en folkkyrka med geografiskt bestämda församlingar, och församlingen som en gemenskap. I Svenska kyrkan är den territoriella församlingen inte en på personliga preferenser bildad gemenskap. Det finns emellertid anledning att idag fråga sig hur långt det kan vara mellan princip och verklighet. I städer där det finns flera kyrkor har människor möjlighet att välja sin gudstjänstgemenskap efter personliga önskemål; det kan gälla en speciell andlig tradition, möjligheten att fira gudstjänst med barn eller något annat. Ibland har den kristna gemenskapens betydelse varit undervärderad i Svenska kyrkan. Kyrkoordningen framhåller dock att den kristna gemenskapen ska ”skapas och fördjupas” och att gemenskapen således är något viktigt som ska värnas och utvecklas.

I antologin *Folkkyrka nu? Samtal om utmaningar och möjligheter*, utgiven av Svenska kyrkan 2012, använder Jerker Alsterlund tankefiguren *Gemeinschaft* (grundad på personliga relationer) och *Gesellschaft* (insti-

tution som samlar dem som i första hand menar att verksamheten fullgör viktiga uppgifter) som en fixeringsbild. Svenska kyrkan är i så fall både det ena och det andra, beroende på från vilket håll man väljer att titta. Svenska kyrkan vill bygga relationer samtidigt som den värnar om att det ska vara möjligt att tillhöra kyrkan med en lösare koppling, lite som ett stödmedlemskap. Till folkkyrkans öppna karaktär hör att den inte gör skillnad mellan mer och mindre troende medlemmar. Här finns historiskt sett en viktig skillnad mellan Svenska kyrkan och de frikyrkor som – när de grundades – ville samla de ”verkligt troende” och till exempel eftersträvade ”rena” nattvardsgångar. Numera har emellertid även flertalet frikyrkor en betydligt mera öppen karaktär än tidigare.

Öppenheten är nödvändig för att kyrkan ska kunna uppfylla sitt missionsuppdrag att nå fram till så många som möjligt med evangelium och omsätta det i handling utan att sätta gränser för vilka den riktar sig till.

En annan aspekt av begreppet ”folkkyrka” kommer till uttryck när Svenska kyrkan får en särskild roll i samband med nationella händelser av stor vikt. Det gäller inte minst vid stora katastrofer. Svenska kyrkan har här – och förväntas ha – en viktig samlande funktion. Exempel på detta kunde ses i samband med Estonias förlisning och vid tsunamikatastrofen i Sydostasien. I sådana sammanhang anordnar Svenska kyrkan gudstjänster lokalt och nationellt och ställer även upp med resurser i form av själavård och diakoni. Svenska kyrkan är i dessa situationer en viktig samlande resurs såväl lokalt som nationellt. Den finländske teologen Björn Vikström skriver i sin bok *Folkkyrka i en postmodern tid* (2008):

I vardagen upplevs det inte normalt att Svenska kyrkan ska inta en synlig roll i det offentliga livet, men då någonting inträffar som omkullkastar och ifrågasätter vardagstryggheten finns det förväntningar om att folkkyrkan i kraft av sin ställning som dominerande religiös institution skall agera som en samlande och stödjande kraft. (sid. 46)

Det måste dock återigen framhållas att föreställningen om Svenska kyrkan som ett slags nationalkyrka som omfattar och gör anspråk på att företräda ”hela folket” varken kan eller bör upprätthållas i det nutida pluralistiska samhället.

3.1.6 FOLKKYRKAN SOM UTTRYCK FÖR HUR GUD HANDLAR MED ALLA

Folkkyrkebegreppet introducerades som ett alternativ till en statskyrka som styrdes av regenten. Historiskt sett har det sin bakgrund i Danmark där det går tillbaka på det danska enväldets fall under revolutionsåret 1848. Även om folkkyrkebegreppet senare har kommit att tolkas som ett uttryck för att alla i hela folket är, eller åtminstone borde vara, evangelisk-lutherska kristna, så har begreppet redan från början förknippats med olika innebörder. För Einar Billing var det centrala att Ordet förkunnas för hela folket. Billings motto var

”Syndernas förlåtelse till Sveriges folk”. Det är väl värt att notera att Billing samtidigt var en av de biskopar som kämpade för religionsfrihet i Sverige, innan det hade mognat till politiska beslut om fritt utträde ur Svenska kyrkan. Bengt Kristensson Uggla sammanfattar detta i *Folkkyrka nu?*:

Folkkyrkans mest utmärkande yttre drag, som kommer till uttryck i sådana praktiker som att man döper barn inom en församling som tillskrivs geografiska gränser, betyder inte att man menar att alla inom detta område (medvetet) söker Gud – men väl att Gud söker, och inte upphör att söka, var och en (sid. 31).

På samma sätt som när det gäller Svenska kyrkans dopsyn är det centrala att Guds handlande kommer först. Idén om en rikstäckande kyrka är ett uttryck för att Gud söker var och en. Detta står i kontrast mot en uppfattning som, förenklat uttryckt, innebär att församlingstillhörigheten vilar på personliga beslut av individer som söker sig till varandra för att tillsammans söka Gud. Skillnaden är principiell; i praktiken rymmer båda uppfattningarna såväl en tilltro till Gud som ett värnande om församlingssamfundet.

Idag står den konkreta tillhörigheten till församlingssamfundet inför en utmaning i och med att den geografiska rörligheten är större än tidigare. Detta har ökat behovet av levande församlingssamfund som kan ta emot nyinflyttade och erbjuda dem ett fungerande sammanhang. Det är ett faktum att man inte alltid upplever delaktighet i den församling där man bor.

3.1.7 FOLKKYRKAN, DEMOKRATIN OCH DELAKTIGHETEN

Nära kopplat till att Svenska kyrkan är en folkkyrka är också att kyrkan har en demokratisk organisation som fungerar i samspel med kyrkans ämbete. Historiskt sett kan man här notera en fruktbar växelverkan mellan kyrkan och samhället i övrigt. Vårt demokratiska samhällsskick har till stor del sina rötter i det lokala självstyret som redan på medeltiden utövades av sockenstämman. Efterhand har sedan samhällets demokratiska utveckling kommit att påverka hur kyrkan organiseras och styrs. Den demokratiskt uppbyggda organisationen engagerar ett stort antal förtroendevalda medarbetare. Detta är en mycket viktig resurs för att skapa former för kyrkans verksamhet när förutsättningarna i samhället förändras.

Björn Vikström skriver:

... folkkyrkan kännetecknas av en dubbel lojalitet; å ena sidan mot sin egen bekenntnadstradition och identitet som kristet trossamfund, å andra sidan mot de människor som bor på det geografiska område där lokalförsamlingarna verkar. Den här dubbla lojaliteten leder oundvikligen till spänningar och kompromisser, men ställer samtidigt folkkyrkan inför dess utmanande tolkningsuppgift. En folkkyrka värd namnet bör vara beredd att kontinuerligt upprätthålla en konstruktiv växelverkan mellan den egna kyrkliga traditionen och den rådande folkliga religiositeten, och den här tolkningsuppgiften blir speciellt svår och utmanande för en folkkyrka som vill bevara sin trovärdighet i en postmodern tid (*Folkkyrka i en postmodern tid*, sid. 14).

Till det aktuella sammanhanget hör även det gemensamma ansvaret för att olika uppgifter i församlingen blir utförda. Idag har ansvaret för många uppgifter kommit att föras över på kyrkans anställda. Det är inte endast av ekonomiska skäl som Svenska kyrkan behöver engagera ideella medarbetare i större utsträckning. Ett sådant engagemang leder även till att delaktigheten ökar och gemenskapen främjas. En sådan utveckling kan ses som ett uttryck för den bibliska bilden av att de som tillhör kyrkan tillsammans är lemmar i Kristi kropp med olika förutsättningar och olika gåvor som kan bidra till kyrkans liv och till att fullgöra kyrkans uppgift att vara till för världens skull.

3.1.8 FOLKKYRKAN TOLKAD IDAG

Vad vill Svenska kyrkan vara och på vilka olika sätt kan kyrkan uttrycka och gestalta sin identitet? Vad karakteriserar den kristna gemenskap som vi vill ska skapas och fördjupas i församlingarna? Hur ska folkkyrkan kunna bevara sin identitet när förutsättningarna förändrats? Det finns flera alternativa modeller för att tolka folkkyrkokotankens innebörd. Dessa behöver inte utsluta varandra.

- Svenska kyrkan som nådemedelsinstitution
- Svenska kyrkan som uttolkare av Guds skaparverk
- Svenska kyrkan som nådemedelsgemenskap
- Svenska kyrkan som kontrastgemenskap
- Svenska kyrkan som välfärdsaktör
- Svenska kyrkan som en gemenskap av tilltalade deltagare

Av de olika modellerna hör de två första till vårt historiska arv medan de fyra senare har utvecklats under senare tid och nutid. Alla är öppna för nytolkningar för att kunna vara relevanta i vår tid.

Förståelsen av folkkyrkan som en *nådemedelsinstitution* återfinns i arvet efter Einar Billing. Denna tolkning utgår från kyrkans specifika uppdrag att förmedla nåden till alla. Folkkyrkan uppfattas som ett slags garant för att detta sker. Kyrkan omfattar inte med nödvändighet alla men har ett uppdrag till alla. Denna modell kan av många uppfattas som främmande i ett samhälle som bejakar mångfald på alla livets områden.

Kyrkan som *uttolkare av Guds skaparverk* innebär att kyrkan kan ge en tolkning av det liv de flesta lever och bygger på att människor kan känna igen sig i en sådan tolkning. Gud ger sig till känna på många olika sätt, inte bara genom kyrkan. Det vardagliga arbetet – både lönearbete och andra uppgifter som exempelvis att ta hand om hem och barn – är ett svar på Guds kallelse, ja, en gudstjänst. Dessa tolkningar kan vi använda också idag för att uttrycka Svenska kyrkans karaktär av ett öppet trossamfund. Vi har fortfarande ett erbjudande till alla människor, även i en situation när kyrkomedlemmarna inte längre är en tydlig majoritet av befolkningen.

Att tala om Svenska kyrkan som *nådemedelsgemenskap* är ett nutida alternativ till att tala i termer av nådemedelsinstitution. Förståelsen av folkkyrkan som nådemedelsgemenskap knyts till gudstjänstfirandet i kyrkan, men det betonas att gudstjänsten – eller tjänst åt Gud – utförs också i vardagen. Denna modell innebär inte att Svenska kyrkan tar på sig ett universellt uppdrag, men den begränsar heller inte kyrkans område till det som rymms inom kyrkans egna murar.

En annan tolkning är att kyrkan bör vara en *profetisk kontrastgemenskap* med sitt centrum i gudstjänsten. Kyrkan har ett ärende till världen, men kan inte identifiera sig med världen. Kyrkan tolkas här som en ”försonad konfliktfylld gemenskap där gudstjänsten utgör ett tydligt centrum, en alternativ värdegemenskap som utmanar samhället”. Avståndet mellan kyrkan och det omgivande samhället är mer betonat.

I en modell av folkkyrkotanken ses kyrkan som *välståndsaktör*. Det är en tjänsteorienterad kyrka som vänder sig till var och en som behöver den. Kyrkan är individorienterad och har den enskildas religiösa behov och efterfrågan i fokus. Den är öppen och den vänder sig till alla men riskerar samtidigt att bli summan av individernas behov snarare än något eget.

Folkkyrkan kan vidare tolkas som en gemenskap av *tilltalade deltagare*. Denna tolkning innebär att kyrkan är programmatiskt öppen och välkomnande, lyhörd och gästfri mot alla. Kyrkans uppgift kan – med utgångspunkt i mässfirandet – beskrivas som att hålla ett kritiskt minne levande och i detta vara en tolkande gemenskap som frigörs till handling.

Det är viktigt att framhålla att de olika tolkningarna av folkkyrkobegreppet inte behöver utesluta varandra utan kan uppfattas som komplementära. Vissa av uttrycken kan kännas främmande i vår tid. Det gäller inte minst ordet ”nådemedelsinstitution”. Det är emellertid viktigt att konstatera att även om uttrycket är gammaldags så betecknar det ett innehåll som i hög grad är aktuellt även i vår tid och som är grundläggande för Svenska kyrkans identitet som evangelisk-lutherskt trossamfund.

3.1.9 SOCIOLOGISKT ELLER TEOLOGISKT BESTÄMD FOLKKYRKA?

Svenska kyrkans självförståelse som en öppen folkkyrka som *riktar sig till alla* står inför särskilda utmaningar som har med tilltalet att göra i en tid då de individuella valen och perspektiven betonas. Björn Vikström lyfter fram frågan om huruvida kyrkans karaktär av folkkyrka kan upprätthållas när nationalstatens roll och speciella särdrag försvagas. Han menar att människors behov av att få känna sig delaktiga i en historisk tradition ändå kan innebära att folkkyrkan har en fortsatt funktion att fylla.

En annan fråga är på vilket sätt Svenska kyrkan kan uttrycka sin identitet som folkkyrka när folkrörelserna i övrigt för en tynande tillvaro. Folkkyrkans arkitekter och teologer hade olika syn på kyrkans roll i relation till folkrörelserna. Man kunde uppfatta dem som konkurrenter, se folkrörelse-

begreppet som kyrkans (nya) grundval eller mena att kyrkan själv var en folkrörelse.

Anders Bäckström, Ninna Edgards Beckman och Per Pettersson uppmärksammade inom ramen för forskningsprojektet Från statskyrka till fri folkkyrka en förskjutning ”från religionen som en övergripande meningsfär, via religionen som en specialiserad samhällssektor till en personlig och kulturell resurs”. I forskningsöversikten *Folkkyrkotanken. Innehåll och utmaningar*, utgiven av Svenska kyrkan 2012, citeras projektets slutrapport:

Kunskapsspecialiseringen leder till frågor kring vilket specifikt bidrag kyrkan kan ge individ och samhälle och hur man kan formulera anspråk på helhetstolkning av livsmening utan en tidigare tolkningsauktoritet (sid. 26).

Om kyrkan ska göra anspråk på att ha ett ärende till alla och dessutom erbjuda en helhetstolkning så måste detta ske i vissheten om att ett sådant erbjudande inte kommer att tas emot av alla. Det måste också finnas en öppenhet för andra helhetstolkningar och ett bejakande av individens behov av egna tolkningar av det gemensamma.

Man brukar skilja mellan ett sociologiskt och ett teologiskt folkkyrkobegrepp. Det sociologiska begreppet innebär att kyrkan omfattar en majoritet av befolkningen. För ett teologiskt folkkyrkobegrepp behöver detta inte vara ett krav. Det avgörande är i stället att kyrkan har som målsättning att i sitt tilltal vända sig till alla och vara öppen för alla. Att Svenska kyrkan är en folkkyrka är inte beroende av att den har en stor andel av befolkningen som medlemmar. Begreppet ”folkkyrka” uttrycker att kyrkan är öppen för alla utan att ställa några särskilda krav. Till detta sammanhang hör också en grundläggande förståelse av att kyrkan i grund och botten är till för världens skull.

3.1.10 SVENSKA KYRKAN SOM RIKSTÄCKANDE

Kyrkan i Sverige har ända sedan den tid då den var en romersk-katolsk kyrkoprovinns haft ett geografiskt ansvarsområde omfattande hela landet. Det är således i överensstämmelse med kyrkans självförståelse att den enligt lagen om Svenska kyrkan ska bedriva en rikstäckande verksamhet. En fråga som dock måste ställas är hur kravet på att vara rikstäckande ska konkretiseras då många människor har flyttat från glesbygd, landsbygd och mindre orter till storstadsregionerna eller andra tillväxtcentra.

Befolkningen och därmed också antalet medlemmar i Svenska kyrkan minskar drastiskt i stora delar av landet. Sedan församlingsstrukturen först formades under medeltiden har det skett stora befolkningsförändringar i olika riktningar. Under 1800-talet ökade antalet invånare i många församlingar på landsbygden vilket resulterade i att många gamla kyrkor blev alltför små för att kunna rymma dem som skulle samlas till gudstjänst. Ett stort antal kyrkor revs och större kyrkor med plats för fler byggdes i deras ställe.

Andra kyrkor utvidgades genom att byggas om så att de kunde rymma fler människor. Efter en tid följdes emellertid denna utveckling av en mycket omfattande utflyttning till städerna till följd av industrialiseringen och den därtill hörande mekaniseringen av jordbruket. Landsbygdens befolkning kom härigenom att minska kraftigt. Ett problem för Svenska kyrkans vidkommande var att församlingsstrukturen förändrades mycket långsamt och att de församlingar dit människor flyttade stod illa rustade när det gällde att möta de nya församlingsbornas andliga behov.

Också i vår egen tid sker liknande stora förändringar, som måste få konsekvenser för Svenska kyrkans verksamhet. När människor flyttar till storstäder och andra tillväxtcentra måste Svenska kyrkans verksamhet förstärkas på dessa platser. Många medlemmar förlorar kontakten med kyrkan när de flyttar. Åtskilliga väljer också att gå ur Svenska kyrkan i detta sammanhang. Kyrkan måste sträva efter att nå dem som flyttat i deras nya miljö vilket också kan innebära omprövningar av olika verksamhetsformer. Efter hand som arbetslivet blir allt mer centralt i många människors liv kan det till exempel finnas anledning att överväga om kyrkans verksamhet i så stor utsträckning som nu är fallet ska vara relaterad till familj och fritid. Ett intressant initiativ för att bryta detta mönster var när Stockholms domkyrkoförsamling anordnade psalmsång på centralstationen i december 2014. En annan samhällsförändring som Svenska kyrkan behöver ta hänsyn till i sin verksamhet är den stora ökning av antalet ensamhushåll som har ägt rum under senare decennier.

Att vara rikstäckande kan inte reduceras till det faktum att hela landets yta är indelad i olika församlingar. De människor som bor inom församlingarnas gränser måste också ha tillgång till kyrkans verksamhet. Den tillgängligheten har emellertid inte endast med avståndet i rummet att göra. Det finns andra former av distans än den geografiska som får till konsekvens att många människor inte har tillgång till kyrkan. Bland annat kan det ha att göra med socioekonomiska faktorer. Många människor känner sig till exempel inte hemma i det sammanhang av välanpassad medelklass som är typiskt för många kyrkliga sammanhang. För andra kan en språklig barriär innebära problem. Andra hinder kan ha att göra med olika slags funktionsnedsättningar.

Det har alltid funnits människor som har bott på ställen där det varit långt till församlingskyrkan. En påminnelse om detta är de kyrkstäder som finns på vissa håll. Dessa byggdes intill kyrkan i församlingar där det fanns gårdar som låg så långt från församlingskyrkan att det krävdes övernattnings för att man skulle kunna delta i en gudstjänst. I kyrkstäderna kunde de olika hushållen övernatta vid kyrkobesök, som av naturliga skäl inte blev så många under ett år.

En sådan historisk tillbakablick gör det tydligt att de geografiska avstånden måste relateras till vilka kommunikationsmöjligheter som står till buds.

När kyrkstäderna byggdes tog man sig fram med häst och vagn. Numera når de allra flesta – även i glesbebyggda områden – en eller flera kyrkor inom någon halvtimmes resa med bil. Det är naturligtvis svårare om man inte har tillgång till bil. Även om man i vår tid inte firar gudstjänst i varje kyrka med samma frekvens som tidigare så är det mycket få som inte inom rimlig tid kan nå fram till en kyrka där det firas gudstjänst.

Samtidigt är det viktigt att notera att tillgången till olika slags transportmedel varierar. Barn och unga är ofta beroende av en fungerande kollektivtrafik för att självständigt kunna delta i församlingens verksamhet. Ett annat problem i detta sammanhang är att det på många håll finns ett motstånd mot att delta i gudstjänster i andra kyrkor än den egna församlingskyrkan. Man kan därför förlora ett antal gudstjänstdeltagare om gudstjänstlivet koncentreras till en av kyrkorna i en församling eller ett pastorat. Detta är en utmaning som behöver bearbetas.

I begreppet ”rikstäckande” ligger också att människor var de än bor i landet ska ha tillgång till de kyrkliga handlingarna dop, konfirmation, vigsel och begravning samt även till själavård, diakoni och undervisning. Det är församlingarnas ansvar att organisera sin verksamhet så att detta fungerar på ett tillfredsställande sätt utifrån de förutsättningar som råder i det aktuella sammanhanget. Detta förutsätter emellertid att det finns tillräckligt med resurser. För vissa tjänster kan det handla om att ta hjälp av ny teknik.

Till den nya tekniken och de moderna kommunikationerna hör även de elektroniska medierna. Genom dessa kan de allra flesta människor nå oavsett var de bor. Här finns ännu en reservation när det gäller den äldsta befolkningen. Med tiden kommer dock även denna kategori att vara mer van vid elektroniska medier jämfört med vad den äldsta generationen nu är. Kyrkan har möjlighet att vända sig till människor med gudstjänster och viss annan verksamhet via nätet. Man får dock inte glömma bort att gles befolkade områden ofta har problem med tillgång till nättjänster. Nätet är en viktig kanal även till många människor som visserligen bor nära sin kyrka men som av olika skäl ändå kan ha svårt att ta sig dit till följd av olika slags funktionshinder. Att sända gudstjänster via nätet kan bli särskilt relevant om radion och televisionen skulle begränsa sitt utbud av kyrkliga gudstjänster och andakter.

Det kommer att bli en viktig uppgift framöver att hitta nya former för kyrklig verksamhet på platser där det inte längre bor så många människor. Här finns erfarenheter från utlandskyrkans verksamhet som kan vara vägledande. Utlandskyrkan har som målsättning att följa människor där de är. Detta kan till exempel innebära att man inrättar ”verksamhetsplatser” på orter där det finns svenskar, men inte tillräckligt många för att det ska finnas underlag för en egen församling, eller där det av andra skäl inte är möjligt att bilda en församling. En verksamhetsplats får besök av en präst vid vissa tillfällen under året för gudstjänst, själavård och kyrkliga handlingar. Det

finns också omfattande erfarenheter av nya former för kyrkans verksamhet i de stift som har mycket glesbygd, till exempel Härnösands stift.

Där det är möjligt kan samverkan ske med andra kyrkor och samfund. Sådan samverkan förekommer redan på vissa håll, men den kan behöva utvecklas ytterligare. I vilken utsträckning är detta möjligt? I hur stor omfattning finns andra samfund kvar i glesbygden? Vilken verksamhet lämpar sig för sådan ekumenisk samverkan? En kartläggning av existerande samverkan skulle kunna vara till stor hjälp. Det kan till exempel nämnas att det på vissa håll anordnas bygudstjänster där kristna från olika samfund på en liten ort samlas.

3.1.1.11 THEOLOGISKA ASPEKTER PÅ KYRKUBYGGNADERNA

I utredningens direktiv heter det att kyrkobyggnaderna är en integrerad del av trons liv och att de ofta utgör länken till medlemmarnas upplevelse av samhörighet med kyrkan. Detta är ett uttryck för att tron till viss del är platsbunden och att teologin behöver vara lokalt förankrad, eller med ett annat ord: den behöver vara kontextuell.

Kyrkorna är avskilda, invigda rum som tjänar till att vara en mötesplats mellan människor och Gud. Kyrkobyggnaden är ett heligt rum för tron samtidigt som den också på olika sätt utgör ett socialt rum. Församlingskyrkan är ett centrum för församlingens gemenskap och kan dessutom i många sammanhang fungera som en samlingsplats för dem som bor i församlingen, oavsett kyrkotillhörighet. Forskning visar att många städer tenderar att bli alltmer segregerade. Beroende bland annat på hur Svenska kyrkan använder sig av sina kyrkobyggnader kan kyrkan bidra till att antingen förstärka eller motverka denna segregation.

Som tidigare har framhållits så hör det till kyrkans karaktär att den utgör en gemenskap. Känslan av att tillhöra denna gemenskap är olika stark för olika människor. Den kristna gemenskapen har sitt centrum i gudstjänsten och kyrkobyggnaden är viktig i detta sammanhang. Det är här man samlas till gudstjänst. Den känsla av gemenskap som kyrkobyggnaden kan förmedla delas även av många som inte är flitiga gudstjänstdeltagare. Kyrkobyggnaden är ett uttryck för en gemenskap som varar över tiden och som även inkluderar tidigare och kommande generationer. Kyrkorummen är dessutom speciella genom att de förmedlar en erfarenhet av att alla här är jämställda genom gemenskapen med Kristus. Kyrkorummet kan således bli en plats där olika statusmarkörer kan relativiseras.

Kyrkobyggnaden representerar andliga värden men kyrkan är dessutom ofta centrum för en bygd. Människor samlas i sin kyrka vid stora högtider och vid viktiga händelser i de enskildas liv. Kyrkorna fungerar dessutom exteriört många gånger som viktiga landmärken för den omgivande bygden samtidigt som de vittnar om Gud och Guds närvaro i församlingen. Detta gäller såväl i städer som på landsbygden.

Anders Bäckström, Ninna Edgardh Beckman och Per Pettersson skriver i *Religiös förändring i norra Europa. En studie av Sverige* (2004):

Den emotionella bindningen [till kyrkobyggnaden] beror sannolikt på den dubbla effekten av att byggnaderna är bärare av lokal kulturidentitet (en kulturgeografisk faktor) samtidigt som byggnaden rymmer viktiga emotionella minnen. Det faktum att flertalet dop, vigslar och begravningar äger rum i en kyrkobyggnad förklarar denna starka emotionella reaktion. Bindningen förstärks av det faktum att kyrkobyggnaden tillsammans med kyrkogården fungerar som en plats avskild från livet i vardagen, och som av det skälet lättare kan relateras till det heliga. Det är mot den bakgrunden inte överraskande att medlemskapet i de nordiska folkkyrkorna ofta motiveras med tillgången till riter och byggnader och till personer som utför dessa riter (sid. 60).

Den kyrkliga geografin formerades under medeltiden. Då var det slättbygderna som var tätast befolkade. Sedan dess har, som tidigare framhållits, flera stora strukturförändringar kommit att omvandla samhället och fått till följd att ett stort antal kyrkor numera ligger i bygder där det bor mycket få människor. Detta är ett stort problem för de församlingar som ska vårda kyrkorna. Det kompliceras ytterligare av att medelåldern för församlingsborna i dessa församlingar ofta är hög vilket innebär att den ekonomiska bärkraften är svagare här än på många andra håll.

Det finns ytterligare en aspekt som är viktig i detta sammanhang. I många av de kyrkor som ligger tätt, i trakter med en minskande befolkning, är det mestadels mycket få deltagare som samlas till gudstjänst. Visserligen kan även gudstjänster med få deltagare ha mycket att ge dem som är med, men ofta blir det rikare och mera meningsfulla gudstjänster när det är fler som deltar. Här finns också en kostnadsaspekt. Svenska kyrkan kommer på sikt helt enkelt inte att ha råd att fira så många gudstjänster med få deltagare som idag. Det handlar således både om kvalitet och om ekonomi. Visserligen kan man ha fler lekmanaledda gudstjänster för att minska kostnaderna men detta skulle endast lösa en del av problemet.

Det behövs en genomtänkt pastoral strategi i församlingarna för hur man ska använda olika kyrkor. Det är angeläget att det finns en kontinuitet och stadga i församlingens gudstjänstliv. I församlingsinstruktionen bör anges hur församlingen tänker sig att de olika kyrkorna i församlingen ska utnyttjas på sikt.

En av utredningens utmaningar är att kostnaderna för drift och underhåll av kyrkorna kommer att stå för en allt större del av församlingarnas utgifter. Detta gäller inte endast på landsbygden. Samtidigt bärs kostnaderna av allt färre i takt med att antalet medlemmar minskar. Om det ska finnas tillräckligt med resurser till församlingsverksamheten måste därför kostnaderna för drift och underhåll av kyrkor och andra lokaler minska.

Det är församlingarna som äger kyrkorna och som ansvarar för deras drift och underhåll. Samtidigt har trossamfundet som helhet ett övergri-

pande ansvar för det kyrkliga kulturarvet. Detta kommer bland annat till uttryck i det avtal mellan Svenska kyrkan och staten som reglerar den kyrkoantikvariska ersättningen. Trossamfundet har ett ansvar att bidra med stöd åt församlingarna så att de kyrkor som är kulturminnesskyddade kan vårdas enligt de krav som ställs av de antikvariska myndigheterna och att de dessutom kan hållas tillgängliga för allmänheten.

Vissa kyrkor i närheten av större städer har kommit att bli omtyckta och ofta utnyttjade för dop och vigslar. Detta kan bero på det geografiska läget, på estetiska kvaliteter eller på kyrkorummets begränsade storlek som härigenom kan bidra till att ge gudstjänsten en mer intim atmosfär. Samtidigt kan antalet församlingsgudstjänster i dessa kyrkor vara mycket begränsat. Det kan här konstateras att dessa kyrkor har ett omfattande gudstjänstliv och att de fyller en viktig funktion i en ny situation. Svenska kyrkans clearingsystem underlättar denna verksamhet genom att täcka församlingarnas extra kostnader för kyrkliga handlingar för personer som tillhör andra församlingar eller pastorat. Verksamheten kan emellertid bli kostnadsdrivande, då gudstjänstliv vidmakthålls i fler kyrkor än vad som egentligen skulle behövas för församlingslivet.

Kyrkorna är öppna rum som genom att vara avsedda för ett existentiellt tilltal kan beröra många meningssammanhang. Ingen kan göra anspråk på att äga livets existentiella dimension eller ta sig rätten att stänga någon ute från denna. Det kulturarv som utgörs av Sveriges kyrkorum, både dess materiella och dess immateriella innehåll, för tolkningstraditionen vidare bland annat genom att öppna för nytolkning. Det finns givetvis en gräns för vad kyrkorummet tillåter, men det är en plats för livets alla dimensioner. Det finns alltså inte någon principiell motsättning mellan kyrkorummet som den särskilda platsen för gudstjänst och erkännandet av dess allmänskulturella betydelse.

I detta sammanhang är det också viktigt att reflektera över hur en kyrkobyggnad kan användas om den inte längre behövs som kyrka. Om byggnaden ska användas till andra ändamål än kyrkliga ska den tas ur bruk. Härigenom upphör den att vara ett invigt rum. Det finns en särskild gudstjänstordning för detta. Byggnaden ser emellertid fortfarande ut som en kyrka och det finns människor som har minnen förknippade med dess användning som kyrka. Detta innebär att det finns vissa gränser beträffande hur byggnaden sedan ska kunna utnyttjas. Det handlar om pietet. Vissa krav framgår av kulturmiljölagen men därtill kommer sådana som är motiverade av att kyrkorummet är förknippat med att tidigare ha varit en invigd, helig plats.

Ett sätt att minska församlingarnas kostnader för olika slags lokaler kan vara att skärma av delar av kyrkorummet och använda dessa delar till annat slags verksamhet inom församlingen. Det kan handla om administration, möten, körövningar med mera. Härigenom kan man göra sig av med andra lokaler och på sikt minska församlingens kostnader. Det finns knappast några bärande teologiska invändningar mot denna typ av ombyggnader om

de görs på ett pietetsfullt och arkitektoniskt medvetet sätt. Däremot kan det finnas invändningar från de antikvariska myndigheterna mot olika ändringar av kyrkorummet. Förfarandet reser också frågor om vad ett avskilt och därmed heligt rum är om samtidigt kontorsverksamhet och arbetsplatsmöten ska hållas inom dess väggar.

3.1.12 INVIGNING OCH AVLYSNING AV KYRKOR OCH KYRKORUM

Människor har i alla tider haft ett behov av att avgränsa delar av tillvaron som heliga. Man har på olika sätt avskilt heliga platser och byggnader. Kyrkor är sådana avskilda platser som är ägnade åt mötet med Gud. I inledningen till högmässogudstjänsten kan prästen läsa: "Herren är i sitt heliga tempel" (1986 års kyrkohandbok). Detta innebär naturligtvis inte att Gud inte är närvarande på andra sätt och på andra platser, men vissa ställen skiljs ut som särskilda mötesplatser med det heliga.

Den tidigaste kyrkan hade inget behov av särskilt invigda gudstjänstrum. Detta hade att göra med att man såg fram emot Herrens snara återkomst. Frågan om särskilda gudstjänstrum blev i detta sammanhang sekundär. I stället såg man församlingen som Guds tempel, byggt av levande stenar, med Kristus som hörnsten (Matteusevangeliet 21:41). Församlingen blev centrum och som gudstjänstrum användes en lokal som var praktiskt lämplig, ofta matsalen i en bostad.

Efterhand inrättades särskilda kyrkobyggnader och man började uppfatta dessa som heliga byggnader som genom en särskild invigning kunde överföras till ett slags helig sfär. Detta synsätt kom att dominera under hela medeltiden. Luther och även de svenska reformatörerna återknöt emellertid till den uppfattning som rådde i urkyrkan och vände sig emot det särskilda helgandet av kyrkobyggnaderna. Kyrkorummet beskrevs i termer av sin funktion, som den plats där ordet rent förkunnades och sakramentet togs emot på rätt sätt. Under de följande århundradena kom man dock att återknyta till den medeltida traditionen med särskilda kyrkoinvigningar.

I senare tiders gudstjänstordningar inom Svenska kyrkan har man åter anknutit till ett nytestamentligt synsätt. Man har därför kommit att uppfatta kyrkoinvigningen som ett ibruktagande snarare än ett helgande. Det är alltså inte fråga om att kyrkorummet flyttas från det profanas sfär till det heligas. Invigningens syfte blir i stället att genom Guds ord och bön ta byggnaden i bruk och göra den redo för gudstjänst (CsSkr 1987:4).

När kyrkobyggnaden har tagits i bruk för sitt ändamål jämföras den inte med andra byggnader. För att där inte ska förekomma något som strider mot kyrkans tro, bekännelse och lära eller i övrigt kränker kyrkorummets helgd finns en särskild ordning för beslut om användningen av ett kyrkorum (41 kap. 3 § kyrkoordningen).

Vid varje kyrkoinvigning säger biskopen om kyrkan: "Må den tjäna församlingen som en plats för tillbedjan och andakt, som ett rum för gudstjänst

och förkunnelse och som ett himmelrikets tecken under pilgrimsvandringen mot det himmelska Jerusalem.”

Det finns en särskild gudstjänstordning som används när en kyrka eller ett kyrkorum tas ur bruk, eller med ett annat ord blir avlyst. Denna gudstjänst äger rum när en kyrkobyggnad ska rivras, säljas eller användas för annat ändamål än gudstjänst. Gudstjänsten inleds med lovsång. Tacksamhet uttrycks sedan i bön och förkunnelse över det kyrkorum som har använts. Efter predikan säger biskopen: ”Med denna gudstjänst upphör vi att använda denna byggnad som kyrka avskild för bön och gudstjänst enligt Svenska kyrkans ordning. Vi lämnar den i tacksamhet över allt det som Gud på denna plats har givit sin församling.”

3.1.13 SVENSKA KYRKAN I ETT MÅNGKULTURELLT SAMHÄLLE

Enligt kyrkoordningen har församlingen ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen. Hur ska detta ansvar tolkas? Det är i detta sammanhang viktigt att reflektera över hur man ska förhålla sig till dem som bor eller vistas i församlingen och som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Gruppen av icke-tillhöriga blir alltmer heterogen i takt med att antalet medlemmar i Svenska kyrkan minskar. Hit hör medlemmar i andra kristna samfund, bekännare till andra religioner än den kristna samt de som saknar religionstillhörighet eller som av andra skäl har lämnat Svenska kyrkan.

Antalet personer med annan religionstillhörighet än den kristna har ökat kraftigt under de senaste decennierna till följd av invandring. Det kan inledningsvis konstateras att attityden till andra religioner har förändrats mycket över tid. Svenska kyrkan visar idag en större respekt för andra religioner och annan religiös tillhörighet än vad som varit fallet under tidigare skeden i kyrkans historia. Den mission som är en del av Svenska kyrkans grundläggande uppgift har således inte som syfte att övertyga människor om den kristna trons överlägsenhet så att de som är av annan tro istället ansluter sig till kyrkan. I det religionsteologiska dokumentet *Sann mot sig själv – öppen mot andra* (2011), som tagits fram av Svenska kyrkans teologiska kommitté, konstateras:

Vi kan utan att sväva på målet säga att Svenska kyrkan önskar verka i ett samhälle som karaktäriseras av demokrati, tolerans och religionsfrihet. Alla ”maktkyrkor” i Europa har haft liknande problem och har (om än ofta motvilligt) accepterat religiös mångfald. Svenska kyrkans religionsteologi bör ge uttryck för uppskattning av mångfald och värden i andra religioner, men det innebär inte att vi ger upp det som vi uppfattar som omistligt i vår egen tradition (sid. 14).

Givetvis välkomnar Svenska kyrkan alltjämt nya medlemmar som genom dopet önskar bli upptagna i den kristna gemenskapen eller som på annat sätt söker sig till kyrkans verksamhet. Kyrkans medlemmar uppmanas dock att också själva se med nyfikenhet på religiösa erfarenheter inom andra tra-

ditioner. Krister Stendahl talade i detta sammanhang om ”den heliga avunden”. Ett sådant intresse behöver inte alls innebära något ifrågasättande av de egna trosövertygelserna. Tvärtom kan en ökad kännedom om andra religiösa föreställningar leda till en fördjupning av den egna tron. Det finns många exempel på detta. På samma sätt som man kan ta del av andras trosfarenheter är det också naturligt att själv berätta om sin egen tro i de sammanhang där en öppen dialog är möjlig.

Denna förändring i synen på andra religioner har Svenska kyrkan gemensam med flertalet andra kyrkor. I den romersk-katolska kyrkan har den pågått sedan Andra Vatikankonciliet under 1960-talet och den finns även hos lutherska systerkyrkor och inom anglikanska och reformerta kyrkor. Den europeiska kyrkokonferensen (KEK) har i dokumentet *Charta Oecumenica* från 2001 uttalat sig om hur kyrkorna bör möta andra religioner och livs-åskådningar. Här konstateras först att ”mångfald vad gäller religion och livs-åskådning, övertygelser och livsmönster, har blivit ett kännetecken för Europas kultur”. Man förbinder sig sedan bland annat ”att erkänna människors och grupper religions- och samvetsfrihet och verka för att de såväl individuellt som gemensamt, privat som offentligt, får utöva sin religion eller livs-åskådning inom ramen för gällande rättsregler” (sid. 22f.).

Svenska kyrkan har numera en annan roll i samhället än vad som var fallet när Sverige var en enhetskultur och Svenska kyrkan skulle tillgodose hela befolkningens andliga behov. Detta bör rimligtvis få konsekvenser beträffande hur Svenska kyrkan ska förhålla sig till de människor som bor eller vistas i våra församlingar och som inte är medlemmar. Det är inte längre realistiskt att Svenska kyrkan strävar efter att personligen nå alla eller gör anspråk på att företräda alla. Däremot ska hon vara öppen och välkomnande mot alla.

Såttillvida vänder sig kyrkan med ”evangeliet i ord och handling” till alla människor. Bland människor som bor eller vistas inom församlingens gränser och som inte är medlemmar i Svenska kyrkan kan det till exempel finnas diakonala behov. Här kan det många gånger finnas ett moraliskt ansvar för församlingen att ställa upp och ge stöd. Man kan inte fråga en människa som lider nöd och ber om hjälp om han eller hon är medlem i Svenska kyrkan innan man ger någon hjälp! Det finns här också ett ansvar för andra församlingar och på andra nivåer inom Svenska kyrkan att solidariskt bidra till att stödja de församlingar som har särskilda kostnader av detta slag.

3.1.14 VAD EN FÖRSAMLING MÅSTE KUNNA FULLGÖRA

Svenska kyrkans utjämningsystem ska skapa förutsättningar för att församlingsverksamhet ska kunna bedrivas i landets olika delar. Som underlag till förslag om hur utjämningsystemet ska vara utformat behövs en redogörelse för vilka olika slags uppgifter en församling måste kunna utföra.

Församlingen är den primära enheten i Svenska kyrkan och det lokala pastoralala området. Dess grundläggande uppgift är att fira gudstjänst,

bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Detta framgår av andra kapitlet i kyrkoordningen. I kyrkoordningen finns dessutom bestämmelser om församlingens skyldighet att erbjuda kyrkliga handlingar i form av dop, konfirmation samt vigsel- och begravningsgudstjänst. Svenska kyrkans församlingar skiljer sig åt i mycket hög grad beträffande antalet medlemmar och beträffande vilka resurser av olika slag som de har tillgång till för att bedriva sin verksamhet. Dessutom är det så att många församlingar samverkar inom ramen för ett pastorat; se vidare avsnitt 3.1.15.

Inför relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan år 2000 bedrevs ett mycket omfattande utredningsarbete. För att arbeta med vissa övergripande och grundläggande teologiska frågor i arbetet med kyrkoordningen tillsattes en särskild teologisk expertgrupp. I promemorian *Några noteringar om församlingen* utarbetade denna expertgrupp bland annat kriterier för vad en församling är.

Expertgruppen konstaterade att det som är konstitutivt för kyrkan som helhet också är konstitutivt för kyrkan lokalt, församlingen. Mot den bakgrunden hänvisades till Augsburgska bekännelsens artikel VII om kyrkan. Som framgått ovan sägs där bland annat att kyrkan är ”de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas”. Vidare framhålls att Svenska kyrkans församlingar inte endast är organisatoriska enheter utan att de utgör Svenska kyrkan på sin ort.

Som ett första kriterium framhölls det gemensamma, regelbundna gudstjänstfirandet, vilket i normalfallet innebär att man firar en söndaglig huvudgudstjänst. Även om gudstjänstfirande inte i och för sig är bundet till en viss dag eller tid behövs ändå en reguljär kyrklig ordning. Med koppling till det regelbundna gudstjänstfirandet framhölls att det också behövs en kyrka för varje församling.

Expertgruppen pekade på att Bibeln innehåller många bilder av kyrkan. Bilderna visar att de människor som genom dopet inlemmats i kyrkan är ömsesidigt beroende av varandra och ges olika uppgifter.

Det så kallade allmänna prästadömet innebär att alla som genom dopet upptagits i kyrkan har en obehindrad tillgång till Gud, till Guds ord och sakrament. Sin prästerliga tjänst fullgör de genom att vittna om Guds väldiga gärningar och genom ett rätt offer, det vill säga genom att ge av sig själv i nästans och den mänskliga gemenskapens tjänst. Delaktigheten i det allmänna prästadömet medför också att alla döpta och troende, vigda eller icke vigda, tillsammans har ansvaret för att kyrkans grundläggande uppgift blir utförd. De som tillhör församlingen behöver rustas för att kunna ta och utöva sitt ansvar både som enskilda och i församlingens gemenskap (Svenska kyrkans utredningar 1998:3, sid. 57).

Mot denna bakgrund framhölls att det också måste finnas människor som vill dela församlingens liv och är beredda att ta ansvar för detta, det vill säga för församlingens grundläggande uppgift: att fira gudstjänst, bedriva

undervisning samt utöva diakoni och mission. Ansvaret omfattar också att förvalta de materiella tillgångarna och att fatta beslut om församlingsarbetets närmare inriktning och organisation.

Till det som är nödvändigt i en församling hör vidare evangelieförkunnelsens och sakramentsförvaltningens ämbete. Det behöver därför finnas åtminstone en präst som har församlingen som sitt pastorala ansvarsområde. Detta betyder inte att varje gudstjänst måste ledas av en präst, men det finns uppgifter som måste fullgöras i församlingen och som endast kan utföras av dem som har vigts till präster: mässfirande och kyrkliga handlingar. Även för kyrkans förkunnelse behövs särskilt utbildade präster.

Vidare framhölls att Svenska kyrkan har en territoriell församlingsstruktur. Varje församling omfattar och har ansvar för människor inom ett visst geografiskt område. Härigenom är Svenska kyrkan rikstäckande i syfte att i ord och handling kunna överrätta evangelium till hela folket.

Kriterierna för en församling i Svenska kyrkan kan sammanfattas enligt följande:

- Församlingen omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan inom ett visst geografiskt område. (Här bortses från att det undantagsvis också finns icke-territoriella församlingar.)
- I församlingen firas normalt en huvudgudstjänst på söndagen eller åtminstone en gudstjänst varje vecka.
- I församlingen finns ett kyrkorum, avskilt för gudstjänst och andakt.
- I församlingen finns människor som tar ansvar för att församlingens grundläggande uppdrag och uppgift blir utförd och är beredda att ingå i församlingens beslutande organ.
- I församlingen finns en präst som har det pastorala ansvaret.

Vilka uppgifter som är aktuella i en enskild församling är även beroende av den demografiska strukturen. Finns det mycket få barn i församlingen så behövs det till exempel ingen barnverksamhet. Vissa av de tjänster som behöver utföras kan skötas av frivilliga medarbetare medan andra kräver att det finns anställd personal.

Det bör råda stor frihet beträffande hur de olika momenten i församlingens grundläggande uppgift ska tolkas. Detta framgår av läronämndens yttrande över motioner till kyrkomötet 2013 angående kyrkans grundläggande uppgifter. Läronämnden skriver:

När det gäller kyrkoordningens reglering av den grundläggande uppgiften är den medvetet utformad för att ge tolkningsutrymme för lokal och regional tillämpning på de två pastorala nivåerna stift och församling.

Läronämnden framhåller att gudstjänstfirandet och andra religiösa seder och bruk kan se olika ut på olika håll inom kyrkan. Man hänvisar till Augs-

burgska bekännelsen där det heter: ”Det är icke nödvändigt att nedärvda människobud eller religiösa bruk eller yttre, av människor föreskrivna former för gudsdyrkan överallt är lika” (Artikel VII).

3.1.15 PASTORATENS UPPGIFTER

Frågan om organisationen på lokal nivå inom Svenska kyrkan har ingående analyserats av Strukturutredningen i dess betänkande *Närhet och samverkan* (Svenska kyrkans utredningar 2011:2). För att tillgodose behovet såväl av en nära gemenskap som av en rationell resursanvändning med god administrativ kompetens, konstaterade utredningen, behöver det i de flesta fall finnas två lokala nivåer: församling och pastorat. Pastoratet hade tidigare definierats som en kyrkoherdes ansvarsområde men pastoraten var också i form av pastoratssamfälligheter en samverkansform för flera församlingar.

I enlighet med Strukturutredningens förslag avser begreppet ”pastorat” sedan 2014 en samverkan mellan flera församlingar. Denna samverkan är emellertid inte, som tidigare var fallet, begränsad till ekonomisk utjämning, resurshushållning och service. Det kan också vara en samverkan i fråga om församlingens grundläggande uppgift, inte minst på det diakonala området men även i fråga om till exempel konfirmandarbetet. Genom samverkan kring den grundläggande uppgiften och ett övergripande ansvar hos pastoratet blir sambandet mellan resurs- och verksamhetsfrågor enligt Strukturutredningen tydligare. Hur ansvaret ska vara fördelat mellan pastorat och församling vad gäller församlingens grundläggande uppgift ska klargöras i församlingsinstruktionen och regleras inte i kyrkoordningen.

3.1.16 FÖRSAMLINGARNAS FÖRUTSÄTTNINGAR ATT UTFÖRA DEN GRUNDLÄGGANDE UPPGIFTEN

Föreliggande utredning ska enligt direktiven analysera sitt arbete ur ett teologiskt perspektiv, särskilt vad avser kyrkosyn och förutsättningar för att församlingarna ska kunna utföra den grundläggande uppgiften. Vad vi hittills har belyst har handlat om den teologiska grunden för Svenska kyrkans identitet och kyrkosyn. Vilka blir förutsättningarna för att utföra den grundläggande uppgiften då kostnaderna för kyrkobyggnaderna ökar och församlingarna blir alltmer olika? Är en församling som ingår i ett pastorat, men inte bedriver undervisning, fortfarande en församling? Fullgör en församling i vilken det aldrig firas huvudgudstjänst sitt uppdrag?

Det är konstitutivt för Svenska kyrkan att evangelium förkunnas och sakramenten delas ut. Människor ska komma till tro och kunna växa i sin tro. Det ska finnas en gemenskap som kan fördjupas. Denna gemenskap ska ta gemensamt ansvar för församlinglivet i en demokratisk organisation som samspelar med vigningstjänsten. I kyrkoordningens andra avdelning om församlingarna nämns inte kyrkobyggnaderna, som har en egen avdelning, den tionde. Där sägs i inledningen att ”kyrkans erfarenhet visar att det behövs särskilda kyrkorum,

avskilda för att tjäna församlingens gudstjänstliv, även om det inte är nödvändigt med särskilda lokaler för att Guds folk ska kunna samlas till gudstjänst”. Sambandet mellan vad som är konstitutivt för kyrkan och kyrkorummet är alltså inte självklart men får antas vara förutsatt. Svenska kyrkans församlingar har åtminstone en kyrka, vilket Strukturutredningen underströk.

I inledningen till åttonde avdelningen i kyrkoordningen står också: ”Utan gudstjänsterna och gudstjänstgemenskapen finns ingen församling.” Om en församling har en kyrka, men det inte sker någon förkunnelse eller sakramentsförvaltning där, är det inte en församling i egentlig mening. Men hur ofta behöver det firas gudstjänst där för att det ska vara en församling? Och hur många personer behövs för att ta ansvar för detta? Detta är numera en fråga för stiftens genom att församlingsinstruktionerna är instrument för stiftets tillsyn. Det innebär att domkapitlet har ett yttersta ansvar för det lokala gudstjänstutbudet. Nytt är att församlingsindelningen kan beslutas lokalt; dock får stiftsstyrelsen enligt kyrkoordningen (37 kap. 7 § sista stycket) besluta om församlingsindelning om en församling inte uppfyller de i kyrkoordningen angivna kriterierna. Det innebär att stiftsstyrelsen ytterst tolkar vad det innebär att det ska finnas människor som tar ansvar för församlingens grundläggande uppgift. Bestämmelserna om stiftets befogenheter hör samman med Svenska kyrkans episkopala struktur och med att församlingarna är delar av en helhet och som sådana är Svenska kyrkan på sin ort.

Utjämningsystemet är ett uttryck för den grundläggande solidaritet mellan kyrkans olika delar som bland annat kommer till uttryck hos Paulus när han skriver att ”nu skall ert överflöd avhjälpa deras brist, för att en annan gång deras överflöd skall avhjälpa er brist. Så blir det jämvikt” (Andra Korinthierbrevet 8:14).

Församlingen kan dock komma att passera en gräns för sin förmåga att utföra den grundläggande uppgiften. För att avgöra var den gränsen går är det nödvändigt att tolka innebörden i församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

Gudstjänstfirandet har därvidlag en särställning. Församlingsbegreppet är tydligt relaterat till detta även om det inte finns samma bestämmelser som tidigare i kyrkoordningen om varje församlings gudstjänstliv. I fråga om församlingar i pastorat är det i kyrkoordningen angivet att det varje söndag och kyrklig helgdag ska firas en huvudgudstjänst i minst en av församlingarna. Med detta är dock inte allt sagt om gudstjänsterna i församlingar som ingår i pastorat utan detta ska som nämnts regleras närmare i församlingsinstruktionen.

Men vilket gudstjänstfirande avses? Flera av tolkningarna av folkkyrko-begreppet förutsätter att det finns ett gudstjänstliv i kyrkobyggnaden. Vilka gudstjänster ska då räknas som konstitutiva? Om det allmänna prästadömet betonas är en möjlig bestämning av gudstjänstliv att det regelbundet firas andakt i kyrkorummet. Lekmanna-ledda gudstjänster eller enkla andakter

är en möjlighet för att värna gemenskapen och gudstjänstlivet. Detta kan utgöra en betydande del av församlingens gudstjänstliv även om det inte är tillräckligt. Dop, vigslar och begravningar är också viktiga gudstjänster, och det måste förekomma ett regelbundet nattvardsfirande. En utveckling mot mer av lekmanaledda gudstjänster förutsätter emellertid någon form av utbildning av lekfolket.

3.2 Sammanfattande utgångspunkter och utmaningar

I vårt arbete har vi formulerat ett antal utgångspunkter för de förslag som utredningen ska lägga. De kan också ses som utmaningar som förslagen så långt möjligt ska hantera. Bakgrunden till de punkter som här tas upp är i stor utsträckning sådana förhållanden som redovisas i betänkandets andra kapitel. Det är fråga om utvecklingstendenser på olika områden av betydelse för utredningens uppdrag. Dessa utgångspunkter och utmaningar är också kopplade till de teologiska övervägandena i föregående delavsnitt i detta kapitel.

De utgångspunkter och utmaningar som redovisas i olika punkter i det följande rör inte helt separata förhållanden. Det finns tvärtom ett nära samband mellan flera punkter.

1. Svenska kyrkans verksamhet ska fortsatt vara rikstäckande

Svenska kyrkan ska även fortsättningsvis bedriva en rikstäckande verksamhet. Frågor om vad som ligger i begreppet ”rikstäckande” behandlas närmare i det föregående avsnittet med teologiska utgångspunkter. I inledningen till elfte avdelningen i kyrkoordningen där det bland annat finns bestämmelser om det ekonomiska utjämningsystemet sägs följande:

Svenska kyrkan har ett ärende till hela folket. Genom utjämnings av de ekonomiska förutsättningarna visar församlingarna en ömsesidig solidaritet. På så sätt blir det möjligt att uppehålla en rikstäckande verksamhet.

Svenska kyrkans rikstäckande karaktär är av särskild betydelse som en utgångspunkt och utmaning för konstruktionen av den ekonomiska utjämningsen.

Ser man till fastighetsfrågorna kan sägas att belägenheten av många byggnader, inte minst kyrkobyggnader, speglar den rikstäckande ambitionen i en historisk situation som inte längre är för handen – när befolkningen var fördelad på ett annat sätt över landet än vad som nu är fallet. Utmaningen blir att anpassa sig till den aktuella verkligheten och samtidigt ta tillvara det arv som måste bevaras.

2. Den grundläggande organisatoriska strukturen och ansvarsfördelningen ska bestå

De förslag som utredningen lägger fram ska inte innebära att det skapas några andra nivåer eller organisatoriska strukturer vid sidan av dem som nu finns med församlingar och pastorat, stift och nationell nivå. Förslagen ska ansvarsmässigt vara kopplade till den gällande organisationen. Det innebär att det primära ansvaret inte bara för den grundläggande uppgiften utan även för ekonomi och fastighetsförvaltning ligger lokalt hos församlingar och pastorat. Stiftens grundläggande uppgift är främjande och tillsyn. Formerna för hur den uppgiften ska fullgöras behöver hela tiden prövas.

Sedan den 1 januari 2014 finns uttryckliga bestämmelser om att stiftens främjande och tillsyn även gäller förvaltningen på lokal nivå. Det sker runt om bland stiftens ett utvecklingsarbete på det området. Våra förslag ska knyta an till och bygga vidare på detta.

På nationell nivå ska man främst stödja stiftens i deras arbete. Detta ska gälla även fortsättningsvis. Samtidigt har det på vissa områden alltsedan de ändrade kyrka–statrelationerna år 2000 och tillkomsten av gällande struktur och ansvarsfördelning funnits sådant som har hanterats i gemensamma system med ett ansvar på nationell nivå för helheten. Det har till exempel gällt de kyrkliga valen och hanteringen av kyrkoavgiften. Även i frågor om fastighetsförvaltning finns behov av gemensamma system.

3. Lokal självstyrelse och gemensamt ansvar

Svenska kyrkans församlingar och pastorat har lokal självstyrelse med eget ansvar för verksamhet, ekonomi, fastigheter och personal. Självstyrelsen utövas inom vissa i lag och kyrkoordning givna ramar. Av lagen om Svenska kyrkan följer att församlingar och pastorat (samfälligheter) är egna juridiska personer med rätt att besluta om kyrkoavgift för medlemmarna. Kyrkoordningen reglerar närmare formerna för hur självstyrelsen utövas och ansvarsfördelningen mellan församlingar och pastorat liksom vilka uppgifter som hanteras gemensamt.

Som egna juridiska personer svarar församlingar och pastorat självständigt och var för sig för sina skyldigheter gentemot tredje man, till exempel ekonomiska åtaganden. Samtidigt står det klart att om en församling riskerar att komma på ekonomiskt obestånd är det nödvändigt för stiftet och trossamfundet som helhet att gå in och ta ett ansvar. Detta yttersta ansvar kan vara av betydelse för vilka instrument som ska finnas för tillsyn och vilka åtgärder i övrigt som kan behövas för att minska risken för att den ekonomiska situationen i en församling eller ett pastorat ska kunna gå överstyr.

4. Inga förslag om tvingande ändringar av ägande

Ur ett renodlat fastighetsförvaltningsperspektiv kan finnas skäl som talar för ett samlat ägande av hela eller stora delar av de fastigheter som ägs av

församlingar och pastorat. Några förslag om att söka få en sådan förändring till stånd har vi inte funnit anledning att lägga fram. Den lokala självstyrelsen och det lokala ansvarstagandet ser vi som en grundläggande utgångspunkt för våra förslag. Det lokala engagemanget är av central betydelse och ansvaret för en så viktig resursfråga som lokaler och fastigheter behöver hållas samman med verksamhetsansvaret.

5. De ekonomiska förutsättningarna försämras

Hittills har medlemsminskningen kompensterats ekonomiskt genom att medlemmarnas ökande inkomster gett en tillräcklig ökning av kyrkoavgiftsintäkterna. Det har också införts en kyrkoantikvarisk ersättning som har ökat från 50 miljoner kronor år 2002 till 460 miljoner kronor år 2009 och fortfarande är kvar på samma nivå. Någon motsvarande bidragsökning har inte aviserats. Ser man femton år fram i tiden talar allt för att det, som framgår i avsnitt 2.2, blir fråga om en betydande minskning av intäkterna från kyrkoavgiften. Kostnaderna stannar däremot inte upp utan ökar tvärtom om det inte görs påtagliga och sannolikt kännbara besparingar. På ännu längre sikt förväntas en större ekonomisk försvagning.

6. Stora skillnader i ekonomiska förutsättningar

Det ekonomiska utjämningsystemet har tillkommit för att det finns stora skillnader i de ekonomiska förutsättningarna för olika församlingar och pastorat. Generellt gäller, även om det finns enstaka undantag, att medlemmarnas inkomster, och därmed underlaget för kyrkoavgiften, är högre i storstadsregioner och lägre på lands- och i glesbygd och i mindre tätorter. Föreliggande prognoser om minskade kyrkoavgiftsintäkter pekar på att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar kommer att bli större. Det förväntas en klart mindre intäktsminskning för storstadsregionerna och större städer än för glesbygd, landsbygd och mindre tätorter.

7. Skillnaderna mellan vad som kan satsas ekonomiskt på församlingsverksamhet och vad som behövs till fastigheter förväntas öka

År 2011 (när det senast var en enhetlig ekonomisk redovisning för alla församlingar och samfälligheter) utgjorde kostnaderna för församlingsverksamhet 38 procent av de samlade kostnaderna på landsbygd och i mindre tätorter och 43 procent av kostnaderna i storstad och förort. Kostnaderna för församlingsverksamhet är i första hand personalkostnader. På landsbygd och i mindre tätorter utgjorde fastighetskostnaderna 27 procent av de samlade kostnaderna och i storstad och tätort var motsvarande siffra 18 procent. Under begränsad tid och med risker för framtida överkostnader kan en minskning av fastighetsunderhållet användas som ekonomisk regulator. På sikt, om skillnaden i intäktsminskning och annat förblir oförändrat, kommer skillnaden mellan den kostnadsandel som kan satsas på församlingsverksamhet och den som

måste satsas på fastigheter att öka mellan å ena sidan glesbygd, landsbygd och mindre tätorter och å andra sidan storstadsregioner och större städer i övrigt.

8. Fastigheterna är inte jämnt fördelade i förhållande till antalet medlemmar

På landsbygd och i mindre tätorter, med 25,5 procent av antalet medlemmar, finns 51,5 procent av antalet kyrkobyggnader och 50,5 procent av övriga byggnader. I storstäder och förorter med 29,6 procent av antalet medlemmar finns 11,4 procent av antalet kyrkor och 12,3 procent av övriga byggnader. I storstäderna fanns det år 2012 en kyrka per cirka 6 800 medlemmar och på landsbygden en per cirka 690 medlemmar. Relativt sett beräknas antalet medlemmar minska mest där det finns flest kyrkobyggnader. Det hör inte samman med högre utträdesbenägenhet på landsbygden utan med demografiska förändringar och urbanisering.

9. Inte bara effektiviserad fastighetsförvaltning utan även minskat antal byggnader

Den utveckling som man kan se framöver med minskande intäkter och ökande kostnader kan inte hanteras bara genom besparingar inom ramen för ett bibehållt antal anställda och fastigheter. Det kommer att krävas en minskning av antalet fastigheter om inte fastighetsförvaltningen ska ta en alltför stor del av tillgängliga ekonomiska resurser i anspråk. Detta trots att det största antalet övertaliga fastigheter och byggnader inte finns där fastighetsmarknaden är hetast. Även i de fall intäkter vid en avyttring är begränsade blir resultatet ändå en minskning av kostnaderna.

10. Kyrkobyggnadernas ställning försvagas

Kyrkobyggnaderna har en särskild ställning både som tecken på kyrkans närvaro och som en symbol för bygd och samhälle. De har en stor betydelse inte bara för dem som tillhör Svenska kyrkan utan också för en bredare allmänhet. Kyrkobyggnadernas ställning håller dock på att försvagas. Hos yngre har kyrkobyggnaden långt ifrån samma betydelse som för äldre. Det är inte en inställning som kan förväntas ändras i någon större utsträckning med stigande ålder. Vad som kan ses som en annan och delvis sammanhängande försvagning är att gudstjänster och delaktighet i kyrkliga handlingar minskar.

11. Ansvar för kyrkobyggnaderna kvarstår hos Svenska kyrkan

Församlingarna blev som en del av de ändrade kyrka–statrelationerna ägare även av de kyrkobyggnader (byggda före 1817 på landet och 1843 i stad) som före år 2000 hade stiftelsekaraktär. Senare byggda kyrkor ägdes av församlingar och samfälligheter och ägs nu av församlingarna. Det fanns från vissa remissinstanser invändningar mot att de medeltida domkyrkornas ställning som egna stiftelser skulle upphöra. Kyrkomötet bejakade fullt ut

och utan förbehåll äganderättsövergången av kyrkobyggnaderna till församlingarna i trossamfundet Svenska kyrkan. Det saknas förutsättningar i fattade beslut att frånsäga sig ansvaret för kyrkobyggnaderna.

Ansvaret för kyrkobyggnaderna ligger alltså fullt ut hos Svenska kyrkan – primärt hos församlingar och pastorat som ägare. Trossamfundet Svenska kyrkan har ingått ett avtal med staten som i mycket rör hanteringen av frågor om det kyrkliga kulturarvet. Det innefattar ett åtagande att se till att det finns tillräcklig kompetens att förvalta kulturminnena och att dessa hålls tillgängliga för var och en. Därmed finns ett gemensamt ansvar som går utöver de enskilda församlingarnas och pastoratens ansvar.

12. Det ser så olika ut

Det finns två huvudmodeller för hur den lokala organisationen kan vara utformad – en församling med eget ansvar för såväl verksamhet som resursfrågor eller flera församlingar som samverkar genom att bilda ett pastorat. Alla har samma grundläggande uppgift och ansvarsområden i övrigt, men det ser ändå så olika ut. Flera pastorat är större än det minsta stiftet. De flesta församlingar torde ha en kyrka men det kan samtidigt finnas upp till tio kyrkor i en församling. Spännvidden och skillnaderna kan exemplifieras på många olika sätt. Utjämningsystemet ska minska skillnaderna i ekonomiska förutsättningar men det kan inte bli fråga om en total utjämning, bara en bedömning av vad som kan uppfattas som rimligt och acceptabelt.

Det är inte endast de ekonomiska förutsättningarna som skiljer sig åt. Det gäller också många andra förhållanden av olika slag, till exempel åldersstruktur och kompetens att hantera vissa uppgifter. Det finns goda skäl för en utökad samverkan för att lösa uppgifter av samma slag och för gemensamma system till stöd för det arbetet. Samtidigt behövs flexibla och situationspassade främjandefunktioner som kan utgå från att det ser så olika ut.

4 Effektivisering av fastighetsförvaltningen

4.1 Inledning

Som framgått ovan i betänkandets kapitel 2 står Svenska kyrkan inför minskande medlemstal, vilket i sin tur leder till minskade intäkter från kyrkoavgiften (se avsnitt 2.2). Samtidigt förväntas en ökning av personalkostnaderna. Den uppskattning som görs är att detta tillsammans kommer att innebära en negativ resultatpåverkan för Svenska kyrkan på närmare 3 miljarder kronor år 2033 jämfört med 2015.

Kyrkor och andra fastigheter står för en betydande del av kostnaderna. Som framgår av avsnitt 2.3 uppgick bruttokostnaderna för församlingarnas och pastoratens drift och underhåll av fastigheter år 2012 till 3,7 miljarder kronor. Det konstateras vidare att det under tioårsperioden 2002–2012 har skett en betydande ökning av fastighetskostnaderna, som år 2012 var cirka 49 procent högre än tio år tidigare. Mot denna bakgrund är det tydligt att det finns ett stort behov av att minska kostnaderna för fastigheter inom Svenska kyrkan. Detta kan göras dels genom att fastighetsinnehavet reduceras, dels genom att fastighetsförvaltningen effektiviseras.

Svenska kyrkan är sammantaget en av Sveriges största fastighetsägare. I denna roll möter Svenska kyrkan med sina församlingar och pastorat samma utmaningar som de flesta andra fastighetsägare med stora och komplexa bestånd inom privat och offentlig sektor. Modern fastighetsförvaltning är ett mycket brett och komplext område som utöver att tillhandahålla ändamålsenliga byggnader och lokaler även handlar om effektivisering av underhåll och drift inklusive energiförsörjning.

Fastighetsförvaltning kan ibland uppfattas som en renodlat teknisk och ekonomisk uppgift men dessa aspekter är delar av en stor och komplex helhet. Kraven är höga på att fastighetsförvaltningen ska bedrivas på ett rationellt sätt där nytta och kostnader vägs mot varandra i en ständig strävan efter ökad effektivitet. I detta arbete blir dialogen mellan dem som arbetar med fastigheter och dem som använder fastigheterna för församlingarnas kärnverksamhet allt viktigare. Kraven på strategisk fastighetskompetens har också ökat väsentligt.

Till följd av de stora kostnaderna har fastighetsförvaltningen under senare år kommit att ägnas allt större uppmärksamhet hos företag, stat och kommun samt andra slags organisationer. Det har funnits ett tryck på att tydliggöra vad fastigheterna bidrar med till kärnverksamheten. Detta har resulterat i att optimering av ytor och lokalanvändning står högt på fastighetsanvändarnas agendor. Samtidigt ökar kraven från myndigheter vad gäller exempelvis hållbarhet och tillgänglighet, inom ramen för ett regelverk som ständigt förändras.

För att kunna tillmötesgå alla dessa krav har fastighetsförvaltningen kommit att drivas i riktning mot en ökad professionalisering. Detta är fallet inom alla samhällssektorer, privata såväl som offentliga. Fastighetsägare möter så gott som dagligen en mängd frågor som rör anskaffning, förvaltning och avveckling av fastigheter. De måste kontinuerligt ta ställning till följande:

- Hur ser verksamhetens behov av fastigheter, byggnader och lokaler ut på kort och lång sikt?
- Hur ser det nuvarande fastighetsbeståndet ut och hur väl uppfyller det verksamhetens behov?
- Vad behöver göras för att säkerställa ett fastighetsbestånd som uppfyller behoven, det vill säga hur ska man arbeta med strategisk lokal försörjning?
- Vilka alternativ är lämpliga för att säkerställa att behoven är uppfyllda? Kan vi dela byggnader och lokaler med andra delar av verksamheten? Kan vi bygga om? Ska vi nyanskaffa och i så fall: ska vi äga eller hyra?
- Vad gör vi med de fastigheter, byggnader och lokaler som vi inte använder? Kan vi använda dem för annan verksamhet? Kan vi hyra ut dem på kort eller lång sikt? Kan vi kallställa byggnaderna under en period? Ska vi avyttra och ska vi i så fall avyttra i befintligt eller förädlad skick? Är byggnader i sådant skick att de istället ska rivas?
- Hur optimerar vi förhållandet mellan planerat och felavhjälpande underhåll?
- Hur säkerställer vi en optimal energianvändning? Krävs investeringar idag för att uppnå lägre energikostnader imorgon?
- Hur möter vi myndighetskrav? Krävs en ombyggnation eller kommer investeringar att vara av sådan omfattning att det inte bedöms som rimligt?
- Hur ska vi bygga upp ett informations- och utvärderingssystem som gör att vi vet att vi ligger rätt till och verkligen har anpassade fastigheter, byggnader och lokaler?

Revisionsföretaget EY (tidigare Ernst & Young) har på kyrkokansliets uppdrag genomfört en analys av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning och med utgångspunkt i hur effektiva fastighetsorganisationer arbetar gett förslag till hur fastighetsförvaltningen i Svenska kyrkans församlingar och pastorat skulle kunna bli mer effektiv. I de närmast följande avsnitten redovisas resultaten av EY:s analys. Först beskrivs vad som kännetecknar en effektiv fastighetsförvaltning i vår tid. Mot bakgrund av denna beskrivning och en analys av hur fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan bedrivs för närvarande redovisas därefter ett antal förslag till effektivisering av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning.

I ett avslutande avsnitt redovisas därefter utredningens förslag till beslut angående Svenska kyrkans fastighetsförvaltning. Till grund för dessa förslag ligger konsultationer med olika slags expertis inom fastighetsområdet under olika skeden av utredningsarbetet.

4.2 Kännetecken på effektiv fastighetsförvaltning

Inledningsvis bör det noteras att många organisationer som äger och förvaltar fastigheter kännetecknas av en hierarkisk uppbyggnad, där beslut kan fattas i toppen av organisationen. Svenska kyrkan har emellertid en annan struktur. Kyrkan är uppbyggd av församlingar och pastorat som äger sina fastigheter och själva ansvarar för deras förvaltning. Svenska kyrkans fastighetsförvaltning kan därför inte styras på samma sätt som en koncern. En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att förslag som ska möjliggöra en effektivisering av Svenska kyrkans fastighetsförvaltning måste utgå från Svenska kyrkans beslutsstruktur. Detta innebär att vissa av de metoder som har använts för att effektivisera fastighetsförvaltningen i centralt styrda organisationer inte är direkt tillämpliga för Svenska kyrkan. Det finns dock inom ramen för Svenska kyrkans struktur utrymme för en ökad samordning av fastighetsförvaltningen där man på stifts- och nationell nivå kan erbjuda stöd åt de lokala enheterna.

Det har under senare år pågått en stark utveckling inom fastighetssektorn i riktning mot professionalisering och effektivisering. Branschen har kännetecknats av en intensiv omvandling för att möta krav på ändamålsenliga lokaler och minskade kostnader. Därtill har kommit krav på begränsning av olika miljöeffekter och krav från myndigheter beträffande arbetsmiljö, tillgänglighet med mera. Denna utveckling har skett inom såväl privat som offentlig sektor. Den har varit särskilt tydlig inom den privata sektorn, där den har drivits fram av krav på ökad lönsamhet, men den märks också inom offentlig sektor även om utvecklingen inte har varit lika snabb där.

I sin analys konstaterar EY att en effektiv fastighetsförvaltning förutsätter ett långsiktigt perspektiv. Effektiva förvaltare har 10–20 års perspektiv på sin strategiska planering, budgetering, styrning och finansiering av fastighetsinnehavet. En sådan långsiktighet är sällsynt inom Svenska kyrkan. En strävan bör därför vara att tidshorizonten förlängs i Svenska kyrkans fastighetsplanering.

De organisationer som är ledande beträffande effektiv fastighetsförvaltning kännetecknas av en högre grad av professionalisering i styrning, beslutsfattande och utförande än vad som är fallet inom Svenska kyrkan. Man anlitar också i stor utsträckning extern kompetens inom områden som byggprojektledning, juridik, lokalvård, service och underhåll.

Organisationer som har professionaliserat sin fastighetsförvaltning på ett framgångsrikt sätt kännetecknas av följande egenskaper:

- Tydlig roll- och ansvarsfördelning och en balanserad avvägning av vilket ansvar som är lokalt, regionalt och centralt.
- Gemensamma processer inklusive:
 - En proaktiv, framåtriktad och långsiktig lokalförsörjningsprocess. Detta innebär en kartläggning av nuvarande fastighets-, byggnads- och lokalbestånd, uppskattning av användandet samt ifrågasättande av det framtida behovet.
 - En process för att översätta behovet av fastigheter, byggnader och lokaler till aktiviteter inom fastighetskapitalförsörjningen (det vill säga att avyttra, hyra, köpa och utveckla fastigheter, byggnader och lokaler).
 - Processer för drift, underhåll och olika servicefunktioner (lokalvård, gräsklippning, snöröjning med mera).
- Tydligt satta målstyrda nyckeltal som följs upp kontinuerligt och där jämförelser och benchmarking sker både internt och med andra organisationer för att säkerställa förbättringar med avseende på kostnader, nyttjandegrad, energiförbrukning etc.
- Struktur för mötesplatser och utbildningsstöd samt upprättade kunskapsbanker för att säkra kunskapsdelning och erfarenhetsåtervinning.
- En väl avvägd kompetensförsörjningsprocess som skapar möjligheter att på ett medvetet sätt avgöra vilken kompetens som bör byggas upp internt och i vilka situationer externa leverantörer bör anlitas. Det finns en strategi för att säkra kompetensen av intern expertis via rekrytering, fortbildning etc.
- Möjlighet till gemensamma upphandlingar och stöd vid upphandlingsrelaterade frågor.
- Systemstöd för fastigheter för att säkerställa kontroll och beslutsunderlag.
- Balanserad riskhantering.
- Gemensamma riktlinjer och policies för det fastighetsrelaterade arbetet.

4.3 Svenska kyrkans fastighetsförvaltning

I syfte att undersöka hur fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan bedrivs idag och vilka brister och behov som föreligger enligt dem som är ansvariga för denna förvaltning intervjuade EY personer med ansvar för fastighetsförvaltningen i trettio församlingar eller pastorat. För att säkerställa urvalets representativitet baserades det på ett antal kriterier: antal medlemmar i församlingen eller pastoratet, stiftstillhörighet samt ortstyp. Urvalet av intervjupersoner gjordes i samråd med stiftet och de som valdes ut representerade både sådana församlingar och pastorat som ligger långt framme inom det fastighetsrelaterade området och sådana som i nuläget inte har kommit lika långt.

Med utgångspunkt i svaren från de olika intervjupersonerna kunde de som genomfört intervjuerna efter en samlad bedömning konstatera att fastighetsförvaltningen på lokal nivå inom Svenska kyrkan har diverse svagheter och brister. Vissa av dessa har att göra med avsaknaden av långsiktighet. En

effektiv fastighetsförvaltning förutsätter att den förvaltande enheten har en långsiktig planerings-, styrnings- och finansieringshorisont.

Mot bakgrund av analysen formulerade EY ett antal förslag i syfte att utveckla Svenska kyrkans fastighetsförvaltning så att den fungerar på ett rationellt sätt. Dessa har legat till grund för de förslag som utredningen presenterar nedan i avsnitt 4.4. Den praxis som utvecklats inom fastighetsområdet under senare tid har varit vägledande för förslagen. Förslagen kan sägas beskriva en målbild för hur en effektiv fastighetsförvaltning skulle kunna se ut inom Svenska kyrkans församlingar och pastorat.

Beträffande de svagheter som kännetecknar fastighetsförvaltningen på vissa håll inom Svenska kyrkan kan det vara belysande att citera vad en tidigare revisor har skrivit i en rapport till kyrkokansliet:

Som revisor i flera enheter på lokal nivå har jag också erfarenhet av rekvisitioner av kyrkobyggnadsbidrag (KBB) och kyrkoantikvarisk ersättning (KAE). I dessa båda roller har jag sett en del uppenbara kompetensbrister hos församlingar/pastorat i att upphandla och driva stora reparations- och underhållsprojekt av kyrka eller att bygga nya ekonomibyggnader och liknande. Ett kyrkoråd har ju många krävande ansvarsfrågor i sitt uppdrag som rör personal och verksamhet. Att dessutom ansvara för mångmiljonprojekt på anläggningar där motparterna verkligen är experter på sina respektive områden kan liknas lite vid Davids kamp mot Goliat och leder inte sällan till avsevärda kostnadsfördringar.

De förslag som har redovisats av EY omfattar följande områden:

Lokalförsörjning och fastighetskapitalförvaltning

I redovisningen av fastighetsbeståndet (se avsnitt 2.3) konstaterades att många byggnader endast utnyttjas i begränsad omfattning. Av intervjuerna framkommer att det inte finns någon för Svenska kyrkan övergripande process för lokalförsörjning. Detta kan försvåra en prognostisering av framtida lokalbehov och kostnader. För att församlingar och pastorat ska ha förutsättningar att arbeta långsiktigt och effektivt med sina fastigheter finns det behov av en övergripande, proaktiv, framåtriktad och långsiktig lokalförsörjningsprocess. Det behöver även erbjudas stöd i lokalförsörjningsarbetet såsom att kartlägga nuvarande bestånd, uppskatta nyttjandet, ifrågasätta det framtida behovet och upprätta lokalförsörjningsplaner.

Även fastighetskapitalförvaltning (processen för att avyttra, hyra, köpa och utveckla fastigheter) är en central del inom fastighetsförvaltningen. Svenska kyrkan saknar här ett gemensamt förhållningssätt. I EY:s utredning konstateras att det behöver upprättas en gemensam process också för detta.

Styrning och uppföljning

Det har konstaterats att uppföljning av kostnader, nyttjande av byggnader och lokaler samt energiförbrukning varierar stort mellan församlingar och

pastorat. EY menar att det därför finns behov av att utveckla ett ramverk för styrning och uppföljning. Detta bör innehålla relevanta nyckeltal och en struktur för jämförelse mellan olika enheter inom områden som kostnader, nyttjande av lokaler, energiförbrukning, riskhantering och hållbarhet.

Ansvar och roller samt kompetensförsörjning

Det finns en otydlighet beträffande i vilka avseenden och i vilken utsträckning församlingar och pastorat kan få stöd på stifts- och nationell nivå i sin hantering av fastigheter. Detta skapar oklarheter rörande vilken kompetens som behöver finnas inom den egna verksamheten.

Idag råder stora skillnader mellan olika församlingar och pastorat beträffande roller och dimensionering inom fastighetsområdet. Detta innebär även betydande skillnader i kompetens. EY menar att det behöver upprättas en kompetensförsörjningsprocess som kan säkra intern kompetens inom Svenska kyrkans fastighetsförvaltning via rekrytering, fortbildning etc. Ett förtydligande av roller och ansvarsfördelning samt upprättandet av en kompetensförsörjningsprocess skulle skapa bättre möjligheter att avgöra vilken kompetens som behöver byggas upp internt och i vilka situationer externa leverantörer i stället bör anlitas.

Mötesplatser och utbildningsstöd

Erfarenhetsutbytet mellan olika församlingar och pastorat är begränsat. EY föreslår att det skapas fler mötesplatser och tillfällen till utbyte av erfarenheter. Detta gäller inom stiftet, mellan stiftet samt mellan stiftet och nationell nivå.

Det har identifierats behov av att upprätta erfarenhetsbanker för exempelvis genomförda projekt och kontaktnätverk. Dessa skulle kunna fungera som ett hjälpmedel för att bättre ta tillvara projektrelaterad kunskap inom organisationen. Inom ramarna för sådana erfarenhetsbanker bör även kontaktnät med lokala entreprenörer finnas med.

EY konstaterar även ett behov av stöd i form av utbildning för såväl anställda som förtroendevalda. Detta skulle möjliggöra en likvärdig kunskapsbas inom fastighetsområdet inom olika församlingar och pastorat.

Systemstöd

Få församlingar och pastorat använder sig av ett fastighetsrelaterat systemstöd och de system som används är inte kompatibla med varandra. EY menar att det finns behov av att upprätta ett gemensamt systemstöd inom Svenska kyrkan.

Eftersom befintliga system inte är kompatibla så finns det också behov av att upprätta ett gemensamt gränssnitt för alla systemstöd för fastighetsförvaltning inom Svenska kyrkan. Ett sådant skulle möjliggöra delning och spridning av information oberoende av vilket system man har tillgång till. Det är mycket viktigt att ett systemstöd utgår från de behov som relaterar till styrning och uppföljning av fastighetsförvaltningen.

Upphandlingar

Det konstateras vidare att det finns behov av olika slags stöd beträffande upphandlingar, inklusive möjlighet till nationella respektive stiftsvisa upphandlingar i de fall där detta bedöms lämpligt. Dessutom finns det behov av gemensamma riktlinjer inom upphandlingsområdet i form av upphandlingsunderlag och mallar för specifika tjänster. Det behövs även stöd vid framtagande av upphandlingsunderlag och vid dialog med upphandlade entreprenörer och konsulter.

Hantering av kyrkoantikvarisk ersättning

Ansökningsprocessen för kyrkoantikvarisk ersättning uppfattas som betungande. Även i de fall där det finns stöd att tillgå efterfrågas ytterligare stöd.

Process för drift och underhåll

Det finns enligt EY ett behov av en gemensam övergripande process för drift och underhåll samt servicetjänster. Man pekar i detta sammanhang även på att det efterfrågas en gemensam struktur för vård- och underhållsplaner och stöd i frågor rörande mediaförsörjning (värme, elektricitet med mera) samt ett övergripande processramverk för servicetjänster.

Marknadsmässighet

Det har också påtalats en brist på marknadsmässighet inom delar av fastighetsförvaltningen. Ett första steg i att åtgärda denna brist kunde enligt EY vara att föra en övergripande dialog om marknadsmässighet.

4.4 Förslag till åtgärder

Vi har tagit emot den ovan redovisade analysen och förslagen från EY och även konsulterat annan expertis inom fastighetsområdet för att få en allsidig bedömning. Efter att ha vägt samman olika synpunkter vill vi föreslå ett antal åtgärder enligt nedan i syfte att effektivisera Svenska kyrkans fastighetsförvaltning. Bakgrunden är det behov av att minska de fastighetskostnader inom Svenska kyrkan som redovisats ovan i betänkandets kapitel 2. Ett ytterligare syfte är att säkerställa tillgången till ändamålsenliga lokaler för verksamheter av olika slag.

En enig expertis har framhållit att den största ekonomiska besparingen som kan göras beträffande Svenska kyrkans fastigheter består i att reducera fastighetsbeståndet. Bland de förslag som läggs av utredningen är det i första hand arbetet med strategisk fastighetsplanering med bestämmelser om lokal-försörjningsplaner som syftar till detta.

Utredningens förslag: Församlingar och pastorat behöver överväga sitt fastighetsinnehav och effektivisera sin fastighetsförvaltning i syfte att säkerställa sin tillgång till ändamålsenliga lokaler till rimliga kostnader.

Inom ramen för stiftens uppgift att främja en god lokal förvaltning och ha tillsyn i förvaltningsfrågor måste församlingarnas och pastoratens hantering av fastigheter inklusive kyrkobyggnader uppmärksammas särskilt.

Svenska kyrkan på nationell nivå ska tillhandahålla övergripande stödfunktioner för fastighetsförvaltningen inom kyrkan och stödja stiftens i deras uppgift att främja en god fastighetsförvaltning. Detta bör tydliggöras i kyrkoordningen.

Vi menar att en nyckel till effektivare fastighetsförvaltning inom Svenska kyrkan är att inom ramen för det lokala ägandet få till stånd en ökad samordning mellan olika nivåer och olika enheter. Detta kan ske genom att i ökad utsträckning använda sig av gemensamma processer och system samt genom ett ökat kunskapsutbyte. Det kan härigenom bli möjligt att arbeta på ett professionellt och effektivt sätt i hela organisationen. Det är också angeläget att skapa förutsättningar för en längre planeringshorisont.

Ansvaret för att samordna fastighetsförvaltningen för Svenska kyrkan i dess helhet och erbjuda olika slags stöd åt stiftens bör ligga på nationell nivå. Stiftens kan i sin tur erbjuda ökat stöd åt församlingarna, särskilt åt de församlingar som inte är tillräckligt stora för att själva kunna anställa professionell kompetens. Det övergripande målet bör vara att Svenska kyrkans församlingar och pastorat ska ha tillgång till ändamålsenliga lokaler till rimliga kostnader.

De fastigheter som används för församlingarnas verksamhet ägs och förvaltas på lokal nivå. (Det förekommer också att man hyr lokaler.) I detta avseende föreslår utredningen inte någon ändring. Där det finns pastorat tar dessa över ansvaret från församlingen.

Stiftens ska erbjuda stöd åt församlingarna beträffande deras hantering av fastigheter. Till stiftens ansvar hör sedan tidigare att svara för främjande och tillsyn av församlingarnas verksamhet inklusive deras fastighetsförvaltning. Stiftens erbjuder för närvarande i olika utsträckning sådant stöd. I flertalet stift är stödet huvudsakligen inriktat på antikvarisk förvaltning och antikvariska frågor. Dessutom finns i vissa stift stöd beträffande åtgärder som syftar till en effektivare energianvändning.

På nationell nivå ges stöd till stiftens beträffande den antikvariska förvaltningen. Dessutom planeras en uppbyggnad av ytterligare kompetens inom fastighetsområdet.

Projektet GAS, Gemensamt Administrativt Stöd inom Svenska kyrkan, har berett marken för ökad samverkan kring olika funktioner. Sedan en

längre tid pågår samverkan kring IT och telefoni och de senast utvecklade funktionerna gäller ekonomi- och löneadministration. Utvecklingen inom samverkansområdet på senare år har medfört att det finns en förväntan i församlingarna och stiftet om ett utvecklat stöd kring olika slags gemensamma uppgifter och funktioner. En särskild avdelning för gemensamma funktioner har inrättats vid kyrkokansliet.

För att få till stånd en ökad samordning är det nödvändigt att utveckla och bygga ut de fastighetsrelaterade tjänsterna på stifts- och nationell nivå. Vidare är det nödvändigt att tydliggöra roller, ansvar och dimensionering av organisationen inom fastighetsrelaterade områden på lokal nivå, stiftsnivå och nationell nivå.

Sammanfattningsvis föreslår vi att ansvaret fördelas mellan lokal nivå, stiftsnivå och nationell nivå enligt följande:

- Församlingarna och pastoraten ansvarar för drift och underhåll samt i övrigt det ansvar som tillkommer ägare av fastigheter, till exempel gentemot myndigheter, personer som vistas i fastigheten, arbetsmiljöansvar etc.
- Stiftet ansvarar för tillsyn och främjande av församlingarnas förvaltning av fastigheter. Till det stöd som ska erbjudas församlingarna hör strategisk fastighetsplanering, lokalförsörjningsplanering, konsultation för ansökan om kyrkoantikvarisk ersättning, utbildningar av anställda och förtroendevalda, gemensamma upphandlingar inom stiftet och så vidare.
- På nationell nivå ansvarar Svenska kyrkan för att tillhandahålla fakta-, intresse- och nyhetsbevakning, riktlinjer inklusive policies, principer, metoder, processer, verktyg och mallar, samordning, koordinering och konsultation beträffande kyrkoantikvarisk ersättning samt att säkerställa kunskapsuppbyggnad. Hit hör också ett ansvar för delar av systemstödet för fastighetsförvaltning.

4.4.2 GEMENSAMMA REGISTER OCH FASTIGHETSSYSTEM

Utredningens förslag: I kyrkoordningen görs en ändring i 56 kap. 2 §. Som ett nytt ändamål ska anges register som möjliggör en god fastighetsförvaltning.

Ett register med grundläggande uppgifter om alla fastigheter och byggnader ska vara färdigt senast den 1 januari 2019. Särskilda medel avsätts för att stiftet ska bistå församlingar och pastorat i arbetet med att ta fram de uppgifter som behövs för att registret ska kunna upprättas inom den angivna tidsramen.

Det behövs en överblick över alla de fastigheter och byggnader som ägs av olika enheter inom Svenska kyrkan. Det behöver därför inrättas ett register med viss grundläggande information om varje objekt. Hit hör fastighetsbeteckning och fastighetsrättsliga förhållanden, egendomstyp (mark, bygg-

nad, lokal, anläggning), innehavstyp (ägar, arrende, hyra), adress, area för mark, antal byggnader och area för dessa, kategori av objekt (kyrkobyggnad, församlingshem, kyrkogård etc.).

Ett register kan ha den viktiga funktionen att det kan ligga till grund för olika slags jämförelser mellan olika enheter. Ett mycket viktigt instrument i strävan efter att uppnå en ökad effektivitet i fastighetsförvaltningen består i att möjliggöra jämförelser mellan olika enheter beträffande olika slags nyckeltal. Sådana nyckeltal kan avse kostnader, nyttjandegrad respektive fyllnadsgrad för lokaler, energiförbrukning med mera. För att möjliggöra rättvisande jämförelser är det nödvändigt att data från olika enheter är kompatibla med varandra samt att de bygger på tillförlitliga grunduppgifter och på ett gemensamt sätt att kategorisera mark, byggnader, anläggningar och lokaler. Sådana grundläggande uppgifter är även en nödvändig förutsättning för ett effektivt gemensamt systemstöd för fastighetsförvaltning. Ett fastighetsregister skulle ge Svenska kyrkan förutsättningar att utveckla en robust IT-miljö där flera olika system kan användas för att stödja fastighetsförvaltningen.

I 56 kap. 2 § i kyrkoordningen räknas upp olika ändamål för vilka det ska finnas register i Svenska kyrkan. Vi menar att ett fastighetsregister är av den betydelsen att det också bör ingå i denna uppräknning.

Kyrkostyrelsen får enligt kyrkoordningens 56 kap. 4 § utfärda närmare bestämmelser om register. Det gäller bl.a. att utfärda närmare bestämmelser om vad registren ska innehålla, vem som ska föra registren, vilka uppgifter som ska lämnas samt när och av vem uppgifter ska lämnas. Genom att fastighetsregistret tas med i 56 kap. 2 § kan kyrkostyrelsen alltså med stöd av bestämmelserna i 4 § precisera vilka uppgifter som ska ingå i ett fastighetsregister och vem som ska lämna dessa uppgifter. Utifrån detta kan det också preciseras vilka olika slags nyckeltal som ska tas fram.

Det är angeläget att ett heltäckande fastighetsregister kan byggas upp någorlunda snabbt. Utredningen föreslår därför att insamlingen av material till registret ska finansieras på nationell nivå genom bidrag. Det behövs ytterligare analys för att uppskatta kostnaderna. I avvaktan på en sådan analys är vårt förslag att det avsätts 20 miljoner kronor att fördela mellan stiftet. Registret ska vara färdigt senast den 1 januari 2019.

Stiftet behöver ansvara för sammanställning av nyckeltal i det egna stiftet. Kyrkostyrelsen sammanställer därefter nyckeltalen och gör jämförelser mellan stiftet och med fastighetsägare utanför Svenska kyrkan.

Registret kan sedan ligga till grund för olika slags systemstöd för fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan. Frågorna beträffande hur ett systemstöd ska vara utformat är mycket komplexa och kräver en fördjupad analys innan ett beslut om ansvarsfördelning mellan de olika nivåerna kan fattas. Dessutom behöver krav formuleras beträffande hur ett systemstöd för fastighetsförvaltning ska fungera för att vara kompatibelt med andra förekommande system inom Svenska kyrkan.

Utredningens förslag: För varje pastorat eller för varje församling, om den inte ingår i ett pastorat, ska finnas en lokalförsörjningsplan. Kyrkofullmäktige ska fastställa denna. Det ska ske en översyn av lokalförsörjningsplanen minst vart fjärde år.

I kyrkoordningen anges att kyrkostyrelsen får besluta om närmare bestämmelser om lokalförsörjningsplaner.

Det bör finnas fastställda lokalförsörjningsplaner i samtliga församlingar eller pastorat senast den 1 januari 2022.

Den viktigaste åtgärden för att sänka kostnaderna för fastigheter inom Svenska kyrkan är enligt samstämmig expertis att dra ner på ytorna, det vill säga att minska fastighetsinnehavet. En lokalförsörjningsplan är ett viktigt led i en långsiktig planering, som i sin tur är en nödvändig förutsättning för ett lyckat strategiskt fastighetsarbete.

Utan en minskning av byggnadsbeståndet är det inte möjligt att reducera lokalkostnadernas andel av Svenska kyrkans totala kostnader. Detta förutsätter ett aktivt arbete i församlingar och pastorat med planering av det framtida lokalbehovet. Lokalförsörjningsplanen är ett viktigt instrument för detta. Den ska vara relaterad till församlingsinstruktionen och bygga på en plan för verksamheten på 10–20 års sikt. Denna plan ska i sin tur vara grundad i en omvärldsanalys och en prognos för medlemsutvecklingen.

Med utgångspunkt i lokalförsörjningsplanen gäller det sedan att se till att lokalinhavet motsvarar de konstaterade behoven för olika delar av församlingens verksamhet. I vissa fall kan detta kräva att församlingen bygger nytt eller att man hyr lokaler, i andra fall att man avyttrar eller hyr ut. I de fall då det inte finns någon lokal efterfrågan på lokaler som inte behövs kan det även handla om att riva byggnader.

För att på lokal nivå kunna arbeta på ett strategiskt och effektivt sätt med lokalförsörjningen krävs ett professionellt stöd, och i syfte att kunna ge ett sådant stöd behöver kompetens inom fastighetsstrategi och fastighetsekonomi byggas upp i stiftet. Det torde finnas en stor potential till besparingar genom att reducera lokalinhavet. Det är därför angeläget att arbetet med detta kommer igång så fort som möjligt. För att underlätta en tillräckligt snabb utbyggnad krävs finansiering på nationell nivå. Det bör finnas fastställda lokalförsörjningsplaner i samtliga församlingar eller pastorat senast den 1 januari 2022. Arbetet kan effektiviseras med hjälp av gemensamma riktlinjer för lokalförsörjningsplaner inom Svenska kyrkan. Sådana riktlinjer bör även ge möjlighet till anpassning efter lokala förutsättningar.

Stiftet ska både ge stöd i arbetet med att ta fram lokalförsörjningsplaner och följa upp att planerna tillämpas av församlingarna. Stiftet ska också

verka för att synergieffekter realiseras genom samarbete mellan församlingar och pastorat.

En viktig förutsättning för en lokalförsörjningsplan är att församlingen eller pastoratet har tillräcklig kunskap om de fastigheter som förvaltas. En fungerande lokalförsörjningsplan förutsätter därför tillräcklig kännedom om ekonomiska konsekvenser, rättigheter, skyldigheter och risker som är förknippade med innehavet av de olika förvaltningsobjekten. Denna information behöver finnas i en förvaltningsplan (vård- och underhållsplan). Det är viktigt att framhålla att ”tillräcklig kännedom” här inte innebär krav på detaljrikedom eller ekonomisk precision. En förvaltningsplan måste dock innehålla information som är tillräcklig för att kunna bedöma finansieringsförmåga, strategiska alternativ, möjliggöra prioriteringar, möjliggöra operativ förvaltningsplanering och framförallt minska olika slags osäkerhet. De långa tidscyklerna för fastigheter och byten av anställda och förtroendevalda gör det särskilt viktigt med förvaltningsplaner. Till varje byggnad i fastighetsregistret bör därför en förvaltningsplan vara kopplad.

4.4.4 MÖTESPLATSER, UTBILDNING OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING

Utredningens förslag: Kyrkostyrelsen ska i samverkan med stiftens erbjuda kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte i frågor rörande fastighetsförvaltning. Målgrupper ska vara anställda, förtroendevalda och frivilliga medarbetare på stifts- och lokal nivå.

Fastighetsförvaltandet kännetecknas av stora tidsfluktuationer. Tio år av normal drift kan följas av två års intensivt arbete med en ombyggnad. Därefter kan det bli tio år med normal drift igen och så vidare. Detta innebär att behovet av kompetens varierar starkt över tiden. För att bidra till ett effektivt resursutnyttjande är det därför rationellt att i vissa situationer anlita extern kompetens. Detta är särskilt fallet vid större byggprojekt eller upphandlingar.

Flertalet förvaltningsenheter inom Svenska kyrkan är mindre än vad som inom fastighetsbranschen uppfattas som optimalt för en effektiv kompetensförsörjning. Det finns därför ett större behov av extern kompetens inom Svenska kyrkan än vad som i allmänhet är fallet på andra håll. Extern kompetens kan hämtas både från den öppna marknaden och från interna specialistfunktioner på lokal och regional nivå.

Utbildning och kompetensutveckling är strategiskt viktiga områden. Kyrkostyrelsen behöver ta fram förslag till utbildningar och fastighetsdagar som vänder sig till stift, pastorat och församlingar. Det finns också behov av kurser och fastighetsdagar för anställda, förtroendevalda och frivilliga medarbetare på stifts- och lokal nivå. Dessutom behövs en samordning av stiftens arbete med kurser och fastighetsdagar.

Det är angeläget att information om olika slags erfarenheter sprids inom Svenska kyrkan. Erfarenhetsbanker med översikt över genomförda projekt (inklusive erfarenhetsåtervinning), uppgifter om lokala entreprenörer etc. behöver därför inrättas. Dessutom behöver ledande praxis (internt och externt) inom fastighetsområdet uppmärksammas och kommuniceras inom Svenska kyrkan.

Vi föreslår därför att kyrkostyrelsen i samverkan med stiftens ska erbjuda kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte i frågor rörande fastighetsförvaltning för anställda, förtroendevalda och frivilliga medarbetare.

4.4.5 UPPHANDLING

Utredningens förslag: Kyrkostyrelsen ska utarbeta en handledning för upphandling som stöd till församlingar och pastorat.

Även beträffande upphandling krävs en samordning. Genom att agera på ett samlat sätt i upphandlingar kan Svenska kyrkan nå fördelar på marknaden. En handledning för upphandling kan också leda till ökad effektivitet genom att tydliggöra under vilka omständigheter det kan vara motiverat att anlita extern kompetens.

Mallar som kan användas för att underlätta arbetet med upphandlingar inom hela Svenska kyrkan behöver tas fram. Dessa mallar behöver sedan utvecklas och uppdateras kontinuerligt.

Det behöver i stiftens finnas stöd åt församlingarna i deras arbete med att ta fram underlag för upphandlingar, genomföra upphandlingar samt föra dialog med upphandlade entreprenörer.

Det bör skapas förutsättningar för att genomföra gemensamma upphandlingar inom områden där en effektivisering skulle kunna uppnås genom samordning på stifts- eller nationell nivå. Större upphandlingar bör föregås av en diskussion för att undersöka om en gemensam upphandling kan vara lämplig.

Vi föreslår därför att kyrkostyrelsen utarbetar en handledning för upphandling som stöd till församlingar och pastorat.

4.4.6 PROCESS FÖR DRIFT OCH UNDERHÅLL

Utredningens förslag: Kyrkostyrelsen ska säkerställa att det tas fram en handledning för fastighetsförvaltning med huvudsakligt fokus på drift och underhåll som stöd för församlingar och pastorat.

Det har visat sig att effektiva fastighetsförvaltare arbetar med enhetliga processer och arbetssätt. Det framgår även av intervjuerna att det efterfrågas övergripande processer för drift och underhåll. Det finns därför behov av att ta fram en gemensam struktur för förvaltningsplaner (vård- och underhållsplaner).

Genom en process där många av Svenska kyrkans enheter bidrar kan kompetens delas och spridas inom hela Svenska kyrkan. Man kan ”plocka” de bra verktygen och metoderna från de bästa förvaltarna och sedan sprida dem.

Vi föreslår därför att kyrkostyrelsen ska säkerställa att det finns processer, riktlinjer och bra praxis för fastighetsförvaltning med huvudsakligt fokus på drift och underhåll som kan erbjudas som stöd för församlingarna.

4.4.7 UNDERHÅLL AV FASTIGHETER

Utredningens förslag: Stiftens ska inom ramen för sitt främjande stödja församlingar och pastorat i deras arbete med projektering, upphandling och genomförande av underhållsåtgärder.

Församlingarna behöver stöd för sin projektering och upphandling av underhållsåtgärder. Sådant stöd ska ges inom ramen för stiftets främjande. I de fall där en lokalförsörjningsplan pekar på att församlingen eller pastoratet bör satsa på en viss fastighet ska stiftet ge stöd vid planering av underhåll eller ombyggnad av fastigheten. Sådant stöd kan avse hjälp med upphandling för projektering och byggande. Om en lokalförsörjningsplan pekar på att en fastighet inte längre behövs ska stöd i stället ges för avveckling av fastigheten (under förutsättning att det inte finns något som förhindrar en avveckling).

4.4.8 FINANSIERING

Utredningens förslag: Vid beräkningen av stiftsbidragens storlek ska det ingå ett ekonomiskt stöd till stiftet för de nya uppgifterna avseende främjande och tillsyn av den lokala fastighetsförvaltningen. Bidraget ska ta hänsyn till antalet fastigheter i respektive stift.

För ett projekt med syfte att samla in material till ett fastighetsregister ska 20 miljoner kronor avsättas.

För att arbetet med att effektivisera Svenska kyrkans fastighetsförvaltning ska komma i gång på ett samlat sätt i samtliga stift utan onödiga dröjsmål är det nödvändigt att finansiering sker genom bidrag från nationell nivå. Arbetet med att bygga upp ett fastighetsregister är av engångskaraktär. Detta arbete bör finansieras genom att medel avsätts på nationell nivå. För att uppskatta kostnaden krävs en noggrann analys. Vårt förslag är att i avvaktan på en utförlig analys avsätta sammanlagt 20 miljoner kronor under 2017 och 2018.

Finansieringen av övriga åtgärder bör ske genom stiftsbidrag som fördelas så att varje stift får ett grundbidrag på 1,5 miljoner kronor per år. Dessutom fördelas 30 miljoner kronor årligen proportionellt efter antal kyrkor och övriga fastigheter i varje stift. Vid denna fördelning ska kyrkorna tillmätas en vikt motsvarande två övriga fastigheter. Dessa bidrag är avsedda

att täcka ett grundbehov av kompetens i stiftet och innebär en total årlig kostnad på 50 miljoner kronor.

4.4.9 UPPFÖLJNING

Utredningens förslag: En uppföljning av hur beslut om och inriktningen av arbetet med en effektivare fastighetsförvaltning har genomförts samt vilka effekter detta har haft ska läggas fram till 2023 års kyrkomöte. Det ska göras en granskning av vilka åtgärder som har vidtagits av församlingar och pastorat, stiftet samt kyrkostyrelsen.

Det är angeläget att ett beslut om effektivare fastighetsförvaltning följs upp på ett systematiskt sätt efter en viss tid. En sådan uppföljning bör ske på alla nivåer och kan minska behovet av detaljerade bestämmelser.

5 Kyrkobyggnaderna

5.1 Bakgrund

5.1.1 KYRKOBYGGANDE

Församlingarnas mer än 3 300 kyrkobyggnader är tecken på Svenska kyrkans närvaro över hela landet. Kyrkor började byggas så snart kristendomen började etableras i det som nu är Sverige. En osäker uppgift från historieskriivaren Adam av Bremen talar om 300 kyrkor i Skåne på 1070-talet.

I direkt koppling till byggande av kyrkor bildades kyrsocknar. Den vanliga ordningen var en socken med en kyrka och en präst men det byggdes också andra kyrkor såsom klosterkyrkor och privata kapell. Det kan noteras att detta egentligen är en förenklad uppdelning av olika slags kyrkor. Efter reformationen övergick klosterkyrkor i stor utsträckning till att bli sockenkyrkor eller i varje fall församlingskyrkor.

Först byggdes träkyrkor som inte längre finns kvar. Under 1100-talet blev stenkyrkorna dominerande även om det också byggdes nya träkyrkor. Den äldsta bevarade träkyrkan i landet är Granhults kyrka i Växjö stift från 1220-talet. Det finns dock många äldre helt eller delvis bevarade stenkyrkor.

Vid medeltidens utgång, ett par årtionden in på 1500-talet, fanns cirka 2 350 sockenkyrkor inklusive en del stadskyrkor. Den uppgiften och annat i denna översikt är hämtat från den sammanfattande slutrapporten från ett forskningsprojekt om sockenkyrkorna som pågick 1996–2001, *Sockenkyrkorna. Kulturarv och bebyggelsehistoria*.

Under de gångna århundradena hade det skett stora förändringar. Nya kyrkor hade byggts och nya socknar bildats men inte bara det. Som redan nämnts hade många träkyrkor tagits ur bruk, rivits och ersatts av stenkyrkor. Ombyggnader skedde genom att kyrkorummen utvidgades så att socknens folk kunde samlas till gudstjänst. Under detta skede skapade man också åt kommande generationer ett kyrkligt arv och ett kulturarv, även om detta inte var ett primärt syfte, att fortsatt bruka, förändra, förvalta och vårda.

Efter det omfattande kyrkobyggandet under medeltiden skedde det en påtaglig nedgång i byggandet av nya kyrkor under 1500-, 1600- och större delen av 1700-talet. Från mitten av 1500-talet och drygt tvåhundra år framåt byggdes omkring 400 nya kyrkor och knappt 500 var föremål för mer omfattande ombyggnader. Därefter har följt en period med ökat kyrkobyggande som kan sägas ha sträckt sig fram till vår tid, även om det funnits perioder med mindre nybyggnad även under den tiden. Det har också funnits regionala skillnader. Från mitten av 1700-talet till mitten av 1900-talet byggdes drygt 1 200 kyrkor. Samtidigt skedde i stor utsträckning utvidgningar av befintliga kyrkobyggnader. I många fall togs medeltida kyrkor ur bruk och övergavs eller revs.

Det primära syftet med att bygga kyrkor var att skapa lokaler för att fira gudstjänst. Såväl gudstjänstillfällena som kyrkobyggnaden har dock haft betydelse också av annat slag. När man samlats till gudstjänst var detta också ett tillfälle till informationsutbyte och till att kungöra en myckenhet av påbud från överheten. I nära anslutning till kyrkobyggnaden som ett centrum i socknen kunde prästgård, sockenstuga, tiondebod och kyrkskola byggas. Härtill kom kyrkogården som begravningsplats.

Under 1900-talet skedde en successiv nedgång i antalet nybyggda sockenkyrkor. I stället blev kapellen en allt viktigare del av byggnadsbeståndet. Efter en nedgång i samband med andra världskriget sköt byggnadsaktiviteten åter fart. Drygt 500 kyrkor uppfördes under perioden 1940–2000, huvudsakligen som distrikts- eller småkyrkor i växande tätorter. Av dessa är ca 120 skyddade enligt särskilt beslut av Riksantikvarieämbetet. Det innebär att de är skyddade på likartat sätt som de äldre kyrkorna, det vill säga att väsentliga ändringar tillståndsprövas av länsstyrelserna.

En kyrka och en socken eller församling kan, som tidigare noterats, sägas ha varit den vanliga ordningen. Det har dock funnits avvikelser från detta. När avståndet till kyrkan var alltför långt kunde allmogen få tillstånd att bygga ett kapell. Under 1800-talet uppmuntrades från världslig och kyrklig överhet en så kallad sammanbygd kyrka för två eller tre mindre församlingar. Det huvudsakliga motivet för detta var att frigöra kostnader för prästlöner till förmån för satsning på undervisning. En utgångspunkt var då att det skulle feras gudstjänst i varje kyrka. Även om det i vissa fall förekom duplikationer (att samma präst ledde gudstjänsten i två kyrkor samma dag) behövde man minska antalet kyrkor för att kunna dra ned på antalet präster.

Hundra år längre fram i tiden, under 1950-talet, skedde ett omfattande utredningsarbete om den lokala kyrkliga strukturen i form av pastoratsindelningen. Då räknade man med att det reguljärt skulle feras söndaglig gudstjänst i varje församlingskyrka. Det förekom dock, i Skara stift sedan 1200-talet, sammanlysningar av flera församlingars gudstjänst till en kyrka. Detta krävde beslut av domkapitlet. Det fanns lite skilda meningar beträffande omfattningen av domkapitlets beslutanderätt. Någon diskussion direkt om kyrkobyggnadernas antal och fördelning i relation till befolkningsförändringarna fördes inte i utredningsarbetet.

Samtidigt som arbetet med pastoratsindelningen pågick inträdde en brytpunkt i fråga om andelen av befolkningen som bodde i städer. I mitten av 1950-talet blev andelen stadsbor 50 procent av befolkningen. Redan i tjugo års tid hade då en lika stor andel varit bosatt i tätorter. Urbaniseringen och den samtidiga befolkningstillväxten påverkade användningen av kyrkorna och behovet av nybyggda kyrkor. När kyrkomötet yttrade sig över regeringens förslag till ”reform av den territoriella pastoratsindelningen och den församlingsprästerliga organisationen” uppmärksammades nybyggnadsbehovet i storstäderna. Vid utskottsbehandlingen såg man fram mot en delning

av Stockholms stora församlingar och ett därtill kopplat byggande av kyrkor. Befolkningsstillväxten skulle leda till ytterligare byggande enligt ”småkyrkoprincipen” (Särskilda utskottet 1953:1 sid. 33). Denna princip hade redan tillämpats vid 1900-talets början när man på frivillig väg, innan det var möjligt att få acceptans för församlingsdelningar, byggde distriktskyrkor.

Det framgår i betänkandets avsnitt 2.3.2 hur det totala beståndet av kyrkobyggnader nu är fördelat mellan församlingar inom olika tätortsgrupper och att antalet kyrkor i relation till antalet medlemmar i kyrkan därmed kan variera kraftigt.

5.1.2 ÄGANDE

När kyrkor började byggas tillämpades den katolska kyrkans kanoniska rätt. Enligt denna var det ett villkor för att biskopen skulle inviga en sockenkyrka att den dels var utrustad med för gudstjänsten nödvändiga inventarier, dels förfogade över den jordegendom som krävdes för underhåll av kyrka och präst. Kyrkobyggnaden var en juridisk person som kunde äga egendom. Vid reformationen i Sverige indrogs det mesta av sådan egendom till staten. Kyrkobyggnaden behöll dock sin rättsliga karaktär.

Sockenen anses ha blivit en egen juridisk person först 1817 och från den tidpunkten själv kunna vara ägare av till exempel en kyrka. Denna förändring beträffande socknen ändrade inte redan existerande kyrkors rättsliga status men senare av socknen nybyggda kyrkor blev socknens egendom. En förändring motsvarande den som ägde rum för landsbygdens socknar 1817 anses ha skett något senare för städernas församlingar, nämligen 1843. Kyrkor byggda före 1817 på landet och före 1843 i städerna hade fram till och med 1999 ställning som självägande stiftelser vilka enligt särskilda föreskrifter disponerades och förvaltades av församlingar och pastorat.

Under det omfattande utredningsarbete om förhållandet mellan kyrka och stat som genomfördes i flera etapper under andra hälften av 1900-talet behandlades olika frågor avseende den kyrkliga egendomen, bland annat vem som skulle äga kyrkobyggnaderna. Det fanns i huvudsak ingen tvekan i något skede om att församlingarna skulle disponera alla ”sina” kyrkor. Däremot var det långtifrån självklart vad som skulle gälla beträffande ägandet.

Den första av kyrka–statutredningarna, 1958 års kyrka–statutredning, hade inte till uppgift att lägga fram ett konkret förslag till beslut om det framtida förhållandet mellan kyrka och stat men kartlade under sin tioåriga arbetsperiod noga olika förhållanden och presenterade i sitt slutbetänkande *Svenska kyrkan och staten* (SOU 1968:11) fyra olika tänkbara lösningar, benämnda A, B, C och D-lägena. För de lägen som innebar större uppbrott från då gällande kyrka–statrelationer pekade man, utan att uttala sig fullt ut för en viss lösning, på möjligheten att upplösa de lokala kyrkostiftelserna och låta ägandet övergå till församlingar och pastorat.

Den följande utredningen, 1968 års beredning om stat och kyrka, menade i sitt slutbetänkande att det efter ändrade kyrka–statrelationer skulle finnas självägande kyrkostiftelser som ägde äldre kyrkor och viss annan egendom. Kyrkobyggnader tillkomna efter 1817 på landsbygden och efter 1843 i städerna skulle ägas av församlingarna. Att de äldre kyrkorna skulle ägas av vad man kallade kyrkostiftelser var det alternativ som förespråkades även i kommande kyrka–statutredningar fram till och med Kyrkoberedningen i dess slutbetänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42). Deltagarna i de stat–kyrkaöverläggningar som ägde rum i mitten av 1970-talet menade att det var en fördel om samtliga kyrkobyggnader överfördes till kyrkostiftelser, alltså även de som hade byggts efter de båda tidigare nämnda årtalen. Man menade att detta skulle ge ett ökat skydd åt kyrkorna och att det vore en fördel om det inte i detta hänseende fanns två olika slags kyrkor. Det skulle dock inte göras tvingande att senare tillkomna kyrkor sammanbyggda med andra församlingslokaler skulle ägas av en kyrkostiftelse (SOU 1978:3 sid. 96f.).

Diskussionerna om hur så kallad specialreglerad kyrklig egendom skulle ställas till Svenska kyrkans förfogande gällde all sådan egendom där kyrkobyggnaderna utgjorde en del. Härtill kom prästlönetillgångarna, alltså sådan egendom i form av jord, skog och fonder som ska ge en ekonomisk avkastning och bidrag till finansiering av den kyrkliga verksamheten. I remissbehandlingen anslöt sig de flesta remissinstanserna till Kyrkoberedningens förslag. Några kyrkliga organ hade dock en avvikande mening. Svenska kyrkans centralstyrelse förespråkade ett lagstiftningsalternativ som skulle innebära att det i lagen om Svenska kyrkan infördes vissa grundläggande bestämmelser om den specialreglerade egendomen och att kyrkomötet sedan skulle besluta om närmare bestämmelser om förvaltningen. När 1995 års kyrkomöte tog ställning för principförslaget om ändrade kyrka–statrelationer förespråkade man lagstiftningsalternativet. I prop. 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan* angavs att det skulle ske ett fortsatt utredningsarbete och att regeringen såg lagstiftningsalternativet som ett huvudalternativ.

Förslag om framtiden för den specialreglerade kyrkliga egendomen inklusive kyrkobyggnaderna inför det slutliga kyrka–statbeslutet lade Kammarkollegiet fram i betänkandet *Staten och trossamfunden – Den kyrkliga egendomen* (SOU 1996:47). Gällande kyrkorna och deras egendom föreslog man att de med äganderätt skulle föras till den församling där de var belägna. Ett viktigt motiv var att undvika en komplicerande uppdelning mellan kyrkor som ägdes av kyrkliga organ, och för vilka kyrkomötet kunde utfärda bestämmelser, och kyrkor som utgjorde stiftelser, för vilka kyrkomötet inte kunde utfärda bestämmelser eftersom dessa kyrkor rättsligt sett inte skulle utgöra en del av trossamfundet Svenska kyrkan. Man menade att det kunde finnas inte minst ekonomiska skäl för att de äldre domkyrkorna, för vilka

det fanns specialbestämmelser i kyrkolagen, skulle föras till respektive stift. Även här talade dock enhetligheten för att samtliga domkyrkor skulle bli församlingarnas egendom.

En mycket stor andel av remissinstanserna anslöt sig till Kammarkollegiets förslag. Invändningar fanns i första hand vad gällde de medeltida domkyrkorna. Bland annat ifrågasattes av ekonomiska skäl förslaget att domkyrkoförsamlingarna skulle bli ägare till kyrkorna i fem av sju berörda församlingar. Kammarkollegiets förslag bejakades av 1997 års kyrkomöte och även av regeringen i prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget i propositionen och därmed ägs kyrkobyggnaderna sedan den 1 januari 2000 av den församling där de är belägna. Detta gäller även de fram till denna tidpunkt och sedan reformationen av staten ägda klosterkyrkorna i Vadstena och Varnhem.

Ett undantag i detta sammanhang utgjorde domkyrkan i Lund som var ägare av egendom avsedd för kyrkans behov i en utsträckning som inte gällde någon annan kyrka. Det hörde samman med att reformationen förlöpte annorlunda i Danmark, som Skåne då hörde till, än i Sverige. Lunds domkyrka och dess fastigheter och fastighetsfond ska fortsätta att förvaltas som en självständig förmögenhet. Svenska kyrkan är dess förvaltare.

5.1.3 ÖVERTALIGHET

En ny utredning med uppgift att bland annat se på frågor om Svenska kyrkans lokala struktur tillsattes 1982. En viktig bakgrund till detta var att det kyrkomöte som sammanträdde samma år i anslutning till att man bejaktat ett nytt ekonomiskt utjämningsystem hade begärt en översyn av den lokala strukturen. Utredningen, 1982 års kyrkokommitté, lade 1983 fram diskussionsbetänkandet *Församlingen i framtiden* (SOU 1983:55) med tre modeller för den framtida lokala organisationen. I det sammanhanget tog man även upp frågor om kyrkobyggnaderna. Som ett stort problem för de små församlingarna lyfte man fram att deras kyrkobyggnader ofta var för stora i förhållande till folkmängden och att de krävde drifts- och underhållskostnader som tog väsentliga delar av församlingarnas budgetar i anspråk. För de större församlingarna, som bildats genom att mindre församlingar slagits samman, pekade man på antalet kyrkobyggnader som ett problem. När det gällde det kulturhistoriska arv som Svenska kyrkan förvaltar lyftes i diskussionsbetänkandet inte bara kyrkobyggnaderna fram utan även musiken och att Svenska kyrkan svarade för den mest decentraliserade kommunala strukturen.

Beträffande kyrkobyggnaderna konstaterade man att befolkningsomflyttningarna hade lett till att det fanns många små församlingar med i förhållande till folkmängd för stora kyrkor. Kyrkokommittén noterade att strukturförändringar på lokal nivå skulle komma att förstärka problemen med

enskilda församlingar och pastorat som har väldigt många kyrkor. Man tänkte sig en uppdelning av kyrkorna i fyra grupper utifrån kulturhistorisk och kyrklig användning och identifierade därmed, utan att man i betänkandet använde begreppet, en grupp som kan kallas övertalig. Det var de kyrkor som saknade kulturhistoriskt värde och som inte användes. De kyrkor som användes såg man det som en församlingsangelägenhet att bevara och de kulturhistoriskt värdefulla som ett samhällsintresse. Eftersom betänkandet var inriktat på att ge diskussionsunderlag ställde man frågor om hanteringen av de övertaliga kyrkorna. Kunde de stängas och läggas i ”malpåse”, kunde de rivas eller fanns det kanske något annat användningsområde för dem?

Församlingen i framtiden torde vara den statliga utredning som spritts i störst upplaga och som sannolikt resulterat i flest remissvar, nämligen 2 500 stycken. En remissammanställning presenterades i betänkandet *Församlingarna om framtiden* (SOU 1984:75). Där redovisades synpunkter på vad kyrkokommittén hade framfört om kyrkobyggnaderna men knappast någon samlad eller entydig reaktion. Till det genomgående hörde ändå, och inte oväntat, att de ekonomiska svårigheterna med många kyrkobyggnader bejakades i kyrkliga remissvar. Det fanns olika syn från både kyrkliga och samhällliga instanser på om och i så fall i vilken utsträckning det fanns behov av statligt stöd eller om kyrkobyggnaderna kunde hanteras genom inomkyrklig ekonomisk solidaritet. I likhet med ett antal församlingar menade Riksantikvarieämbetet och även Föreningen Sveriges Landsantikvarier att det skulle försvåra att underhålla kyrkobyggnader med tvingande strukturförändringar på landsbygden då det bedömdes få negativa effekter på det lokala engagemanget för kyrkorna. Riksantikvarieämbetet menade också att 1982 års kyrkokommittés uppdelning av kyrkorna i fyra grupper var alltför schematisk.

Kulturhistoriskt värde är inget entydigt begrepp som möjliggör klara avgränsningar. Varje kyrka kan berätta något väsentligt om sin tillkomsttid och senare utveckling, om ekonomiska och sociala förutsättningar, befolkningssituationen, kyrkans lära och liturgi, människors ansträngningar och vilja att underhålla och pryda gudstjänstrummet, kontakterna med omvärlden, om tekniska innovationer och estetiska ideal. Värderingarna kan vara olika beroende på kunskapsbakgrund och attityd, eller sett i riksperspektiv, i regionalt eller lokalt perspektiv (SOU 1984:75 sid. 216).

I ett senare betänkande, *Församlingar i samverkan* (SOU 1985:1) som var ett slags lägesbeskrivning av det pågående arbetet med preliminära förslag, diskuterade kyrkokommittén de många kyrkobyggnaderna ytterligare. Nu talade man uttryckligen om övertaliga kyrkor. Man angav att frågor rörande dessa borde behandlas av den särskilda utredare som då arbetade med det regelverk som rörde statens tillsyn över kyrkobyggnader. Samtidigt skisserade kyrkokommittén ett tänkbart system för hantering av övertaliga

kyrkor. En särskild nämnd kopplad till Kyrkofondens styrelse skulle pröva ansökningar från pastorat om att förklara en kyrka övertalig. Ett sådant beslut skulle föregås av ett yttrande från stiftsstyrelsen och en utredning från länsantikvarien. Nämnden kunde föreslå Kyrkofondens styrelse att förklara en kyrka som inte längre behövdes inom Svenska kyrkan som övertalig. Om ett sådant beslut fattades skulle kostnadsansvaret för kyrkan överföras till kyrkofonden. I avvaktan på vad som skulle ske med byggnaden skulle den stängas för kyrkliga förrättningar och hållas öppen som ett museum om den var av kulturhistoriskt intresse.

Saknas alternativ användning och är byggnaden av kulturhistoriskt intresse bör kyrkofonden även i fortsättningen ha kostnadsansvaret för kyrkan. Kostnaderna bör därvid minimeras så att dessa i första hand avser det yttre underhållet. Om möjligt bör kyrkan inte värmas upp och eventuellt känsliga inventarier placeras på museer. Skulle kyrkobyggnaden sakna kulturhistoriskt intresse bör undersökas om byggnaden efter en ombyggnad kan finna en ny användare. Är inte heller detta möjligt bör beträffande en kulturhistoriskt ointressant kyrkobyggnad kunna övervägas om inte byggnaden skall rivras (SOU 1985:1 sid. 79).

Den tidigare nämnda utredningen om statens tillsyn över kyrkobyggnader, kyrkobyggnadsutredningen, lade fram resultatet av sitt arbete i betänkandet *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön* (DsC 1986:111). Utredningen låg till grund för det som senare blev 4 kap. i kulturmiljölagen om kyrkliga kulturminnen. I utredningsdirektiven definierades övertaliga kyrkor som ”kyrkobyggnader med eller utan tillhörande kyrkotomt/kyrkogårdsmark som upphör att fylla en funktion inom den kyrkliga organisationen”. Utredningen menade att det med något enstaka undantag inte fanns några i egentlig mening övertaliga kyrkor. Frågan om sådana kyrkor bedömdes primärt vara eller kunna bli ett ekonomiskt betingat problem. I betänkandet finns ändå ett förslag till bestämmelser om övertaliga kyrkor. Efter ansökan från den kyrkokommun som svarade för underhållet av en kyrka skulle stiftsstyrelsen, om den bedömde att kyrkan inte behövdes för gudstjänster inom Svenska kyrkan, förklara kyrkan övertalig. Om Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer fann att kyrkobyggnaden hade ett kulturhistoriskt värde av riksintresse skulle den underhållas av den kyrkliga kommun som hade förvaltningsansvaret ”som kyrka”. Om den i stället kunde förklaras övertalig skulle ”biskopen avlysa byggnaden som kyrka”. Utan beslut av stiftsstyrelsen skulle den ändå inte få användas för annat ändamål.

I regeringens proposition 1987/88:104 om kulturmiljövård, där förslaget till kulturminneslag (nu kulturmiljölagen) lades fram, fanns inget förslag om hantering av övertaliga kyrkor. Regeringen hänvisade till att remissutfallet hade varit blandat. Remisskritiken och att det skulle röra sig om så få fall angavs som skäl till att regeringen inte lade fram något förslag om övertaliga kyrkor.

Frågorna om övertaliga kyrkor blev nu föremål för ett inomkyrkligt utredningsarbete genom en utredning som arbetade på uppdrag av Svenska kyrkans centralstyrelse. Efter ett första utredningsskede framlades diskussionsbetänkandet *Fädernas kyrkor – till varje pris?* Där var en slutsats att det fanns ett övertalighetsproblem ”som en närgången realitet idag och – förmodligen – mer påtagligt inom en överblickbar framtid”. Samtidigt noterades svårigheten med att formulera ett generellt acceptabelt övertalighetsbegrepp. Problematiken med övertalighet borde dock inte förnekas.

Arbetet fortsatte genom den parlamentariskt sammansatta 1993 års kyrkobyggnadsutredning, som 1996 lade fram betänkandet *Fädernas kyrkor – och framtidens* (Svenska kyrkans utredningar 1996:1). Övertalighetsfrågan var en av flera delfrågor för utredningen. Svenska kyrkans behov av kyrkobyggnaderna såg man som det naturliga vid diskussion om övertaliga kyrkor. ”En kyrka kan anses övertalig om det av pastorala och/eller ekonomiska skäl inte längre finns plats för den i den kyrkliga organisationen.” Med den utgångspunkten såg man ett reellt övertalighetsproblem. Utredningen hade låtit genomföra en attitydundersökning som visade på kyrkobyggnadernas stora betydelse även för de personer som nästan aldrig besökte en kyrka och inte kände någon större samhörighet med Svenska kyrkan. Utredningens slutsats blev att kyrkobyggnaderna hade ett så starkt stöd i det svenska samhället att det i allmänhetens ögon knappast förelåg någon övertalighet i den meningen att kyrkor skulle kunna läggas ned eller avvecklas. Man omdefinierade därför problemet för Svenska kyrkan till att gälla en anpassning av ”verksamheten, organisationen och kostnaderna till de lokala förutsättningar som idag gäller och kan finnas i framtiden”.

Utredningen pekade på några möjligheter att hantera detta. I första hand diskuterade man en lokal strukturförändring som skulle ge underlag för ett differentierat bruk av kyrkorna. Man framförde även förslag om vidgat bruk av kyrkorna för andra kyrkliga ändamål än gudstjänster och om alternativ användning för helt annan verksamhet. Som en yttersta utväg såg man möjligheten till nedläggning av en kyrka. Utredningen lade också fram ett förslag till rättslig reglering för en sådan situation.

I slutskedet av kyrkobyggnadsutredningens arbete bejakade 1995 års kyrkomöte förslaget om ändrade kyrka–statrelationer och riksdagen fattade ett principbeslut om den kommande förändringen. I det sammanhanget aktualiserades flera frågor om kyrkobyggnaderna som återkommer i detta kapitel.

En av de delutredningar som tillsattes av regeringen inför de slutliga besluten var Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet. Resultatet av kommitténs arbete redovisades i betänkandet *Staten och trossamfunden – Den kulturhistoriskt värdefulla egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43). I betänkandet finns ett kapitel med rubriken ”S.k. övertaliga kyrkor”. I frågan om det finns övertaliga kyrkor förde den statliga utredningen motsvarande resonemang som 1993 års kyrkobyggnadsutredning.

Man betonade något starkare att bedömningen av vad som är övertalighet i mycket beror av ur vilket perspektiv frågan betraktas. Vidare menade man att eftersom bevarandet av kulturvärdena till stor del kommer att bekostas av den statliga ersättningen kommer det rimligen inte heller att finnas någon övertalighet i ekonomisk bemärkelse. En slutsats var att avyttring av kyrkor kommer att vara ett undantag, en yttersta utväg. I de beslut som direkt avsåg de nya kyrka–statrelationerna spelade inte frågan om övertaliga kyrkor någon roll utöver konstaterandet att kulturminneslagens bestämmelser gällde kyrkobyggnader oavsett om de skulle komma att anses som övertaliga eller ej.

När kyrkoordningen utarbetades fanns i den så kallade ekonomiutredningens betänkande *Ekonomi och egendom* (Svenska kyrkans utredningar 1998:4) ett avsnitt om övertaliga kyrkor. Utredningsgruppen refererade och anslöt sig i huvudsak till vad 1993 års kyrkobyggnadsutredning framfört. Härtill lade man fram ett förslag till bestämmelser om ordningen för att ta en kyrkobyggnad ur bruk, vilket byggde på kyrkobyggnadsutredningens förslag om rättslig reglering av nedläggning av en kyrka. Dessa bestämmelser kom också genom 1999 års kyrkomötes beslut att införas i kyrkoordningen.

5.1.4 BEVARANDE AV KYRKLIGT ARV OCH ALLMÄNT KULTURARV

Kostnaderna för kyrkobygge har genom historien varit betungande för många församlingar och en utgift som man inte alltid mäktat med. Under 1700-talet togs många kollektar enligt beslut av Kungl. Maj:t upp i hela landet för kyrkobyggenskap. Omfattningen av dessa visar sig i prästeståndets klagomål 1731 över ”huruledes genom de mångfaldiga Collecters utgörande icke allenast Kyrkiorna i Riket bliwfa alt mer och mer utblåttade utan och Församlingarnas ledamöter tröttna vid en sådan afgift, hälst emedan den så ofta ske måste”. I ett par kungliga cirkulärbrev 1759 och 1764 gavs riktlinjer för vad som skulle gälla vid ansökningar om kollektar för kyrkobyggnader. Avsikten var att skapa en striktare ordning för att, som det sägs, ”Wi ej widare i oträngt mål och sådan myckenhet, som en lång tid händt, med slike ansökningar måtte warda öfwerhopade”.

I cirkulärbrevet från 1759 och i senare anslutande bestämmelser angavs att ritningar vid nybyggnader och större renoveringar skulle skickas för granskning hos Byggningsämbetet. Det fanns ekonomiska motiv för den statliga tillsynen men det var också fråga om att förse riket med ”prydelige byggnader”. Det gällde inte bara kyrkobyggnader utan även andra ”publika byggnader”. Av en förordning från 1776 framgår att det som stadgats i brevet från 1759 inte alltid iakttagits. Byggnader hade ofta tillkommit ”som sakna både waraktighet, beqvämlighet och anständigt utseende, utom thet, att genom handtwerkares okunnighet, wederbörande blifwit inledde i öfwerflödige och illa anwände utgifter”. Därför inskräptes kravet på att Överintendentämbetet (tidigare Byggningsämbetet) skulle granska och rätta

ritningar och även ta ställning till kostnadsförslag. Kungl. Maj:t skulle sedan stadfästa vad som skulle gälla för en planerad ny- eller ombyggnad.

Bestämmelser som mer direkt tog sikte på att på visst sätt bevara ett kulturarv fanns också. I första hand gällde det kyrkornas inventarier. I det fallet fanns grundläggande bestämmelser, som senare kompletterades av kungliga cirkulär, om att förteckna och bevara inventarierna. I fråga om kyrkobyggnaderna kan noteras ett cirkulär från 1840 där det angavs att innan en kyrka togs ur bruk ("utdömmes") skulle den och dess utsmyckning och målningar dokumenteras. Om det fanns målningar eller minnesmärken som förtjänade att behållas så skulle de avtecknas och ritningarna skickas till Kungl. Maj:t. Senare under 1800-talet, i 1867 års fornminnesförordning, infördes också bestämmelser om prövning i fråga om vad som borde bevaras eller vad som var tillräckligt att avteckna.

Den författning som gällde före tillkomsten av kulturminneslagen 1988 var 1920 års kungörelse med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet. Där fanns ett särskilt avsnitt om bland annat kyrkor med bestämmelser om krav på statligt godkännande vid byggandet av kyrkor (inklusive fast inredning) och församlingshem. Med kyrka avsågs en byggnad som dels var statligt auktoriserad som kyrka, dels invigd enligt Svenska kyrkans ordning. Vidare stadgades om statligt tillstånd för att använda kyrkor och församlingshem med mera till "annat ändamål" och även i de fall en sådan byggnad eller dess inredning i sin helhet eller delvis skulle "rivas, flyttas eller förändras". Genom 1920 års kungörelse blev statens tillsyn över kyrkobyggnaderna striktare.

Frågor om skyddet av kyrkobyggnadernas kulturhistoriska värden fanns med i utredningsarbetet om kyrka och stat under 1900-talets andra hälft. Synen på hur detta skulle ske förändrades i relation, bland annat, till gällande lagstiftning. 1958 års kyrka-statutredning anförde följande i betänkandet *Kyrklig egendom: Skattefrågor; Prästerskapets privilegier* (SOU 1967:46):

Av allmänt intresse i de fria lägena är att nämnda byggnader tillförsäkras ett tillfredsställande skydd ur kulturhistorisk synpunkt. De bör i ett fritt läge i första hand underkastas bestämmelserna i 1960 års byggnadsminneslag. Kyrkobyggnader, som icke fyller de krav denna lag uppställer för att byggnad skall kunna förklaras som byggnadsminne, bör kunna ställas under kontroll antingen av kyrkostyrelsen, som då bör utrustas med sakkunskap för detta speciella ändamål, eller av riksantikvarieämbetet (sid. 25).

Här menade man alltså, före kulturminneslagens tillkomst, att de enstaka kyrkorna skulle prövas ur kulturhistorisk synvinkel men såg det inte som självklart att det skulle vara ett statligt organ med antikvariska uppgifter som skulle stå för den prövningen. Det ska dock noteras att man också menade att en tänkbar ordning om kyrkan skildes från staten vore att Riks-

antikvarieämbetet fick behålla handläggningen av ärenden avseende kulturhistorisk tillsyn på det sätt som gällt enligt 1920 års kungörelse. Ett skäl för detta skulle kunna vara att praktiskt taget alla äldre kyrkor utgör omistliga kulturminnen och ”att därför ansvaret för vården av dessa – även för de fall de icke formellt förklaras för byggnadsminnen – ytterst vilar på staten” (SOU 1967:46 sid. 222). I sitt slutbetänkande konstaterade 1958 års kyrka-statutredning att de allmänna intressen som kunde göra sig gällande beträffande kyrkobyggnaderna avsåg ett tillfredsställande skydd ur kulturhistorisk synvinkel.

I slutbetänkandet från 1968 års beredning om stat och kyrka, *Samhälle och trossamfund* (SOU 1972:36), behandlades frågor om skydd för kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader relativt kortfattat. Beredningen räknade med ett fortsatt utredningsarbete på denna punkt inom ramen för annat redan pågående arbete inom likartade områden. Man ville dock inför kommande utredningsarbete betona att man fann det naturligt att statens generella ansvar i kulturhistoriskt avseende för Svenska kyrkans kyrkobyggnader och inventarier skulle komma att bestå. Beredningen, som på ett grundläggande principiellt plan drev frågan om likställighet mellan trossamfund, menade att detta ansvar skulle utsträckas till att gälla andra trossamfunds likvärdiga byggnader.

Ett par yttranden över stat-kyrkoberedningen där det gjordes en stark markering av de allmänt samhälleliga och kulturhistoriska intressena ifråga om kyrkobyggnaderna kan noteras. Såväl Riksantikvarieämbetet som 1965 års musei- och utställningssakkunniga (MUS 65) menade att kommunerna borde förvalta kyrkobyggnaderna. MUS 65 ansåg att kommunerna skulle ha huvudansvaret för upplåtelse av kyrkorna. I remissammanställningen anges att MUS 65 framhållit ”att den grundläggande principen därvid bör vara att upplåtelse endast får ske för ändamål som inte skadar eller framtingar ändringar av byggnad eller inredning. Det kulturhistoriska värdet måste således vara normerande för användningen”. Om en betydande majoritet av befolkningen tillhörde Svenska kyrkan borde detta berättiga till ett större medinflytande. ”Om kyrkan däremot får en avsevärt svagare ställning, bör kommunerna tillförsäkras full frihet att upplåta kyrkorna enligt eget bedömande, detta under förutsättning att hänsyn tas till det kulturhistoriska värdet” (*Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka*, SOU 1974:9, sid. 362f.).

Den följande kyrka-statutredningen, som hade formen av överläggningar mellan företrädare för regeringen och ett antal kyrkliga organisationer, presenterade sina förslag i början av 1978 i tre betänkanden, *Stat-kyrka* (SOU 1978:1-3). Man föreslog att det inte skulle finnas någon speciallagstiftning för kyrkohistoriskt värdefulla kyrkobyggnader och kyrkliga kulturminnen. I stället skulle den gällande byggnadsminneslagen, som inte avsåg kyrkobyggnader, göras tillämplig också för sådana. Som tidigare har redovisats

föreslog man i ägarfrågan att det skulle bildas kyrkostiftelser. Man föreslog att samtliga kyrkobyggnader som skulle komma att ingå i dessa stiftelser skulle förutsättas vara av den karaktären att de alla utan separat beslut för var och en skulle omfattas av byggnadsminneslagens bestämmelser. Efterhand, sedan man inventerat kyrkobyggnadsbeståndet, kunde man göra de bedömningar som behövdes från kulturvårdssynpunkt. Länsstyrelsen kunde på den grundvalen pröva om enskilda kulturminnesförklaringar kunde hävas. I fråga om tillsynen av inventarier föreslog man en helt inomkyrklig beslutsordning med stöd av yttranden från antikvariskt ansvariga myndigheter men med beslut i stiftsstyrelser och kyrkostyrelsen. Detta skulle regleras i urkunderna för kyrkostiftelserna. Deltagarna i stat-kyrkaöverläggningarna räknade med ”att samhällets och den framtida kyrkans intresse att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefull egendom kommer att i allt väsentligt sammanfalla” (SOU 1978:1 sid. 70).

I sitt yttrande över utredningen menade Riksantikvarieämbetet att det måste finnas en lagreglering beträffande kulturhistoriskt värdefulla inventarier. Man menade också att det skulle finnas representanter för det allmänna i kyrkostiftelserna så att inte kyrkorådet ensamt skulle utgöra en kyrkostiftelses styrelse. Härtill avstyrkte Riksantikvarieämbetet att förvaltningsansvaret för de kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnaderna och deras inventarier skulle överföras till det fria samfundet så länge frågan om finansiering av framtida vård och underhåll inte hade fått en tillfredsställande lösning.

Innan kyrka-statutredandet hann gå vidare och in i sin slutfas tillkom lagen om kulturminnen m.m. (1988:950), från 2014 benämnd kulturmiljölagen. Underlag för det som blev kulturminneslagens 4 kap. om kyrkliga kulturminnen lades fram av kyrkobyggnadsutredningen i betänkandet *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön* (DsC 1986:111). I utredningens direktiv angavs som en viktig utgångspunkt att det hade kommit framställningar till regeringen från bland annat 1982 års kyrkomöte och Riksantikvarieämbetet om att begränsa den särskilda tillsynen över kyrkobyggnaderna till det kulturhistoriskt motiverade. Frågor som gällde nybyggande borde hanteras på samma sätt som för andra byggnader. Utredningen lade fram ett förslag till lag om kulturhistorisk tillsyn över kyrkobyggnader, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. När regeringen lade fram prop. 1987/88:104 om kulturmiljövård kom alltså bestämmelserna om denna kulturhistoriska tillsyn att bli ett kapitel i den nya kulturminneslagen. Genom den nya lagen hade bestämmelserna om tillsyn av den kyrkliga kulturmiljön samlats i ett sammanhang och annan tidigare och mer splittrad lagstiftning på detta område kunde upphävas.

Ett syfte med den nya lagstiftningen var att koncentrera den statliga tillsynen till att huvudsakligen tillgodose kulturminnesvårdens intressen i den kyrkliga miljön. Tillsynen över de kyrkliga inventarierna hade redan tidigare den inriktningen. Regeringens förslag innebar att kyrkobyggnader som upp-

förts och kyrkotomter som anlagts före år 1940 fortsatt skulle stå under statlig tillsyn. Därtill skulle även sådana kyrkobyggnader eller kyrkotomter som kommit till efter år 1939 stå under statlig tillsyn om Riksantikvarieämbetet så beslutade. Gränsdragningen vid 1940 hade föreslagits av kyrkobyggnadsutredningen och hade tillstyrkts av en knapp majoritet av remissinstanserna. Invändningarna tog sikte på att byggnader och anläggningar tillkomna före år 1940 generellt skulle omfattas av tillsynen medan tillsynsobjekten av senare datum skulle väljas ut enligt andra kriterier. Svenska kyrkans centralstyrelse m.fl. föreslog i stället att Riksantikvarieämbetet skulle inventera beståndet och byggnadsminnesförklara kyrkobyggnader och kyrkotomter av kulturhistoriskt intresse. I propositionen framförde föredragande statsrådet följande som motiv för gränsdragningen vid år 1940.

Jag delar utredningens bedömning att åren 1939–1940 är en naturlig gräns om man skall göra en kulturhistoriskt grundad åldersuppdelning av kyrkorna. Åren efter år 1940 byggdes få kyrkor. När kyrkobyggandet åter ökade under 1950-talet började kyrkornas karaktär att ändras på ett sätt som motiverar mitt förslag att slopa den statliga tillståndsprövningen av nya kyrkobyggen. Flertalet kyrkobyggnader från tiden efter år 1939 skiljer sig också från kyrkor i traditionell mening.

Jag föreslår att den statliga tillsynen koncentreras att tillgodose kulturhistoriska intressen, inbegripet de konstnärliga intressena, och att den skall omfatta alla kyrkobyggnader som uppförts och alla kyrkotomter som anlagts före år 1940. Det är praktiskt att fastställa en schablonmässig tidsgräns. Den innebär givetvis inte att varje kyrkobyggnad från tiden dessförinnan är av sådant kulturhistoriskt värde att tillsynen behöver utgöra ett hinder för mera radikala byggnadsåtgärder i särskilda fall. Samtidigt är det uppenbart att det också efter år 1939 har uppförts kyrkobyggnader av stort konstnärligt värde. Det är lika angeläget som beträffande äldre tiders byggnader att värdena hos en sådan nyare kyrkobyggnad inte förvanskas (prop. 1987/88:104 sid. 57 f.).

Med kyrkobyggnad avsågs ursprungligen i kulturminneslagen ”byggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som vårdas av en kyrklig kommun samt domkyrkor som står under egen förvaltning”.

Vid 1995 års principbeslut om ändrade kyrka–statrelationer diskuterades inte direkt frågor om vad som skulle gälla i fråga om skydd av kulturhistoriska värden. Det fanns med som en förutsättning för det ekonomiska stöd som tas upp nedan (avsnitt 5.1.5) att kulturminneslagens skydd för kyrkliga kulturminnen borde behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. En relationsändring borde inte leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden.

Som tidigare nämnts fanns inom det utredningsarbete som påbörjades direkt efter principbeslutet om ändrade kyrka–statrelationer en kommitté angående det kyrkliga kulturarvet. I betänkandet *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43) lade kommittén fram förslag till ändrade bestämmelser i kulturminneslagen. En

viktig del avsåg ekonomisk ersättning till Svenska kyrkan, vilket tas upp i följande avsnitt. Det gjordes också en ny bestämning av vad som i lagen avses med ”kyrkobyggnader”. Det skulle vara ”byggnader som har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som det ankommer på Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar att förvalta”. I huvudsak föreslog kommittén att tidigare bestämmelser om statlig tillsyn skulle bestå. Det gjordes vissa anpassningar till de nya rättsliga förutsättningarna som skulle gälla efter de ändrade kyrka–statrelationerna. Kommittén föreslog en ny bestämmelse om anmälningsskyldighet till länsstyrelsen vid överlåtelse av en kyrkobyggnad. Avsikten var att länsstyrelsen i en sådan situation skulle ha möjlighet att besluta om eventuell byggnadsminnesförklaring. Denna prövning skulle ske senast inom sex månader eftersom en överlåtelse inte fick verkställas innan länsstyrelsen prövat frågan om byggnadsminnesförklaring eller det hade gått sex månader från tidpunkten när anmälan hade gjorts. Kommittén föreslog en ny bestämmelse om möjligheter till ingripande från länsstyrelsens sida för att säkerställa att föreskrifter och beslut rörande det kulturhistoriskt skyddade kulturarvet efterlevdes.

Med tydlig koppling inte bara till de direkta skyddsbestämmelserna utan även till den ekonomiska ersättningen från staten lade Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet fram förslag om formerna för samverkan mellan företrädare för Svenska kyrkan och statliga myndigheter med ansvar för kulturarvsfrågor, alltså Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Vidare föreslog man, i enlighet med vad som sagts vid principbeslutet om ändrade kyrka–statrelationer, att det skulle slutas en långsiktig överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan kopplad till den ekonomiska ersättningen.

I prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* lade regeringen bland annat fram sina förslag till ändringar i kulturminneslagen. På ett par punkter avvek man från utredningsförslaget. I det lagförslag som kom att bifallas av riksdagen definierades kyrkobyggnader som ”byggnader 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”. Det sattes alltså en tidsgräns för vilka kyrkobyggnader som lagen avser. Förslaget om anmälan till länsstyrelsen vid överlåtelse av en kyrkobyggnad lades inte fram. Det behövdes inte när alla kyrkobyggnader som var tillkomna före 2000 omfattades av lagens bestämmelser oavsett om de skulle komma att förvaltas av något organ inom Svenska kyrkan. Regeringen anslöt sig till det som i utredningen hade föreslagits om samverkan mellan statliga och kyrkliga organ och om en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan med den skillnaden att man inte ville sätta en viss tidsgräns för överenskommelsen. Utredningen hade föreslagit att den skulle gälla i tjugofem år men regeringen menade att den skulle gälla tills vidare. En överenskommelse med sex olika punkter rörande de kulturhistoriska värden

som Svenska kyrkan förvaltar undertecknades år 2000. Överenskommelsen ingår i detta betänkande som *bilaga 8*.

5.1.5 EKONOMISKT STÖD TILL KYRKBYGGNADER

Det primära ansvaret för att det finns en kyrka och för att den hålls i stånd har alltid legat på dem som tillhör den lokala socknen eller församlingen. Redan tidigare har framgått att det inte bara varit på det sättet. Det togs upp kollekt i hela landet eller i vissa stift för att ge ekonomiska förutsättningar för att en församling skulle kunna bygga en ny kyrka, återuppbygga en nedbrunnen kyrka eller göra omfattande reparationer och tillbyggnader. Kyrkobyggnaden var en så viktig byggnad, men kunde samtidigt vara så ekonomiskt betungande, att det fanns behov av ett gemensamt ansvar som sträckte sig utöver sockengränsen. Som också framgått blev antalet kollekt till kyrkor utanför den egna socknen så stort att Kungl. Maj:t efter påstötningar från riksdagens prästestånd utfärdade bestämmelser i syfte att minska behovet av sådana kollekt. Då det gällde nedbrända kyrkor togs möjligheten att beviljas kollekt bort i slutet av 1700-talet. I ett kungligt brev till Uppsala konsistorium 1794 sades att kollekt inte skulle beviljas sådana kyrkor ”emedan k. m:t anser angeläget ej mindre att i denna delen förekomma prejudikat, än att söka befrämja, det brandförsäkringsinrättningen så mycket allmänna må begagnas”. Det kan noteras att när en av 1800-talets kyrkolagskommittéer lade fram sitt förslag hade kyrkobyggnaderna en särskild ställning. Man menade att allmänna kollekt borde påbjudas endast då ”särdeles ömmande omständigheter göra insamlandet av frivilliga gåfvor för något viktigt kyrkligt föremål till en allmän christlig kärlekspligt”. Först och främst tänkte kommittén i detta sammanhang på kyrkobyggnader i fattiga församlingar.

Bestämmelser om vad som skulle gälla när en församling ansökte om riks- eller stiftskollekt för att bygga kyrka, för tillbyggnad eller kostsam reparation fanns i de kollektkungörelser som Kungl. Maj:t utfärdade under 1900-talet och togs bort först när 1953 års kollektkungörelse ersattes av en ny kungörelse utfärdad av 1983 års kyrkomöte. Vid samma tid påbörjade den tidigare nämnda 1982 års kyrkokommitté sitt arbete som bland annat resulterade i införandet av ett kyrkobyggnadsbidrag inom ramen för det ekonomiska utjämningsystemet.

Ett par noteringar kan göras i frågan om ekonomiskt stöd till kyrkobyggnaderna inom ramen för utredningarna om kyrka och stat. De allmänna ekonomiska villkoren har inte varit desamma i alla kyrka-statförslag. Detta får betydelse även för olika förslag beträffande ett kulturhistoriskt motiverat ekonomiskt stöd. Avsikten här är emellertid bara att peka på hur det i det långa utredningsskede som föregick det slutliga beslutet om ändrade kyrka-statrelationer fördes diskussioner som bildar en bakgrund till de nu rådande förhållandena. Att ge en fullständig och helt jämförbar bild av alla olika förslag skulle spränga denna framställnings ramar.

När de olika kyrka–statutredningarna tog upp frågor om ekonomiskt stöd förde de fram förslag motsvarande det som genomfördes när kyrka–statrelationerna ändrades vid millennieskiftet. 1958 års kyrka–statutredning utvecklade inte frågan närmare men framförde ändå att det kunde komma att behövas statligt stöd till en fri kyrka för vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader. Man noterade att det tidigare hade utgått mycket betydande statliga anslag vid restaureringar av äldre domkyrkor och att undantagsvis hade även andra kyrkor fått statliga bidrag. I remissyttrandena framhöll bland annat Riksantikvarieämbetet, ett antal länsstyrelser och domkapitel att det skulle behövas ett statligt och kommunalt ekonomiskt stöd till kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader.

1968 års stat–kyrkoberedning menade att det allmänna måste ge stöd till underhållet av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader. Det var ett ansvar inte bara för Svenska kyrkans medlemmar utan för alla medborgare att bidra till de kostnaderna. Som en princip för statens stöd menade man att bidrag borde komma i fråga för kyrkor som användes av församlingar. I fråga om kyrkor som, till exempel till följd av avfolkning, inte används för sitt egentliga ändamål men kunde betecknas som kulturhistoriskt värdefulla borde staten helt överta det ekonomiska ansvaret. Det föreslogs ett fortsatt utredningsarbete för att bland annat bedöma vilket ekonomiskt utrymme som kunde finnas för stöd till kyrkobyggnaderna (SOU 1972:36 sid. 130f.). Remissvaren gav i huvudsak stöd för det som beredningen hade anfört. De kritiska rösterna ställde sig primärt undrande till om det fanns ekonomiska förutsättningar för det statliga stödet (SOU 1974:9 sid. 302ff.).

I betänkandena från 1970-talets stat–kyrkaöverläggningar finns inga förslag om statligt stöd specifikt för kulturhistoriskt betingade kostnader avseende kyrkobyggnaderna. Man pekade på att den arbetande byggnadsvårdutredningen skulle lägga fram förslag till stödåtgärder för vård och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Vidare förutsattes det att Svenska kyrkan, utöver det statsbidrag som den föreslogs få, också skulle ha möjlighet att inom ramen för statens allmänna stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse erhålla bidrag för underhåll och restaurering av kyrkobyggnader. Det bör noteras att man alltså föreslog ett allmänt statsbidrag till Svenska kyrkan som skulle vara 275 miljoner kronor i 1975 års penningvärde och som skulle räknas upp med pris- och löneutvecklingen (SOU 1978:1 sid. 116ff.). Det var närmare 100 miljoner kronor mer än det statliga stöd som man räknade med utgick 1975 och motsvarar vid en uppräkningsindex med konsumentprisindex drygt 1 400 miljoner kronor i 2015 års penningvärde (beräknat med hjälp av Statistiska centralbyråns prisomräknare, www.scb.se/prisomraknaren).

Som redan har nämnts infördes en ny form av stöd till kyrkobyggnaderna, nämligen ett bidrag inom ramen för det ekonomiska utjämningsssystemet, efter förslag från 1982 års kyrkokommitté. Det finansierades först

genom statsbidrag till kyrkofonden men detta bidrag utgick endast ett par år. Därmed blev det, i likhet med vad som tidigare hade gällt för stöd via kollekt, ett inomkyrkligt bidrag till kyrkobyggnader. Förslaget om ett kyrkobyggnadsbidrag lades fram i betänkandet *Församlingar i samverkan* (SOU 1985:1). Avsikten var att ge viss ekonomisk hjälp till särskilt kostnadskrävande underhållsarbeten och restaurering av kyrkobyggnader. I sin ursprungliga utformning var förslaget om bidrag insatt i ett sammanhang som sedan inte riktigt kom att gälla. I samråd bland annat med de kyrkokommuner som önskade erhålla bidrag och länsantikvarien skulle stiftsledningen svara för att långsiktiga planer över mera kostnadskrävande underhållsarbeten upprättades för stiftets eventuellt bidragsberättigade kyrkobyggnader. Angelägenhetsgraden skulle anges för de olika objekten. Planerna, som skulle revideras regelbundet, skulle sändas till kyrkofonden för att behandlas vid dess budgetprövning (SOU 1985:1 sid. 78f.).

I den kyrkofondslag (1988:182) som trädde i kraft den 1 januari 1989 angavs att Kyrkofondens styrelse fick ”bevilja ett pastorat bidrag till kostnadskrävande underhåll och restaurering av församlingskyrka enligt föreskrifter som regeringen meddelar”. I den kyrkofondsförordning (1988:1148) som regeringen utfärdade angavs att Kyrkofondens styrelse fick bevilja kyrkobyggnadsbidrag ”till ett pastorat som behöver ett sådant bidrag för underhåll och restaurering av en kulturhistoriskt värdefull kyrka”. Bestämmelserna om kyrkobyggnadsbidrag ändrades när ett nytt ekonomiskt utjämningsystem började gälla den 1 januari 1998. Det behövde inte längre bara avse kulturhistoriskt värdefulla kyrkor och besluten om bidrag till enskilda församlingar och samfälligheter flyttades från Kyrkofondens styrelse till stiftsstyrelserna. Kyrkofondens styrelse fördelade bidraget mellan stiftet. Det nya utjämningsystemet innebar också en direkt utjämning av kostnaderna för kyrkobyggnaderna. Detta redovisas närmare i avsnitt 6.2.

5.1.6 KYRKOANTIKVARISK ERSÄTTNING

Sista etappen i 1900-talets kyrka-statutredande inleddes med ERK-utredningen som 1992 lade fram betänkandet *Ekonomi och rätt i kyrkan* (SOU 1992:9). Uppgiften för utredningen var primärt att klarlägga Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden men också att bedöma möjliga alternativ för framtiden. Till utredningens betänkande fogades som bilaga en PM om förvaltning av kyrkans kulturhistoriska arv utarbetad på utredningens uppdrag av Statskontoret. Där sades inledningsvis att vid en åtskillnad mellan kyrkan och staten skulle förvaltningen av kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader m.m. bli ett område som kunde hamna i ekonomisk kris ”om kyrkan får begränsade resurser. En från staten åtskild kyrka måste göra sina egna ekonomiska prioriteringar och det allmänna kan inte kräva att förvaltningen av kulturhistoriska byggnader prioriteras framför kyrkans kärnuppgifter.” Avsikten med Statskontorets promemoria var att belysa skälen för

ett stöd från det allmänna för att bevara de kulturhistoriska värdena, hur det kunde utformas och hur stort det borde vara. ”Den grundläggande tanken är att kulturarvet är en offentlig nationell egendom och en angelägenhet för envar.” Statskontoret bedömde att ett ekonomiskt stöd borde vara 400 milj. kronor i 1990 års penningvärde. Det skulle uppräknat med konsumentprisindex motsvara drygt 600 miljoner kronor 2015 (SOU 1992:9 sid. 415ff.).

Efter remissbehandling av ERK-utredningen tillsattes en ny utredning, Kyrkoberedningen. I sitt slutbetänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42) lade Kyrkoberedningen fram det förslag som kom att ligga till grund för 1995 års principbeslut om ändrade kyrka–statrelationer. Kyrkoberedningen menade att kulturskyddet i allt väsentligt var ändamålsenligt utformat. Det hade varit en starkt bidragande orsak till att kyrkobyggnaderna sammantaget framstod som väl vårdade och underhållna. Kulturminneslagens skydd för kyrkobyggnader m.m. borde finnas kvar även vid den ändring av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan som Kyrkoberedningen förordade.

I en ny stat–kyrka-relation, där församlingsskatten ersätts med en kyrkoavgift, som betalas endast av dem som tillhör Svenska kyrkan, blir det nödvändigt att reglera samtliga skattebetalares ansvar för vården av denna del av det gemensamma kulturarvet. De kyrkliga kulturhistoriska värdena är av en sådan art och har en sådan dignitet att deras vård utgör ett mycket framträdande allmänintresse. Bevarandet av dessa värden är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Därmed är det inte rimligt att hela kostnaden för detta allmänintresse skall bäras enbart av dem som tillhör Svenska kyrkan (SOU 1994:42 sid. 128).

Kyrkoberedningen konstaterade att ERK-utredningen hade gjort en uppskattning av de kulturhistoriska överkostnaderna för kyrkounderhållet, ”definierade som skillnaden mellan de totala drifts- och underhållskostnaderna och de lokalkostnader som är motiverade enbart av de kyrkliga kraven på gudstjänstlokalen”. Man pekade på de betydande svårigheterna med att göra en beräkning av detta slag. I remissyttranden över ERK-utredningen från bland andra Riksantikvarieämbetet och Kyrkofondens styrelse bedömdes att Statskontorets beräkning låg i underkant av det verkliga behovet. Kyrkoberedningen menade att den ändå kunde läggas till grund för ett kommande statligt stöd.

Samhällsstödet bör utgå som en ersättning till Svenska kyrkan för att denna svarar för kyrkounderhållet. Det är därvid viktigt att stödet ses som ett led i ett mellan staten och Svenska kyrkan ömsesidigt åtagande för kyrkobyggnadernas kulturvården. Åtagandet kan på lämpligt sätt lagfästas, t.ex. i kulturminneslagen. Däremot bör det undvikas att samhällsstödet ses som ett statsbidrag till Svenska kyrkan. Stöd i form av sådana bidrag är inte förenat med den stabilitet och långsiktighet som krävs för en realistisk modell för finansieringen av kyrkobyggnader m.m. I stället bör finansieringen bygga på en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan (SOU 1994:42 sid. 130).

När principbeslutet fattades 1995 om ändrade kyrka–statrelationer framhölls, i linje med vad som hade sagts i utredningsarbetet och bejakats vid remissbehandlingen, att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena var ”en angelägenhet för hela samhället och svenska folket”. Det ansågs inte vara rimligt att kostnaden för detta skulle bäras endast av Svenska kyrkans medlemmar. I det regeringsförslag som riksdagen i principbeslutet anslöt sig till fanns också följande lite försiktiga formulering om en ekonomisk ersättning.

Svenska kyrkan bör kunna få viss ersättning för vård av kulturhistoriskt värdefull egendom. Omfattningen, utformningen och finansieringen av en sådan ersättning får utredas (prop. 1995/96:80 sid. 38).

I propositionen angav regeringen vidare att ersättningen, i den utsträckning som den utgick, borde vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Med hänvisning till vad kyrkomötet framhållit borde detta komma till uttryck i en långsiktig överenskommelse mellan staten och kyrkan.

Frågor om ersättningen behandlades i det fortsatta utredningsarbetet i betänkandet *Staten och trossamfunden – Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43). Där föreslogs att Svenska kyrkan skulle erhålla en årlig statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena (kyrkoantikvarisk ersättning) med ett belopp motsvarande cirka 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde. Uppräknat med konsumentprisindex motsvarar beloppet drygt 560 miljoner kronor 2015.

Enligt utredningsförslaget skulle den kyrkoantikvariska ersättningen finansieras av en särskild skatt. Den skulle av Svenska kyrkan på central nivå fördela ersättningen mellan stiftet som i sin tur skulle besluta om fördelningen inom sitt område. Samråd skulle ske med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Utredningen såg som en naturlig följd av att Svenska kyrkan skulle få en statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena att det sammanlagda uttaget av kyrkoavgift minskades med motsvarande belopp. Den statliga ersättningen skulle omfatta de kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddades genom bestämmelserna i kulturminneslagen. Den skulle endast få användas för kostnader betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden och avseende vård och underhåll för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena. Svenska kyrkan skulle varje år till staten lämna en redovisning av hur ersättningen använts, bland annat avseende vilka åtgärder som genomförts och vilka resultat som uppnåtts (SOU 1997:43 sid. 109).

I den regeringsproposition som behandlade de kyrkliga kulturminnena, 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*, fanns förslag som nära

anslöt till utredningens. En avvikelse var att det inte föreslogs någon särskild skatt. I fråga om ersättningens storlek fanns också en avvikelse därigenom att ersättningen infördes från 2002 och då var 50 miljoner kronor för att sedan växa successivt till 460 miljoner kronor 2009. Regeringen menade att det under de senaste åren i större utsträckning än tidigare hade genomförts kostnadskrävande underhåll och restaureringar av kyrkobyggnader bland annat genom att kyrkobyggnadsbidraget ökat från 30 till 90 miljoner kronor. Kyrkomötet hade uttalat sig för en årlig indexuppräknings av ersättningen och menat att det skulle finnas en överenskommelse som gällde en period på tjugofem år. Detta avvisades av regeringen som också angav att det inte fanns någon mer preciserad ståndpunkt beträffande långsiktigheten av statens engagemang i 1995 års principbeslut.

Regeringen framförde i likhet med utredningen det som hade tagits upp redan vid 1995 års principbeslut, nämligen att införandet av den kyrkoantikvariska ersättningen borde medföra en sänkt kyrkoavgift. Detta direkta samband mellan kyrkoavgift och kyrkoantikvarisk ersättning hade avvisats från Svenska kyrkans sida. Det kunde inte heller sättas upp som något villkor för ersättningen. Däremot angavs andra villkor. De gällde att fördelningen av ersättningen skulle ske på det sätt och för samma ändamål som utredningen hade föreslagit. Det poängterades att den kyrkoantikvariska ersättningen inte var en del av det ekonomiska utjämningsystemet. Om beståndet av kyrkor minskade borde den totala ersättningen också kunna minskas. Om å andra sidan ersättningen annars minskade kunde det föranleda att bestämmelserna om kyrkobyggnader skulle kunna utformas i större likhet med de mindre generella bestämmelser som gäller för byggnadsminnen i övrigt.

I linje med vad som tidigare hade sagts menade regeringen att det skulle träffas en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor rörande de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Överenskommelsen skulle gälla tills vidare. En löpande utvärdering och uppföljning skulle göras vid så kallade kontrollstationer vart femte år med början år 2009.

En överenskommelse undertecknad av kulturministern och ärkebiskopen ingicks i början av år 2000. Den kyrkoantikvariska ersättningen i sig, dess storlek eller inriktning, regleras där inte alls. Det som ingår i överenskommelsen, som löper tills vidare, är att Svenska kyrkan ska ha tillgång till erforderlig kompetens för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och att dessa ska vara tillgängliga för var och en i minst samma utsträckning som när överenskommelsen träffades. Vidare behandlas frågor om samverkan mellan Svenska kyrkan och statliga organ med kulturvårdsansvar samt formerna för redovisning från Svenska kyrkan till regeringen i frågor om de kyrkliga kulturvärdena. Överenskommelsen ingår i detta betänkande som *bilaga 8*.

Ett mer detaljerat regelverk för ersättningen upprättade Svenska kyrkan själv, i samverkan med de kulturvårdande myndigheterna, i de villkor och

allmänna råd som beslöts av Kyrkofondens styrelse 2001 och reviderades av kyrkostyrelsen 2006. I dessa villkor tolkades användningen av ersättningen utifrån skrivningarna i propositionen och föregående utredning och det kan hävdas att de följde statens intentioner mycket nära. Sedan intentionerna och villkoren för förvaltningen och den kyrkoantikvariska ersättningen skapades i samband med relationsändringen har emellertid både samhälle och kyrka förändrats kraftigt. Redan inför kontrollstationen 2009 konstaterade regeringen i skrivelsen 2008/09:220 *Kyrkoantikvariska frågor* att pågående samhällsförändringar som urbanisering, minskad användning av kyrkor på landsbygden och sammanläggningar av församlingarna skulle kunna komma att innebära utmaningar för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Emellertid föranledde detta inte några tydliga ändringar i statens intentioner och villkor för förvaltning och ersättning. Man aviserade dock ett uppdrag till Riksantikvarieämbetet att genom föreskrifter och allmänna råd tydliggöra tillämpningen på vissa punkter.

I regeringens skrivelse 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen* bedömde regeringen att den kyrkoantikvariska ersättningen hade fördelats i enlighet med de principer som slagits fast i samband med att relationen mellan staten och kyrkan förändrats. I ett avsnitt om framtidsfrågor skrev regeringen sammanfattningsvis följande:

Staten bör även fortsättningsvis, tillsammans med Svenska kyrkan, ta ett ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.

Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till den kyrkoantikvariska ersättningens långsiktiga nivå i budgetpropositionen för 2015.

Inför nästa kontrollstation 2019 bör en fördjupad utvärdering göras av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och effekter (Skr 2013/14:152 sid. 24).

Sedan den kyrkoantikvariska ersättningen 2009 nådde upp till 460 miljoner kronor har den legat kvar på denna nivå. I budgetpropositionen för 2015 föreslog regeringen samma anslag och för de tre följande åren förväntas inga förändringar.

5.1.7 GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM KYRKOBYGGNADER

Det finns bestämmelser som särskilt avser kyrkobyggnader såväl i statliga författningar som i kyrkoordningen. Det finns också lagstiftning som rör byggnader generellt och därmed är av betydelse även för kyrkobyggnader. Sådana bestämmelser tas inte med i det här sammanhanget.

Grundläggande statliga föreskrifter om kyrkobyggnader finns i kulturmiljölagens (1988:950) fjärde kapitel om kyrkliga kulturminnen. Till detta finns kompletterande bestämmelser i kulturmiljöförordningen (1988:1188) och i Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2).

De inomkyrkliga bestämmelserna finns i första hand i kyrkoordningens tionde avdelning om kyrkobyggnader.

Först ska ett par mer övergripande noteringar göras.

”Skyddade” kyrkobyggnader

I 4 kap. 1 § i kulturmiljölagen anges att kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt bestämmelserna i det kapitlet. I kapitlets 2 § konkretiseras detta. Där sägs att ”kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas”. En ytterligare precisering görs i 3 § beträffande ”kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939”: de ”får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen”.

Då och då används begreppet ”skyddade kyrkor” eller kyrkobyggnader. Man skulle kunna få uppfattningen att med detta avses alla kyrkobyggnader som är kyrkobyggnader i kulturmiljölagens mening och därmed på olika sätt omfattas av föreskrifter i lagen. Detta är dock inte fallet. På Riksantikvarieämbetets webbplats ställs till exempel frågan om alla kyrkor är skyddade och svaret blir att det inte är så. Skyddade är bara de kyrkor för vilka gäller tillståndsplikt enligt 4 kap. 3 § i kulturminneslagen. På samma sätt används begreppet ”skyddade kyrkor” i till exempel Svenska kyrkans kulturarvsrapport *Ett rum öppet för alla*. Vi använder begreppet på motsvarande sätt i detta betänkande.

Kyrkobyggnad, kyrka och kyrkorum

Kulturmiljölagen har bestämmelser om kyrkobyggnader medan kyrkoordningen inte bara talar om kyrkobyggnader utan även om kyrkor och kyrkorum. I kulturmiljölagen finns inte en generell bestämning men där anges vad som avses med kyrkobyggnader i den lagen. Det är sådana ”byggnader 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”. I kyrkoordningen finns inte någon motsvarande definition, inte heller av kyrka eller kyrkorum eller något klagörande av hur dessa begrepp förhåller sig till varandra.

Det finns inte en riktigt enhetlig eller konsekvent terminologi i användningen av begreppen ”kyrka”, ”kyrkorum” och ”kyrkobyggnad” i kyrkoordningen. I 40 kap., som liksom tionde avdelningen i sin helhet har rubriken ”Kyrkobyggnader”, finns i 1 § en indirekt bestämning av vad som avses med kyrkobyggnader. Där sägs att ”en kyrkobyggnad tas i bruk när kyrkorummet invigts”. Detta avser alla kyrkobyggnader oavsett när de har invigts. Åtminstone när det gäller kyrkobyggnader med kyrkorum invigda efter den 1 januari 2000 finns det således en skillnad mellan kulturmiljölagen och kyrkoordningen i fråga om vad som avses med en kyrkobyggnad. I kyrkoordningen är det primära syftet med kyrkobyggnaderna att de ska tjäna sitt

ändamål medan det är den kulturhistoriska betydelsen som är det centrala i kulturmiljölagen.

Utifrån det som nu har redovisats kan sägas att kyrkobyggnader är ett något mer omfattande begrepp i kyrkoordningen än i kulturmiljölagen. I andra avseenden är förhållandet dock det motsatta. Så är kyrkobyggnader enligt kulturmiljölagen ”byggnader ... som har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst”. I de flesta fall består de i huvudsak av ett kyrkorum med ett eller ett par mindre rum direkt kopplade till kyrkorummet såsom sakristia och vapenhus. Vad som hör till kyrkobyggnaden i moderna byggnader där kyrkorummet utgör en del av ett större komplex med lokaler även för församlingsverksamhet och administration kan emellertid vara mera oklart. Riksantikvarieämbetet skriver följande i *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen (KML 4 kap 1–18 §§)*.

En kyrkobyggnad kan innehålla fler funktioner än det invigda kyrkorummet, t.ex. lokaler för församlingsverksamhet. Det finns inte i lagens formulering stöd för att allmänt betrakta dessa delar som mindre väsentliga, t.ex. att tillståndsplikt enligt 4 kap. 3 § KML inte skulle omfatta församlingshemsdelarna. Däremot kan de kulturhistoriska värdena variera i olika delar av kyrkobyggnaden. Länsstyrelsen måste i det enskilda fallet bedöma kyrkobyggnadens värden och utifrån dessa fatta beslut och ställa villkor (*Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen (sid. 27f.)*).

Här betraktas hela byggnaden som en kyrkobyggnad så snart den rymmer ett före den 1 januari 2000 invigt kyrkorum. Detta motsvarar knappast ett reguljärt kyrkligt språkbruk när man talar om en kyrka sammanbyggd med ett församlingshem. I förhållande till detta blir det som sägs i Riksantikvarieämbetets vägledning en utvidgning av begreppet kyrkobyggnad sett ur ett kyrkoordningsperspektiv.

I 40 kap. 7 och 8 §§ i kyrkoordningen finns bestämmelser om att ta en kyrka ur bruk. Ett sådant beslut bör innebära att en byggnad inte längre betraktas som en kyrkobyggnad vid tillämpningen av kyrkoordningens bestämmelser om kyrkobyggnader. Såvitt gäller tillämpningen av kulturmiljölagen saknar det däremot betydelse om en kyrkobyggnad har tagits ur bruk. I 4 § i Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen står: ”Att en kyrkobyggnad har tagits ur bruk eller inte används påverkar inte dess status som kyrkobyggnad enligt kulturmiljölagen.”

Bestämmelserna om att ”ta en kyrkobyggnad ur bruk” bygger, som framgår av avsnitt 5.1.3, på 1993 års kyrkobyggnadsutrednings förslag om rättslig reglering av ”nedläggning av en kyrka”. Såvitt framgår av kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte finns inte anledning att anta annat än att ”nedläggning av en kyrka” och att ”ta en kyrkobyggnad ur bruk” har setts som synonyma begrepp (CsSkr 1999:3 sid. 2–268ff). I 27 kap. i kyrkoordningen finns bestämmelser om invigningshandlingar men även om

att ”ta ett kyrkorum ur bruk”. I inledningstexten liksom i de direkta bestämmelserna i detta kapitel används genomgående begreppet ”kyrkorum” när det gäller såväl invigning som att ta rummet ur bruk. Det finns således en skillnad i språkbruk mellan kyrkoordningen och Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen i fråga om invigning: den förra talar om kyrkorummet, den senare om kyrkobyggnaden. I 27 kap. 2 § med rubriken ”Invigning av ett kyrkorum” talas det i kyrkoordningen om hur ”ett nytt kyrkorum ska tas i bruk” medan det i 2 § i Riksantikvarieämbetets föreskrifter står att ”med invigning av kyrkobyggnad avses den ceremoni som enligt kyrkans ordning företas när en byggnad tas i bruk för Svenska kyrkans gudstjänster”. I kyrkoordningens 27 kap. 3 § sägs att ”när ett kyrkorum inte längre ska användas för församlingens gudstjänster ska det tas ur bruk vid en gudstjänst där detta tillkännages”.

I 41 kap. i kyrkoordningen finns bestämmelser om upplåtelse av ”kyrka”. Ser man närmare på bestämmelserna regleras upplåtelse av ”kyrkorum”. I kapitlets 3 § anges kriterier för att upplåta kyrkorummet för annat än församlingens gudstjänster. ”Kyrkorum” är också det begrepp som används när det i 37 kap. 3 § sägs att det i varje församling ska finnas minst ett sådant, invigt i Svenska kyrkans ordning.

Sammanfattningsvis kan i fråga om begreppen ”kyrkobyggnad”, ”kyrka” och ”kyrkorum” konstateras att kulturmiljölagen bara talar om kyrkobyggnad. Det är då byggnaden som helhet som avses. Om även lokaler för samlingsverksamhet utöver gudstjänster inkluderas i denna helhet blir den större än vad som i allmänhet menas med en kyrkobyggnad. I kyrkoordningen används de tre nämnda begreppen på ett sätt som inte synes vara helt konsekvent. ”Kyrkobyggnad” och ”kyrka” torde i huvudsak vara synonyma begrepp även om ”byggnad” fokuserar på den materiella formen. ”Kyrkorum” bör mer entydigt vara det rum som primärt är avsett för och används för att fira gudstjänst. Det kan finnas i en byggnad som är byggd bara för att rymma ett sådant rum men även i en annan byggnad.

Kulturmiljölagen

I avsnitt 5.1.4 redogjordes för tillkomsten av kulturmiljölagen och dess 4 kap. om kyrkliga kulturminnen. Det bör noteras att det i lagens 1 kap. finns övergripande bestämmelser av betydelse för de specifika bestämmelser om olika delar av kulturarvet som behandlas i de följande kapitlen. Så sägs bland annat 1 kap. 1 § att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön och att ansvaret för kulturmiljön delas av alla. Vidare anges att kulturmiljölagens bestämmelser syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer. När kulturmiljölagen senast ändrades fastställdes också nya nationella mål för kulturmiljöarbetet. Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

I 4 kap. 1 § sägs att kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt bestämmelserna i det kapitlet. Som ovan beskrivits (se avsnitt 5.1.4) gäller särskilda föreskrifter för kyrkobyggnader som uppförts och kyrkotomter som tillkommit före 1940. Det krävs tillstånd av länsstyrelsen för att göra några väsentliga ändringar avseende en sådan kyrkobyggnad liksom dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt ändring av färgsättning. Länsstyrelsen får ställa villkor ”som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen” när man ger ett tillstånd. Det kan gälla både i fråga om hur ändringen ska göras och om dokumentation. I Riksantikvarieämbetets *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen – Kyrkliga kulturminnen* noteras att grunden för tillståndsplikt är att åtgärden medför en väsentlig ändring. ”Det är inte ändringens fysiska omfattning som avgör om den är väsentlig, utan dess påverkan på kulturhistoriska värden.” Tillståndsplikten behövs alltså inte i sig vara ett hinder för mera omfattande byggnadsåtgärder. Det är fråga om en prövning utifrån de kulturhistoriska värdena i varje enskilt fall. Sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd men ska göras med hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena.

Länsstyrelsen kan besluta om tillståndsprövning för en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som har ett högt kulturhistoriskt värde. Eftersom kyrkobyggnader som omfattas av bestämmelserna i kulturmiljölagens 4 kap. ska ha invigts före år 2000 kan inte senare tillkomna kyrkobyggnader ges skydd enligt dessa bestämmelser. I sådana fall måste det ske en byggnadsminnesförklaring enligt de bestämmelser om byggnadsminnen som finns i lagens 3 kap.

I 4 kap. 6 § sägs att inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, skall förvaras och vårdas väl. Det ska finnas en förteckning över sådana inventarier som två personer i varje församling har ansvar för att föra. De personerna ska också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Stiftet ska minst vart sjätte år göra en kontroll av detta. Det krävs tillstånd från länsstyrelsen bland annat för att reparera eller ändra inventarier av detta slag eller för att flytta ett sådant inventarium från den plats där det sedan gam-

malt hör hemma. Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det.

Grundläggande bestämmelser om den kyrkoantikvariska ersättningen finns också i 4 kap. Den ersättningen behandlas ovan i avsnitt 5.1.6.

Länsstyrelsen får enligt 4 kap. 17 § förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut som har fattats med stöd av bestämmelserna i kapitlet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Slutligen regleras möjligheterna att hos domstol överklaga beslut av länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet.

Kulturmiljöförordningen

Utöver föreskrifter om visst samråd med och information till stiftet från länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet finns i fråga om kyrkliga kulturminnen i den av regeringen utfärdade kulturmiljöförordningen angivet vad som avses med kyrkliga inventarier i kulturmiljölagen. I förordningens 19 § anges att till sådana inventarier hör bland annat äldre skrudar, rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krucifix, dopfuntar, andra målningar och konstarbeten, avlatsskrin, förvaringskistor, fattigbössor, ljuskronor och ljusstakar, epitafier, vapensköldar, banér, sorgfanor, vapen, rustningar, votivskepp, kyrkklockor, musikinstrument samt vissa äldre gravvårdar.

Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen

I Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen finns preciseringar i fråga om vad som räknas som en kyrkobyggnad och en kyrkotomt. I 3 § sägs att en fristående klockstapel som hör samman med kyrkobyggnad ska betraktas som en del av kyrkobyggnaden. Med viss koppling till detta anges i 5 § att till kyrkotomten hör ett område kring en fristående klockstapel som hör samman med en kyrkobyggnad utan att vara placerad i anslutning till denna och även en nedlagd begravningsplats eller del av en begravningsplats som ligger i anslutning till en kyrkobyggnad.

I föreskrifterna regleras närmare vissa frågor som rör hanteringen av den i kulturmiljölagen reglerade tillståndsplikten avseende kyrkliga kulturminnen. Där finns också bestämmelser om vård- och underhållsplaner för skyddade kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser.

Kyrkoordningen

Bestämmelserna i kyrkoordningens tionde avdelning om kyrkobyggnader reglerar några olika förhållanden. Det finns bestämmelser om vård och underhåll av kyrkobyggnader med kopplingar till de statliga föreskrifterna om kyrkobyggnadernas betydelse som kulturminnen. Som nämnts ovan (avsnitt 5.1.2) gäller särskilda förutsättningar för Lunds domkyrka. När-

mare bestämmelser om dess förvaltning finns i kyrkoordningen. Vad gäller domkyrkor i övrigt finns en bestämmelse om att det ska finnas en sådan i varje stift och om biskopens rätt att ta del i dess förvaltning.

Det finns, som tidigare noterats, bestämmelser om att det i varje församling ska finnas minst ett invigt kyrkorum liksom det finns bestämmelser om att ta en kyrkobyggnad ur bruk. Av bestämmelserna i 2 kap. 5 § följer att pastoratet förvaltar kyrkobyggnaderna för de församlingar som bildar ett pastorat. Församlingen har dock i kyrkoordningen fått ett tydligt inflytande över sin kyrka eller sina kyrkor. Ett pastorat får nämligen inte enligt 40 kap. 9 § besluta om ändringar av en kyrkobyggnad eller i ett kyrkorum utan att församlingen först har godkänt dessa.

I 41 kap. finns bestämmelser om upplåtande av kyrka eller snarare av kyrkorum. Bestämmelserna är utformade med utgångspunkt från att det är fråga om en församlings kyrka. Beslut om upplåtelse fattas av en församlings kyrkoråd eller av församlingrådet om församlingen ingår i ett pastorat. Biskopen har rätt att använda kyrkorna i stiftet utan särskilda beslut och detsamma gäller församlingens präster för församlingens gudstjänster och kyrkliga handlingar. För upplåtelsebeslut gäller att kyrkorummet och dess inventarier ska ”behandlas med pietet och aktsamhet” och att det inte används för något som ”kränker kyrkorummets helgd”.

5.2 Bruk och förvaltning av kyrkobyggnader och kulturarv

Kulturmiljölagens föreskrifter om kyrkliga kulturminnen behöver förstås i perspektiv av de övergripande bestämmelserna i lagens inledning och de i föregående avsnitt redovisade nationella målen för det statliga kulturmiljöarbetet, vilka har godkänts av riksdagen. Skydd och vård av kulturminnena innefattar arbete med att bevara dem men också att de används, utvecklas och görs tillgängliga. Tillgänglighet är en fråga om att kunna besöka och se byggnader och inventarier men även att få en ökad kunskap om deras betydelse och sammanhang. Allt detta är av betydelse när församlingar och pastorat förvaltar sina kyrkobyggnader och det som hör till dem. För att använda en biblisk bild är det inte fråga om att gräva ned sitt pund. Förvaltande av kyrkobyggnader och inventarier ur ett kulturarvsperspektiv ska inte vara ett försök att frysa historien vid en viss tidpunkt. Förvaltningen ur ett sådant perspektiv måste handla om att ta hand om och inte förstöra de kulturvärden som tidigare generationer lämnat vidare men också att använda kyrkobyggnaderna för deras egentliga ändamål, att fira gudstjänst. Som redan har redovisats i avsnittet 5.1.3 och som tas upp nedan i avsnitt 5.3 finns det en övertalighetsproblematik som kan kräva nya lösningar. Det kan vara fråga om ett utvidgat bruk av kyrkobyggnaderna som medför att de används för flera ändamål. Det kan också tänkas alternativa bruk där man förlorar det egentliga ändamålet som gudstjänstrum men kan bevara andra viktiga kulturvärden.

De knappt 3 000 kyrkobyggnader som har ett särskilt skydd genom föreskrifter i kulturmiljölagen utgör inte ett ensartat byggnadsbestånd. De speglar tusen år av kyrklig men även av samhällelig historia i övrigt. Även om alla kyrkobyggnader i viss mening är unika finns det skillnader i fråga om vilka kulturhistoriska värden som de är bärare av. Detta behöver tydliggöras för att man ska kunna göra nödvändiga ekonomiska prioriteringar och vid prövning av utvidgad och alternativ användning av kyrkobyggnaderna. Det kan också vara en faktor av betydelse för ett differentierat bruk när man har flera kyrkor i en församling.

Kulturmiljölagens skydd för kyrkobyggnader innebär på flera sätt inskränkningar i församlingarnas förfogande över sina kyrkor. Dels får man inte vidta vilka åtgärder som helst, dels måste hänsyn tas till byggnadens karaktär när åtgärder vidtas. Den kyrkoantikvariska ersättningen ska kompensera kostnader som detta medför. Hur den kyrkoantikvariska ersättningen ska fördelas mellan stiftens beslut av kyrkostyrelsen efter samråd med Riksantikvarieämbetet. Vilka principer som styr fördelningen har stor betydelse för värden av de kyrkliga kulturarven. Det finns därför anledning att redovisa förändringar som sker på det området i detta avsnitt av vårt betänkande. Det finns också inom ramen för det inomkyrkliga ekonomiska utjämningsystemet ett ekonomiskt stöd som särskilt avser kyrkobyggnaderna.

I den överenskommelse som slutits mellan staten och Svenska kyrkan (*bilaga 8*) i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan spelar samrådet mellan företrädare för Svenska kyrkan och kulturvårdande myndigheter en framträdande roll. I överenskommelsen regleras också den redovisning som Svenska kyrkan ska lämna till regeringen i frågor som rör de kyrkliga kulturvärdena. Det rör sig då inte bara om en löpande redovisning utan vart femte år görs också en fördjupad analys, uppföljning och utvärdering av vad som har uppnåtts. I samråd och rapporter har det från Svenska kyrkans sida framförts synpunkter och önskemål kring det fortsatta arbetet med att bevara och utveckla det kyrkliga kulturarvet. Det finns skäl att något redovisa vad som tagits upp i dessa sammanhang och vilka frågor som kan behöva drivas framöver.

Det som tas upp om effektivisering av fastighetsförvaltningen i betänkandets kapitel 4 är av betydelse för förvaltningen av kyrkobyggnaderna. Inom ramen för utredningsarbetet har även andra relevanta frågor belysts. De gäller möjligheterna att sänka drifts- och underhållsnivåer och konsekvenser av framtida klimatförändringar.

5.2.1 MODELLER FÖR IDENTIFIERING AV KULTURVÄRDEN

För att möta framtiden med sjunkande medlemstal och sämre ekonomiska förutsättningar behöver församlingar och pastorat, som tidigare har noterats, minska antalet byggnader och även få mer ändamålsenliga lokaler.

Detta gäller alla byggnader och kommer också att beröra de byggnader, kyrkotomter och inventarier som har ett skydd enligt kulturmiljölagen.

Kulturmiljölagen ger ett generellt skydd åt kyrkor byggda före 1940. Det innebär att varken Svenska kyrkan eller myndigheterna kan välja eller välja bort vilka av dessa kyrkobyggnader som ska omfattas av bestämmelserna. Prioritering i den bemärkelsen är inte möjlig. Att församlingar och pastorat prioriterar vissa åtgärder, det vill säga väljer att företa någon åtgärd före någon annan eller väljer olika ambitioner för vård- och underhållsåtgärder för olika kyrkobyggnader, är däremot ingenting märkligt. Den typen av prioriteringar sker hela tiden och präglar både stiftens fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning och de villkor som länsstyrelserna ställer i sina beslut vid tillståndsprövning av en viss åtgärd.

För att öka tydligheten i de val som görs har ett flertal värderings- och prioriteringsmodeller tagits fram. Ur Svenska kyrkans brukarperspektiv kan det handla om att utifrån hur en byggnad används och vilka behov verksamheten har jämföra byggnadens bruksvärden med de kulturvärden som är kopplade till den. Syftet med att prioritera är att visa olika objekts relevans utifrån givna parametrar och i en given tänkt situation. Resultatet kan då till exempel bli att en byggnad bedöms vara mer eller mindre viktig för ett visst ändamål. Bedömningen ska även innehålla en motivering till detta resultat, vilket sedan kan bilda underlag inför kyrkorådets beslut om lokalförändringar.

En transparent beslutsprocess kring värdering och prioritering är viktig också ur ett myndighetsperspektiv, till exempel vid länsstyrelsernas tillståndsprövning av en åtgärd i en kyrkobyggnad. När församlingen vill genomföra en åtgärd är det länsstyrelsens uppgift att bedöma påverkan på befintliga kulturhistoriska värden, som varierar från kyrka till kyrka. Här är det alltså de kulturhistoriska värdena som står i fokus för en värderings- och prioriteringsdiskussion, eftersom det är just detta som lagstiftningen hänvisar till som skyddsvärt.

Identifiering och förvaltning av kyrkliga kulturvärden

Förutsättningarna i fråga om resurser och kompetens varierar stort bland församlingar och pastorat. För att tillgodose de grundläggande behoven och tillmötesgå kraven från regler och lagar måste man prioritera. På kyrkokansliet pågår projektet Identifiering och förvaltning av kyrkliga kulturvärden som syftar till att ge församlingar och pastorat en metod för att ta fram ett bra beslutsunderlag till grund för medvetna prioriteringar. Resultatet kan till exempel vara vägledande för hur man väljer att använda kyrkobyggnaden i framtiden, det vill säga hur ofta och till vad. Detta ställningstagande kan också vara utgångspunkt för med vilken ambition och på vilket sätt byggnaden ska förvaltas, det vill säga en fastställd underhålls- och eventuell driftsnivå.

Modellen är tänkt att användas av förvaltande församlingar och pastorat, men också andra berörda parter kan delta i processen. Utgångspunkten är att kulturarvet är en resurs för både kyrka och samhälle. Framtida användning och utveckling av kyrkomiljöerna är en viktig förutsättning för ställningstagandena. Kategoriseringen tar fasta både på församlingens verksamhet (bruksvärde) och de kulturvärden som förvaltas (i modellen uppdelade i kulturhistoriska värden och upplevelsevärden) och syftar till att se sambanden mellan verksamhet och kulturarv samt hur de kan samspela i framtiden:

Kategori – Bruksvärden

- 1 Optimal användning
- 2 Utvecklingsbar användning inom Svenska kyrkan
- 3 Utvecklingsbar användning utanför Svenska kyrkan
- 4 Otillräcklig utvecklingspotential

Kategori – Kulturhistoriska värden och upplevelsevärden

- A Betydande värde som helhet
- B Utvecklingsbart värde
- C Betydande värde i delar
- D Inga betydande värden

Nedan beskrivs ett antal olika scenarion som utgår från den modell som utvecklats inom projektet med en indelning i bruksvärden och kulturvärden, vilka bedöms och prioriteras utifrån församlingens behov.

Beroende på vilket behov en församling har, hur kyrkorna används och vilka kulturvärden de har kan förvaltningen anpassas för att få en effektiv och hållbar förvaltning på lång sikt. Utifrån kategorier som bruksvärden och kulturvärden kan huvudsakliga scenarion beskrivas tillsammans med lämpliga ambitionsnivåer och åtgärder. Syftet är att tillmötesgå församlingens behov men också att möta de krav som ställs från samhället och lagstiftningen. Några exempel utifrån ovanstående kategorisering ges i det följande (sammantaget är sexton scenarion möjliga).

1A Huvudkyrka eller temakyrka med betydande kulturvärden i sin helhet

Kyrkobyggnaden bör bevaras och tillgängliggöras med en hög ambition. Tillgängligheten bör bestå av att fysiska hinder undanröjs med stor hänsyn till befintliga kulturvärden och genom att kunskap och information tillgängliggörs för en bred allmänhet. Ambitionen bör vara att ha kyrkan öppen större delen av året. Förvaltaren bör ha högsta möjliga ambition för säkerhet, för de personer som arbetar där och för besökare, dock med anpassning till befintliga kulturvärden. Underhållsnivå, material och metoder bör vara anpassade för de kulturvärden som finns och utföras med högsta möjliga

kvalitet. Klimatet bör vara en kompromiss anpassad efter både de kulturhistoriska värdenas upprätthållande och brukarnas komfort.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling övervägas:

- Fortsatt befintligt bruk
- Sambruk

Positiva konsekvenser av detta vägval på sikt är att kyrkobyggnaden bevaras och används och därmed har goda förutsättningar att uppfylla de krav som samhälle och lagstiftning ställer på förvaltningen.

Negativa konsekvenser på sikt är att utvecklingen av den kyrkliga kärnverksamhet som är beroende av förändringar av kyrkorum och kyrkobyggnad kan hämmas då omistliga kulturvärden kan göra kyrkobyggnaden mycket förändringskänslig. För objekt med extra hög användning finns risk för slitage.

4D Övertalig kyrka

Underhållskostnaderna för kyrkobyggnaden bör skäras ned till ett minimum. Församlingen bör ställa sig frågan och undersöka om fastigheten kan hyras ut eller avyttras.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Uthyrning
- Kallställning
- Försäljning
- Rivning

Positiva konsekvenser på sikt är lägre kostnader. Pengar kan i stället gå till den kyrkliga kärnverksamheten.

Negativa konsekvenser på sikt är att objektet inte kommer att användas eller utvecklas i kyrka eller samhälle. Det finns risk att lagkrav rörande drift, underhåll, klimat, säkerhet eller tillgänglighet inte uppfylls. Kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier bör flyttas till annan plats för förvaring. Det gäller framförallt textilier, värdefulla inventarier och inventarier i metall, som kan påverkas av det förändrade inneklimatet.

1D Huvudkyrka eller temakyrka utan betydande kulturvärden

I detta scenario är förändringskänsligheten mycket låg och församlingen bör ha mycket stora möjligheter att göra förändringar som om-, till- och nybyggnader. En 1D-kyrka är lämpad som församlingens huvudkyrka förutsatt att den uppfyller församlingens övriga behov. Tillgängligheten bör säkerställas genom att fysiska hinder undanröjs och ambitionen för säkerheten ska vara

hög för personal och besökare. Ambitionen bör vara att ha kyrkan öppen större delen av året. Klimatet bör vara anpassat efter dem som använder kyrkobyggnaden.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Fortsatt befintligt bruk
- Anpassning för att gynna den kyrkliga verksamheten

Positiva konsekvenser på sikt är att användning och utveckling av den kyrkliga kärnverksamheten gynnas och att kyrkomiljön därmed berikas med nya kulturvärden. Det finns goda förutsättningar att uppfylla samhällets och lagstiftningens krav på drift, underhåll, klimat, säkerhet och tillgänglighet.

4A Kulturkyrka med betydande kulturvärden i sin helhet

Här har kulturvärdet en självklar plats och alla åtgärder ska ske med stor hänsyn till detta, förutsatt att församlingen beslutar att behålla kyrkan. Möjlighet finns att försöka hyra ut, sambruka eller sälja kyrkan så länge de materiella kulturvärdena inte förstörs eller minskar. Stora förändringar i dessa miljöer är knappast möjliga.

Tillgängligheten bör säkerställas genom att fysiska hinder undanröjs med mycket stor hänsyn till befintliga kulturvärden och genom att kunskap och information tillgängliggörs. Ambitionen bör vara att ha öppet större delen av sommaren. Förvaltaren bör ha högsta möjliga ambition för kyrkobyggnadens säkerhet, för de personer som arbetar där och för besökare, men med en anpassning till befintliga kulturvärden. Underhållsnivå, material och metoder bör vara anpassade för de kulturvärden som finns och utföras med högsta möjliga kvalitet. Klimatet bör vara anpassat till de kulturhistoriska värdena.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Sambruk
- Uthyrning
- Försäljning

Positiva konsekvenser på sikt är att befintliga kulturvärden bevaras i befintligt skick.

Negativa konsekvenser på sikt är höga kostnader som inte främjar den kyrkliga kärnverksamheten. Då byggnaden inte används för den kyrkliga kärnverksamheten ökar risken att den inte prioriteras av förvaltaren. Det finns därmed en risk att lagkrav rörande drift, underhåll, klimat, säkerhet och tillgänglighet inte uppfylls. Besöksfrekvensen kan till exempel vara avgörande för hur en kyrkobyggnad uppvärms. Kulturhistoriskt värdefulla

kyrkliga inventarier som är beroende av ett kontrollerat inneklimat kan vara i riskzonen och kan behöva flyttas till annan plats. Förvaltarens tillsyn är viktig att upprätthålla om värdefulla inventarier ska förvaras i byggnaden.

2C Utvecklingsbar temakyrka eller kulturkyrka

Här bör underhållsnivå, klimat, tillgänglighet och säkerhet anpassas för varje enskild kyrkobyggnad. Det är verksamheten eller de identifierade kulturvärdena som styr ambitionen och omfattningen av åtgärderna. Speciellt är att kulturarvet har potential att utvecklas antingen inom den kyrkliga verksamheten eller som en verksamhet utanför den. Den kan till exempel användas för närings- eller turistverksamhet eller diakonal verksamhet. Det kan också finnas goda förutsättningar att samverka med närliggande organisationer eller näringar. Därför är det inte uteslutet att se om kyrkan kan hyras ut eller säljas.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Anpassning för att gynna den kyrkliga verksamheten
- Anpassning för att gynna annan verksamhet
- Sambruk
- Uthyrning
- Kallställning
- Försäljning

De konsekvenser som gäller scenario 1A, 4D och så vidare kan i mindre grad även gälla scenario 2C.

Positiva konsekvenser på sikt är att kyrkobyggnaden bevaras, används och utvecklas i både kyrka och samhälle. Det finns goda förutsättningar att uppfylla lagkrav för drift, underhåll, klimat, säkerhet och tillgänglighet.

Negativa konsekvenser på sikt är att utvecklingen av den kyrkliga kärnverksamheten kan hämmas då kyrkobyggnaden kan vara mer eller mindre förändringskänslig.

1B-C Huvudkyrka eller temakyrka med utvecklingsbart värde eller betydande värde i delar

En 1B-C kyrka är lämpad som församlingens huvudkyrka förutsatt att den uppfyller församlingens övriga behov. Här bör verksamheten väga tungt i beslut om förändringsarbeten. Likaså gällande beslut om underhållsnivå, klimat, tillgänglighet och säkerhet. Man kan dock inte utesluta att det finns betydande kulturvärden som är omistliga vilket kan hämma utveckling av verksamheten.

Tillgängligheten bör säkerställas genom att fysiska hinder undanröjs med hänsyn till både brukare och kulturvärden samt genom information, att

berätta om kulturarvet. Ambitionen bör vara att ha öppet större delen av året.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Fortsatt befintligt bruk
- Anpassning för att gynna den kyrkliga verksamheten
- Sambruk

2–3A Kulturkyrka med utvecklingsbar användning inom eller utom Svenska kyrkan

Denna typ av kyrka är vanligen populär för kyrkliga handlingar och befintliga kulturvärden bör väga tungt i förslag om eventuella förändringsarbeten. Likaså gäller det för förslag och beslut om underhållsnivå, klimat, tillgänglighet och säkerhet. Tillgängligheten bör säkerställas genom att fysiska hinder undanröjs med stor hänsyn till befintliga kulturvärden och genom att kunskap och information tillgängliggörs. Ambitionen bör vara att ha öppet minst en dag i veckan hela året och större delen av sommaren.

Speciellt är att kulturarvet har potential att utvecklas antingen inom den kyrkliga verksamheten eller som en verksamhet utanför den. Den kan till exempel användas för närings- eller turistverksamhet eller diakonal verksamhet. Det kan också finnas goda förutsättningar att samverka med närliggande organisationer eller näringar. Eftersom användningen är relativt hög bör den vara kvar i Svenska kyrkans ägo men den kan brukas tillsammans med andra eller hyras ut.

För en byggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Fortsatt befintligt bruk
- Anpassning för att gynna den kyrkliga verksamheten
- Anpassning för att gynna annan verksamhet
- Sambruk
- Uthyrning

4B–C Kyrka med utvecklingsbart värde eller betydande värde i delar

Underhållskostnaderna för byggnaden bör skäras ned till ett minimum, men det ska ske med hänsyn till de kulturvärden som finns representerade. Det gäller även förslag och beslut om klimat, tillgänglighet och säkerhet. I detta scenario är det stor risk att kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier behöver flyttas och förvaras på annan plats. Ambitionen bör vara att kyrkan är öppen en gång i veckan under större delen av sommaren.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Anpassning för att gynna annan verksamhet
- Sambruk
- Uthyrning
- Kallställning
- Försäljning

2–3D Kyrka med utvecklingsbar användning inom eller utom Svenska kyrkan

Kyrkobyggnaden skulle kunna vara en mindre församlings huvudkyrka eller en temakyrka med stora möjligheter att anpassa den efter den kyrkliga verksamheten. Läget är viktigt för planering för en ökad användning i framtiden. Här är det den kyrkliga verksamheten som helt ligger till grund för beslut om underhållsnivå, klimat, tillgänglighet och säkerhet.

Eftersom användningen inte är optimal finns det goda förutsättningar att samverka med närliggande organisationer eller näringar. Därför är det inte uteslutet att kyrkobyggnaden kan brukas tillsammans med andra eller hyras ut.

För en kyrkobyggnad i detta scenario kan följande utveckling av bruket övervägas:

- Fortsatt befintligt bruk
- Anpassning för att gynna den kyrkliga verksamheten
- Anpassning för att gynna annan verksamhet
- Sambruk
- Uthyrning

5.2.2 KYRKOANTIKVARISK ERSÄTTNING

Det finns tre grundläggande dokument som reglerar användning och fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen, nämligen kulturmiljölagen, regeringens proposition 1998/99:38 och överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan (*bilaga 8*). Ett mer detaljerat regelverk för ersättningen finns som framgår i avsnitt 5.1.6 i av kyrkostyrelsen fastställda villkor och allmänna råd. Där noteras att sedan den kyrkoantikvariska ersättningen infördes i samband med relationsändringen har både samhälle och kyrka förändrats kraftigt. Regeringen konstaterade i skrivelsen 2008/09:220 *Kyrkoantikvariska frågor*, att pågående samhällsförändringar kan komma att innebära utmaningar för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet men detta har inte medfört några tydliga ändringar i statens intentioner och villkor för förvaltning och ersättning.

Förnyade mål och villkor

Gällande villkor för kyrkoantikvarisk ersättning antogs av kyrkostyrelsen 2012 efter att de tidigare villkoren i stort sett varit oförändrade sedan det

första styrdokumentet från 2001. Det främsta syftet med de förnyade villkoren är att skapa tydligare och mer transparenta villkor med enhetlig tillämpning över landet och med mer enhetliga prioriteringar till de kyrkoantikvariska projekten. I villkoren för kyrkoantikvarisk ersättning regleras användningen av kyrkoantikvarisk ersättning till Svenska kyrkan enligt 4 kap. 16 § i kulturmiljölagen och Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen. De utgår även från regeringens skrivelse 2008/09:220 *Kyrkoantikvariska frågor* och regeringens proposition 2009/10:3 *Tid för kultur*. Villkoren är framtagna av Svenska kyrkan efter samråd med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Efter att villkoren antagits 2012 reviderades de 2013. Som stöd i arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning finns *Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning* i vilken villkoren kommenteras. Handboken uppdateras regelbundet så att den speglar aktuella frågor och praxis när det gäller ersättningens fördelning, användning och redovisning.

Mål för arbetet med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen

Det första villkoret utgörs av mål för arbetet med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen. Syftet är att ange en för hela Svenska kyrkan samstämmig och övergripande målbild för arbetet med kulturarvet, där den kyrkoantikvariska ersättningen är ett av flera viktiga redskap för att uppnå det övergripande målet att det kyrkliga kulturarvet ska bevaras, användas och utvecklas. Målformuleringen har sedan använts av regeringen i budgetpropositionerna för 2013 och 2014 samt i skrivelsen 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen* där regeringens bedömning är att staten även fortsättningsvis, tillsammans med Svenska kyrkan, bör ta ett ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas.

Målens första mening uttrycker att det kyrkliga kulturarvet tillhör alla. Det innebär att alla har rätt till att ta del av och uppleva de kulturvärden som bärs av det samlade materiella och immateriella kyrkliga kulturarvet. Eftersom kulturarvet är en gemensam samhällelig angelägenhet bidrar också hela befolkningen med hjälp av den statliga kyrkoantikvariska ersättningen till dess förvaltning. Målen utgår också från statens intentioner om att kulturarvet ska bevaras, användas och utvecklas, vilket uttrycks som ett kulturpolitiskt mål i regeringens *Tid för kultur* (regeringens prop. 2009/10:3) från 2009. I villkoren är därmed en övergripande målbild formulerad som att det kyrkliga kulturarvet är en samhällsresurs som ska bevaras, användas och utvecklas. För att uppfylla detta mål ska ersättningen åstadkomma största möjliga kulturarvsnytta, det vill säga bidra till att förvaltningen av kulturarvet sker långsiktigt hållbart med största möjliga nytta för de kulturvärden det kyrkliga kulturarvet omfattar. Eftersom kulturarvet är en allmän tillgång och en viktig samhällsresurs ska ersättningens användning och resultat ge

positiva samhällseffekter inom till exempel ekonomisk, social, kulturell och ekologisk utveckling och därmed bidra till det långsiktigt hållbara samhället.

Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning

Villkoren reglerar vilka objekt (kyrkobyggnader, begravningsplatser, inventarier) och åtgärder som omfattas av ersättningen, hur handläggning och samråd ska gå till och slutligen ekonomihantering, arkivering och redovisning av ersättningens fördelning och effekter. Tillägg i 2012 års villkor för kyrkoantikvarisk ersättning, förutom målskrivningen, rör huvudsakligen preciseringar och vissa utvidgningar för hur ersättning kan komma i fråga inom områdena tillgänglighet, visnings- och informationsinsatser, kunskapsutveckling, frågor som gäller begravningsplatser och kyrkotomter. För att kommande generationer ska kunna ha möjlighet att tolka kulturarvet krävs att det tillgängliggörs genom fysiska förbättringar och genom information, helst i bred samverkan mellan olika intressenter. Villkoren stödjer att ny kunskap tas fram för att öka effektiviteten i användningen av ersättningen, liksom att denna kunskap kommuniceras för att komma till nytta i den dagliga förvaltningen av det kyrkliga kulturarvet.

Kulturhistoriskt motiverade kostnader har inte definierats mer precist då utgångspunkten är att varje ansökan ska bedömas av respektive stift ur ett helhetsperspektiv utifrån åtgärdens kulturarvsnytta. Under 2013 har det tagits fram riktvärden för ersättningsnivåer till åtgärder, vilka till en början implementerades genom de bedömningskriterier för hanteringen av rambeslutet för kyrkoantikvarisk ersättning som gick ut till stift, länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet under 2013. Kriterierna integreras successivt i handboken. På begravningsplatser och kyrkotomter lyfts det gröna kulturarvet och värdefulla gravanordningar fram, områden som inte varit aktuella för ersättning i så stor omfattning tidigare. Förtydligandet av möjligheterna att använda ersättningen för dessa ändamål beror även på att detta tidigare uppfattades olika av olika parter och medförde en oenhetlig tillämpning över landet. Här är gränsdragningen till det som bekostas av begravningsavgiften viktig.

Redovisning av användningen av ersättningen

Svenska kyrkan lämnar varje år en rapport till regeringen där användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen och arbetet med det kyrkliga kulturarvet redovisas. Rapporterna behandlar framför allt föregående år, men de redovisar också hela perioden från relationsförändringen med staten och framåt, med avseende på bland annat kyrkobyggnadsbestånd, fördelning och förbrukning av kyrkoantikvarisk ersättning.

Bakgrunden till den årliga avrapporteringen finns i överenskommelsen från år 2000 mellan staten och Svenska kyrkan. Överenskommelsen utgår från riksdagens beslut att Svenska kyrkan ska få ersättning från staten för kultur-

historiskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. En av motprestationerna är att varje år lämna en rapport till regeringen. Redovisningen som nu har lämnats i en följd av år har med tiden utvecklats till ett strategiskt redskap för Svenska kyrkans långsiktiga arbete med det kyrkliga kulturarvet och den kyrkoantikvariska ersättningen. Under 2013 lämnades två rapporter: redovisningen för 2012 och en rapport inför kontrollstationen 2014, *Ett rum öppet för alla. Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2014*. Rapporten är en utförlig redogörelse för Svenska kyrkans arbete med den kyrkoantikvariska ersättningen, ansvaret för kyrkobyggnaderna, måluppfyllelsen avseende vård, kompetens, samverkan och tillgänglighet, samt den framtida utvecklingen för det kyrkliga kulturarvet. Den innehåller även reflekterande och analyserande texter dels om betydelsen av det kyrkliga kulturarvet som resurs för Svenska kyrkan och det övriga samhället, dels om den grundläggande principen att alla har rätt att ta del av kulturarvet. I rapporten uppmärksammas behovet av en mer dynamisk och utvecklingsinriktad syn på användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Vidare framhålls behovet av att formulera för staten och Svenska kyrkan gemensamma och långsiktiga visioner och mål i bevarandet och användningen av kulturarvet.

Även Riksantikvarieämbetet lämnade en redovisning till regeringen, där de av myndigheten definierade måluppfyllelseerna och effekterna av arbetet med ersättningen avrapporterades. Svenska kyrkans och Riksantikvarieämbetets rapporter har bildat underlag för de diskussioner som förts i den referensgrupp som regeringen bildat med representanter från Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och regeringen. Referensgruppens möten har i sin tur bidragit till skrivelsen 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen*, som regeringen lämnade till riksdagen i mars 2014 inför budgetpropositionen för 2015.

Utvärdering och förslag till ny modell

Inom kyrkokansliet genomfördes 2012 ett projekt för förbättrad nationell kunskap och överblick över det kyrkliga kulturarvet samt utveckling av kvalitet och effektivitet i handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Projektet redovisades i *Effektiv kyrkoantikvarisk ersättning – slutrapport över nationellt projekt om förbättrad hantering av den kyrkoantikvariska ersättningen*. Bland annat gjordes en bred genomlysning av ersättningssystemets uppbyggnad, tillämpning och resultat. Målet var att ge en övergripande analys av effektiviteten i den kyrkoantikvariska ersättningen och peka på de behov och möjligheter som finns att förbättra hanteringen och resultatet av den kyrkoantikvariska ersättningen.

En slutsats var att den mest angelägna åtgärden för att förbättra användningen och hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen var att ompröva nuvarande fördelningsmodell och beredningsprocess inför kyrko-

styrelsens rambeslut. Kyrkokansliet inriktade därför det fortsatta utvecklingsarbetet under 2012 på att skissera huvuddragen för en ny förenklad modell för fördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen till stiftet. I delstudien ingick också att beskriva och analysera erfarenheterna av några principiellt intressanta fördelningsmodeller från andra närliggande områden. En av dessa var den nya modell som Riksantikvarieämbetet börjat tillämpa för att fördela kulturmiljövårdsanslaget till länsstyrelserna.

De övergripande syftena med en ny modell är att:

- förbättra kostnadseffektiviteten och den regionala balansen i fördelningen av ersättningen,
- förenkla och effektivisera den administrativa hanteringen i en snabbare och smidigare process,
- öka förutsägbarheten i stödet och långsiktigheten i arbetet på stifts- och församlingsnivå,
- öka flexibiliteten i hanteringen och användningen av ersättningen,
- förbättra möjligheterna till uppföljning och utvärdering samt överblick och strategiskt arbete på nationell nivå.

Ny fördelningsmodell och en förenklad process för handläggning

Svenska kyrkan inledde i början av 2014 ett utvecklingsarbete i syfte att utarbeta en ny fördelningsmodell och process för handläggning av den kyrkoantikvariska ersättningen. Under våren 2015 remitteras ett förslag till stiftet, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Fördelningen av anslaget föreslås dels ske genom en stiftsram, dels genom en nationell tilläggsram. Det nya fördelningssystemet planeras vara genomfört år 2019.

Även i den nya modellen kommer större delen av anslaget att fördelas av kyrkostyrelsen på nationell nivå som ramar till stiftet på regional nivå. Stiftet beslutar i sin tur om ersättning till enskilda projekt. I beredningen på respektive nivå ingår samråd med Riksantikvarieämbetet respektive länsstyrelserna.

I förslaget till ny modell kommer stiftsramarna att fastställas utifrån fastlagda fördelningsprinciper i stället för utifrån stiftens ansökningar om kyrkoantikvarisk ersättning till enskilda projekt. Ramarna beräknas med hjälp av ett antal fördelningskriterier (nyckeltal). Förslaget är att beräkningsmodellen för stiftsramarna byggs upp och bestäms av några enkla och stabila mått för de kyrkliga kulturminnena i enlighet med intentionerna för den kyrkoantikvariska ersättningen, exempelvis antalet skyddade kyrkobyggnader, begravningsplatser och inventarier samt vissa egenskaper som uttrycker kulturhistoriska värden. Ansvaret för att styra den kyrkoantikvariska ersättningen till insatser för mer distinkta vård- och underhållsbehov och bevarandet av höga kulturhistoriska värden i det enskilda fallet läggs således främst på stiftsnivå. Från den tilldelade stiftsramen fördelar stiftet kyrkoantikvarisk

ersättning till enskilda vård- och underhållsprojekt efter ansökan från församlingar och pastorat och efter samråd om prioriteringar och ersättningsnivåer med länsstyrelserna. Det är i princip samma roller, uppgifter och processer som gäller idag. För att på nationell nivå säkerställa en god överblick förutsätter modellen ett väl fungerande system för nationell uppföljning.

Utöver stiftsramen kommer en mindre del av anslaget att fördelas som en nationell tilläggsram. Medel från tilläggsramen ska kunna användas för extraordinära kostnadskrävande objekt eller projekt, olika stiftsprojekt samt nationella projekt. Medel från den nationella tilläggsramen utgår till projektet efter ansökan till kyrkostyrelsen, som sedan beslutar om fördelningen av medlen.

Den skisserade fördelningsmodellen förenklar den årliga beredningsprocessen och handläggningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Flera moment förenklas och leder till att besluten kan tidigareläggas. Kyrkokansliets beredning och kyrkostyrelsens beslut begränsas till projektansökningarna inom den nationella tilläggsramen. Det frigör resurser för nationell överblick och analys av stiftens anslagsfördelning samt ett fördjupat nationellt samråd med Riksantikvarieämbetet. Liksom för Riksantikvarieämbetets handläggning av kulturmiljövårdsanslaget kan flerårsplaner vara ett möjligt alternativ även för kyrkoantikvarisk ersättning. Fleråriga stiftsramar förbättrar förutsägbarheten i stödet för stiftet och underlättar ett strategiskt arbete med mer långsiktig planering av olika insatser. En flerårsplanering skulle även ge en bättre nationell överblick över kommande prioriteringar och särskilda satsningar inom olika stift. Det skulle ge kyrkostyrelsen ett viktigt underlag inför fördelningen av anslaget mellan stiftsramen och den nationella tilläggsramen.

5.2.3 UTVIDGAT OCH ALTERNATIVT BRUK

I de scenarion som identifierats inom projektet "Identifiering och förvaltning av kulturvärden" (se avsnitt 5.2.2) föreslås i flera fall ett utvidgat och alternativt bruk av kyrkobyggnaden som en möjlig utveckling.

Det kyrkliga kulturarvet utgör en resurs för både kyrka och samhälle, men denna tillgång kan i många sammanhang utnyttjas bättre. För en stor del av Svenska kyrkans medlemmar är kyrkorna och kulturarvet ett av de bärande argumenten för medlemskapet. Svenska kyrkan kan därför bli bättre på att använda kulturvärdena och att se arbetet med kulturarvet som en tillgång inom den egna verksamheten för att göra landets kyrkomiljöer mer levande, tillgängliga och välkomnande. Eftersom det kyrkliga kulturarvet betraktas som en angelägenhet och en tillgång för alla i samhället bör också utvecklingsarbeten för att tillvarata kulturarvet som samhällsresurs kunna ske i samverkan med många olika aktörer och organisationer, statliga som icke-statliga.

Internationell utblick

Att kyrkor använts för utvidgade och alternativa bruk genom historien finns åtskilliga exempel på, såväl internationellt som nationellt. I många europeiska länder hanterar de traditionella majoritetssamfundet sedan länge en situation av minskande medlemsantal och pastoral och ekonomisk övertalighet av religiösa byggnader. Problemdiskussionen och eventuella lösningar varierar beroende på samfundet, deras förhållande till religiösa byggnader och kulturarv samt relationerna mellan samfundet och staten och eventuella andra organisationer. Även statens sätt att förhålla sig till de religiösa kulturarven har stor betydelse, med olika lagstiftningar och bidragssystem i olika länder.

Redan under 1980-talet fanns i Europa en tydlig insikt om övertalighetsproblematiken, som i resolutionen från 1989 *Resolution 916 on redundant religious buildings* (Resolution 916 om övertaliga religiösa byggnader) förklarades med långsiktiga samhällstrender som befolkningsförändringar och förändrade vanor. Europarådet säger sig här vara medvetet om det anmärkningsvärt stora antalet religiösa byggnader som inte längre fyller sin ursprungliga funktion och därför är sårbara genom att de försummas, förstörs eller omvandlas på olämpliga sätt. Rådet välkomnar också goda europeiska exempel på bevarande och skydd av religiösa byggnader genom varsam anpassning för nya bruk. De resolutioner och rekommendationer som Europarådet gett ut kan ses som uppmaningar till medlemsstaterna att i samverkan finna lösningar avseende nya och långsiktigt hållbara användningar och bruk. Tillkomsten av den europeiska ideella organisationen Future for Religious Heritage (Det religiösa arvets framtid, FRH), där Svenska kyrkan är en av grundarna tillsammans med bland annat engelska Churches Conservation Trust, kan ses som ett icke-statligt svar på detta.

Under 2012 fokuserade FRH på temat *Extended use of religious buildings* (Utvidgad användning av religiösa byggnader), som ses som en möjlig lösning på ett av de stora problemen för det religiösa kulturarvet i Europa, det vill säga att finna långsiktigt hållbar användning för de många byggnader som riskerar bli övertaliga både funktionellt och ekonomiskt. Temat har bland annat lett till organiserandet av en internationell konferens med samma namn i november 2012, samt det EU-finansierade projektet ALTERHeritage (2013–2015), som syftar till utveckling och utbyte av kunskap för att finna nya användningar och förvaltningsformer i övertalighetsituationer. Föreningen har en hemsida med omfattande information och nyhetsbevakning inom området med adressen: www.frh-europe.org.

De nordiska länderna har jämfört med övriga Europa bättre förutsättningar i flera avseenden, som ekonomiska och juridiska, att ta hand om de kyrkliga kulturarven. I Norden finns fortfarande dominerande majoritetskyrkor eller kyrkor där staten har behållit stora intressen som utövas genom lagreglering och ekonomiska insatser. De nordiska länderna tillhör

samtidigt, i ett globalt perspektiv, de länder som utvecklats snabbast mot demokratisering, sekularisering och individualisering, samt uppvisar under senare år också en stark urbanisering. Det kan därför verka paradoxalt att kyrkorna framstår som så livskraftiga, med stora majoriteter av befolkningarna som medlemmar och relativt små problem i de enskilda församlingarna i fråga om exempelvis ekonomi, verksamhet och förvaltning av kyrkobyggnader. Men det börjar idag synas tecken på en ”normalisering” av situationen genom begynnande skillnader mellan de nordiska länderna och inom varje land med en utveckling som liknar den som pågått länge i många andra europeiska länder och även globalt.

Utvidgat och alternativt bruk i Sverige

Ombyggnader av kyrkor för utvidgat bruk inom den kyrkliga verksamheten, bland annat som församlingshem, har under den senaste femtonårsperioden genomförts åtminstone i ett tiotal fall. Vanligen har delar av kyrkorummet avdelats till administrativa lokaler.

Antalet kyrkobyggnader som sedan relationsändringen tagits ur bruk framgår av den statistik som årligen lämnas till regeringen som en del av det återrapporteringskrav som följer av överenskommelsen med staten. I den senaste rapporten till regeringen, avseende år 2013, framgår att totalt 79 kyrkor tagits ur bruk under perioden 2000–2013, varav 25 omfattas av tillståndsplikt. Av dessa har 21 sålts till annan ägare (två till annat trossamfund).

Av de kyrkobyggnader som tagits ur bruk och som omfattas av tillståndsplikt är arton uppförda under 1900-talet, sex under 1800-talet och en under medeltiden. Drygt hälften av kyrkorna, tretton stycken, har rubricerats som kapell.

Av *tabell 12* framgår om kyrkan bytt ägare, vad som i övrigt hänt med den och, när detta angetts i Kyrkobyggnadsregistret (KBR), till vilket ändamål den sålts eller avyttrats. I två fall är kyrkorna förstörda, nämligen Ubbhults gamla kapell i Göteborgs stift som brann ned 2010 och Maglarps kyrka i Lunds stift som revs 2007. I några fall, Näsby och Odarslövs kyrkor i Lunds stift, ägs de fortfarande av Svenska kyrkan men har tagits ur bruk för att bli ”ceremonihall” respektive på grund av rasrisk. De övriga har därmed sålts eller på annat vis bytt ägare, majoriteten – tretton stycken – företrädesvis till privata ägare som bostäder och i några fall till kommersiella ändamål. I övrigt har två kyrkor tagits över av katolska församlingar, en av Statens fastighetsverk (SFV) och tre av olika föreningar. I tabellen har ett försök till kategorisering gjorts av vilka funktioner kyrkorna fått eller planerats få efter att de tagits ur bruk (några av dem verkar åter vara i bruk för kyrklig verksamhet). Kommentarer visar att både ändamåls- och ägarbild är ganska splittrad.

Tabell 12. Skyddade kyrkor som har tagits ur bruk 2000–2013.

Funktion	Antal	Kommentar
Kyrkligt bruk (Svenska kyrkan eller annat samfund)	4	2 katolska, 1 EFS, 1 hyrs av Svenska kyrkan
Kultur, social eller ideell verksamhet	5	1 SFV, 1 privat, 2 förening, 1 Svenska kyrkan
Kommersiellt bruk	2	1 företag, 1 privat
Bostad eller annat privat bruk	11	För 4 av dessa anges "bostad" annars bara "privat ägare"
Stängd och utan ny funktion	1	
Riven eller brunnen	2	
Totalt	25	

De kyrkor som tagits ur bruk utan att omfattas av tillståndsplikt enligt kulturmiljölagen är enligt rapporten till regeringen 54 stycken. En av dem är från 1800-talet, de övriga från 1900-talet. Av de senare är två uppförda före 1940. Att kyrkor uppförda före 1940 inte är skyddade kan bero på oklara ägarförhållanden år 2000 eller att de tagits i bruk som kyrkor efter 1940.

Eftersom den nya funktionen inte alltid framgår i kyrkobyggnadsregistret är det svårt att kategorisera alla de 54 efter ny funktion. För flera av dem planeras dessutom en försäljning eller att de tas i bruk för andra ändamål. Tendensen förefaller dock vara likartad som för de skyddade kyrkorna. Privat bruk är den vanligaste kategorin och även användning för kulturändamål är relativt vanlig (här ingår även två skolor). Endast fyra kyrkor har rivits. Intressant nog är annat kyrkligt bruk det näst vanligaste alternativet. De yngre oskyddade kyrkorna framstår uppenbarligen som mer lämpliga att omvandla för religiöst bruk av andra samfund. En förklaring kan vara att de ofta är belägna på platser där det finns behov av lokaler för andra samfund än Svenska kyrkan. Att kyrkor säljs eller omvandlas för kommersiella ändamål (som inte är bostäder eller liknande) är fortfarande mycket ovanligt. Av det totala antalet ur bruk tagna kyrkor, 79 stycken, är det bara fyra kyrkobyggnader som används eller förutses komma att användas som till exempel butiker, restauranger eller för annan näringsverksamhet.

Det förekommer alltså redan idag ett utvidgat inomkyrkligt bruk av kyrkobyggnader samt att de avyttras och av andra aktörer utvecklas för en helt ny funktion, även om omfattningen är förhållandevis måttlig. Utifrån de omvärldsförändringar som sker och med hänvisning till situationen i andra länder är det rimligt att förmoda att denna utveckling kommer att tillta.

Attityder till utvidgade och alternativa bruk

Attityderna till utvidgade och alternativa bruk i Sverige har vid ett flertal tillfällen undersökts och redovisats. En undersökning från 1990-talet redovisades i studien *Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet* (Svenska kyrkans utredningar 1995:5). En liknande undersökning om attityder kring

kyrkobyggnader gjordes av Svenska kyrkan 2007–2008, kallad 2008 års *Kyrkobyggnadsundersökning*. I båda undersökningarna ställdes frågor om inställningar till mångbruk, avyttringar och alternativa användningar. Slutligen har en enkätundersökning med namnet Kyrkbussen genomförts under 2013 med bland annat frågor om inställning till kyrkobyggnader. Resultat från denna undersökning redovisas i avsnitt 2.1.7.

Undersökningen 1995 utfördes delvis med andra metoder, målgrupper och frågeställningar än de senare undersökningarna. Framförallt ställdes frågorna enbart till medlemmar i Svenska kyrkan och därtill endast i sex pastorat, medan enkäterna 2008 liksom 2013 ställdes till ett slumpmässigt urval av hela befolkningen. Fokus nedan ligger framförallt på 2008 års undersökning och på allmänhetens inställning, det vill säga medlemmarnas svar har i allmänhet inte särskilts.

Tabell 13. Inställning till externt bruk av kyrkobyggnader.

Externt bruk	Gillande (ogillande), procent
Konsertlokal för klassisk musik	70 (15)
Hembygdsförening	56 (20)
Konstutställningar	56 (22)
Ideella organisationer	42 (28)
Annat kristet trossamfund	32 (46)
Konsertlokal för pop och rock	35 (43)
Icke-kristna invandrarreligioner	20 (61)
Politiska partier	12 (70)

Svaren på frågan om hur kyrkorummet kan brukas för annan, extern verksamhet presenteras i *tabell 13*. De är knappast överraskande. De flesta ser kyrkorummet som en lokal passande för musik och annan konst- eller kulturutövning. Som ett viktigt uttryck för det lokala, eller hembygdens, kulturarv ter sig också samarbetet med hembygdsrörelsen naturligt och har en lång tradition inom kyrkan. Det var till exempel förr inte helt ovanligt att kyrkoherden var aktiv och även ordförande i hembygdsföreningen. På skalans andra ände är det få som kan tänka sig kyrkan som ett rum för partipolitisk verksamhet, trots att Svenska kyrkan också är en politisk organisation med partipolitiska inslag. Möjligen kan det finnas en föreställning om att en politisk debatt skulle kunna störa rummets helgd, eller kanske att rummet bär på värden som går utöver politiska intressen och frågor. Alla svar kan brytas ned i åldersgrupper, varvid man till exempel kan finna att kyrkan som lokal för pop- och rockkonserter är mindre populär bland yngre än äldre. Förklaringen här kan vara en uppfattning om att det är kyrkan som påverkar upplevelsen av musiken negativt i stället för tvärtom.

Vid såväl 1995 som 2008 års enkäter ställdes frågan om vilka alternativa bruk, alltså icke-kyrkliga sådana, de svarande kunde tänka sig för de kyrkor

som tagits ur bruk. Det fanns dock betydligt färre alternativa bruk att välja på vid 1995 års undersökning jämfört med 2008. Svaren för båda undersökningarna redovisas i *tabell 14*.

Tabell 14. Alternativ användning av kyrka tagen ur bruk 1995 och 2008. Gillande (ogillande) i procent, år 1995 bland ett urval medlemmar i Svenska kyrkan, år 2008 bland ett slumpmässigt befolkningsurval.

Alternativa bruk	1995	2008
Bibliotek/museum	52	48 (27)
Härbärke åt socialt utslagna	33	42 (36)
Annat kristet trossamfund	31	34 (40)
Icke-kristet trossamfund	12	17 (67)
Bygga om till bostäder	11	15 (67)
Konferenslokal	–	38 (34)
Biograf	–	20 (63)
Restaurang	–	15 (71)
Nattklubb, bar eller pub	–	11 (81)
Kontorslokal	–	14 (67)
Affärsgalleria	–	10 (80)
Gym/idrottshall	–	12 (76)
Riva	7	10 (77)
Förfalla och blir ruin	5	5 (85)

Den största skillnaden i resultaten av de båda undersökningarna återfinns i tabellen i de två översta kategorierna. Ett resultat av 2008 års undersökning, jämfört med undersökningen 1995, var att de som kunde tänka sig att kyrkan förvandlas till bibliotek eller museum hade blivit något färre (48 jämfört med 52 procent). Förklaringen kan möjligen vara att fler i stället vill se den användas för ett utpräglat socialt ändamål som härbärke. Här är skillnaden betydande med 42 procent 2008 mot endast 33 procent 1995.

I övrigt är det tydligt att toleransen för användning av kyrkor för kulturella, sociala och kyrkliga (för andra kristna samfund) ändamål är mycket större än för de ändamål som kan betraktas som kommersiella eller privata. Den höga acceptansen för ”konferenslokal” kan möjligen bero på att detta tolkas som att kyrkan fortsätter att vara en offentlig lokal, även om denna funktion i realiteten kan innebära att kyrkan stängs för allmänheten och brukas av vinstdrivande företag för konferenser inom en mängd olika näringar. Längst ned på listan kommer alternativet att riva kyrkan eller låta den förfalla och bli ruin.

5.2.4 FORTSATTA SAMTAL MED RIKSANTIKVARIEÄMBETET OCH KULTURDEPARTEMENTET

Den modell för identifiering och förvaltning av kulturvärden som har redovisats tidigare är möjlig att tillämpa inom befintlig kulturmiljölag. Inte heller krävs en omförhandling av överenskommelsen med staten. Även frågan om avyttring ryms inom rådande regelverk. Gällande kulturmiljölag reglerar överhuvudtaget inte avyttring av kyrkobyggnader. Länsstyrelsen har enligt kyrkoordningen möjlighet att yttra sig inför stiftsstyrelsens beslut att ta en kyrka ur bruk och kan då bedöma konsekvenser av olika handlingsalternativ, till exempel att ta den i bruk för någon helt annan verksamhet. Enligt gällande regelverk gäller tillståndsplikt fortsatt för väsentliga ändringar, även om ägandet övergår till någon annan.

Det är också på sin plats att påminna om att kulturmiljölagen inte förbjuder väsentliga ändringar utan enbart säger att sådana ändringar inte får göras utan tillstånd av länsstyrelserna. Enligt Riksantikvarieämbetets *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen – Kyrkliga kulturminnen* ska varje kyrkobyggnad vid tillståndsprövningen hanteras utifrån sina specifika förutsättningar och strategiska överväganden måste göras. Ibland kan länsstyrelsen avslå en ansökan om en ändring för att påverkan på kulturhistoriska värden blir för stor. I andra fall är det motiverat att ge tillstånd till en ändring för att möjliggöra ett helt nytt bruk. Åtgärden kan visserligen innebära påverkan på kulturhistoriska värden men bidrar till ett levande kulturarv genom att upprätthålla ett befintligt bruk eller möjliggöra ett nytt, så att byggnaden ges bättre förutsättningar för ett långsiktigt bevarande.

Det finns problem som på sikt hotar bevarandet av de kyrkliga kulturminnena. Demografiska förändringar bidrar till att medlemsavgifterna och därmed församlingarnas inkomster som helhet minskar. Det är ett etablerat faktum att den traditionella användningen av kyrkorummet som gudstjänstrum inte längre upprätthålls i alla kyrkobyggnader, som ett resultat av demografiska och strukturella förändringar. Denna utveckling har accentuerats under senare år och ingenting tyder på att den är i avtagande. Även om Svenska kyrkan skapar en organisation där församlingen kan överlåta övertaliga kyrkor till trossamfundet kvarstår den övergripande övertalighetsproblematiken för trossamfundet. Den ekonomiska utjämnningen bidrar till att mildra effekterna av dessa samhällsförändringar, men utgifterna för fastighetsförvaltning riskerar för allt fler församlingar och pastorat att bli en orimligt stor post i förhållande till övrig verksamhet.

Under våren 2015 har Riksantikvarieämbetet remitterat rapporten *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar*. Den är ett delresultat från en pågående översyn av 4 kap. i kulturmiljölagen som genomförs på uppdrag av regeringen. Av direktiven för uppdraget framgår att Riksantikvarieämbetet bland annat haft att beakta och analysera de synpunkter som inkommit till Regeringskansliet i samband

med remitteringen av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). Uppdraget ska genomföras i samråd med Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda aktörer och redovisas senast den 30 september 2015.

Riksantikvarieämbetets regeringsuppdrag kommer således inte att ha slutredovisats när vi lägger fram vårt betänkande. Riksantikvarieämbetets rapport innehåller några förslag om vad som kan behöva förtydligas i lagtexten. Det gäller bland annat tydliggörande av vilka kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som omfattas av lagens vård- och underhållskrav och därmed länsstyrelsernas tillsyn. Ett sådant förtydligande bör vara av värde. Det finns ännu inga färdiga lagförslag om detta eller andra områden där principförslag läggs fram vilket kyrkostyrelsen i sitt yttrande över rapporten ser som en svårighet när det gäller att ta ställning till förslagen.

I sitt yttrande bejaktar kyrkostyrelsen att länsstyrelsernas resursbrist utgör ett hinder för att tillsynen av de kyrkliga kulturminnena ska kunna uppnå tillräcklig omfattning och kvalitet. Riksantikvarieämbetet pekar i rapporten på att regeringen i sin skrivelse 2013/14:152 om den kyrkoantikvariska ersättningen tagit upp frågan om tillsynsavgifter. Kyrkostyrelsen framför att om en avgift tas ut för alla tillståndspliktiga åtgärder bör Svenska kyrkan kompenseras för detta genom en höjning av den kyrkoantikvariska ersättningen, som är statens kompensation till Svenska kyrkan för de kostnader som uppkommer på grund av kraven i kulturmiljölagens 4 kap.

Riksantikvarieämbetet föreslår att en oberoende part bör utföra en utredning om bland annat kyrkornas lagskydd och eventuella övertalighet. I yttrandet framhåller kyrkostyrelsen att om en sådan utredning ska utföras måste den ske i samverkan med Svenska kyrkan och andra relevanta aktörer. Kyrkostyrelsen instämmer i att kyrkornas lagskydd behöver utredas vidare, till exempel angående omfattningen av skyddet för de kyrkobyggnader som avyttras. När det gäller eventuell pastoral eller ekonomisk övertalighet ser kyrkostyrelsen detta som en inomkyrklig fråga. Man pekar också på att det här föreliggande betänkandet läggs fram under våren 2015 och menar att detta kommer att få stor betydelse för den framtida användningen och förvaltningen av kyrkobyggnaderna och det kyrkliga kulturarvet. Det måste beaktas inför formuleringen av den utredning som Riksantikvarieämbetet föreslår.

Det är nödvändigt med en framtidsinriktad diskussion för att på ett långsiktigt sätt möta de förändringar i förutsättningarna för att förvalta det kyrkliga kulturarvet som vi redan ser effekterna av. För Svenska kyrkans del behövs en diskussion om övertalighet med staten och politiken. En sådan dialog kommer att handla om hur statens och kyrkans anspråk på respektive ansvar för det kyrkliga kulturarvet fortsättningsvis bör formuleras och konkretiseras.

Några utgångspunkter framstår som särskilt viktiga. Såväl Svenska kyrkan som myndigheterna inom kulturmiljöområdet ser de kyrkliga kulturminnena som en resurs för samhället i stort. Om det långsiktigt ska finnas en

acceptans för ett bevarande bör kyrkorna ges ökade möjligheter att utvecklas, oavsett om det rör ett inomkyrkligt eller utomkyrkligt bruk. Om lagstiftningen i ett strikt bevarandesyfte försvårar eller omöjliggör en sådan utveckling finns en risk att det långsiktiga bevarandet i själva verket äventyras.

En målbild för ett förändrat regelverk bör vara att öka förutsägbarheten om inskränkningarna i det enskilda fallet. Detta bör vara en av de mest verkningfulla åtgärderna för att öka effektiviteten i förvaltning och myndighetsarbete. Ett förslag som rimligen bör prövas är huruvida skyddet av kyrkorna bör göras mer likt byggnadsminnena, det vill säga att man prioriterar vissa kyrkobyggnader som ska ha ett formellt kulturmiljöskydd och preciserar vad i byggnaden som omfattas av skyddet.

Större förändringar av lagstiftningen kommer att få stor betydelse för Svenska kyrkans verksamhet på samtliga nivåer och en noggrann konsekvensanalys måste göras av samtliga förslag.

I det avslutande avsnittet i detta kapitel, 5.3.6, pekar vi på några frågor kopplade direkt till våra förslag som behöver bli föremål för fortsatta samtal.

5.3 Lokal övertalighet – förslag och överväganden

5.3.1 REDOVISNING I FÖRSAMLINGSINSTRUKTIONEN

Utredningens förslag: När det finns flera kyrkobyggnader (och andra invigda kyrkorum) i en församling ska det i församlingsinstruktionen redovisas hur dessa i huvudsak brukas.

Kyrkobyggnaderna är en stor tillgång. De har under kortare eller längre tid, i några fall närmare tusen år, tjänat församlingens lovsång och tillbedjan. Där har människor nåtts av Guds ord till omvändelse, uppmuntran, tröst och befrielse. Där har välsignat bröd och vin delats ut och tagits emot till liv och salighet. Där har nya människor inlemmats i kyrkan. I det helgade rummet har för många personer livsviktiga händelser ägt rum. De är ett kyrkligt arv för framtiden som knyter samman generationerna.

Församlingen har under tidernas lopp brukat, vårdat, förändrat och smyckat sin kyrka. På många sätt har kyrkobyggnaderna en betydelse som går utöver deras renodlade kyrkliga sammanhang och bruk. De har använts för annat än gudstjänster, de speglar olika epokers arkitektoniska och konstnärliga inriktning och de är identitetsmarkörer för bygder och stadsdelar. En stor del av det medeltida byggnadsbeståndet är kyrkobyggnader. De utgör ett gemensamt kulturarv, inte bara för dem som tillhör Svenska kyrkan utan för alla medborgare.

Deltagarna i den av de flerfaldiga kyrka–statutredningar under 1900-talet som genomfördes i form av överläggningar mellan företrädare för Svenska kyr-

kan och staten räknade med att samhällets och den framtida kyrkans intresse att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefull egendom skulle komma att i allt väsentligt sammanfalla (SOU 1978:1 sid. 70). Det är knappast på grund av kulturhistoriska intressen som kyrkobyggnader har bevarats, om än långt ifrån oförändrade, så att de har kunnat bli kulturhistoriskt värdefull egendom. Den uppdelning i det kyrkliga och det allmänt samhällseliga som vi kan göra idag är knappast relevant när man ser tillbaka på en gången tids enhetssamhälle. Det kan ändå sägas att det kyrkliga intresset av lokaler för att fira gudstjänst har varit den primära drivkraften när detta kulturarv har skapats. Fortfarande bör det gälla som sades för fyrtio år sedan av deltagarna i kyrka–statöverläggningar om att det är ett gemensamt intresse att bevara kulturhistoriskt värdefull egendom, inte minst när ett av de övergripande målen för den statliga kulturpolitiken är att främja ett levande kulturarv som ska bevaras, användas och utvecklas. Kyrkobyggnadernas ändamål, att ge rum för församlingens gudstjänster, kan också sägas vara av konstitutiv betydelse för deras ställning som kulturminnen enligt kulturmiljölagen. Skydd ges åt byggnader invigda för Svenska kyrkans gudstjänst. Det finns ett omedelbart samband mellan det kyrkliga bruket och kulturvärdet. Möjligen kan man se en starkare betoning av att använda och utveckla hos dem som brukar kyrkorna och ett något starkare bevarandebeslut hos de kulturvårdande myndigheterna.

Samtidigt som kyrkobyggnadernas betydelse lyfts fram är det nödvändigt att konstatera att förutsättningarna för att förvalta dem har förändrats och kan komma att ändras än mer. En grundläggande positiv förändring efter de ändrade kyrka–statrelationerna är införandet av den kyrkoantikvariska ersättningen. Storleken i relation till tidigare beräkningar av de särskilda kostnaderna för att bevara det kulturarv som alla har ansvar för kan det finnas skäl att diskutera. Ändå är det betydande belopp som har tillförts församlingar och pastorat så att de har kunnat ta sitt ansvar.

Ett problematiskt förhållande som det inte finns några tecken på att det kommer att försvinna, tvärtom, är att ett minskat antal församlingsmedlemmar ska ta ansvar för flera kyrkor. Urbaniseringen med minskat antal boende inte minst i landsbygds- och glesbygdsförsamlingar har tillsammans med de stora strukturförändringarna, som är ett utmärkande drag för tiden efter år 2000, skapat en situation som skiljer sig mycket från vad som gällde när kyrka–statrelationerna ändrades. Då fanns det, om man ser till genomsnittet i landet som helhet, 1,3 kyrkor per församling. Nu är det 2,5 kyrkor per församling. På landsbygden, där det i regel långt fram i tiden funnits en kyrka per församling, finns det nu 2,8 kyrkor per församling. Eftersom många församlingar fortfarande har en enda kyrka är det ett antal församlingar som har betydligt fler kyrkor än vad som gäller i genomsnitt. Som mest finns en landsbygdsförsamling med tio kyrkor.

Det finns också en storstadsproblematik av delvis motsvarande slag. Man kan se på Domkyrkoförsamlingen i Stockholm i ett lite längre tidsperspektiv.

Kring sekelskiftet 1800/1900 fanns omkring 14 500 medborgare, därmed i stort sett också medlemmar, per kyrka för var och en av de tre kyrkor som nu finns i församlingen. Den 1 januari 2014 var det 990 medlemmar per kyrka. Landsbygdsförsamlingarna har omkring 640 medlemmar per kyrka. Det finns inte riktigt material för att jämföra förändringen över tiden men det står ändå klart att minskningen av medlemsantalet per kyrka i Stockholms city är större än på landsbygden.

Samtidigt som man kan se likheter mellan landsbygd och stadskärnor med minskat antal boende och församlingsmedlemmar är förutsättningarna när det gäller kyrkobyggnaderna mycket olika. Kyrkobyggnadernas storlek skiljer sig åt. Vad gäller möjligheterna att använda kyrkorna är det av betydelse att antalet personer som trots att de inte bor i storstadens centrum ändå vistas där är mångdubbelt större än på landsbygden. Det som vi har angett som en av våra utgångspunkter, nämligen att det ser så olika ut, blir mycket påtagligt vid en jämförelse mellan storstad och landsbygd.

Vilka kyrkor – om det finns flera – man innehar, deras utformning och deras tillgänglighet för församlingsborna hör till det som är av stor betydelse vid planeringen av församlingens gudstjänstliv. Hur man ska hantera en kyrka som egentligen inte behövs för gudstjänstlivet men som ändå måste vårdas och underhållas är en fråga som rör kulturarvsansvaret och som också kan vara av stor ekonomisk betydelse. Vi menar att det med hänsyn till kyrkornas betydelse och koppling till gudstjänstlivet bör tas in en redovisning i församlingsinstruktionen av hur kyrkorna brukas när en församling har mer än en kyrka. Det saknas skäl att redovisa detta när församlingen inte har mer än en kyrka, eftersom församlingsinstruktionen ändå ska behandla församlingens gudstjänstliv.

Detta innebär inte att en sådan redovisning uteslutande ska ta upp kyrkorna och gudstjänstlivet. Det kan också vara fråga om ett vidgat eller alternativt bruk och om deras betydelse för det lokala samhälle där församlingen är satt att verka. Kyrkorummens användning är inte bara en fråga för den lokala församlingen. Det är också en fråga som berörs av stiftets tillsyn. Bestämmelserna i kyrkoordningen om kyrkoherdens rätt att överklaga beslut om upplåtelse av kyrkorum hos domkapitlet hör samman med detta.

Till det som behöver tas upp i redovisningen i församlingsinstruktionen hör om det finns kyrkor som är att betrakta som övertaliga med utgångspunkt i behovet av kyrkor för gudstjänstlivet. Detta kan kallas för en lokal övertalighet. Sett ur ett vidare kulturarvsperspektiv behöver detta inte ses som en faktisk övertalighet även om kyrkobyggnadens primära ändamål inte längre kan uppfyllas. Det är av betydelse för våra i det följande redovisade förslag att det sker ett samråd i ett tidigt skede mellan stift och församling i frågor som har med övertalighet att göra. Det kan ske genom den samverkan som ska finnas i arbetet med församlingsinstruktionen.

Utredningens förslag: Innan en församling eller ett pastorat beslutar att ett kyrkorum ska tas ur bruk ska samråd ske med stiftsstyrelsen som ska ge domkapitlet och länsstyrelsen tillfälle att yttra sig.

För att gälla ska ett beslut om att ta ett kyrkorum ur bruk fastställas av stiftsstyrelsen.

När en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan får kyrkostyrelsen besluta att ta ett kyrkorum ur bruk. Före ett sådant beslut ska yttrande inhämtas från domkapitlet i det stift där kyrkan är belägen och från den länsstyrelse som har tillsynsansvar enligt kulturmiljölagen.

Gällande ordning för att ta en kyrkobyggnad ur bruk finns i 40 kap. 7 och 8 §§ i kyrkoordningen. Som framgår av avsnitt 5.1.3 har bestämmelserna sin bakgrund i det förslag om ”nedläggning av en kyrka” som lades fram av 1993 års kyrkobyggnadsutredning. Förslaget byggde på att ansvaret för förvaltningen av kyrkobyggnaden skulle övergå från församlingen eller samfälligheten till staten. Det torde aldrig ha funnits någon reell förankring för ett sådant förslag.

En kyrkobyggnad kan tas ur bruk som plats för gudstjänstfirande. Enligt kulturmiljölagen fortsätter en kyrkobyggnad att vara en kyrkobyggnad i lagens mening oavsett vad som händer. Det finns ingen bestämmelse i kulturmiljölagen som säger att en kyrkobyggnad kan ändra status som byggnad. Vid rivning finns ju byggnaden inte kvar.

Det finns inslag i de gällande bestämmelserna som vi menar kan ifrågasättas. Det är först efter ett lokalt beslut att ta en kyrkobyggnad ur bruk som yttranden ska inhämtas från domkapitel och länsstyrelse. Detta ska alltså göras först inför stiftsstyrelsens fastställelsebeslut. Det är också först när ett sådant beslut ska fattas, och man alltså redan fattat det lokala beslutet, som stiftsstyrelsen behöver kontaktas. Det anges också i bestämmelserna att det bara är om det finns synnerliga skäl som stiftsstyrelsen kan underlåta att fastställa det lokala beslutet att ta en kyrkobyggnad ur bruk.

Tidigare i detta kapitel (avsnitt 5.1.7) har noterats att begreppen kyrkobyggnad, kyrka och kyrkorum inte används på något entydigt sätt. Möjligen krävs inte en fullständig entydighet så länge det inte uppstår oklarheter och tillämpningsproblem när begreppen används i olika bestämmelser. I 40 kap. 1 § i kyrkoordningen sägs att en kyrkobyggnad tas i bruk när kyrkorummet invigs. Här kan sägas finnas en viss otydlighet i terminologin när det i 26 kap. 2 § talas om hur ett nytt kyrkorum ska tas i bruk. Det står inte alldeles klart vad som avses när det i 40 kap. 7 § talas om att ta en kyrkobyggnad ur bruk. Det finns vissa skrivningar i förarbetena som tyder på att det ska vara fråga om att en hel byggnad inte längre ska brukas av församlingen. Det kan också argumenteras för att det gäller varje beslut att inte längre bruka

ett invigt kyrkorum för gudstjänster utan för andra ändamål. Det är dock tveksamt om man uppfattar att bestämmelsen gäller varje beslut att ta ett invigt kyrkorum ur bruk.

I 1993 års kyrkobyggnadsutrednings förslag, som kyrkoordningen bygger på, fanns vissa kriterier för vad som kallades att ”lägga ned en kyrka”. Det skulle kunna göras ”om en församling inte längre har behov av en kyrka och den av ekonomiska eller andra skäl inte skäligen kan behållas inom den kyrkliga organisationen”. Det måste dock vara möjligt att ta ett kyrkorum ur bruk som gudstjänstrum för att använda det till något annat utan att det lämnar den kyrkliga organisationen. Vi menar att ordningen för att ta en kyrkobyggnad ur bruk ska tillämpas varje gång som ett invigt kyrkorum ska tas ur bruk som gudstjänstlokal. Det medför att alla kyrkobyggnader ska omfattas av bestämmelserna och även kyrkorum som inte är belägna i vad som med reguljärt språkbruk räknas som kyrkobyggnader. Att ta ett kyrkorum ur bruk är inte bara en fråga om användningen av en byggnad. Det är en fråga som hör samman med gudstjänstlivet i stiftets församlingar. Biskopen har också enligt bestämmelserna i 26 kap. i kyrkoordningen ansvar både för invigningen av ett kyrkorum och för när det tas ur bruk eftersom biskopen är den som i första hand leder de gudstjänster där detta sker.

Kyrkorummens och kyrkobyggnadernas betydelse kan inte bara bedömas ur ett renodlat lokalt perspektiv. Detta erkänns också av kyrkoordningen när det finns bestämmelser om att ett lokalt beslut ska fastställas av stiftsstyrelsen.

Vi menar att det behöver inledas ett samråd mellan församlingar, pastorat och stift redan innan det har fattats något beslut att ta en kyrkobyggnad ur bruk. En sådan ordning stöds också av vårt tidigare förslag att det ska redovisas i församlingsinstruktionen hur kyrkobyggnaderna brukas när det finns flera kyrkobyggnader i en församling.

Om frågan om att ta ett kyrkorum ur bruk aktualiseras och det finns ett konkret förslag på den punkten ska yttranden inhämtas från domkapitel och länsstyrelse som underlag för det slutliga ställningstagandet. Det är nödvändigt att ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt innan en församling eller ett pastorat fattar beslut i en fråga av denna dignitet.

Vi föreslår vidare att det inte längre ska anges att stiftsstyrelsen ska fastställa det lokala beslutet endast om det inte finns synnerliga skäl mot detta. Ett lokalt beslut i ett sådant ärende ska, menar vi, alltid fastställas av stiftsstyrelsen. Stiftsstyrelsen ska utan särskilda direktiv i kyrkoordningen pröva det lokala beslutet. Det får förutsättas att stiftsstyrelsen beslutar att en kyrka får tas ur bruk om det finns goda skäl för ett sådant ställningstagande. Stiftsstyrelsen måste naturligtvis väga in frågan om församlingens eller pastoratets ekonomiska förutsättningar när den fattar sitt beslut. Ett skäl för att inte fastställa ett beslut om att ta ett kyrkorum ur bruk kan vara möjligheten att enligt vårt förslag nedan överlåta kyrkobyggnaden till trossamfundet

Svenska kyrkan. I ett sådant fall bör det vara fråga om en kyrkobyggnad som länsstyrelsen i sitt yttrande anser har ett särskilt kulturhistoriskt värde.

I det följande föreslår vi alltså att en kyrkobyggnad ska kunna överlåtas till trossamfundet Svenska kyrkan. I ett sådant fall bör det vara kyrkostyrelsen som fattar ett eventuellt beslut att ta ett kyrkorum ur bruk. Det finns samma behov av beslutsunderlag om kyrkostyrelsen fattar ett sådant beslut som när en församling eller ett pastorat gör det. Länsstyrelsen i det län där kyrkobyggnaden är belägen behöver ges möjlighet att yttra sig före ett beslut. Med hänsyn till domkapitlets tillsynsuppdrag och då det är fråga om en av stiftets för gudstjänst invigda byggnader bör ett yttrande även inhämtas från domkapitlet.

5.3.3 STRUKTURUTREDNINGENS FÖRSLAG OM STIFTENS UNDERHÅLLSANSVAR

I betänkandet *Närhet och samverkan* (Svenska kyrkans utredningar 2011:2) lade Strukturutredningen fram ett förslag om att stiftet skulle ha ansvaret för vård och underhåll av de kyrkobyggnader i stiftet som ägs av en församling. Det förslaget lyfts fram i bakgrundsteckningen i våra direktiv.

Strukturutredningen framhöll att kyrkobyggnaderna är en gemensam angelägenhet för hela Svenska kyrkan samtidigt som de enskilda kyrkorna har en stark betydelse för enskilda församlingar och församlingsbor. Antalet kyrkor och deras belägenhet är i huvudsak ett givet faktum. Utredningen menade att den lämpliga vägen för att ta ett gemensamt ansvar för kyrkobyggnaderna skulle vara att stiftet får ansvaret för dem. Det skäl som angavs för detta var i huvudsak följande:

- Det krävs betydande ekonomiska insatser för att underhålla och bevara kyrkobyggnaderna. Kostnaderna är inte jämnt fördelade. De som även i övrigt har sämre ekonomiska förutsättningar när man ser till utdebiteringen av kyrkoavgift har också de högsta kostnaderna på detta område. Att flytta över kostnaderna till stiftsnivån skulle därmed vara uttryck för en ekonomisk solidaritet inom stiftet och innebära en ekonomisk utjämning.
- Det har framkommit, bland annat i Riksrevisionsverkets granskning av arbetet med att bevara de kyrkliga kulturminnena, att angelägna projekt inte genomförts på grund av att församlingar saknar möjlighet att stå för egenfinansieringen. Detta talar för att det krävs ett ekonomiskt ansvarstagande som går utöver vad enskilda församlingar kan klara. Prioriteringar kan göras på andra och mer adekvata grunder än enskilda församlingars ekonomiska förhållanden om man i stiftet tar ett gemensamt ekonomiskt ansvar för kyrkobyggnaderna.
- Erfarenheter från fastighetsförvaltning talar för att detta är ett område där det är lönsamt med en större och mer omfattande förvaltning. Det är inte möjligt för enstaka pastorat och församlingar att ha särskild kompe-

tens i fråga om underhåll av kyrkor. Särskilt som det gäller byggnader som till den övervägande delen har ett särskilt kulturhistoriskt värde och där det finns särskilda lagstadgade skyddsföreskrifter. Förutsättningarna ökar exempelvis för bättre upphandlingar och en långsiktig planering av underhållsåtgärder om förvaltningen av kyrkobyggnaderna hålls samman stiftsvis.

Remissutfallet på detta förslag blev mycket splittrat: 38 procent av remissinstanserna tillstyrkte det, 42 procent avstyrkte och 20 procent tillstyrkte efter viss justering. Ja- och nej-svaren till utredningsförslaget från stift och församlingar utan egen ekonomi vägde ungefär lika. Bland församlingar med egen ekonomisk förvaltning, och därmed också det fulla ansvaret för kyrkobyggnader, liksom bland samfälligheterna vägde nej-svaren tyngre.

Många remissinstanser menade att förslaget inte var tillräckligt underbyggt för att man skulle kunna ta ställning till det. Den kanske vanligaste invändningen från den lokala nivån var att man där själv vill ta hand om sin kyrka eftersom den är så viktig både för församlingen och för hela bygden. Församlingarna var dock inte negativa till att stiftet skulle erbjuda stöd i form av rådgivning. Det fanns även församlingar som gärna ville se att stiftet tog över ansvaret för vården och underhållet av kyrkobyggnaderna. Länsstyrelserna och länsantikvarierna var till övervägande del negativa till förslaget, främst för att det innehöll så många oklarheter. I flertalet av länsantikvariernas yttranden påpekades att det lokala engagemanget för kyrkobyggnaden är av central betydelse och att det behövs en plan för hur detta engagemang kan hållas vid liv om vård och underhåll inte längre skulle vara ett lokalt ansvar.

De skäl som Strukturutredningen angav som grund för sitt förslag kan ses som en beskrivning av problem som behöver lösas. Vi ansluter oss till den problembeskrivningen. Vi har ändå stannat för att inte gå vidare med detta förslag. Kyrkobyggnaderna intar en särställning bland församlingarnas byggnader. Det finns ett särskilt lokalt engagemang som gör att det behöver finnas ett brett stöd om det ska ske en ansvarsförskjutning av det slag som Strukturutredningen föreslog. Det splittrade remissutfallet visar att en sådan bred enighet inte föreligger. Det finns också svårigheter som uppmärksammats av Strukturutredningen och som kan vara mycket besvärliga att hantera. Det gäller inte minst den närmare ansvarsfördelningen mellan stift och församlingar och pastorat. Det finns betydande skillnader till exempel mellan samfälligheten Gotlands kyrkor, med ett relativt likartat bestånd av kyrkobyggnader, och övriga landet, där bland annat många kyrkor är sammanbyggda med andra församlingslokaler. Som tidigare redovisats (se avsnitt 5.1.7) menar Riksantikvarieämbetet i sin tolkning av kulturmiljölagen att sådana församlingslokaler också är en del av kyrkobyggnaden i lagens mening. I Strukturutredningens förslag förutsattes en mer avgränsad

bestämning av vad som skulle vara att se som en kyrkobyggnad som omfattades av stiftets underhållsansvar.

De problem som ledde fram till Strukturutredningens förslag kvarstår dock och när man ser till de ekonomiska framtidsutsikterna talar det mesta för att de ökar i omfattning. Förslag som vi har redovisat tidigare i detta betänkande syftar till att hantera en del av det som låg bakom Strukturutredningens förslag. Ett nytt kyrkounderhållsbidrag bör kunna leda till att problemen minskar vad gäller att en del församlingar och pastorat inte klarar egeninsatsen till projekt som kan beviljas kyrkoantikvarisk ersättning (se avsnitt 6.5.2).

I kapitel 4 om effektivisering av fastighetsförvaltningen lägger vi fram förslag som är av betydelse för såväl kyrkobyggnaderna som andra byggnader. Det gäller bland annat att stiftet ska ges bättre möjligheter att bistå församlingar och pastorat med nödvändig kompetens på flera områden som gäller fastighetsförvaltning.

I detta kapitel lägger vi fram förslag som tar sikte på problematiken med övertaliga kyrkor. Det kan bli av betydelse särskilt för de församlingar och pastorat som har flest kyrkor och vars ekonomi riskerar att gå över styr på grund av detta.

5.3.4 ÖVERLÅTELSE AV KYRKOBYGGNAD TILL TROSSAMFUNDET SVENSKA KYRKAN

Utredningens förslag: En församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, pastoratet ska efter godkännande av stiftsstyrelsen kunna överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan.

Förutsättningar för ett överlåtelsebeslut är att

- kyrkobyggnaden inte används för gudstjänster i församlingen (är lokalt övertalig),
- det har prövats om det finns en alternativ användning för kyrkobyggnaden och
- kyrkostyrelsen är beredd att ta emot kyrkobyggnaden.

När en kyrkobyggnad överlämnas till trossamfundet utgår ingen ekonomisk ersättning.

För att finansiera förvaltningen av de kyrkor som ägs gemensamt genom trossamfundet ska församlingar och pastorat betala en kyrkounderhållsavgift på högst två och ett halvt öre per etthundra kronor av församlingens eller pastoratets avgiftsunderlag.

Utgångspunkter

Den som förvaltar en kyrkobyggnad ska enligt kyrkoordningen (40 kap. 2 §) underhålla byggnaden och dess inventarier ”så att de kan tjäna sitt ändamål” och enligt kulturmiljölagen (4 kap. 2 §) vårda och underhålla kyrkobyggnaden så att dess ”kulturhistoriska värde inte minskas” och dess ”utseende och karaktär inte förvanskas”. När det primärt är den i kulturmiljölagen fastställda skyldigheten som återstår eftersom kyrkobyggnaden inte längre behövs för sitt egentliga ändamål, som en plats för gudstjänstfirande, finns en övertalighet sett ur församlingens synvinkel.

Motsvarande situation tas upp i betänkandets avsnitt 5.2.1 där olika tänkbara scenarion redovisas med utgångspunkt från en kategorisering av kyrkobyggnaderna utifrån dels deras bruksvärde, dels deras kulturhistoriska värde. Där finns ett scenario med rubriken ”4A Kulturkyrka med betydande kulturvärden i sin helhet”. Det är fråga om en kyrkobyggnad som inte behövs eller har utvecklingspotential för att användas i den direkta kyrkliga verksamheten men som samtidigt hör till gruppen med högst kulturhistoriskt värde och upplevelsevärde. I scenariot skisseras några möjliga sätt att hantera en kyrkobyggnad av detta slag, som är övertalig i förhållande till sitt egentliga ändamål men inte sett till det kulturhistoriska värdet. Det finns en skyldighet för den som äger eller förvaltar kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena. Huruvida man ska tala om en kyrklig övertalighet i vidare mening kan diskuteras. Samtidigt som det kyrkliga kulturarvet är en angelägenhet för hela samhället är det naturligtvis också fråga just om ett kyrkligt kulturarv trots att kyrkobyggnaden inte längre behövs för församlingens grundläggande uppgift. Det ligger också i kyrkans intresse att ta hand om sitt kyrkliga arv och det kulturarv som speglar berättelsen om kyrkan i Sverige.

Vi har ovan i avsnitt 5.3.1 pekat på de ökande riskerna för en lokal övertalighet. Denna hör samman både med behovet av gudstjänstlokaler och med de ekonomiska förutsättningarna. Med de ekonomiska framtidsutsikter som redovisats i avsnitt 2.2 står det klart att det finns en risk att fastighetskostnaderna kommer att ta en ökande andel av tillgängliga resurser i anspråk på bekostnad av församlingens verksamhet i övrigt. Av de samlade fastighetskostnaderna står kyrkobyggnaderna för mer än hälften av kostnaderna trots att de utgör en betydligt mindre del av hela byggnadsbeståndet. Inte minst för landsbygden som redan har flest kyrkor i förhållande till folkmängden kan det bli en ohållbar situation om man ser 15–25 år fram i tiden.

Gemensamt ansvar

Genom den överenskommelse som har ingåtts mellan staten och Svenska kyrkan i frågor om de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan kan sägas att det finns ett åtagande från Svenska kyrkans sida som går utöver den enskilda församlingens ägaransvar. Strukturutredningens förslag om att

lägga det ekonomiska ansvaret för underhållet av kyrkobyggnaderna på stifteten kan sägas ha varit ett bejakande av detta vidare ansvar samtidigt som det skulle vara en form för inomkyrklig ekonomisk solidaritet. Vi menar att en bättre lösning, med i huvudsak samma utgångspunkter, är att ge församlingar och pastorat med ansvar för kyrkobyggnader som inte behövs för församlingens gudstjänst möjlighet att överlåta sin kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan.

Det lokala ansvaret gäller primärt församlingens grundläggande uppgift och kopplat till detta resursfrågor bland annat i form av personal och fastigheter. Det är inte rimligt om en församling eller ett pastorat inte kan ta sitt ekonomiska ansvar för den grundläggande uppgiften därför att kyrkobyggnader som inte behövs för denna uppgift tar alltför stor andel av tillgängliga ekonomiska resurser i anspråk. Ansvaret för fastigheter inklusive kyrkor som behövs för församlingens verksamhet är och har alltid varit ett i första hand lokalt ansvar. Samtidigt har man, som tidigare har noterats (avsnitt 5.1.5), genom kollekt i alla landets församlingar eller i ett stifts församlingar varit med och delat det ekonomiska ansvaret för en enskild församlingskyrka. Kyrkobyggnadskomponenten i det ekonomiska utjämningsystemet och kyrkobyggnadsbidraget kan sägas vara uttryck för samma sak.

Man skulle kunna hävda att ett gemensamt ansvarstagade borde ta sig uttryck i ett bidragssystem med full kostnadstäckning för förvaltningen av kyrkobyggnader som inte behövs för församlingens gudstjänster. Vi menar dock att det finns flera skäl som talar mot en sådan ordning. Vad som ska bedömas som full kostnadstäckning kan alltid bli en fråga att tvista om liksom frågan om i vilken utsträckning en kyrka behövs eller inte. Ett bidragssystem skulle skilja förvaltaransvaret från det yttersta ekonomiska ansvaret vilket inte är en bra ordning. Bevarandet av lokalt övertaliga kyrkor motiveras av det samlade ansvaret för de kulturhistoriska värdena även om det också finns ett lokalt engagemang för sådana värden. En bedömning av dessa särskilda värden och hanteringen av dem menar vi tjänas av en samlad bedömning som inte kan göras lokalt på det sätt som blir fallet om ägandet ligger gemensamt hos trossamfundet Svenska kyrkan.

Besluts- och handläggningsordning

Det behöver finnas en i kyrkoordningen reglerad besluts- och handläggningsordning för överlåtelse av en kyrkobyggnad till trossamfundet. Det är kyrkostyrelsen som företräder trossamfundet Svenska kyrkan, 10 kap. 3 § i kyrkoordningen. Som mottagare av en kyrkobyggnad måste kyrkostyrelsen därmed vara med i processen. Vi menar dock att det primärt ska fattas ett gemensamt beslut av församlingen eller pastoratet som äger eller förvaltar kyrkobyggnaden och stiftet genom stiftsstyrelsen. En utgångspunkt i detta fall, liksom i frågan om att ta en kyrka ur bruk, är det som sägs om kyrkobyggnaden i församlingsinstruktionen. En förutsättning för att en

kyrkobyggnad ska kunna överlåtas bör vara att det av församlingsinstruktionen framgår att den inte används för församlingens gudstjänster. Det ska då vara fråga om församlingens gudstjänster över huvud taget, även dop-, vigsel- och begravningsgudstjänster. Bland annat genom kopplingen till församlingsinstruktionen ska stiftet finnas med i ett tidigt skede när frågan om att överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet diskuteras. När man finner att en kyrka är övertalig i den meningen att den inte längre ska brukas för gudstjänstlivet i en församling måste detta leda till samtal om vad man ska göra med byggnaden. Flera möjligheter är tänkbara som också har tagits upp ovan i avsnitt 5.2.1. Det kan till exempel vara fråga om uthyrning, alternativt bruk eller möjligen rivning. Om någon sådan möjlighet föreligger ska den i första hand nyttjas. I det sammanhanget kan frågan också aktualiseras om att ta kyrkobyggnaden ur bruk som invigt kyrkorum.

Visar det sig att det inte finns någon alternativ möjlighet utan att församlingen eller pastoratet måste fortsätta att förvalta kyrkobyggnaden menar vi att det ska bli möjligt att överlåta den till trossamfundet. Eftersom kyrkobyggnaden ägs och förvaltas lokalt måste församlingen, eller pastoratet om församlingen ingår i ett pastorat, fatta beslut om överlåtelse till trossamfundet. Ett sådant beslut måste godkännas av stiftsstyrelsen på samma sätt som när det gäller att ta en kyrkobyggnad ur bruk. Stiftet behöver finnas med i hela processen fram till ställningstagandet till församlingens eller pastoratets beslut om överlåtelse så att stiftsstyrelsens godkännande i praktiken kan ses som en del av ett gemensamt beslut. Detta är motiverat bland annat av att stiftsstyrelsen ändå måste pröva frågan om alternativ för kyrkobyggnaden och att det på stiftskanslierna finns kyrkoantikvarisk kompetens av värde för de lokala samtalen.

Vårt förslag innebär inte att det finns en i kyrkoordningen given rätt för en församling eller ett pastorat att överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet när ett beslut har fattas lokalt och godkänts av stiftsstyrelsen. Kyrkostyrelsen måste som företrädare för trossamfundet också vara beredd att ta emot kyrkobyggnaden. Avsikten är inte att kyrkostyrelsen ska överpröva det av församlingen eller pastoratet och stiftsstyrelsen fattade beslutet. Det måste förutsättas att det beslut som redan fattats innebär att det finns skäl att inte ha kyrkobyggnaden kvar i en församling och att den uppfyller kriterierna för att överlåtas till trossamfundet.

Det går inte att ha en välgrundad uppfattning om i hur många fall det kan bli aktuellt med beslut om överlåtelse. Vi räknar inte med att det snabbt blir en stor mängd. Tvärtom tänker vi att det är en sista utväg och att det i de allra flesta fall finns en stark önskan att ha kvar och förfoga över sin kyrka. Det kan ändå tänkas uppstå en situation där kyrkostyrelsen måste göra ekonomiska prioriteringar när det finns behov av att överlåta flera kyrkor till trossamfundet. Det kan också finnas andra skäl som medför att kyrkostyrelsen, trots det i stiftet fattade beslutet, finner att en viss kyrkobyggnad

lämpligen inte bör överlåtas till trossamfundet. Bland annat kan det finnas skäl som hör samman med att det finns ekonomiska tillgångar kopplade till en viss kyrka. Vi återkommer till den frågan nedan.

Vad som överläts

Överlåtelsen av en kyrkobyggnad innebär att äganderätten övergår från församlingen till trossamfundet. I formell mening kan det sägas vara fråga om en gåva. Det som får överlämnas är en kyrkobyggnad som fortfarande har ett invigt kyrkorum. Vi har alltså inte tänkt att kyrkan ska tas ur bruk som kyrka innan den överlämnas.

Det blir trossamfundet och kyrkostyrelsen som företrädare för trossamfundet som har det fulla ägaransvaret och de rättigheter som är en följd av ägandet. Det innebär att kyrkostyrelsen kan komma att besluta att en kyrkobyggnad ska tas ur bruk som kyrka i egentlig mening, att den ska få en alternativ användning eller att den ska säljas. Det är inte detta som är det grundläggande syftet men det bör stå klart att det är kyrkostyrelsen som förfogar över beslut av detta slag. Naturligtvis gäller då för kyrkostyrelsen på samma sätt som för en församling eller ett pastorat de föreskrifter om förvaltningen som finns i kulturmiljölagen med tillhörande författningar.

Av lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter framgår att det inte tas ut någon stämpelskatt vid gåva. Vid gåva utgår endast en expeditionsavgift på 825 kronor. Om församlingen är lagfaren ägare till en kyrka är det en utpekad fastighet med en konkret fastighetsbeteckning som anges i fastighetsregistret. Församlingen ska ha lagfart på fastigheten. Vid överlåtelse av en sådan kyrka torde det inte uppstå några problem, under förutsättning att fastigheten enbart omfattar kyrka och kyrkotomt. Om fastigheten även avser kyrkogården måste det ske en lantmäteriförrättning. Har församlingen inte lagfart på den kyrka som ska överlåtas måste församlingen först ansöka om lagfart innan trossamfundet kan överta den. Det kan då visa sig att det är ovisst på vilken fastighet kyrkan är belägen och då måste det till en lantmäteriförrättning. Avgiften för lantmäteriförrättningen kan antingen vara ett överenskommet fast pris, som Lantmäteriet lämnar när detta är möjligt, eller debiteras enligt löpande räkning med särskilt angiven timersättning.

En fråga som behöver tydliggöras är vad en överlåtelse ska avse. Vi har hittills talat om överlåtelse av en kyrkobyggnad. Det är också byggnaden som är det primära. Den kyrkotomt som omsluter kyrkobyggnaderna ska emellertid också ingå i överlåtelsen. En mycket stor del av kyrkobyggnaderna är vidare omgivna av en begravningsplats som dock inte påverkas av överlåtelsen. Som vi tidigare har redovisat (avsnitt 5.1.7), ska enligt Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2) en fristående klockstapel som hör samman med kyrkobyggnad betraktas som en del av kyrkobyggnaden. Där sägs också att till kyrkotomten hör

ett område kring en fristående klockstapel som hör samman med en kyrkobyggnad utan att vara placerad i anslutning till denna, och även en nedlagd begravningsplats eller del av en begravningsplats som ligger i anslutning till en kyrkobyggnad. En utgångspunkt för vårt förslag om överlåtelse av en kyrkobyggnad är det gemensamma ansvaret för de kyrkliga kulturminnena. Detta får till följd att den bestämning av vad som hör till en kyrkobyggnad och en kyrkotomt enligt Riksantikvarieämbetets föreskrifter bör vara det som överläts till trossamfundet.

Det finns ett antal sammanbyggda kyrkor och församlingshem. Det rör sig i första hand om kyrkor byggda efter 1939 och det är därmed inte, i den utsträckning det inte föreligger särskilda beslut från Riksantikvarieämbetet, fråga om kyrkor som är skyddade enligt kulturmiljölagen. (Se avsnitt 5.1.7 om begreppet ”skyddad kyrka”.) Vi menar att inga församlingshem ska överlåtas till trossamfundet Svenska kyrkan. I den utsträckning det blir fråga om övertalighet avseende kyrkor sammanbyggda med församlingshem får andra lösningar sökas.

Till kyrkorna hör också deras inventarier. I *Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen – Kyrkliga kulturminnen* behandlar Riksantikvarieämbetet frågor om avyttring av inventarier. Utgångspunkten är en annan än den som här gäller. En del av det som tas upp i vägledningen har ändå bäring på frågor om behandling av inventarier vid en överlåtelse av kyrkobyggnad från en församling till trossamfundet Svenska kyrkan. Så konstateras det att ”kyrkliga inventarier är intimt förknippade med sin kyrka och dess historia samt med människor som bott och verkat inom församlingen. Lagens syfte är bl.a. att inventarierna ska hållas samman med sin kyrka och ’den plats där de sedan gammalt hör hemma’”. Med utgångspunkt i länsstyrelsens i kyrkoordningen givna möjlighet att yttra sig när en kyrka tas ur bruk sägs följande i vägledningen.

Som underlag bör länsstyrelsen bl.a. få en konsekvensbedömning gällande inventarierna. Handlar det om att överlåta kyrkan och länsstyrelsen bedömer att kyrkan har mycket värdefulla inventarier som det inte är lämpligt att skilja från kyrkan, så bör församlingen rådats att ta försäljningen under övervägande. Om försäljningen av kyrkan ändå genomförs utan att länsstyrelsebeslut om inventariernas avyttring eller flyttning har tagits blir följden att inventarierna, i likhet med kyrkan, fortsättningsvis omfattas av tillståndsplikt enligt 4 kap. KML. Säljs kyrkan och inventarierna inte ska vara kvar där, är överflyttning till en annan kyrka inom församlingen en lösning som i de flesta fall bäst tillvaratar de kulturhistoriska värdena. Uppgifter om de flyttade inventarierna ska i så fall antecknas i båda kyrkornas inventarieförteckningar. Som lagen ser ut idag förutsätter detta att båda kyrkorna innehas av församlingar.

Det som tas upp här är, som sagt, skrivet utifrån en annan situation än en överlåtelse av en kyrkobyggnad från en församling till trossamfundet som

helhet. Det som ändå kan noteras är att det kan finnas värdefulla inventarier som inte bör skiljas från en kyrkobyggnad. Byggnad och inventarier utgör ett kulturarvsperspektiv en helhet. Detta gäller inte alla inventarier men till exempel ett votivskepp som har tillverkats med tanke på, skänkts till och länge funnits i en viss kyrka ska naturligtvis finnas kvar i den kyrkan. Andra inventarier har inte samma karaktär. Av kulturmiljölagen framgår (4 kap. 6 och 9 §§) att det krävs länsstyrelsens tillstånd för att flytta inventarier av kulturhistoriskt värde från den kyrkobyggnad där de sedan gammalt hör hemma. Möjligheten att överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan avser att underlätta bevarandet av ett kyrkligt kulturarv. Det medför att inventarier måste överlåtas i viss utsträckning för att kulturvärdet ska bevaras. Det går inte att generellt säga vad som ska gälla på denna punkt utan det måste bedömas från fall till fall. Nödvändigheten av att nå en överenskommelse på denna punkt är ett skäl för att kyrkostyrelsen måste fatta ett beslut om att ta emot en kyrkobyggnad.

Ekonomiska konsekvenser

Möjligheten att överlåta lokalt övertaliga kyrkor till trossamfundet som helhet innebär inte i sig någon ekonomisk besparing för Svenska kyrkan som helhet. Motivet är att det är fråga om ett gemensamt ansvar som riskerar att bli för betungande för en enskild församling eller ett enskilt pastorat. Överlåtelsen är inte en ekonomisk transaktion i den meningen att det ska utgå någon ekonomisk ersättning för en kyrkobyggnad som överlåts till trossamfundet. I den mån lån skulle ha tagits upp för att täcka kostnader för en kyrka som överlåts ligger ansvaret för lånet kvar hos församlingen eller pastoratet. Den ekonomiska vinst man gör lokalt är att slippa framtida kostnader för drift och underhåll. För Svenska kyrkan som helhet blir det däremot inte fråga om någon vinst. Vårt förslag på denna punkt medför inte någon förändring i fråga om behovet av att diskutera prioriteringsfrågor och sådana frågor som behandlats ovan i avsnitten om identifiering av kulturvärden och om utvidgat eller alternativt bruk av kyrkobyggnader.

En genomsnittlig årskostnad för drift och underhåll av kyrkobyggnaderna med frånräknande av intäkter från den kyrkoantikvariska ersättningen kan beräknas ligga på drygt en halv miljon kronor. Om den kostnadsbilden är en annan för kyrkor som det kan bli aktuellt att överlåta till trossamfundet är inte möjligt att ha någon närmare uppfattning om. Kostnaderna för kyrkor varierar mycket. Det behövs därför ett relativt stort antal för att en genomsnittssiffra för hela beståndet ska ge någon säkrare vägledning.

Vi har tidigare noterat svårigheterna att ha någon närmare uppfattning i fråga om hur många kyrkobyggnader som kan komma att bli aktuella för ett överlåtande. Vi räknar emellertid med att det i regel finns en stark önskan att kunna behålla sin kyrka. I betänkandets avsnitt 2.3 framgår att det bara finns 23 kyrkor av sammantaget närmare 3 400 som för närvarande inte

alls används. Det finns emellertid drygt 900 kyrkor som används mindre frekvent än varje vecka. Sannolikt kan en mindre del av dessa vara sådana som det kan bli aktuellt att överlåta. Mot den här bakgrunden är det inte meningsfullt att söka göra en uppskattning av kostnaderna för vårt förslag att kyrkobyggnader ska kunna överlämnas till trossamfundet. Vi föreslår dock att det ska sättas en gräns för hur mycket förslaget får kosta.

Vi föreslår att pastorat och församlingar som inte ingår i ett pastorat ska betala en kyrkounderhållsavgift med högst två och ett halvt öre per ett-hundra kronor av deras avgiftsunderlag för kyrkoavgift. Kyrkounderhållsavgiften ska täcka kostnaderna för överlämnade kyrkobyggnader och för vårt förslag i betänkandets avsnitt 6.5 om ett kyrkounderhållsbidrag på 100 miljoner kronor.

Det bör inte tas ut en större kyrkounderhållsavgift än som krävs för drift och underhåll av kyrkobyggnader som överläts till trossamfundet och för kyrkounderhållsbidraget. Den osäkerhet som finns om hur många kyrkobyggnader vårt förslag kan komma att gälla medför att det saknas skäl att ta ut en kyrkounderhållsavgift på hela det möjliga beloppet redan från början eller någon kyrkounderhållsavgift över huvud taget om detta inte är nödvändigt. Vilken nivå på kyrkounderhållsavgiften som kan komma att krävas på längre sikt får visa sig. Det behöver kunna göras en successiv anpassning av uttaget av kyrkounderhållsavgift i relation till de verkliga behoven. Vi menar att det därför inte ska fastställas en bestämd nivå på kyrkounderhållsavgiften i kyrkoordningen, till skillnad mot vad som gäller för avgiften för gemensam verksamhet (tidigare den allmänna utjämningsavgiften). Kyrkomötet ska i kyrkoordningen ange hur stort avgiftsuttaget högst får bli. Inom den ramen får kyrkostyrelsen utifrån de föreliggande behoven besluta om hur stor avgiften ska vara ett visst år. Vad som sker kommer kyrkomötet att kunna följa när det tar del av kyrkostyrelsens årsredovisning. Vi räknar med att kyrkounderhållsavgiften kommer att tas ut i delar av ören. En kyrkounderhållsavgift på två och ett halvt öre skulle nu inbringa omkring 375 miljoner kronor. När vi föreslår en kyrkounderhållsavgift på högst två och ett halvt öre bygger det på en rimlighetsbedömning av hur mycket det föreslagna gemensamma ansvaret för vissa kyrkobyggnader ska få kosta. Kyrkounderhållsbidraget är i vårt förslag bestämt till 100 miljoner kronor.

Utöver kyrkounderhållsavgiften räknar vi även med bidrag från den kyrkoantikvariska ersättningen som en intäkt för underhållet av kyrkobyggnader som överläts till trossamfundet.

I några fall finns ekonomiska tillgångar kopplade till en viss kyrka. Det kan gälla en församlingskyrkas fastighet eller fastighetsfond. Sådana tillgångar ägdes fram till år 2000 av vissa kyrkor i deras egenskap av självägande stiftelser (om kyrkorna före år 2000 se avsnitt 5.1.2). Genom lagen (1992:1592) om införande av lagen (1992:1591) om Svenska kyrkan överfördes dessa tillgångar på motsvarande sätt som kyrkobyggnaderna till

församlingarna med äganderätt. I 9 § första stycket punkterna 3 och 4 i införandelagen föreskrivs att sådana tillgångar ska användas till ”samma ändamål som tidigare”. Detta ändamål var enligt 41 kap. 1 § i den tidigare kyrkolagen (1992:300) ”församlingskyrkas behov”. För att ändra ändamålet krävs enligt andra stycket i 9 § i införandelagen ett permutationsbeslut från Kammarkollegiet. Det kan också finnas stiftelser eller donationer av annat slag som är avsedda för underhåll och utsmyckning av en viss kyrka. Det är inte möjligt att i kyrkoordningen ange vad som ska ske med tillgångar av nämnt slag om en kyrkobyggnad överläts till Svenska kyrkan som trossamfund. Vi menar dock att det är självklart att i den mån det är tillgångar som ägs av församlingen eller eventuellt ett pastorat så ska de överlämnas till trossamfundet och även fortsättningsvis användas för samma ändamål. Om det är fråga om en stiftelse bör det göras en ansökan om permutation så att förvaltarskapet kan överföras till kyrkostyrelsen. Hur dessa frågor löses hör till det som kan påverka kyrkostyrelsens hantering av ett lokalt beslut att överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet.

5.3.5 STIFTETS ANSVAR FÖR KYRKOR SOM ÖVERLÅTITS TILL TROSSAMFUNDET

Utredningens förslag: När en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan ska stiftet förvalta kyrkobyggnaden.

Domkapitlet beslutar om upplåtelse av kyrkorummet. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

På ett delvis motsvarande sätt som gäller för prästlönetillgångarna föreslår vi att stiftet ska förvalta de kyrkobyggnader som överläts till trossamfundet Svenska kyrkan. Vi menar att det principiellt och praktiskt finns goda skäl för att bygga på den reguljära kyrkliga organisationen. Stiftet har en närhet till församlingar och pastorat som är en fördel när överlåtna kyrkobyggnader ska förvaltas. Vårt förslag i fråga om en effektiviserad fastighetsförvaltning innebär bland annat att det ska ske en utbyggnad av kompetensen inom fastighetsområdet hos stiftet och det talar också för ett förvaltaransvar på stiftsnivå.

När det gäller den praktiska hanteringen av olika åtgärder räknar vi med att stiftet samverkar med församlingar och pastorat. Inte minst på landsbygden har ofta samma personer uppgifter som kyrkovaktmästare och inom begravningsverksamheten. En strävan bör vara att möjligheterna till fungerande befattningar inte ska försämrats därför att en kyrkobyggnad blir ett gemensamt ansvar för Svenska kyrkan som trossamfund. Vad som i praktiken ska gälla i enskilda fall får hanteras i överenskommelser mellan stiftet och församlingen eller pastoratet.

Det är av värde med ett fortsatt lokalt engagemang även för överlåtna

kyrkobyggnader. Det är också viktigt att så långt som möjligt kunna behålla ett lokalt engagemang för kyrkobyggnadens ställning som kyrkligt och allmänt kulturellt arv och som identitetsskapande i sitt lokala sammanhang. De skyldigheter som Svenska kyrkan genom överenskommelsen med staten påtagit sig i fråga om de kyrkliga kulturvärdenas tillgänglighet gäller även när en kyrkobyggnad ägs av trossamfundet Svenska kyrkan. För att i praktiken hantera detta kan det behövas en samverkan även med ideella krafter på lokal nivå.

Vi har i föregående avsnitt föreslagit att vård och underhåll av de kyrkobyggnader som överlåtits till trossamfundet ska finansieras genom en särskild kyrkounderhållsavgift. Det blir kyrkostyrelsen som får det grundläggande ekonomiska ansvaret för förvaltningen. Det går inte att genom bestämmelser närmare reglera hur samverkan i fråga om förvaltningen och dess ekonomiska konsekvenser ska hanteras i relationen mellan kyrkostyrelsen och stiftet. Detta måste i stället bli föremål för överläggningar och överenskommelser mellan stiftsstyrelserna och kyrkostyrelsen.

Vi har tidigare framhållit att en kyrkobyggnad som överlåts till trossamfundet ska behålla sin ställning som invigd kyrka. I inledningstexten till kyrkoordningens tionde avdelning om kyrkobyggnader sägs att eftersom ett kyrkorum är ”avskilt för sitt särskilda ändamål ska där inte förekomma något som strider mot kyrkans tro, bekännelse och lära eller i övrigt kränker kyrkorummets helgd”. Detta är bakgrunden till att det i 41 kap. i kyrkoordningen finns bestämmelser om beslutsordningen för upplåtande av en kyrka. Dessa bestämmelser är skrivna utifrån att kyrkan förvaltas lokalt. Med stiftet som förvaltare och med hänsyn till domkapitlets uppgifter i fråga om bland annat överklagande av upplåtelsebeslut ser vi det som naturligt att det blir domkapitlet som får ansvaret för upplåtelse av de kyrkor som stiftet förvaltar. Ett beslut från domkapitlet med anledning av ett överklagat upplåtelsebeslut kan inte överklagas (41 kap. 7 § i kyrkoordningen). Vi föreslår inga bestämmelser om möjligheten att överklaga ett upplåtelsebeslut som har fattats av domkapitlet.

5.3.6 ÅTERSTÅENDE FRÅGOR

Utredningens förslag: Kyrkostyrelsen bör i överläggningar med statliga organ skapa förbättrade förutsättningar för att trossamfundet Svenska kyrkan ska kunna överta vissa kyrkor.

Kulturmiljölagen är skriven med utgångspunkt från att det är församlingar som äger och förvaltar kyrkobyggnader. Allra tydligast framgår det när det sägs i 4 kap. 7 § att det i varje församling ska utses två personer som har ansvar för att föra en förteckning över kulturhistoriskt värdefulla inventarier hörande till en kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad. Hanteringen

av inventarier vid en överlåtelse av en kyrkobyggnad till trossamfundet är en fråga som behöver tas upp i överläggningar med de statliga organ som har tillsynsansvar när det gäller kulturhistoriskt värdefulla inventarier. Det bör finnas en gemensam praxis när det gäller hur länsstyrelserna hanterar beslut på detta område. Det kan även i övrigt finnas behov av överläggningar rörande konsekvenserna av vårt förslag om överlåtande av kyrkobyggnader. Ett ytterligare exempel kan vara hanteringen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

Det fanns i kyrkolagen (1992:300) särskilda bestämmelser om förvaltningen av vissa äldre domkyrkor. I kyrkoordningen (40 kap. 4 §) regleras biskopens rätt till inflytande på domkyrkornas förvaltning. Före de ändrade relationerna mellan Svenska kyrkan och staten särbehandlades de medeltida domkyrkorna samt klosterkyrkorna i Vadstena och Varnhem i ekonomiskt avseende. De enda direkta statsbidragen som reguljärt utgick till Svenska kyrkan vid tiden för relationsändringen var för omfattande restaureringsarbeten på nämnda kyrkor. Vid remissbehandlingen av förslaget från Kammarkollegiet att församlingarna skulle bli ägare av kyrkor av stiftelsekaraktär (se avsnitt 5.1.2) bejakades detta av en stor majoritet. Invändningar fanns i första hand vad gällde de medeltida domkyrkorna. Bland annat ifrågasattes av ekonomiska skäl förslaget att de skulle bli ägare till kyrkorna av fem av de sju berörda domkyrkoförsamlingarna.

Vi har inte särskilt behandlat frågor om förvaltningen av domkyrkorna. Dessa har dock av flera skäl en särskild ställning. Det kan finnas skäl att i ett fortsatt utredningsarbete pröva om det bör finnas en särskild ordning för förvaltningen av i första hand de medeltida domkyrkorna.

6 Ekonomisk utjämning m.m.

6.1 Utjämningsystemets framväxt

6.1.1 TIDIGARE UTJÄMNINGSSYSTEM

Genom en förordning som utfärdades 1862 togs ett första steg mot en utjämning av prästlönerna och pastoratens kostnader för dessa. Det visade sig att detta inte var tillräckligt: lönespridningen blev mycket större än avsett. Därför utfärdades 1910 ett komplex av författningar på det kyrkligt-ekonomiska området, bland annat en lag om kyrkofond. Fonden skulle användas till kyrkliga ändamål enligt bestämmelser i gällande lag och kom att ha en central roll i det kyrkliga utjämningsystemet under 1900-talet.

Fondens ursprungliga kapital och inkomster kom i huvudsak från prästlönstillgångar av olika slag. Utgifterna bestod i första hand av tillskott till de pastorat där en utdebitering av 60 öre per skattekrona inte räckte till att betala prästlönerna. Genom 1910 års system för prästlönernas finansiering gick man vidare på en redan inslagen väg och såg i viss utsträckning avkastningen av enskilda pastorats avlöningstillgångar som disponibla för församlingsprästerna i hela landet. Den del av avkastningen som inte behövdes för betalning av prästlönerna i ett pastorat skulle tillföras kyrkofonden.

Genom att kyrkofondens intäkter kom från prästlönstillgångar som fanns på landsbygden togs pengar därifrån för att på visst sätt komma stadsförsamlingar med betydligt bättre skatteunderlag till del. För att motverka denna mindre lyckade fördelningspolitik infördes 1932 en allmän kyrkoavgift. Alla pastorat betalade en avgift motsvarande ett antal ören per skattekrona, alltså per hundra kronor av skatteunderlaget. Utöver lönekostnader för präster tillkom i början av 1950-talet även kostnader för kyrkomusikerlöner som en utgift för kyrkofonden. Ett motiv för detta var en alltmer framträdande strävan att göra kyrkomusiken till en del av förkunnelsen.

Vid mitten av 1960-talet infördes en ny komponent i utjämningsystemet. I likhet med övriga kommuner fick kyrkliga kommuner (församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter) statliga skatteutjämningsbidrag om deras skattekraft understeg en viss andel av medelskattekraften i landet. Detta statliga bidrag till utjämningsystemet var uppe i 138 miljoner kronor 1981.

Ett nytt utjämningsystem trädde i kraft 1983 baserat på en proposition 1981/82:158 om kyrkofonden och ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Det ersatte både det statliga skatteutjämningsystemet och den tidigare utjämningen av vissa lönekostnader via kyrkofonden. En utgångspunkt var att det skulle bli ett mindre tillskott från staten och en högre grad av inomkyrklig utjämning. För att klara detta höjdes den allmänna kyrkoav-

gift som betalades till kyrkofonden av församlingar och samfälligheter till 16 öre per skattekrona. Härtill utgick en särskild kyrkoavgift på prästlönetillgångar. Avgiften betalades i relation till vad som kunde bedömas vara en skäligen avkastning på tillgångarna. Den ekonomiska utjämnningen skedde i huvudsak genom en skattekraftsgaranti. Församlingar och samfälligheter var garanterade mellan 98 och 119 procent av medelskattekraften. I de flesta fall var det fråga om 98 procent. Högre procenttal gällde i första hand i församlingar och samfälligheter i Norrland. Dessutom utgick till alla kyrkokommuner (församlingar eller samfälligheter) vad som kallades ett särskilt utjämningsbidrag. Det var ett bidrag på 25 000 kronor för varje prästtjänst.

En uttalad avsikt var att det skulle göras en analys av de kyrkokommunala kostnaderna inom de närmaste åren för att man skulle kunna ompröva grunderna för det särskilda utjämningsbidraget. Det fanns också en möjlighet för församlingar och samfälligheter att efter ansökan, och om det fanns särskilda skäl, beviljas extra utjämningsbidrag. Beslut om detta fattades av den nyinrättade styrelsen för kyrkofonden. En nyhet var att kyrkofonden skulle svara för finansiering av viss rikskyrklig verksamhet.

I prop. 1987/88:31 *om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, m.m.* lade regeringen fram vissa förslag till ändringar i bestämmelserna om kyrkofonden och ekonomisk utjämnning. Bakgrunden till detta var 1982 års kyrkokommittés förslag i dess slutbetänkande *Framtid i samverkan* (SOU 1986:17). Kyrkokommittén hade tillsatts av regeringen för att bland annat utreda frågor om den lokala kyrkliga strukturen. När 1982 års kyrkomöte ställde sig bakom förslaget till nytt ekonomiskt utjämningsystem begärde man samtidigt en utredning om den lokala strukturen.

Till de förändringar som gjordes i utjämningsssystemet hörde att skattegarantin sänktes överlag med tre procentenheter. De nyinrättade stiftssamfälligheterna fick stiftsbidrag för den egna verksamheten och strukturbidrag som skulle fördelas vidare till församlingar och samfälligheter i stiftet. Strukturbidrag skulle till exempel kunna utgå till församlingar och samfälligheter med stora sjukhus eller andra institutioner som krävde extra insatser. Det särskilda utjämningsbidraget på 25 000 kronor per prästtjänst slopades. Bristen på tillförlitlig finansstatistik medförde att det inte bedömdes meningsfullt att söka genomföra den analys av de kyrkokommunala kostnaderna som var tänkt när utjämningsssystemet infördes. Strukturbidraget och ett nyinfört kyrkobyggnadsbidrag ansågs kunna kompensera för och ge bättre effekt än det avskaffade särskilda utjämningsbidraget. Det nya kyrkobyggnadsbidraget behandlas i betänkandets avsnitt 5.1.5.

En ytterligare ändring skedde den 1 januari 1995. I anslutning till ett beslut om förändringar beträffande förvaltningen av prästlönetillgångarna ändrades beräkningen av den särskilda utjämningsavgiften. Denna skulle nu utgöra 50 procent av nettoavkastningen från dessa tillgångar.

6.1.2 GÄLLANDE UTJÄMNINGSSYSTEMS TILLKOMST

Det gällande systemet för ekonomisk utjämning infördes åren 1997–2000. Det tillkom som resultat av en statlig utredning, infördes i kyrkolagen (1992:300) år 1996 och överfördes i huvudsak oförändrat till kyrkoordningen. Att det infördes under en period på fyra år beror på att det successivt ersatte det tidigare utjämningsystemet.

När regeringen 1994 tillsatte en utredning (Kyrkoutjämningsutredningen) för att se över utjämningsystemet sade man i utredningsdirektiven att det gällande systemet delvis haft karaktär av provisorium. Trots ett antal ändringar hade systemet i stort förblivit detsamma. Det fanns enligt direktiven behov av en reform av mer grundläggande natur. I direktiven angavs att det nya utjämningsystemet skulle

- syfta till att utjämna skillnader i kyrkokommunernas skattekraft och i sådana kyrkokommunala kostnader som hänförde sig till faktorer utanför respektive kommuns egen kontroll,
- bygga på helt inomkyrkliga avgifter och bidrag via kyrkofonden,
- göra det möjligt att bedriva rikstäckande kyrklig verksamhet av ungefär samma omfattning som tidigare,
- resultera i väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för den kyrkliga verksamheten inom landets olika delar,
- finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader,
- vara långsiktigt hållbart och rymmas inom en balanserad budget för kyrkofonden.

Utredningsresultatet lades fram i betänkandet *Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan* (SOU 1995:144). Det som sagts i direktiven utgjorde då principiella utgångspunkter för utredningens förslag. I regeringens proposition 1996/97:35 *Ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan* angavs också som mål för utjämningsystemet ”att göra en rikstäckande kyrklig verksamhet av ungefär nuvarande omfattning möjlig, att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kyrkokommunerna inom landets olika delar samt att finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader”.

Det nya utjämningsystemet bestod och består av en generell del, som omfattar alla församlingar med egen ekonomisk förvaltning och alla pastorat, och en så kallad individuell del där prövning sker efter särskild ansökan. Den individuella delen finns i praktiken bara kvar när stiftsstyrelsen beviljar vissa bidrag.

Den generella delen innehåller dels en inkomstutjämning, dels en utjämning av kostnader som har strukturella orsaker. Inkomst- och kostnadsutjämningen bygger på principen att församlingar och pastorat vars inkomst-

eller kostnadsläge är sämre än genomsnittet ska få ett bidrag medan de med ett gynnsammare läge betalar en avgift. I den generella utjämningen balanseras därmed i huvudsak bidrag och avgifter.

För kostnadsutjämningen fastställdes fyra slag av kostnader som sågs som strukturellt betingade. Dessa kostnader var:

1. drift och underhåll av kyrkor
2. drift och underhåll av begravningsplatser
3. kostnader för verksamhet som berör icke-tillhöriga
4. geografiskt betingade kostnader för gles bebyggelse och kallt klimat.

Punkterna 1–3 skulle utformas som ett nollsummespel där de som hade lägre kostnader än genomsnittet skulle betala en avgift och de som hade högre kostnader skulle få ett bidrag. Punkten fyra var ett renodlat bidrag som inte finansierades genom avgifter från vissa församlingar och samfälligheter. Det var en utgift i trossamfundet Svenska kyrkans budget.

I prop. 1996/97:35 framhöll regeringen att Svenska kyrkan rymmer församlingar av mycket olika storlek och karaktär. Detta, menade man, ställer särskilda krav på utjämningen mellan Svenska kyrkans pastorat och samfälligheter. Även om man skulle genomföra en långtgående inkomstutjämning så att varje pastorat och församling fick lika stora resurser per kyrkotillhörig skulle situationen ändå vara helt annorlunda för de allra minsta jämfört med de allra största.

Om kostnaderna per tillhörig är avsevärt större för det mindre pastoratet är förutsättningarna ändå inte likvärdiga. Det går därför inte att enbart förlita sig till inkomstutjämning mellan de olika kyrkokommunerna. Utjämningssystemet måste dessutom beakta skillnader i kostnadshänseende, såväl för det enskilda pastoratet som för större områden.

Det som kallas den individuella delen av utjämningssystemet utformades med samma möjligheter som tidigare att bevilja församlingar eller pastorat strukturbidrag, kyrkobyggnadsbidrag och extra utjämningsbidrag. I huvudsak gäller detta fortfarande även om det, som framgår i det följande, har gjorts vissa ändringar i systemet.

Den allmänna kyrkoavgiften sänktes från 16 till 8 öre per skattekrona. Den särskilda kyrkoavgiften behölls oförändrad.

På stiftsnivå innebar förslaget att stifts- och strukturbidragen behölls men skulle beviljas efter en friare prövning. Det allmänna utjämningsbidraget avskaffades och ersattes för stiftssamfälligheternas del inte av någon ny inkomstutjämning. Ett extra utjämningsbidrag skulle kunna beviljas stiftssamfälligheterna. Stiftsstyrelserna föreslogs vidare få besluta om kyrkobyggnadsbidragen. När det gäller stiftet har det skett flera ändringar efter år 2000, vilket redovisas nedan.

Kostnaderna för den rikskyrkliga organisationen och andra gemensamma kostnader såsom pensioner till präster samt kostnader för domkapitel och biskopar sågs som en del av utjämningsystemet. Liksom tidigare skulle all utjämnning enligt förslaget ske via kyrkofonden. Även på detta område har det skett förändringar. Sedan den överfördes till Svenska kyrkan med äganderätt i samband med de ändrade kyrka–statrelationerna finns inte längre kyrkofonden som en avskild förmögenhetsmassa.

Det nya utjämningsystemet trädde i kraft den 1 januari 1997 och fick genomslag fullt ut år 2000 samtidigt som de nya kyrka–statrelationerna började gälla. För det sista av de fyra genomförandeåren var det inte längre kyrkolagen utan den nya kyrkoordningen som angav vad som skulle gälla.

Regeringen menade i sin proposition 1996/97:35 att det skulle ha medfört en risk att skjuta fram beslutet om ett nytt utjämningsystem. Det kunde ha medfört att reformeringen av utjämningsystemet fördröjts, vilket stod i motsättning till att riksdagen i principbeslutet 1995 om ändrade kyrka–statrelationer hade sett ett väl fungerande utjämningsystem som en förutsättning för att Svenska kyrkan skall kunna bedriva en rikstäckande verksamhet. Regeringen konstaterade att detta var ”ett av de krav som staten ställer på kyrkan”.

När kyrkoordningen infördes behölls, som hade förutsatts, utjämningsystemet i huvudsak oförändrat. I bestämmelserna gjordes vissa anpassningar till de nya rättsliga förutsättningarna. Förändringar i sak skedde beträffande det som finansierades gemensamt. Kostnaderna för prästernas pensioner fördes över till de lokala arbetsgivarna och därmed kunde det som kom att kallas allmän utjämningsavgift, tidigare allmän kyrkoavgift, sänkas till 7 öre per hundra kronor av avgiftsunderlaget. Även här blev det en terminologisk förändring när benämningen skatteunderlag ändrades till avgiftsunderlag.

6.1.3 FÖRÄNDRINGAR EFTER 2000

Efter år 2000 har det skett några förändringar i utjämningsystemet. Utjämnningen av kostnader för begravningsplatser kritiserades som irrelevant i ett inomkyrkligt utjämningsystem eftersom begravningsverksamheten finansieras av en begravningsavgift som betalas av alla skattskyldiga oavsett kyrkotillhörighet. När begravningsplatskomponenten togs bort genom beslut av 2003 års kyrkomöte var tanken att man genom vissa justeringar i kyrko- och underhållsfaktorn kunde kompensera för det inkomstbortfall som borttagandet av begravningsplatskomponenten skulle innebära för ett antal församlingar. I det fortsatta arbetet fann man att kyrko- och underhållskomponenten inte alls kunde kompensera för ett borttagande av begravningsplatskomponenten i den utsträckning som var tänkt. Lösningen blev då att kyrkostyrelsen i sin skrivelse 2004:7 *Vissa ändringar i utjämningsystemet* föreslog ett införande av det som kallades kostnadsutjämningskonstant. Konstanten skulle för varje församling motsvara utfallet från 2003 års begravningsplats-

utjämning och bli föremål för indexuppräkning. Därigenom uppnådde man målet att få bort begravningsplatsfaktorn ur systemet utan att enskilda församlingar påverkades ekonomiskt av detta. Kyrkostyrelsen anförde att den föreslagna lösningen fick anses vara av mer eller mindre kortsiktig karaktär.

Stifts- och strukturbidragen har ändrats vid ett par tillfällen. 2003 års kyrkomöte beslutade att den särskilda utjämningsavgiften skulle tillföras stiftet direkt i stället för att betalas till det som fortfarande kallades kyrkofonden. Stiftsbidraget skulle minskas i samma utsträckning så att varje stift erhöll ett oförändrat ekonomiskt utfall av förändringen. Samtidigt slogs stifts- och strukturbidragen samman till en gemensam bidragsform, stiftsbidrag. Stiftet skulle fritt förfoga över medlen från den särskilda utjämningsavgiften och stiftsbidragen. Medlen skulle kunna användas till den egna verksamheten eller som bidrag till församlingar och pastorat inom stiftet motsvarande det tidigare kyrkoordningsreglerade strukturbidraget. Fördelningen mellan stiftet påverkades inte av dessa förändringar. 2003 års kyrkomöte beslutade också att glesbygdssbidraget skulle avskaffas i den meningen att det inte utgick bidrag direkt till församlingar och samfälligheter. De medel som finansierade glesbygdssbidraget kom i stället att utgöra ökade stiftsbidrag till berörda stift. Dessa stift skulle efter eget gottfinnande kunna fördela medlen till församlingar och pastorat i glesbygd.

Genom beslut av 2006 års kyrkomöte upphävdes kyrkoordningens bestämmelser om kyrkobyggnadsbidrag. På ett motsvarande sätt som beträffande glesbygdssbidraget togs medlen till kyrkobyggnadsbidraget med vid beräkningen av stiftsbidrag.

6.1.4 2003 ÅRS UTVÄRDERING AV UTJÄMNINGSSYSTEMET

Redan 2001 beslutade kyrkostyrelsen om en utvärdering av utjämningsssystemet och tillsatte som ensamutredare professor Jørgen Straarup. Resultatet av hans arbete lades fram i betänkandet *Solidaritet kring den rikstäckande verksamheten* (Svenska kyrkans utredningar 2003:1). Genom en enkät till församlingar med egen ekonomisk förvaltning och samfälligheter (ekonomiska enheter) undersöktes bland annat utjämningsssystemets legitimitet. Mycket övergripande kan sägas att enkätsvaren pekade på en hög grad av legitimitet för utjämningsssystemet. Detta kan dock nyanseras.

Av dem som besvarade enkäten menade drygt 80 procent att inkomstutjämnningen var i högsta grad eller i hög grad rimlig. Detsamma gällde för det kyrkobyggnadsbidrag som gavs via stiftet. Även kostnadsutjämnningen (kyrkounderhåll, begravningsplatser, låg andel kyrkotillhöriga och glesbygd) ansågs i betydande grad som legitima. När man såg på kostnadsutjämnningen som helhet svarade 74 procent att den var i högsta eller i hög grad rimlig. En något mindre andel menade att stiftsbidragen var rimliga i samma utsträckning. Det var ändå en klar majoritet, mer än 60 procent, som såg även dessa bidrag som rimliga i högsta grad eller i hög grad. Knappast oväntat var de

allra mest positivt inställda de som gynnades av utjämningsystemet genom att de fick ett ekonomiskt nettotillskott.

I relation till de mål som satts upp när det gällande utjämningsystemet infördes menade utredaren att systemet inte kunde sägas leda till ”väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar”. Det skulle kräva en högre grad av inkomstutjämning än 50 procent för att uppnå detta. Som framgår nedan av redovisningen av de olika komponenterna i utjämningsystemet (avsnitt 6.2) är ingen del av systemet konstruerad för att ge en fullständig utjämning. Vad som är ”väsentligen likvärdigt” är till stor del en bedömningsfråga. I betänkandet *Solidaritet kring den rikstäckande verksamheten* föreslogs att det skulle göras en ny utredning om det framtida utjämningsystemet och utredaren ansåg att en enhetlig kyrkoavgiftssats skulle fastställas för hela landet. Någon ytterligare utredning kom dock inte till stånd vid detta tillfälle.

6.2 Utformning och effekter av gällande utjämningsystem

I det följande redogörs för de olika komponenter som ingår i det nu gällande utjämningsystemet. Det görs också ett antal noteringar av effekterna av de olika komponenterna. Först tas de delar upp som gäller församlingar och pastorat. I det följande talas för enkelhets skull i flera fall bara om vad som gäller för församlingar trots att det egentligen är fråga om pastorat och om de församlingar med egen ekonomisk förvaltning som alltså inte ingår i pastorat. Efter den genomgången redogörs för stiftsbidraget.

6.2.1 INKOMSTUTJÄMNING

Genom inkomstutjämnigen utjämnas en del av den skillnad i församlingarnas ekonomiska förutsättningar som är följden av att genomsnittsinkomsten skiljer sig åt mellan olika församlingar. Bestämmelser om inkomstutjämning finns i 44 kap. 6 § i kyrkoordningen.

6 § Församlingarnas inkomster utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar vars avgiftsunderlag överstiger medelavgiftsunderlaget ska betala en inkomstutjämningsavgift. De församlingar vars avgiftsunderlag understiger medelavgiftsunderlaget ska få ett inkomstutjämningsbidrag.

Avgiften eller bidraget fastställs varje år och är femtio procent av skillnaden mellan församlingens avgiftsunderlag och medelavgiftsunderlaget, multiplicerad med en avgiftssats som beslutas av kyrkostyrelsen.

Den avgiftssats som beslutas av kyrkostyrelsen är lika med genomsnittlig kyrkoavgiftssats för hela riket. Inkomstutjämnigen är därmed självfinansierande, det vill säga avgifter och bidrag uppgår sammantaget till samma belopp.

Hur avgifter och bidrag konkret beräknas kan illustreras med ett exempel som gäller Danmark-Funbo församling år 2014.

Församlingsmedlemmarnas medelavgiftskraft (enligt taxering för inkomståret 2012)	210 903 kronor/person
Medelavgiftskraft i hela riket:	194 514 kronor/person
Antal tillhöriga i församlingen:	8 630
Av kyrkostyrelsen fastställt avgiftsgenomsnitt	0,956 %
Utjämningsgrad enligt kyrkoordningen:	50 %

Eftersom församlingens medlemmar har högre medelavgiftskraft (beräknad som kommunalt beskattningsbar inkomst) än riksgenomsnittet ska församlingen betala en inkomstutjämningsavgift. Denna beräknas som:

$$(210\,903 - 194\,514) \times 8\,630 \times 0,956 \% \times 50 \% = 676\,058 \text{ kronor}$$

År 2014 omslöt inkomstutjämnningen 332 miljoner kronor. Det var alltså detta belopp de betalande församlingarna sammantaget betalade i inkomstutjämningsavgift och som de församlingar som fick bidrag sammantaget erhöll. Beloppet motsvarar cirka tre procent av den totala kyrkoavgiftsintäkten.

Skillnader i medelinkomst mellan stad och landsbygd innebär att det genom inkomstutjämnningen sker en omfördelning av kyrkoavgifterna framförallt från storstäder till landsbygd och glesbygd. Detta illustreras i *diagram 32*. Diagrammet visar hur många öre av kyrkoavgiften (räknat per hundra kronor av underlaget) som nettot från inkomstutjämnningen motsvarar för församlingar i olika tätortsgrupper. Se *bilaga 3* om definition av de olika tätortsgrupperna. Det bör noteras att det inom en tätortsgrupp kan finnas både betalande och mottagande församlingar. Diagrammet visar nettot för tätortsgruppen. Den genomsnittliga kyrkoavgiften är 2015 100 öre, alltså en krona, per hundra kronor av avgiftsunderlaget.

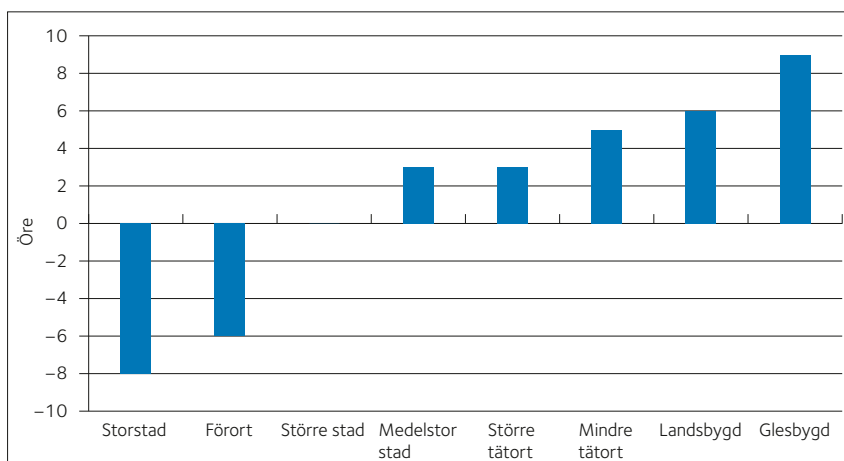


Diagram 32. Inkomstutjämning per tätortsgrupp 2014.

Storstadsförsamlingarna betalar inkomstutjämningsavgifter till ett sammanlagt belopp som motsvarar 8 öre av deras kyrkoavgift.

Förhållandevis få församlingar och pastorat, 131 stycken, betalar inkomstutjämningsavgift medan 544 enheter får inkomstutjämningsbidrag. Högst avgift i förhållande till kyrkoavgiftsintäkten är 28 procent och högst bidrag 19 procent av intäkten från kyrkoavgiften.

I 23 församlingar eller pastorat motsvarar bidraget från inkomstutjämningen tio procent eller mer av kyrkoavgiftsintäkten. Det rör sig i stor utsträckning om landsbygds- och glesbygdsförsamlingar, framförallt i Visby stift. Vanligtvis har de som får bidrag höga kyrkoavgifter och avgiftsbetalarna låg utdebitering. Det finns dock undantagsfall där enheter med låg utdebitering får inkomstutjämningsbidrag. En analys av ekonomin hos dem som får störst bidrag från inkomstutjämningen visar att bidraget har stor ekonomisk betydelse för församlingar och pastorat med förhållandevis små ekonomiska resurser.

6.2.2 UTJÄMNING AV KOSTNADER FÖR KYRKOUNDERHÅLL

Genom den komponent inom kostnadsutjämningen som avser kyrkobyggnader utjämnas en del av de skillnader i församlingarnas ekonomiska förutsättningar som är följden av att församlingarna har olika många kyrkor i förhållande till antalet medlemmar och därmed olika kostnader för kyrkobyggnaderna räknat per medlem.

Bestämmelser om utjämningen av kostnader för kyrkunderhåll finns i 44 kap. 7 § i kyrkoordningen.

7 § Församlingarnas kostnader för kyrkunderhåll utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar som den 1 januari året före bidragsåret hade fler kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet vid samma tidpunkt ska betala en kyrkunderhållsavgift. De församlingar som hade färre kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet ska i stället få ett kyrkunderhållsbidrag.

Avgiften eller bidraget fastställs varje år och beräknas för varje kyrkobyggnad på grundval av skillnaden mellan antalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet. Skillnaden multipliceras med genomsnittskostnaden för kyrkunderhåll i hela landet och en procentsats som beslutas av kyrkostyrelsen.

Kyrkostyrelsen får höja eller sänka avgifter och bidrag med hänsyn till en kyrkobyggnads storlek, byggnadsmaterial och nyttjandegrad.

De procentsatser som bestämmer omfattningen av utjämningen är 11,5 procent för dem som betalar en avgift och 11,3 procent för dem som får ett bidrag. Dessa procentsatser har tillämpats av kyrkostyrelsen sedan 2007. Snittkostnaden som används till beräkningen omfattar både drifts- och underhållskostnader för kyrkor enligt församlingarnas driftsredovisning. Eftersom man också justerar för den del av kostnaden som finansierats av statlig kyrkoantikvarisk ersättning är det fråga om en nettokostnad som ligger till underlag för utjämningen.

Justeringen av grundbeloppet görs enbart med hänsyn till kyrkans storlek. Grundbeloppet justeras upp eller ner ett visst antal procent beroende på den enskilda kyrkans byggyta på marken. Detta görs på följande sätt.

Storlek	Antal kvadratmeter	Justering i procent	
		Bidrag	Avgift
Liten kyrka	0–59	–30	+30
Mindre kyrka	60–229	–15	+15
Medelstor kyrka	230–449	0	0
Stor kyrka	450–1 079	+15	–15
Mycket stor kyrka	1 080–	+30	–30

Komponenten kan sägas vara något underfinansierad, det vill säga summan av utjämningsbidragen överstiger årligen summan av utjämningsavgifterna.

Hur avgifter och bidrag beräknas kan ånyo illustreras med Danmark-Funbo församling år 2014 som exempel.

Medlemmar per kyrka	2 877
Medlemmar per kyrka, riket	1 936
Antal kyrkor	3
Kyrkunderhållskostnad, riket	311 kronor per medlem
Storlek Danmarks kyrka:	490 kvadratmeter
Storlek Sävja kyrka:	199 kvadratmeter
Storlek Funbo kyrka:	388 kvadratmeter
Utjämningsgrad	11,5 procent

Församlingen har ett högre antal medlemmar räknat per kyrka än riksgenomsnittet och ska därmed betala en kyrkunderhållsavgift. I utgångsläget räknas då ett grundbelopp per kyrka fram enligt följande:

$$(1\,936 - 2\,877) \times 311 = -292\,651 \text{ kronor}$$

Beräkning av justeringsbelopp för

Danmarks kyrka:	$-292\,651 \times -15\% = 43\,898$ kronor
Sävja kyrka:	$-292\,651 \times 15\% = -43\,898$ kronor
Funbo kyrka:	$-292\,651 \times 0\% = 0$ kronor

Summan av justeringsbeloppen blir alltså i detta fall 0 kronor.

Kyrkunderhållsavgiften för Danmark-Funbo församling blir därmed:

$$((-292\,651 \times 3) + (\text{s:a justeringar } 0)) \times 11,5\% = -100\,965 \text{ kronor.}$$

De församlingar som betalade kyrkunderhållsavgift lämnade år 2014 sammanlagt 82 miljoner kronor och inkomstutjämningsbidragen summerade till 85 miljoner kronor. Det belopp som kyrkunderhållskomponenten omsätter motsvarar cirka en procent av den totala kyrkoavgiftsintäkten.

Skillnader mellan stad och land i fråga om antal kyrkor i förhållande till antal tillhöriga innebär att det genom den här komponenten sker en omfördelning av kyrkoavgifter från framförallt storstäder, men även förorter och större städer, till landsbygd och glesbygd; se *diagram 33*. Diagrammet visar även i detta fall hur många öre av kyrkoavgiften som nettot från kyrkunderhållsutjämnningen motsvarar för församlingar och pastorat i olika tätortsgrupper. Inom en tätortsgrupp kan finnas både betalande och mottagande församlingar och pastorat. Diagrammet visar nettot för tätortsgruppen.

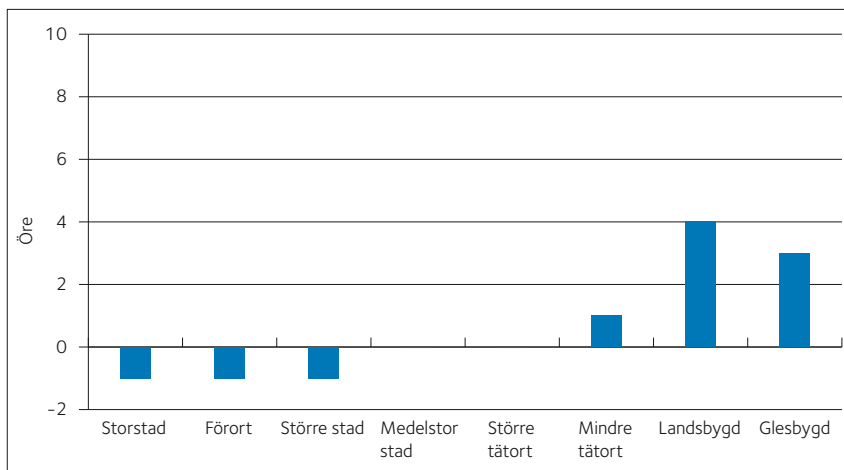


Diagram 33. Utjämning av kostnader för kyrkunderhåll 2014.

Landsbygdsförsamlingarna får kyrkunderhållsbidrag till ett sammanlagt belopp som motsvarar fyra öre av deras kyrkoavgift.

Det är 289 församlingar och pastorat som betalar kyrkunderhållsavgift medan 473 får kyrkunderhållsbidrag, en förhållandevis jämn fördelning. Högst avgift i förhållande till kyrkoavgiftsintäkten är lite drygt två procent. Störst bidrag får en församling i Visby stift med motsvarande 22 procent av kyrkoavgiften.

I elva församlingar eller pastorat motsvarar bidraget från kyrkunderhållsutjämnningen tio procent eller mer av kyrkoavgiftsintäkten. Visby stift är helt dominerande i den gruppen. För en handfull församlingar har den här utjämningskomponenten mycket stor betydelse, samtidigt som den betyder relativt lite för dem som betalar avgift.

6.2.3 UTJÄMNING AV KOSTNADER FÖR LÅG ANDEL MEDLEMMAR

Denna komponent inom kostnadsutjämnningen utjämnar en del av de skillnader i församlingarnas ekonomiska förutsättningar som beror på låg andel medlemmar. Utjämnningen tar hänsyn till att församlingarna har kostnader för verksamhet som riktar sig även till dem som inte tillhör församlingen. När den infördes med det nya utjämnningssystemet i slutet av 1990-talet var denna komponent helt ny och saknade motsvarighet i tidigare system.

Bestämmelser om denna del av utjämnningssystemet finns i 44 kap. 8 § i kyrkoordningen.

8 § Församlingens kostnader med anledning av andelen kyrkotillhöriga inom församlingens område utjämnas genom avgifter och bidrag. Om de kyrkotillhörigas andel av de folkbokförda invånarna i en församling den 1 januari året före bidragsåret överstiger medeltalet för de kyrkotillhöriga i landet vid samma tidpunkt, ska

församlingen betala en kyrkotillhörigavgift. Om de kyrkotillhörigas andel understiger medeltalet kyrkotillhöriga i landet, ska församlingen i stället få ett kyrkotillhörigbidrag.

Avgiften eller bidraget fastställs varje år och beräknas på grundval av skillnaden mellan andelen kyrkotillhöriga i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga i landet. Skillnaden multipliceras med antalet folkbokförda invånare i församlingen den 1 januari året före bidragsåret, en genomsnittskostnad för egentlig verksamhet och en procentsats som beslutas av kyrkostyrelsen. Styrelsen får besluta om minskning av procentsatsen vid låg andel kyrkotillhöriga.

De procentsatser som styr omfattningen av utjämningen var 22,3 procent år 2014 för dem som betalar en avgift och 27,5 procent för dem som får ett bidrag. Dessa procentsatser har sedan 2010 justerats nedåt varje år för att denna komponent inte ska få ökad betydelse jämfört med de övriga i utjämningsystemet. Vid mycket låg andel medlemmar i en församling görs en avtrappning av bidraget. Det finns en spärr som innebär att bidraget beräknas i intervall på fem procentenheter från den genomsnittliga andelen medlemmar av befolkningen i riket, vilket år 2013 var 67,49 procent. Fullt bidrag med iakttagande av nivåfaktorn beviljas endast för de första fem procentenheterna under genomsnittet medlemmar i landet. Därefter minskas bidraget gradvis enligt följande sammanställning.

Intervall medlemmar i procent	Bidragets storlek (i procent av beräknat bidrag på 27,5 procent)
67,49–62,50	100
62,49–57,50	75
57,49–	60

För dem som betalar en avgift är nivåfaktorn 22,3 procent oavsett andel medlemmar, någon spärr finns inte där. Församlingarnas totala kostnad per medlem för det som kallas ”egentlig verksamhet”, begravningsverksamheten undantagen, används i beräkningen av avgifter och bidrag. Komponenten är lite ”överfinansierad”, det vill säga summan av utjämningsavgifterna överstiger årligen summan av utjämningsbidragen med cirka 2,5 miljoner kronor.

I detta fall tas som ett konkret exempel Spånga-Kista församling för att illustrera hur denna komponent i utjämningsystemet beräknas.

Antal invånare:	85 122
Antal medlemmar:	20 034
Andel medlemmar:	23,54 %
Medeltal medlemmar i riket:	67,49 %
Kostnad egentlig verksamhet per medlem i riket:	2 072 kronor

Beräkningen med spärregler blir då enligt följande:

$$(67,49\% - 62,50\%) \times 85\,122 \times 2\,072 \times 0,275 = 2\,420\,275 \text{ kronor}$$

$$(62,49\% - 57,50\%) \times 85\,122 \times 2\,072 \times 0,275 \times 0,75 = 1\,815\,207 \text{ kronor}$$

$$(57,49\% - 23,54\%) \times 85\,122 \times 2\,072 \times 0,275 \times 0,60 = 9\,879\,963 \text{ kronor}$$

$$\text{Summa bidrag} = 14\,115\,445 \text{ kronor}$$

De församlingar som betalade en avgift betalade år 2014 sammanlagt 212 miljoner kronor och bidragsförsamlingarna fick 209 miljoner kronor. Denna omfördelning motsvarar cirka två procent av den totala kyrkoavgiftsintäkten.

Skillnader i andel medlemmar mellan stad och land innebär att det genom den här komponenten sker en omfördelning av kyrkoavgifter från framförallt glesbygd och landsbygd in till storstadsområdena; se *diagram 34*. Diagrammet visar även i detta fall hur många öre av kyrkoavgiften som nettot från utjämningen av andel medlemmar motsvarar för församlingar och pastorat i olika tätortsgrupper. Det kan inom en tätortsgrupp finnas både betalande och mottagande församlingar. Diagrammet visar nettot för tätortsgruppen.

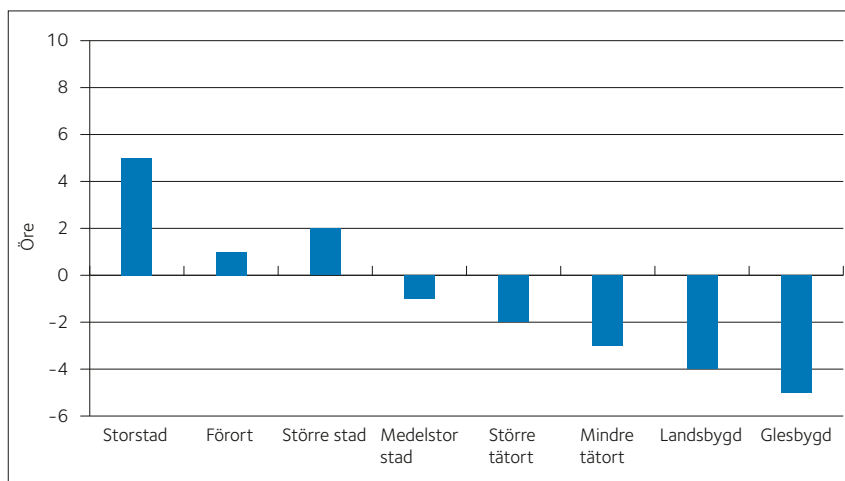


Diagram 34. Bidrag och avgifter på grund av andel medlemmar 2014.

Storstadsförsamlingarna fick bidrag till ett sammanlagt belopp som motsvarar mer än fem öre av kyrkoavgiften. Det var 590 församlingar och pastorat som betalade avgift medan 82 fick bidrag, således en kraftig övervikt för avgiftssidan. De som betalar avgift betalar förhållandevis små belopp, medan det i vissa fall på bidragssidan rör sig om mycket stora belopp. Högst avgift i förhållande till kyrkoavgiftsintäkten ligger på cirka sju procent, att jämföra med Spånga-Kista församling som fick ett bidrag motsvarande 44 procent av kyrkoavgiften. Det är dock inte fler än sex församlingar eller pastorat som

får ett bidrag som motsvarar tio procent eller mer av kyrkoavgiftsintäkten.

Fram till år 2009 ökade tillhörighetskomponentens omsättning mycket snabbt i förhållande till övriga komponenter. Det hade bland annat sin bakgrund i att klyftan mellan folkmängden och antalet medlemmar hade ökat mycket snabbt, framförallt i förortererna. Kyrkostyrelsen beslöt då att årligen börja justera ned de procentsatser som bestämmer omsättningens storlek. Nedjusteringen av procentsatserna skulle göras till den grad att utjämningskomponentens omsättningsförändring helt följer snittkostnadens årliga förändring. Denna princip trädde i kraft från år 2010 med en övergångsperiod på tre år. *Diagram 35* visar hur tillhörighetskomponenten utvecklats de senaste tio åren i relation till övriga komponenter.

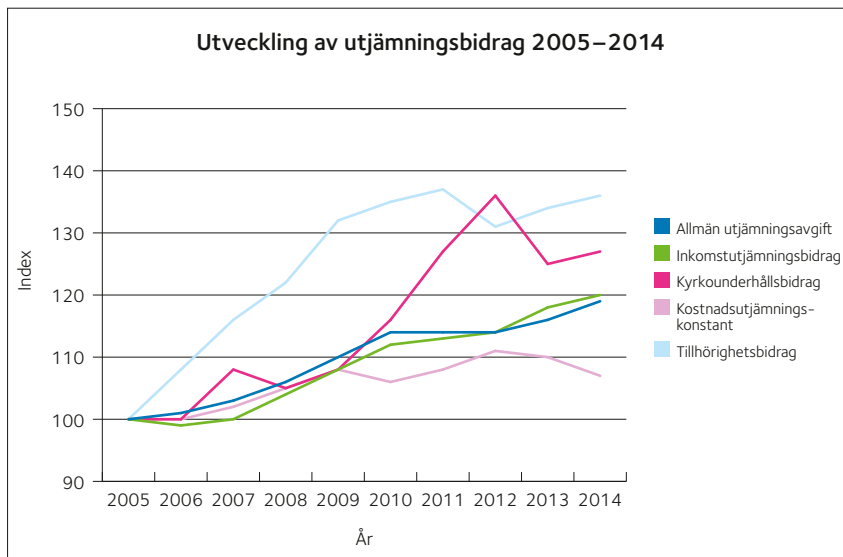


Diagram 35. Förändring av utjämningskomponenter 2005–2014.

Man ser i diagrammet att tillhörighetskomponentens mycket höga utvecklingstakt under 00-talet efter år 2010 bromsats upp till följd av kyrkostyrelsens nya tillämpningsregler.

6.2.4 KOSTNADSUTJÄMNINGSKONSTANT

Som tidigare har redovisats infördes det som kallas kostnadsutjämningskonstant när den tidigare komponenten som utjämnade kostnader för underhåll av begravningsplatser avskaffades. De belopp som används kommer från 2003 års utfall från den tidigare begravningsplatskomponenten. Eftersom grunden för denna är en utjämnning av kostnader för begravningsplatser, finns inte församlingarna i Stockholms stad och Tranås kommun med i denna del av utjämningsystemet. I Stockholm och Tranås är kommunen huvudman för begravningsverksamheten.

Bestämmelser om kostnadsutjämningskonstanten finns i 44 kap. 9 § i kyrkoordningen.

9 § Församlingen betalar en avgift eller erhåller bidrag efter en kostnadsutjämningskonstant.

Kostnadsutjämningskonstanten för varje församling motsvarar det belopp som fastställdes av Kyrkofondens styrelse för bidragsåret 2003 i enlighet med 8 § i detta kapitel i dess lydelse före den 1 januari 2005.

Kyrkostyrelsen har sedan konstantens tillkomst tillämpat konsumentprisindex (KPI) som mått på den allmänna pris- och löneutvecklingen. Komponenten är något ”överfinansierad”, det vill säga summan av utjämningsavgifterna överstiger årligen i viss mån summan av utjämningsbidragen.

Hur avgifter och bidrag konkret beräknas kan illustreras med exemplet Danmark–Funbo församling år 2014:

Kostnadsutjämningskonstant grundbelopp	–264 150
Uppräkningsfaktor	1,128

Den fastställda kostnadsutjämningskonstanten (avgift) blir då
 $-264\,150 \times 1,128 = -297\,961$ kronor.

Uppräkningsfaktorn motsvarar kvoten mellan KPI den 1 januari 2004 (278,0) och 1 augusti 2013 (313,6). Det angivna grundbeloppet räknades fram före 2004 utifrån om man hade fler eller färre folkbokförda medborgare per begravningsplats än vad som gällde genomsnittligt för församlingarna.

De församlingar som betalade avgift betalade 2014 sammanlagt 112 miljoner kronor och bidragen var sammantaget 111 miljoner kronor. Detta motsvarar cirka en procent av den totala kyrkoavgiftsintäkten.

Kostnadsutjämningskonstanten härstammar från den tidigare faktor som utjämnade kostnader för underhåll av begravningsplatser. I relation till folkmängden finns förhållandevis många begravningsplatser på landsbygd och i glesbygd. Därför får församlingarna i dessa tätortsgrupper också mest bidrag från konstanten; se *diagram 36*. Det är framförallt församlingar i större städer som är avgiftsbetalare. Att inte storstad som grupp påverkas särskilt mycket av konstanten beror bland annat på att församlingar i Stockholms stad inte omfattas av denna del av utjämningskonstanten. Diagrammet visar hur många öre av kyrkoavgiften som nettot från kostnadsutjämningskonstanten motsvarar för församlingar i olika tätortsgrupper. Det kan inom en tätortsgrupp finnas både avgiftsbetalande och bidragsmottagande församlingar. Diagrammet visar nettot för tätortsgruppen.

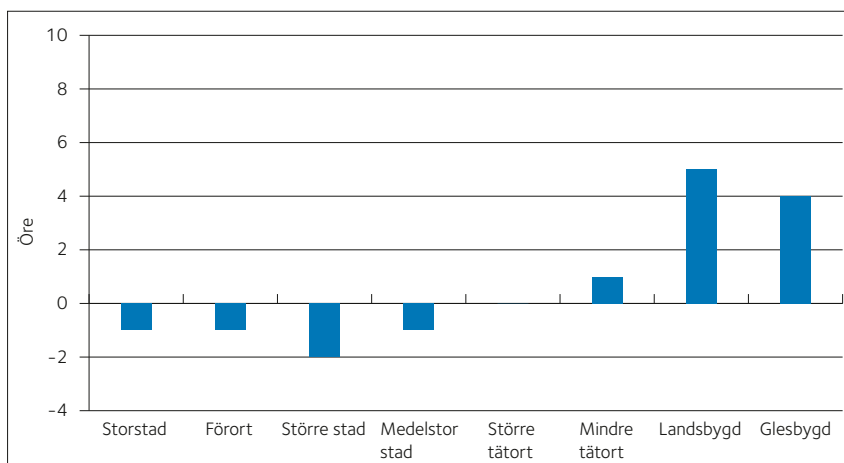


Diagram 36. Utfall av kostnadsutjämningskonstanten per tätortsgrupp 2014.

Det är 232 församlingar och pastorat som betalar avgift medan 414 får bidrag från konstanten. Det är alltså en förhållandevis jämn fördelning mellan de två grupperna. Högst avgift i förhållande till kyrkoavgiftsintäkten för ett enskilt pastorat är ungefär fyra procent. Församlingen med högst bidrag får ett bidrag som motsvarar 26 procent av kyrkoavgiften. Så mycket som 36 församlingar eller pastorat får ett bidrag motsvarande tio procent eller mer av kyrkoavgiftsintäkten. Tio av dessa finns i Visby stift. Bidragsgruppen innehåller flera mycket små församlingar och pastorat.

6.2.5 EXTRA UTJÄMNINGSBIDRAG

Det extra utjämningsbidraget är tänkt att vara utjämningsystemets säkerhetsventil. Såväl församlingar som stift kan vid behov ansöka om sådant bidrag hos kyrkostyrelsen. Bestämmelser om extra utjämningsbidrag finns i 44 kap. 15 § i kyrkoordningen.

15 § Församlingar och stift kan få extra utjämningsbidrag om övriga avgifter och bidrag inte ger en tillfredsställande utjämningsseffekt.

Ansökan om extra utjämningsbidrag ska göras skriftligen hos kyrkostyrelsen. Om det finns särskilda skäl får extra utjämningsbidrag beviljas även utan ansökan.

En församling som ansöker om extra utjämningsbidrag ska bifoga ett yttrande från stiftsstyrelsen.

Kyrkostyrelsen beslutade 2008 om nya kriterier för beviljande av extra utjämningsbidrag. Dessa innebär att bidrag tillfälligt kan beviljas en församling, ett pastorat eller ett stift med väsentliga ekonomiska problem till följd av händelser som man själv inte råder över och inte heller har haft möjlighet att förutse. Dessa ändringar trädde i kraft år 2009. De kriterier som fanns dessförinnan innefattade möjlighet att få bidrag till indelningsänd-

ringsarbete. Kyrkostyrelsen ansåg dock att bidrag till indelningsändringar inte behövde fördelas av både nationell nivå och berörda stift, varför detta kriterium ströks som grund för extra utjämningsbidrag.

Något extra utjämningsbidrag har inte beviljats sedan december 2008, då fem församlingar och samfälligheter beviljades extra utjämningsbidrag till indelningsändringsarbete i enlighet med dåvarande kriterier. Kyrkostyrelsen har de senaste åren inte budgeterat något belopp för extra utjämningsbidrag. Bortser man från indelningsändringar har extra utjämningsbidrag beviljats till följande ändamål sedan år 2000:

År 2000 bidrag till en samfällighet för renovering av domkyrkan med 506 000 kronor och till ett stift för teckenspråksutbildning med 200 000 kronor.

År 2001 bidrag på grund av ett beräkningsfel i den generella utjämningskomponenten (tillhörighetskomponenten).

År 2003 fick fem församlingar och samfälligheter bidrag med sammanlagt 4,3 miljoner kronor till följd av beräkningsfel i den generella utjämningskomponenten (glesbygdskomponenten).

6.2.6 STIFTSBIDRAG

Bestämmelser om stiftsbidrag finns i 44 kap. 16 § i kyrkoordningen.

16 § Stiften kan få medel för sin verksamhet (stiftsbidrag). Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om bidragen.

Konstruktionen med stiftsbidrag har diskuterats och ifrågasatts i flera sammanhang, särskilt före år 2000. Exempelvis avstyrkte Svenska kyrkans centralstyrelse i sitt yttrande över Kyrkoutjämningsutredningen, som ledde fram till gällande utjämningsystem, ett bibehållande av stiftsbidragen. Centralstyrelsen föreslog i stället en skatteväxling med fyra, eventuellt fem öre per skattekrona och en hundra procentig inkomstutjämningsbidrag. Behovet av bidrag till stiften skulle därmed bli mycket begränsat. Bidragen borde grundas på tydliga strukturella förhållanden för de dåvarande stiftssamfälligheterna. Kyrkoutjämningsutredningen hade i princip ställt sig bakom att stiftens verksamhet skulle finansieras genom en höjning av stiftsskatt. Man menade dock att det vid denna tid ansträngda ekonomiska läget gjorde det svårt att genomföra en skatteväxling. Regeringen delade den bedömningen och därför förblev stifts- och strukturbidragen kvar i utjämningsystemet.

Som redan framgått förändrades stifts- och strukturbidragen relativt snart efter förändringarna av kyrka–statrelationerna och överförandet av bestämmelserna om det ekonomiska utjämningsystemet till kyrkoordningen. Uppdelningen i bidrag dels till stiftens egen verksamhet, dels för utdelning till församlingar och pastorat i stiftet (strukturbidrag) upphävdes. Det finns nu ett enda stiftsbidrag som stiftet förfogar över helt och fullt. Samtidigt kan det sägas ingå i förutsättningarna att bidraget inte är till bara för stiftets egen

verksamhet. Bakgrunden till bidraget visar att avsikten är att det ska ske en vidarefördelning av bidrag till stiftets församlingar och pastorat. Bakgrunden visar sig också i bidragets storlek och hur det räknas fram.

Kyrkostyrelsen fastställer årligen vilka parametrar som ska ingå i beräkningen av stiftsbidrag. De sex delkomponenter som ligger till grund för stiftsbidrag är följande (2015 års värden):

- *Bidrag domkyrka.* Bidrag ges till gudstjänster av rikskaraktär i domkyrkor i Uppsala och Stockholms stift. Totalt 1,3 miljoner kronor.
- *Inkomstutjämning.* I likhet med vad som gäller församlingarna sker en utjämning av avgiftskraften även mellan stiftet. Beräkningssättet motsvarar inkomstutjämningen mellan församlingarna. Utjämningsgraden är 50 procent även för stiftet. Omsättningen är knappt 12 miljoner kronor, där medel omfördelas från Stockholms stift till övriga stift. Den här delkomponenten påverkar inte den nationella nivån ekonomiskt.
- *Grundbidrag.* Drygt nio miljoner kronor lika till varje stift. Representerar en tänkt baskostnad för att kunna upprätthålla en stiftsorganisation. Bidraget är av särskilt stor betydelse för Visby stift. Totalt 119 miljoner kronor.
- *Främjandebidrag.* Bidraget ges med ett kronantal per invånare, där det sker en avtrappning av bidragstalet ju större folkmängd som finns i stiftet. Bidraget ökar något varje år till följd av invånarantalets ökning i Sverige. Detta är den ekonomiskt tyngsta komponenten i modellen, totalt 190 miljoner kronor.
- *Ytabidrag.* Beloppen har sitt ursprung i det tidigare glesbygdssbidraget som gick till församlingarna och tog hänsyn till gles bebyggelse, uppvärmningskostnader och kallortsindex. Beloppen summerades från och med 2005 upp till stiftsnivå efter 2003 års utfall av bidrag till församlingarna och blev en del av stiftsbidraget. Beloppet räknas upp enligt konsumentprisindex vart tredje år. Totalt är bidraget 97 miljoner kronor.
- *Kyrkobyggnadsbidrag.* Fördelas till 80 procent mellan stiftet efter kyrkornas sammanlagda byggyta på marken. Resterande 20 procent av denna komponent ger bidrag till de stift där antalet kyrkor i förhållande till antalet medlemmar är påfallande stort. Stiftet tillförs då i beräkningen ett ”tillskott av medlemmar” till den grad att antalet medlemmar per kyrka motsvarar riksgenomsnittet. Detta ”medlemstillskott” multipliceras sedan med ett bidragstal. Totalt omfattar kyrkobyggnadsbidraget 50 miljoner kronor.

Summan av de sex bidragsdelarna ovan utgör stiftets bruttobidrag eller dess totala ekonomiska utjämning. Vilka bidrag som stiftet får 2015 framgår av *bilaga 11*. Stiftet har i princip full frihet att efter egen bedömning använda stiftsbidraget. Komponenterna som beskrivs ovan är bara ett sätt att räkna fram ett belopp per stift men kan i praktiken ha en viss styrande betydelse för hur medlen används. I följande avsnitt om utjämningsavgifter behandlas frågor som rör finansieringen av stiftsbidragen.

I likhet med den utjämning som sker mellan församlingarna kan sägas att även stiftsbidraget fördelas efter strukturella faktorer. Grundbidraget är av stor betydelse för Visby stift. Ytabidraget leder till ett förhållandevis stort stiftsbidrag för framförallt Luleå stift. *Diagram 37* visar hur stor betydelse kyrkoavgiften respektive stiftsbidraget har för varje stift. Beloppet för stiftsbidraget inkluderar den avkastning från prästlönstillgångarna som stiftet får (se följande avsnitt om utjämningsavgifter).

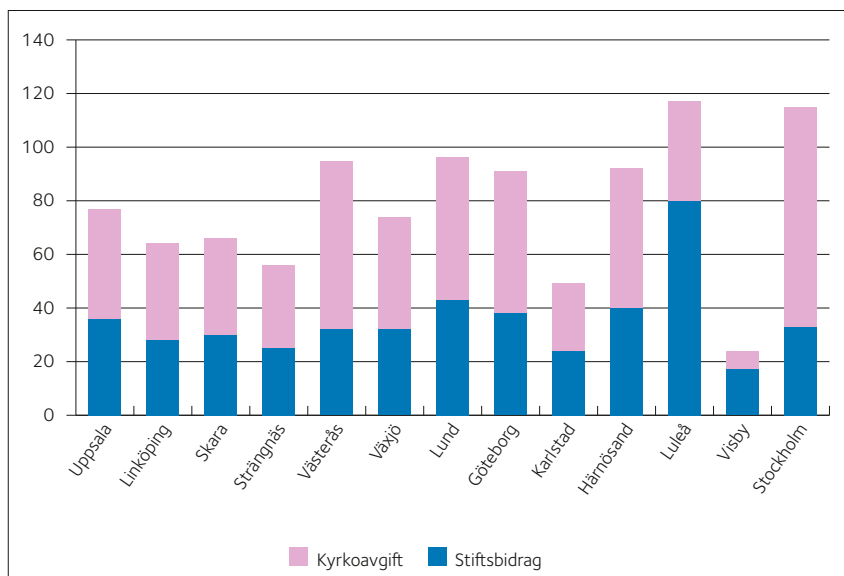


Diagram 37. Stiftens intäkter från kyrkoavgift och stiftsbidrag 2014.

Stiftsbidragen har genomsnittligt sett lika stor betydelse för stiftens verksamhet som kyrkoavgiften, fyra öre vardera per hundra kronor av avgiftsunderlaget. Men variationerna mellan stiftet är som framgår av diagrammet stora.

6.2.7 ALLMÄN OCH SÄRSKILD UTJÄMNINGSavgIFT

I detta kapitels inledande avsnitt noterades kyrkofondens centrala ställning i det kyrkliga utjämningsystemet under 1900-talet men också att kyrkofonden i början av 1980-talet kom att svara för finansiering av viss rikskyrklig verksamhet. Några år senare kom den också att bidra till finansieringen av stiftens verksamhet. De bidrag som kyrkofonden delade ut finansierades i huvudsak genom dels en avgift, den allmänna kyrkoavgiften, som betalades av församlingar och samfälligheter, dels den särskilda kyrkoavgiften, som togs från avkastningen av prästlönstillgångarna.

När kyrkoordningen utarbetades hade det parallellt med det arbetet beslutats att motsvarigheten till den tidigare församlingsskatten som betalades av de enskilda kyrkomedlemmarna skulle kallas kyrkoavgift. Att för-

samlingar och samfälligheter upphörde att vara kyrkliga kommuner med beskattningsrätt var en grundläggande förändring som följde av de nya kyrka–statrelationerna. I och med att församlingsskatten ersattes av en kyrkoavgift kunde begreppen ”allmän kyrkoavgift” och ”särskild kyrkoavgift” inte behållas för en helt annan typ av avgift. Därför infördes begreppen allmän och särskild utjämningsavgift i kyrkoordningen.

Gällande bestämmelser om allmän utjämningsavgift finns i 44 kap. 3 § i kyrkoordningen.

3 § Församlingarna ska varje år betala en allmän utjämningsavgift. Avgiften beräknas på avgiftsunderlaget och är sju öre per etthundra kronor av avgiftsunderlaget.

Hur avgifter och bidrag konkret beräknas illustreras med exemplet Danmark-Funbo församling år 2014:

Avgiftsunderlag för kyrkoavgift	1 820 090 600 kronor
Allmän utjämningsavgiftsprocent:	0,07

Allmän utjämningsavgift som församlingen ska betala blir då:
 $1\,820\,090\,600 \times 0,07 = -1\,274\,063$ kronor.

Den allmänna utjämningsavgiften finansierar Svenska kyrkans gemensamma kostnader, det vill säga en stor del av den verksamhet som bedrivs på den nationella nivån. Den används också för att finansiera en del av stiftsbidragen.

Församlingarna betalade 2014 en allmän utjämningsavgift om sammanlagt 878 miljoner kronor, motsvarande sju procent av deras intäkt från kyrkoavgiften samma år. När man ser inkomstutjämning, kostnadsutjämning och allmän utjämningsavgift som en helhet blir de flesta nettobetalare till utjämningsystemet. År 2014 var det 432 församlingar och pastorat som var nettobetalare, medan 244 fick nettobidrag.

Den särskilda utjämningsavgiften utgörs av halva avkastningen av de prästlönetillgångar (skog, jord och fonder) som i enlighet med 46 kap. 2 § i kyrkoordningen förvaltas av stiftet. Vinsten från denna förvaltning delas i två lika stora delar. Den ena fördelas mellan de församlingar vars lokala prästlönetillgångar utgör det som nu är de samlade tillgångarna medan den andra utgör den särskilda utjämningsavgiften. Efter beslut av 2003 års kyrkomöte får stiftet direkt tillgodogöra sig dessa medel (som tidigare skulle betalas in till den nationella nivån). På det sättet utgör den särskilda utjämningsavgiften en del av stiftsbidraget.

Bestämmelser om det som kallas särskild utjämningsavgift finns i 44 kap. 4 § i kyrkoordningen.

4 § Från prästlönetillgångarnas avkastning uttas årligen en särskild utjämningsavgift. Avgiften är femtio procent av den nettovinst som uppkommer under räkenskapsåret på förvaltningen av prästlönetillgångarna.

Nettovinsten på förvaltningen av prästlönefastigheterna utgörs av vad som återstår av vinsten från den samlade förvaltningen av denna egendom efter det att stiftet har avsatt de medel som behövs för förvaltningen av egendomen. Nettovinsten av prästlönefondens förvaltning utgörs av avkastningen under räkenskapsåret, minskad med det belopp som enligt 46 kap. 11 § har avsatts för att säkra fondkapitalet mot inflationen.

Samtidigt som vinstmedel av förvaltningen betalas ut till församlingarna får stiftet tillgodogöra sig särskild utjämningsavgift med högst samma belopp. Om avgiften överstiger stiftets bruttobidrag inom ramen för det nationella utjämningsystemet, ska prästlönetillgångarna betala in den överskjutande delen av avgiften till den nationella nivån.

I samband med att slutligt besked om stiftsbidrag lämnas till stiftet, görs också en kontroll av att ansamlade vinstmedel i de stiftsvisa prästlönetillgångarna inte överstiger det konsolideringstak som kyrkostyrelsen angivit. Konsolideringstaket för varje förvaltning består av summan av följande:

- Ett femårssnitt av vinsten från förvaltningen av prästlönefastigheterna.
- Ett belopp som motsvarar 40 procent av det bundna prästlönefondskapitalet.

Härvid kontrolleras att summan av balanserade vinstmedel (efter avsättning för utdelning) och orealiserat övervärde i prästlönefonden per 31 december året före bidragsåret inte överstiger konsolideringstaket.

I avsnittet om stiftsbidrag noterades att detta utgör en lika stor andel som kyrkoavgiften av finansieringen av stiftens verksamhet. *Diagram 38* visar hur stor del av stiftsbidraget som utgörs av särskild utjämningsavgift.

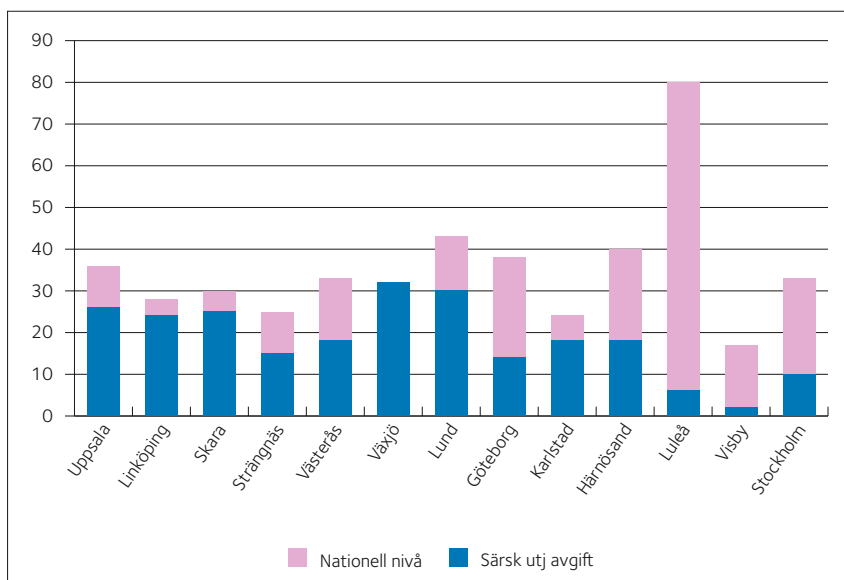


Diagram 38. Finansiering av stiftsbidrag.

Den särskilda utjämningsavgiften från prästlönetillgångarna bidrar i genomsnitt till stiftens verksamhet ungefär lika mycket som det direkta bidrag som betalas från den nationella nivån. Det framgår dock av diagrammet att variationen mellan stiftet är stor. För Luleå, Visby och Stockholms stift, som inte har så mycket prästlönetillgångar, utgörs nästan hela stiftsbidraget av direkta bidrag. Nivån på den särskilda utjämningsavgiften kan också variera en del mellan åren. Exempelvis brukar Strängnäs stift, som har en stor andel fondmedel i sina prästlönetillgångar, normalt sett få en utdelning av dessa som gör att den särskilda utjämningsavgiften finansierar en betydande del av stiftsbidraget. Även för Växjö stift gällde särskilda förutsättningar men i det fallet genom en större avkastning från prästlönetillgångarna än normalt.

6.2.8 UTJÄMNINGSSYSTEMETS BETYDELSE

Det har framgått i redogörelsen för de olika komponenterna i utjämningsystemet att det till stor del är fråga om en omfördelning av ekonomiska resurser från de största städerna och deras förorter till glesbygd, landsbygd och mindre tätorter. Det skiljer sig dock en del mellan de olika komponenterna och mest avvikande är utjämnningen av kostnader för låg andel medlemmar där penningströmmen går i motsatt riktning. I huvudsak är det dock de församlingar och pastorat som har störst avgiftsunderlag, där medlemmarna alltså har högst inkomster, som ekonomiskt stöder de församlingar och pastorat som har sämre ekonomiska förutsättningar. Detta kan också illustreras genom att man ser på hur stor kyrkoavgiften är hos dem som betalar till det egentliga utjämningsystemet och hos dem som får bidrag. En sammanställning av detta slag finns i *tabell 15*.

Tabell 15. Genomsnittlig församlingsavgift för bidragsbetalare och bidragsmottagare, kronor per hundra kronor av avgiftsunderlaget.

	Inkomst- utjämning	Kyrkobygg- nadsunder- håll	Kostnads- utjämnings- konstant	Andel medlemmar	Netto utjämning
25 som får mest	1,23	1,30	1,31	0,78	1,27
Utan Visby stift	1,08	1,25	1,22		1,21
25 betalar mest	0,75	0,71	0,83	1,01	0,76
Alla som får	(544) 1,15	(402) 1,20	(414) 1,19	(82) 0,90	(478) 1,17
Alla som betalar	(131) 0,88	(272) 0,95	(232) 0,97	(590) 1,23	(197) 0,93

Först i tabellen anges den genomsnittliga församlingsavgiften (lokalt beslutad kyrkoavgift) för de tjugofem församlingar och pastorat som i förhållande till den egna kyrkoavgiften får störst bidrag. (Vid beräkning av den genomsnittliga kyrkoavgiften har det inte skett någon viktning av avgiften i relation till avgiftsunderlaget.) Församlingarna och pastoraten i Visby stift utgör en betydande andel av dem som erhåller bidrag – omkring 40 procent. Det kan medföra att de i en sammanställning av detta slag får en alltför stor betydelse i helhetsbilden. Därför har också gjorts en sammanställning där Visby stifts församlingar och pastorat inte finns med. Då sänks den genomsnittliga lokala kyrkoavgiften bland bidragsmottagarna. Det gäller särskilt i fråga om inkomstutjämningen. Kyrkotillhörighetskomponenten skiljer sig helt från övriga delar av utjämningsystemet i fråga om sambandet mellan uttag av kyrkoavgift och erhållna bidrag. På de båda sista raderna i tabellen jämförs genomsnittlig kyrkoavgift för alla som får bidrag från respektive betalar till utjämningen. Siffrorna inom parentes anger det totala antalet bidragsgivare respektive avgiftsbetalare. När man räknar samman totalantalet för de olika komponenterna blir det inte exakt samma tal beroende på att inte alla församlingar och pastorat ingår i samtliga komponenter. Den största avvikelser härvidlag gäller kostnadsutjämningskonstanten där församlingarna i Stockholms stad och Tranås kommun inte finns med.

Vad gäller dem som erhåller nettobidrag från utjämningsystemet som helhet finns ett förväntat samband. De som får bidrag har högre genomsnittlig kyrkoavgift än de som betalar en avgift. Detsamma gäller beträffande delkomponenterna inkomstutjämning, kyrkounderhåll och kostnadsutjämningskonstant. Som redan har noterats skiljer sig emellertid tillhörighetskomponenten från de övriga. Där finns ett motsatt förhållande. De församlingar och pastorat som betalar avgift har genomsnittligt sett ett högre uttag av kyrkoavgift än de som erhåller bidrag.

För de flesta församlingar och pastorat är det egentliga utjämningsystemet inte av någon avgörande betydelse när man ser till uttag av kyrkoavgift. Omkring hälften eller 49 procent av församlingarna och pastoraten skulle, om detta system inte fanns som kompensation, behöva höja eller kunna

minska kyrkoavgiften med högst 0,05 procentenheter, alltså fem öre. Samtidigt kan noteras att 26 procent eller 177 församlingar och pastorat skulle behöva höja församlingsavgiften med minst 0,1 procentenheter eller tio öre för att kompensera intäktsbortfallet om det inte fanns något utjämningsssystem. Skillnaden mellan dem som har högst och lägst kyrkoavgift är redan nu stor och skulle bli betydligt större utan ett utjämningsystem.

6.3 Övergripande överväganden och mål för den ekonomiska utjämnings

6.3.1 ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

Av bakgrundsteckningen inledningsvis i detta kapitel framgår att ett utjämningsystem tillkom för att jämna ut pastoratens kostnader för prästlöner. Efterhand förändrades detta på flera sätt. Utjämningsen av de lokala ekonomiska förutsättningarna kopplades inte bara till prästlöner. Kyrkofonden som den centrala kassan i utjämningsystemet togs i anspråk även för att finansiera verksamhet på nationell nivå och hos stiftet. I kyrkoordningen kom bestämmelserna om allt detta att samlas under rubriken ”Ekonomisk utjämnings” i 44 kap.

Kyrkoavgiften tas ut proportionellt i förhållande till den beskattningsbara inkomsten. På det sättet är församlingarnas och pastoratens avgifter till den gemensamma finansieringen beroende av församlingsmedlemmarnas genomsnittliga inkomst. En församling vars medlemmar har högre inkomster betalar relativt sett mer av de gemensamma kostnaderna. På det sättet kan finnas visst fog för att se allt det som nu regleras i kyrkoordningens 44 kap. som ekonomisk utjämnings och att kalla den avgift på sju öre per hundra kronor avgiftsunderlag som betalas av församlingar och pastorat för allmän utjämningsavgift. Samtidigt kan konstateras att den avgiften i stor utsträckning används för att finansiera gemensamma kostnader och gemensam verksamhet. Det gäller till exempel de kyrkliga grundutbildningarna, ekumeniska relationer, arbete bland svenskar i utlandet, gemensamma datasystem, kyrkomötet och kyrkokansliet på nationell nivå. Det finns enligt vår mening därmed goda skäl att ändra benämningen ”allmän utjämningsavgift” till ”avgift för gemensam verksamhet”. I vårt förslag till ändringar i kyrkoordningen har vi gjort den förändringen. Vi har inte heller kvar begreppet ”särskild utjämningsavgift”.

Vi har inte funnit skäl att föreslå förändringar i den grundläggande uppbyggnaden av det egentliga utjämningsystemet med inkomstutjämnings och kostnadsutjämnings. Vi föreslår dock flera ändringar som avser kostnadsutjämnings. Det gäller både vad den ska omfatta och den närmare konstruktionen av kostnadsutjämnings.

Vi har prövat möjligheten att låta utjämningsystemet omfatta andra inkomster än kyrkoavgiften såsom församlingarnas och pastoratens intäk-

ter från prästlönetillgångarna eller finansiella intäkter. Vad gäller de förstnämnda konstaterar vi att de församlingar och pastorat som bidrar till och har andelar i prästlönetillgångarna bara får del av 50 procent av avkastningen. Genom att resterande 50 procent används till gemensamma angelägenheter kan sägas att det redan finns ett slags utjämning via bestämmelserna om prästlönetillgångarna.

Finansiella intäkter som räntor, utdelningar och realisationsvinster på värdepapper uppgår i vissa församlingar till stora belopp. Vi menar dock att det finns avgörande skäl som talar mot att ta med dessa intäkter i ett ekonomiskt utjämningsystem. Till exempel kan en församling ha stora finansiella tillgångar, och därmed intäkter, som följd av att den sparar inför en kyrkorenoivering. Intäkterna kan då sägas motsvaras av en ännu ej bokförd kostnad för kyrkans förslitning. En utjämning kan få effekter på församlingarnas vilja att fondera medel till framtida underhåll. Storleken på de finansiella intäkterna varierar vidare kraftigt mellan åren beroende på börsutveckling. En oundviklig eftersläpning i uppföljningen gör att utjämningen kommer att infalla två år efter det underliggande utfallet, vilket försvårar församlingens ekonomiska planering. Dessutom bör även realisationsförluster ingå i underlaget till utjämningen om realisationsvinster ska göra det. Sammantaget har vi alltså funnit att det inte bör göras förändringar i den grundläggande uppbyggnaden av det ekonomiska utjämningsystemet.

För stiftet finns det i mycket begränsad omfattning och bara indirekt något som är att se som en egentlig utjämning där stift med bättre ekonomiska förutsättningar betalar en avgift och stift med sämre ekonomiska förutsättningar erhåller bidrag. Det finns inga bestämmelser i kyrkoordningen om en utjämning av detta slag som dock tillämpas i viss utsträckning vid beräkning av stiftsbidragen. Vi återkommer till detta i det följande. Grundkonstruktionen där en stor del av stiftets verksamhet finansieras via bidrag föreslår vi ska finnas kvar. Vi föreslår dock förändringar i fråga om stiftsbidragens omfattning och hur fördelningen görs mellan stiftet av de samlade bidragen. Vi föreslår också en uppdelning i ett stiftsbidrag, som även fortsättningsvis fritt disponeras av stiftet och ett kyrkunderhållsbidrag att förmedla vidare till stiftets församlingar och pastorat.

En samlad redovisning av våra förslags betydelse för församlingarna och pastoraten ingår i betänkandet som *bilaga 10*. Där framgår utfallet av de olika komponenterna i utjämningsystemet och av den sammantagna förändringen i förhållande till nuvarande ekonomiska utjämning. Vid en jämförelse mellan den avräkning som varje församling eller pastorat årligen får del av bör noteras att avgiften till gemensam verksamhet (allmän utjämningsavgift) inte är medräknad i bilagan. Den medför att många som får ett nettotillskott via den egentliga ekonomiska utjämningen får betala en avgift när helheten räknas samman.

I *bilaga 11* redovisas för varje stift gällande beräkning av stiftsbidrag och vårt förslag till ny beräkning och fördelning.

Utredningens förslag: Det ekonomiska utjämningsystemet syftar till att på grundval av en ömsesidig solidaritet mellan Svenska kyrkans församlingar bidra till att utjämna de ekonomiska förutsättningarna i syfte att alla församlingar ska ha ekonomiska möjligheter att fullgöra sin grundläggande uppgift samt kunna ta ansvar för sina kyrkobyggnader.

När vi föreslår ett grundläggande mål eller syfte för det ekonomiska utjämningsystemet är det fråga om det som kan kallas den egentliga ekonomiska utjämningen. Det gäller omfördelningen av ekonomiska resurser mellan församlingar och pastorat utifrån deras olika ekonomiska förutsättningar.

Vi har tidigare redovisat de mål som angavs när det gällande utjämningsystemet tillkom. Det gällde enligt propositionen 1996/97:35 *Ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan*

- att göra en rikstäckande kyrklig verksamhet av ungefär dåvarande omfattning möjlig,
- att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kyrkokommunerna inom landets olika delar och
- att finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader.

Detta ursprungliga syfte för utjämningsystemet måste enligt vår mening omprövas och omformuleras utifrån dagens förutsättningar, inte minst med hänsyn till vad vi har redovisat om en förväntad framtid i betänkandets avsnitt 2.1 och 2.2.

Vi menar att utjämningens inriktning att möjliggöra en rikstäckande verksamhet ska finnas kvar. Detta är en grundläggande utgångspunkt för utjämningsystemet. Däremot menar vi att det inte längre kan anges som ett syfte att det ska bedrivas en verksamhet av ungefär den omfattning som bedrevs i mitten av 1990-talet. De samlade ekonomiska resurserna är naturligtvis av betydelse för vilken omfattning den kyrkliga verksamheten kan ha. Storleken på dessa resurser förändras inte i sig genom utjämningsystemet, men en god fördelning kan medverka till att de används så effektivt som möjligt. Syftet att verksamheten ska ha en vid viss tidpunkt given omfattning bör inte finnas kvar som mål för utjämningsystemet.

Genom att församlingarna runt om i landet fullgör sin grundläggande uppgift bedriver Svenska kyrkan en rikstäckande verksamhet. Det lokala ansvaret för den grundläggande uppgiften behöver genom utjämningsystemet kombineras med ett solidariskt ansvar för helheten. Nu gällande struktur och ansvarsfördelning innebär att många församlingar samverkar genom pastorat för att fullgöra sin grundläggande uppgift. När församlingar bildar

pastorat ligger bland annat resursansvaret hos pastoratet och därmed är det pastorat och församlingar med egen ekonomisk förvaltning som betalar avgifter och får bidrag genom det ekonomiska utjämningsystemet. Det är inte bara ansvaret för att fullgöra den grundläggande uppgiften som primärt är lokalt utan även resursansvaret. Uppgiften för utjämningsystemet kan bara vara att bidra till att alla församlingar har ekonomiska möjligheter att fullgöra sin grundläggande uppgift.

Arbetet med den grundläggande uppgiften kan ta sig många olika uttryck. Omfattningen av den verksamhet som är ett utflöde av den uppgiften kan variera såväl mellan församlingarna som över tiden. Flera av de kostnadskomponenter som enligt vårt förslag ingår i utjämningsystemet, och som vi återkommer till i det följande, har en direkt koppling till församlingens grundläggande uppgift. Detsamma kan sägas om kyrkobyggnadskomponenten eftersom det egentliga ändamålet för dessa byggnader är att bereda plats för att fira gudstjänst. Det finns också andra dimensioner i förvaltningen av de genom kulturmiljölagen särskilt skyddade kyrkobyggnaderna. När man ser på de samlade kostnaderna för fastighetsförvaltningen framgår också att kostnaderna för kyrkobyggnaderna i relation till alla andra byggnader är mycket höga. Sammantaget leder detta till att vi menar att det finns skäl att det lyfts fram som ett särskilt syfte för utjämningsystemet att bidra till att församlingarna kan ta ansvar för sina kyrkobyggnader. Det hindrar inte att det även behövs andra åtgärder som bygger på att kyrkobyggnaderna inte bara är ett ansvar för enskilda församlingar eller pastorat. Detta behandlas närmare i betänkandets kapitel 5.

I de mål som vi anger för den ekonomiska utjämningsen har vi inte längre med finansieringen av verksamhet på nationell nivå. Det innebär inte att vi föreslår några egentliga förändringar på det området utan det hör samman med vårt förslag att ersätta begreppet ”allmän utjämningsavgift” med ”avgift för gemensam verksamhet”. Denna kostnad utgör inte en del av det egentliga utjämningsystemet.

6.4 Utjämningsen för församlingar och pastorat

6.4.1 INKOMSTUTJÄMNING

Utredningens förslag: Inkomstutjämningsen ska bestå oförändrad. De församlingar och pastorat som har ett medelavgiftsunderlag överstigande riksgenomsnittet betalar en avgift och de vars medelavgiftsunderlag understiger riksgenomsnittet får ett bidrag. Inkomstutjämningsen ska avse 50 procent av skillnaden i avgiftsunderlag.

Det grundläggande motivet för en inkomstutjämningsen är den stora spridningen i avgiftsunderlag per medlem som finns mellan Svenska kyrkans

församlingar och pastorat. När det nuvarande utjämningsystemet infördes angavs detta (även om det då var fråga om skattekraft för kyrkliga kommuner) som skäl för att inkomstutjämnningen måste utgöra en grundläggande del av systemet (prop. 1996/97:35 sid. 23). Det bejakades också av kyrkomötet.

Den församling som har högst avgiftsunderlag per medlem har drygt 2,5 gånger mer i underlag än den som har lägst. Detta är extremvärden, men beroende av den stora skillnaden i inkomst mellan olika delar av landet finns även i övrigt stora skillnader i avgiftsunderlag. Dessa skillnader har inte minskat sedan inkomstutjämnningen infördes och prognoserna för medlems- och avgiftsutvecklingen i betänkandets kapitel 2 talar snarast för att skillnaderna kommer att öka.

Vi har tidigare konstaterat att en inkomstutjämnning på 50 procent ger en begränsad utjämnings effekt. Detta har vi gjort när vi pekat på att det hittills gällande målet att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar inte nås den vägen. När 1996 års kyrkomöte yttrade sig över förslaget till utjämningsystem förespråkades i en motion en utjämningsgrad på 45 procent. Detta motiverades med att det blev en ökad kostnadsövertäckning på pastoraten i Stockholms stift, vilket utgjorde en belastning på solidariteten. Vidare angavs i motionen som en risk att inkomstutjämnningen skulle verka konserverande på strukturer som på sikt inte är ekonomiskt försvarbara. Vad gäller det sistnämnda kan konstateras att det skett mer omfattande förändringar i den lokala strukturen efter att utjämningsystemet trädde i kraft än någonsin tidigare under en så begränsad tidsperiod. Det finns inte heller skäl att räkna med att förändringar i den lokala indelningen medför några avgörande skillnader för behovet av en inkomstutjämnning. I sitt yttrande över motionen konstaterade Första kyrkolagsutskottet att det inte är möjligt att på helt objektiva grunder påvisa att någon viss bestämd nivå på inkomstutjämnningen är att föredra före varje annan. ”Avgörandet måste i sista hand bli beroende av en i viss mån skönsmässig helhetsbedömning, där den lokala balansen mellan olika intressen inom systemet i sin helhet måste tillmätas största betydelse.” Utskottet menade, liksom kyrkomötet som anslöt sig till utskottets bedömning, att utredningens och regeringens förslag om en inkomstutjämnning på 50 procent återspeglade en rimlig avvägning. Utskottet delade uppfattningen att de negativa effekterna minimerades på en så pass låg nivå som 50 procent. Man fann också att remissutfallet inte gav stöd för en lägre grad av inkomstutjämnning (TKL 1996:5).

Vi ser inga skäl för att göra en annan bedömning än vad 1996 års kyrkomöte gjorde i fråga om graden av inkomstutjämnning. Det gäller en avvägning mellan å ena sidan behovet av en inkomstutjämnning som ger ett rimligt utfall för dem med sämst ekonomiska förutsättningar och å andra sidan behovet att vinna acceptans också från dem som står för de stora tillskotten till utjämnningen. Vi menar att detta talar för att behålla inkomstutjämnningen

i gällande utformning och omfattning. Vi gör detta mot bakgrund också av att ha prövat vissa förändringar av inkomstutjämningen.

Dels har vi gjort beräkningar av andra utjämningsgrader. Detta ger ett bättre utfall för dem som har lägst avgiftsunderlag men i motsvarande utsträckning ännu större avgifter för dem som bidrar till utjämningen. En ökning av utjämningsgraden från 50 till 60 procent skulle medföra att det med 2014 års utfall skulle bli 403 i stället för 336 miljoner kronor som omsätts inom ramen för inkomstutjämningen. Med 50 procent inkomstutjämning är det fem församlingar som betalar mer än 25 procent av sin kyrkoavgift till inkomstutjämningen, sammantaget 51,9 miljoner kronor. Med 60 procent skulle det bli åtta församlingar som betalade mer än 25 procent av kyrkoavgiften och de skulle betala en sammanlagd avgift på 109,6 miljoner kronor. Det skulle alltså bli ett mycket begränsat antal församlingar som skulle svara för en stor andel av avgifterna till inkomstutjämningen.

Dels har vi, för att pröva möjligheten att undvika de allra högsta avgifterna, sett på möjligheterna att införa en spärr i systemet. Ett tak skulle då sättas för hur mycket en enskild församling kan betala i inkomstutjämningsavgift. I den modell vi har prövat skulle en församling betala inkomstutjämningsavgift på den del av avgiftskraften som uppgår till maximalt 151 procent av medelavgiftskraften i hela landet. Den del av församlingens avgiftskraft som eventuellt överstiger 151 procent av medelavgiftskraften skulle undantas från inkomstutjämning. Med införande av en sådan regel skulle 2014 års inkomstutjämningsavgifter minska från 336 till 323 miljoner kronor, en minskning med 13 miljoner kronor. För att finansiera denna avgiftsminskning minskas bidragen med motsvarande belopp. En sådan spärr på bidragssidan bör utformas så att kännbarheten för berörda församlingar blir så liten som möjligt. Därför skulle bidragsförsamlingar vars avgiftskraft ligger nära riksgenomsnittet med förhållandevis små inkomstutjämningsbidrag få bidra till taket på avgiftssidan. Bidragsförsamlingar med en avgiftskraft överstigande 96 procent av medelavgiftskraften i riket skulle finansiera taket avseende inkomstutjämningsavgift för församlingar som har en avgiftskraft som överstiger 151 procent. En spärr på bidragssidan vid 96 procent kombinerat med en spärr på avgiftssidan vid 151 procent leder till att summan inkomstutjämningsbidrag motsvarar summan inkomstutjämningsavgifter.

Vinnare vid ett införande av en sådan spärrregel vore tolv församlingar vars avgifter skulle sänkas med mellan 9,2 och 1,0 procentenheter av deras kyrkoavgiftsintäkter. Förlorare vore 69 församlingar och pastorat som skulle bli av med inkomstutjämningsbidrag med som mest 2,3 procentenheter av kyrkoavgiftsintäkten. En mycket negativ effekt är att systemet med en spärr leder till oönskade tröskeffekter och svårförutsedda ekonomiska konsekvenser för enskilda församlingar och pastorat som befinner sig nära gränsvärdet 96 procent av medelavgiftskraften. Det kan bli oförutsägbara skift-

ningar i de ekonomiska förutsättningarna mellan enskilda år. Detta talar enligt vår mening mot att införa en spärr. Ett grundläggande problem med en spärr är naturligtvis att den måste gå ut över dem som har sämre ekonomiska förutsättningar till förmån för dem vars förutsättningar är bättre.

Sammantaget har vi alltså funnit att nuvarande inkomstutjämning bör finnas kvar oförändrad. Eftersom vi inte föreslår någon ändring ger den redovisning av inkomstutjämningen som finns i avsnitt 6.2.1 ovan och i *diagram 32* också en bild av vårt förslag.

6.4.2 KOSTNADSUTJÄMNING, ÖVERGRIPANDE

Vad som ska ingå i kostnadsutjämningen

Utredningens förslag: Utjämningsystemet ska innefatta komponenter som utjämnar vissa kostnader som är strukturellt betingade och inte kan påverkas av enskilda församlingar och pastorat. Det ska gälla

- en låg andel medlemmar av befolkningen inom församlingens eller pastoratets område,
- antalet kyrkobyggnader i relation till antalet medlemmar och
- andelen barn av befolkningen inom församlingens eller pastoratets område.

Det ska utgå bidrag inom utjämningsystemets ram till församlingar och pastorat som har särskilda strukturellt betingade kostnader

- för särskilda behov av diakonala insatser och
- för att de ligger i glesbygd.

Kostnadsutjämningskonstanten avskaffas.

Det har redan framgått att vi menar att det ska finnas kvar en kostnadsutjämning inom det ekonomiska utjämningsystemet. Den ska liksom hittills avse strukturellt betingade kostnader som inte kan påverkas av enskilda församlingar och pastorat. Detta innebär att såvitt gäller vilka församlingar och pastorat som betalar avgifter respektive får bidrag bygger utjämningsystemet på objektivt mätbara förhållanden, andelen medlemmar i relation till riksgenomsnittet, antalet medlemmar per kyrka och så vidare. På samma objektiva faktorer kan systemet sägas bygga när det gäller hur mycket enskilda församlingar och pastorat betalar som avgift i relation till övriga avgiftsbetalare eller får som bidrag i förhållande till övriga bidragsmottagare. Till skillnad mot i det kommunala utjämningsystemet, som kan sägas ha utgjort modell för det kyrkliga systemet, finns inga direkta bestämmelser om de kostnader som utjämningen avser. När det gäller kommunal verksamhet finns lagstiftning som anger att det till exempel ska finnas skolor för

alla barn och av viss kvalitet och socialtjänsten har ansvar för visst stöd till medborgarna. Det ger andra förutsättningar att beräkna kostnader för viss verksamhet än den mindre reglerade kyrkliga verksamheten. Samtidigt kan konstateras att det inte är fråga om utjämning av mer än en begränsad del av kostnaderna. Det är fråga om kostnader som torde föreligga även om verksamheten inte är närmare reglerad i kyrkoordningen. För till exempel kyrkobyggnaderna är kostnaderna oundvikliga. För annat, till exempel verksamhet som riktar sig till dem som inte tillhör Svenska kyrkan, finns ett större utrymme för lokala bedömningar. Erfarenheterna, liksom den kunskap som finns via viss insamlad statistik, tydliggör ändå att de olika komponenterna är relevanta för en kostnadsutjämning.

Vårt förslag innebär att av de komponenter som nu finns inom kostnadsutjämningen ska den som avser kostnader för en låg andel medlemmar av befolkningen och den som gäller kyrkobyggnader finnas kvar. Som en ny komponent i kostnadsutjämningen införs därutöver andelen barn i befolkningen inom församlingens territoriella område. Vi återkommer i det följande med närmare överväganden om dessa och övriga delkomponenter.

I fråga om de nämnda tre kostnadsslagen är det, liksom för inkomstutjämningen, fråga om ett nollsummespel. De församlingar eller pastorat som har en högre andel medlemmar, relativt sett färre kyrkobyggnader och en lägre andel barn betalar en avgift och de med motsatta förhållanden får bidrag. Vi föreslår vidare ett särskilt bidrag till församlingar och pastorat där de strukturella förhållandena medför extra kostnader för diakonala insatser samt till församlingar och pastorat av glesbygdskaraktär. För dessa båda kostnadskomponenter fungerar inte samma metodik. Dessa bör därför vara bidrag som alla är med och finansierar genom avgiften till den gemensamma verksamheten. Det blir därmed inte fråga om en utjämning i samma mening som för de tre tidigare nämnda kostnadsslagen. Det sker ändå en form av kostnadsutjämning genom att de som bedöms ha högre strukturellt betingade kostnader får ett bidrag.

Vi föreslår slutligen, när man ser till kostnadsutjämningen som helhet, att den så kallade kostnadsutjämningskonstanten inte längre ska finnas kvar. Den har som vi ovan redovisat sin bakgrund i tidigare utjämning av kostnaderna för begravningsplatser. När den direkta utjämningen av kostnader för begravningsplatser avvecklades ansåg man det nödvändigt att ändå behålla en motsvarande utjämning. Det skedde genom införandet av kostnadsutjämningskonstanten. När vi nu gör en större översyn och föreslår ändringar i flera delar av utjämningsystemet menar vi att kostnadsutjämningskonstanten inte längre ska finnas kvar. Den avser inga kostnader som bör vara föremål för en inomkyrklig utjämning.

Förflorare när kostnadsutjämningskonstanten tas bort blir församlingar och pastorat i glesbygd, landsbygd och mindre tätorter. Dessa får generellt sett (det finns undantag inom olika ortsgrupper) minskade bidrag medan församlingar

och pastorat inom övriga tätortsgrupper får genomsnittligt minskade avgifter. Ser man till stiftet är det i första hand församlingar och pastorat i Skara och Visby stift som får minskade bidrag när kostnadsutjämningskonstanten tas bort. Allra mest relativt sett förlorar församlingar och pastorat i Visby stift. Vinnare till följd av minskade avgifter blir i första hand församlingar och pastorat i Stockholms stift, trots att församlingarna inom Stockholms stad inte alls berörs, och i Göteborgs stift, i huvudsak Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Beräkning av komponenterna inom kostnadsutjämnings

Utredningens förslag: Beräkningen av avgifter och bidrag bör förenklas och bygga på en bedömning av hur stor omfattning en viss komponent ska ha inom kostnadsutjämnings.

Vi har i avsnitt 6.2 redovisat hur avgifter och bidrag för de olika komponenterna i kostnadsutjämnings beräknas. I det föregående delavsnittet om kostnadsutjämnings har vi konstaterat att fördelningen av bidrag och avgifter sker på objektivt beräknade grunder. I fråga om den samlade storleken på avgifter och bidrag kan det sägas vara fråga om mer skenbart objektiva faktorer. Till grund för beräkningar finns i och för sig uppgifter från den samlade ekonomiska statistiken, till exempel genomsnittskostnaden för det som definieras som egentlig verksamhet när det gäller den komponent som avser andelen medlemmar. Det faktiska utfallet är dock beroende av hur stor del av kostnaden som utjämnings avser. I det fallet är det inte på samma sätt som i fråga om vem som betalar avgifter eller får bidrag fråga om objektivt mätbara förhållanden.

1994 års kyrkoutjämningsutredning bedömde att det skulle vara rimligt att utjämna 30 procent av kostnaden för ”egentlig verksamhet” i kostnadsutjämnings avseende andel medlemmar av befolkningen. Det var en bedömning utifrån att en begränsad del av verksamheten berör dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Någon stabilare grund för valet av just 30 procent redovisas inte. Det kan konstateras att utjämningsgraden successivt har justerats vid flera tillfällen. Det beror på att denna del av utjämningsystemet har kommit att få en större omfattning när det blivit en större skillnad mellan dem som har en liten andel av befolkningen som medlemmar och dem som har en större andel. Beträffande nivån på utjämnings av kostnader för kyrkobyggnader resonerade utrednings om denna komponents tyngd i det samlade utjämningsystemet och detta systems totala omfattning. Man hamnade på ett förslag som innebar 15 procent utjämningsgrad. Det är nu 13 procent. Vilka procenttal som används är snarast fråga om en rimlighetsbedömning utifrån vad effekterna blir för det samlade utjämningsystemet.

Vi föreslår en förenklad modell för att beräkna avgifter och bidrag inom kostnadsutjämnings. Vårt förslag innebär att varje komponent i kostnads-

utjämningsen ska ha en viss ekonomisk omfattning. Vi tar vår utgångspunkt i den omsättning som nu gäller för de olika komponenterna men föreslår, vilket framgår av våra förslag rörande de olika delkomponenterna, vissa justeringar. Utifrån hur mycket en viss kostnadskomponent ska omfatta beräknas ett utjämningsstal som läggs till grund för att räkna fram varje enskild församling och pastorats avgift eller bidrag. Slutresultatet kommer inte att skilja sig från det som gäller idag men det blir en förenklad beräkningsmodell.

Nuvarande system innebär att kyrkostyrelsen har bemyndigats att fastställa den procentsats som avgör graden av utjämning. Kyrkostyrelsen bör få ett motsvarande bemyndigande inom ramen för en ny beräkningsmodell. Vi räknar med att det behöver ske en successiv anpassning till den ekonomiska utvecklingen i den meningen att varje kostnadskomponents omfattning får anpassas till den samlade utvecklingen på lokal nivå. Skulle det ske förändringar som medför att förutsättningarna för beräkningsmodellen bör omprövas får kyrkostyrelsen redovisa detta för kyrkomötet.

6.4.3 UTJÄMNING AV KOSTNADER FÖR ANDEL MEDLEMMAR

Utredningens förslag: Omfattningen av kostnadsutjämningsen avseende andel medlemmar ska minskas från en omsättning på omkring 210 miljoner kronor (2014) till 120 miljoner (beräknat för 2014). Nuvarande avtrappning av bidraget i relation till andelen medlemmar avskaffas. För den andel som inte tillhör Svenska kyrkan och som ligger mer än 35 procentenheter under den för hela landet genomsnittliga andelen medlemmar utgår inget bidrag.

När den så kallade kyrkotillhörighetskomponenten infördes i utjämnings-systemet motiverades detta med att en undersökning som Kyrkoutjämningsutredningen låtit genomföra visade att en hög andel icke-tillhöriga i ett pastorat medförde behov av en mängd olika arbetsinsatser som sammantaget medförde att avsevärda resurser togs i anspråk. Om dessa ökade kostnader skulle bäras av en mindre andel medlemmar skulle det uppkomma en snedfördelning av kostnader som man fann rimligt att beakta i en obligatorisk utjämning. Arbetet bland dem som inte tillhör Svenska kyrkan menade man kan betraktas som en angelägenhet för hela kyrkan. Andelen medlemmar i församlingar och pastorat varierar kraftigt. Detta bedömdes inte som möjligt för församlingar och pastorat att egentligen påverka, i varje fall inte på kort sikt. Andelen medlemmar sågs därför som en strukturell faktor som lämpade sig som grund för utjämningsen (prop. 1996/97:35 sid. 38f).

Vi menar att det som angavs som motiv när denna komponent i utjämnings-systemet infördes fortfarande gäller och att den alltså bör finnas kvar. Vi föreslår dock att omfattningen av dess andel av utjämnings-systemet ska minska.

Hur mycket denna komponent ska omfatta har inte varit föremål för något direkt kyrkomötesbeslut (eller riksdagsbeslut när utjämningsystemet infördes genom ändringar i kyrkolagen). Omfattningen är beroende av den procentsats som kyrkostyrelsen (ursprungligen kyrkofondens styrelse) har beslutat med stöd av bemyndigande i kyrkoordningen. Denna formella beslutsordning bygger naturligtvis på att besluten om procentsatser har sin grund i det som angavs som en rimlig nivå när utjämningsystemet beslutades.

Vi har tidigare redovisat att det har blivit nödvändigt att göra en successiv nedtrappning av procentsatsen eftersom omsättningen ökat mer än förutsett. Vi föreslår att utjämningen av kostnaderna för församlingar med lägre andel medlemmar ska ha en mindre omfattning än idag. Det finns, som redan noterats, ingen riktigt objektiv grund för att ange omfattningen på en viss komponent. Relationerna mellan dem som inte tillhör Svenska kyrkan och den församling där de är bosatta kan vara av mycket olika slag. Företrädare för utredningen har överlagt med nätverket Framtiden bor hos oss. Det är en samverkan mellan 22 församlingar som arbetar i mångkulturell och mångreligiös miljö i Malmö, Göteborg, Linköping, Norrköping, Södertälje och Stockholm och med relativt låg andel medlemmar. Vi har fått del av reflektioner från företrädare för nätverket om Svenska kyrkans uppdrag i framtiden, se *bilaga 9*. Överläggningarna och dessa reflektioner pekar på att en kostnadsutjämningskomponent kopplad till andelen medlemmar är relevant. Vi har också funnit att det finns skäl att särskilt uppmärksamma de socioekonomiska förhållanden som gäller bland annat i de nämnda församlingarna. Samtidigt som vi föreslår en minskning av omsättningen av komponenten avseende andel medlemmar föreslår vi därför att det införs ett diakonibidrag grundat på socioekonomiska förhållanden. Vi behandlar detta närmare nedan.

Av den tidigare redovisningen av de olika komponenterna i kostnadsutjämningen framgår att det sker en avtrappning av bidragen vid mycket låg andel medlemmar. Kyrkostyrelsen får enligt kyrkoordningen besluta om en sådan minskning. Vi föreslår en förenkling även på denna punkt. För den andel medlemmar som ligger mer än 35 procentenheter under genomsnittet ska inget bidrag utgå. Följande exempel illustrerar innebörden av vårt förslag. I exemplet gäller att kyrkostyrelsen har fastställt ett utjämningsstal på 260, att den genomsnittliga andelen medlemmar av befolkningen i hela landet är 70 procent och att vi har en församling med 5 000 medlemmar medan befolkningstalet i församlingen är 20 000.

Utjämningsstal	260 kronor
Invånare	20 000
Medlemmar	5 000
Andel medlemmar	25 %
Genomsnittlig andel medlemmar i landet	70 %
Antal medlemmar i församlingen om genomsnittet gällt	$70 \% * 20\ 000 = 14\ 000$
Antal färre medlemmar än genomsnitt	$14\ 000 - 5\ 000 = 9\ 000$
	$(70 \% - 35 \%) * 20\ 000 =$
Antal medlemmar om 35 procentenheter under genomsnitt	7 000
Antal färre medlemmar än 35 procentenheter under genomsnitt	$7\ 000 - 5\ 000 = 2\ 000$
	$9\ 000 * 260 =$
Bidrag för alla icke-medlemmar under genomsnitt	2 340 000 kronor
	$2\ 000 * 260 =$
Avgår för färre än 35 procentenheter under genomsnitt	520 000 kronor
	$2\ 234\ 000 - 520\ 000 =$
Slutligt bidrag	1 820 000 kronor

Det är, som framgår av *diagram 34* i avsnitt 6.2.3, i första hand storstadsförsamlingar som får bidrag för en låg andel medlemmar medan församlingar i mindre tätorter samt landsbygds- och glesbygdsförsamlingar betalar förhållandevis störst bidrag till denna komponent inom utjämningsystemet. Vid en minskning av komponentens omsättning blir det därmed lägre bidrag till ett antal storstadsförsamlingar. Det bör dock noteras att det i stor utsträckning är församlingar med lägre andel medlemmar som får bidrag från det diakoni-bidrag som vi föreslår. Det är i stor utsträckning dessa som också får bidrag från den nya utjämningskomponenten avseende andelen barn i församlingarna.

6.4.4 KYRKOPYGGNADSKOMPONENTEN

Utredningens förslag: Omfattningen av kyrkobyggnadskomponenten ska öka från 85 till 120 miljoner kronor. Vid beräkning av avgifter och bidrag tas bara hänsyn till antalet medlemmar per kyrka och inte längre till kyrkor-nas storlek.

Redan innan det nuvarande utjämningsystemet infördes fanns inom ramen för det tidigare utjämningsystemet ett stöd till församlingar och pastorat med stora kostnader för kyrkobyggnader genom det dåvarande kyrkobyggnadsbidraget. Det fanns ett påtagligt stöd för att det skulle ske en utjämning av kostnaderna för drift och underhåll av kyrkobyggnaderna när beslutet fattades om ett nytt utjämningsystem och denna komponent uppfattades ha en tydlig legitimitet när utjämningsystemet utvärderades några år senare. Vi menar att det även fortsättningsvis ska ske en utjämning av kostnaderna för kyrkobyggnader. Det är uppenbart fråga om strukturellt betingade kostna-

der som det finns goda skäl att alla församlingar och pastorat tar ett gemensamt ansvar för genom det ekonomiska utjämningsystemet.

Det framgår av betänkandets avsnitt 2.3 att kyrkobyggnaderna står för en betydande andel av de samlade fastighetskostnaderna. Där framgår också att det i första hand i landsbygdsförsamlingarna men även i glesbygdsförsamlingarna finns relativt få medlemmar per kyrka och att kostnaden per medlem för kyrkobyggnaderna därmed blir relativt hög. Vi har tidigare föreslagit att den så kallade kostnadsutjämningskonstanten ska utgå ur utjämningsystemet och konstaterat att detta får negativa ekonomiska konsekvenser för lands- och glesbygdsförsamlingar och pastorat men även för församlingar och pastorat i mindre tätorter. I de senare är antalet kyrkor i relation till antalet medlemmar också klart högre än vad som gäller i genomsnitt i hela landet. Bland annat mot denna bakgrund menar vi att en åtgärd för att ta ett gemensamt ansvar för kyrkobyggnaderna är att öka omfattningen av utjämningsystemets kyrkobyggnadskomponent. Vi föreslår en ökning från 85 till 120 miljoner kronor.

När kyrkobyggnadskomponenten infördes bedömdes den bästa variabeln som bas för utjämning av driftskostnader för kyrkor vara antalet medlemmar per kyrka. Man menade dock att det fanns anledning att också ta hänsyn till kyrkans storlek, byggnadsmaterial och nyttjandegrad (prop. 1996/97:35). Som framgått av den tidigare redovisningen av kyrkobyggnadskomponenten används nu vid beräkningen av bidrag och avgifter antalet medlemmar per kyrka med viss justering för kyrkobyggnadens storlek. Vi föreslår att enbart antalet medlemmar per kyrka ska läggas till grund för beräkning av bidrag och avgifter. Det innebär en förenkling. Samtidigt bör noteras att vi i det följande föreslår att hänsyn tas även till kyrkobyggnadernas storlek då ett särskilt kyrkounderhållsbidrag fördelas mellan stiftet.

6.4.5 UTJÄMNING AV KOSTNADER FÖR ANDEL BARN

Utredningens förslag: De församlingar och pastorat som har en högre andel barn bland befolkningen inom sitt geografiska område än riksgenomsnittet ska få ett bidrag. De församlingar och pastorat som har en mindre andel ska betala en avgift. Denna komponent i utjämningsystemet ska omsätta 50 miljoner kronor när den införs.

I inledningen till kyrkoordningens första avdelning framhålls att barnen intar en särställning i kristen tro och därför särskilt behöver uppmärksammas i Svenska kyrkans verksamhet. Det gäller alla barn.

Andelen barn i församlingar och pastorat är ett sådant strukturellt betingat förhållande som församlingarna och pastoraten inte själva kan påverka. När man ser på det kyrkliga arbetet runt om i landet står det klart att verksamhet bland barn och ungdomar har en framträdande plats. Även

när det gäller barn och ungdomar finns det goda skäl att ta ett gemensamt ansvar och låta andelen barn utgöra en komponent inom utjämningsystemet. Vi föreslår därför en ny komponent inom kostnadsutjämnningen som ska avse andelen barn i församlingar och pastorat. Begreppet barn använder vi här i den betydelse det har i kyrkoordningens bestämmelser liksom i lagstiftningen. Det avser alla barn och ungdomar upp till 18 år.

De församlingar och pastorat som har en högre andel barn och ungdomar inom befolkningen ska få ett bidrag. Detta finansieras genom att de som har en lägre andel barn och ungdomar betalar en motsvarande avgift. Det är alltså fråga om en direkt utjämning av kostnaderna för verksamhet bland barn och unga. Vi menar att beräkningen ska göras utifrån det totala antalet barn i befolkningen inom församlingarnas område. Den verksamhet som församlingarna bedriver är inte begränsad till de barn och ungdomar som tillhör Svenska kyrkan. Därmed är det relevant att ha med alla barn som underlag för beräkning av bidrag och avgifter i utjämningsystemet.

Vi föreslår att omfattningen av barnkomponenten, alltså summan av de bidrag som erhålls liksom av de avgifter som betalas, ska vara 50 miljoner kronor när denna komponent införs. Liksom beträffande övriga komponenter inom kostnadsutjämnningen bör det bli en uppgift för kyrkostyrelsen att fastställa ett utjämningsstal som underlag för beräkning av de enskilda församlingarnas och pastoratets bidrag eller avgifter. Det blir också en uppgift för kyrkostyrelsen att fortlöpande göra en anpassning av utjämningsstalet och därmed av barnkomponentens koppling till den ekonomiska utvecklingen.

6.4.6 DIAKONIBIDRAG

Utredningens förslag: Diakonikomponenten ska utgå från ett socioekonomiskt behovsindex för befolkningen inom församlingens eller pastoratets geografiska område. Bidrag ska utgå till församlingar och pastorat som har ett värde som med omkring 10 procent underskrider medianvärdet för hela landet. Bidragets storlek är beroende av hur mycket församlingen eller pastoratet underskrider medianvärdet. Diakonikomponenten ska sammantaget omfatta bidrag på 50 miljoner kronor.

De diakonala utmaningarna är viktiga att möta och de diakonala insatserna är starkt förankrade bland kyrkans medlemmar. Det finns församlingar och pastorat där den sociala utsattheten är särskilt stor. Den ekonomiska statistiken visar att kostnaderna för den diakonala verksamheten också blir extra stora i dessa församlingar och pastorat. Det är här fråga om strukturellt betingade skillnader mellan församlingarna och det finns därför anledning att ta ett gemensamt ansvar genom att ta hänsyn till kostnader av detta slag i utjämningsystemet.

Det finns hos Statistiska centralbyrån (SCB) en omfattande statistik med uppgifter om socioekonomiska förhållanden som rör hela befolkningen.

Datamaterialet med en uppsättning socioekonomiska variabler kan redovisas på läns-, kommun- och församlingsnivå. Det går att konstruera indextal som beskriver under vilka ekonomiska förhållanden invånarna i olika församlingar lever. Det indextal som har använts för det diakonibidrag vi föreslår är beräknat på hushållens disponibla inkomst i relation till lägsta skäliga levnadsnivå. Den lägsta skäliga levnadsnivån beräknas med hänsyn till familjestorlek och sammansättning och har indexvärdet 100. Ett hushåll med indexvärdet 150 har alltså en disponibel inkomst som ligger 50 procent över denna lägsta nivå. En fördel med denna variabel är att man får ett mått som beskriver förhållandena för hela befolkningen, oavsett ålder. Eftersom variabeln bygger på hushållsinkomst så tilldelas varje individ i ett specifikt hushåll samma indexvärde. Det innebär exempelvis att man kan jämföra under vilka ekonomiska förhållanden barn lever i olika församlingar eller kommuner.

Det finns påtagliga samband mellan ekonomisk och social utsatthet samt psykisk och fysisk hälsa. Ett index som baseras på ekonomiska förhållanden blir därmed relevant som underlag för en diakonikomponent i utjämningsystemet.

I detta fall fungerar inte en direkt utjämnning med bidrag och avgifter. Bidrag bör utgå till de församlingar där befolkningen har sämre socioekonomiska förutsättningar. Vårt förslag innebär att bidrag ska utgå till församlingar och pastorat som har ett värde som med 10 procent underskrider medianvärdet för hela landet för ett socioekonomiskt index av det slag vi tidigare har beskrivit. Bidragets storlek blir beroende av hur mycket församlingen eller pastoratet underskrider medianvärdet. Det förslag vi lägger fram och där bidragets fördelning framgår av *bilaga 10* bygger på att diakonikomponenten sammantaget omfattar bidrag på 50 miljoner kronor.

Det är möjligt att konstruera andra socioekonomiska index med ytterligare variabler. Det finns också andra etablerade index som används av landsting vid beräkning av ersättning till godkända vårdgivare. I ett etablerat sådant index vägs följande förhållanden in:

- Ålder över 65 år och ensamboende
- Utlandsfödd (Syd- och Östeuropa utom EU, Asien, Afrika och Sydamerika)
- Arbetslös eller i åtgärd 16–64 år
- Ensamstående förälder med barn 17 år eller yngre
- Person 1 år eller äldre som flyttat in i området
- Lågutbildad 25–64 år
- Ålder under 5 år

Vi menar att det inte är lämpligt att låsa fast en exakt konstruktion av ett socioekonomiskt index genom bestämmelser i kyrkoordningen. Vi räknar

inte med att det blir någon avgörande skillnad i utfallet av bidragsfördelningen om ett något annorlunda socioekonomiskt index än det som vi har använt läggs till grund för fördelningen av bidrag. Vårt förslag innebär att det i kyrkoordningen bara regleras att det ska finnas ett diakonibidrag och att detta ska gå till församlingar och pastorat med en befolkning med sämre socioekonomiska förutsättningar än genomsnittet i landet. Kyrkostyrelsen bör ges mandat att besluta om bidragens storlek. En utgångspunkt är naturligtvis att kyrkostyrelsen i sitt beslut bygger på det som vi här har anfört och att styrelsen redovisar grunderna för sitt beslut om fördelning av diakonibidrag.

6.4.7 GLESBYGDSBIDRAG

Utredningens förslag: Glesbygdsbidrag ska utgå till församlingar och pastorat som utgör glesbygd enligt nu gängse definition (högst åtta invånare per kvadratkilometer och högst 70 procent tätortsgrad). Härtill ska glesbygdsbidrag utgå till landsbygdsförsamlingar och pastorat i Visby stift. Glesbygdsbidraget ska beräknas utifrån antalet medlemmar i glesbygdsförsamlingar och pastorat. Glesbygdsbidraget ska sammantaget omfatta 45 miljoner kronor.

När det nuvarande utjämningsystemet tillkom fanns vad som kallades ett glesbygdsbidrag som dock inte bara var baserat på glesbygdsförhållanden men även innefattade andra faktorer. Bidrag utgick till församlingar och samfälligheter utifrån följande förhållanden:

- Glesbygd
- Högre energiindex än genomsnittligt
- Tidigare kallortstillägg enligt avtal

Det i kyrkoordningen reglerade glesbygdsbidraget avskaffades som vi tidigare har redovisat genom beslut av 2003 års kyrkomöte. De medel som finansierat glesbygdsbidraget användes för att öka stiftsbidraget till stift med församlingar och pastorat som tidigare hade erhållit glesbygdsbidrag. Dessa stift fick besluta om medlens användning och fördelningen av bidrag till församlingar och pastorat i glesbygd.

Det tidigare glesbygdsbidraget lever kvar i den modell som används av kyrkostyrelsen vid beräkning av stiftsbidrag. Det framgår av vår tidigare redovisning av stiftsbidraget att det finns ett ytabidrag, motsvarande det tidigare glesbygdsbidraget, som används för att räkna fram stiftsbidragets storlek och fördela det mellan stiftet.

Vi föreslår i det följande en ny modell för beräkning av stiftsbidrag och som en del av den förändringen att ytabidraget inte längre ska finnas kvar. Detta blir av betydelse för glesbygdsförsamlingarna som fått bidrag via sina

stift. Vi föreslår därför att det återinförs ett glesbygdsbidrag i utjämnings-systemet. Det medför extra kostnader att verka i glesbygd och det är uppenbart fråga om ett strukturellt förhållande som inte kan påverkas av enskilda församlingar och pastorat. Den ekonomiska utveckling som vi tagit upp i betänkandets kapitel 2 är inte gynnsam för glesbygden.

Glesbygdsbidraget ska gå till de församlingar som räknas som glesbygdsförsamlingar med den definition av glesbygd som finns i *Statistisk årsbok 2014*. Det innebär församlingar och pastorat med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer. Vi ser inga skäl att längre räkna med det i övrigt avskaffade kallortstillägget och menar att inte heller energiindex ska finnas kvar som grund för fördelning av glesbygdsbidraget. Det finns inte aktuell statistik på församlings- och pastora-ratsnivå avseende uppvärmningskostnader.

Utöver till tidigare nämnda församlingar och samfälligheter utgick glesbygd-sbidrag även till församlingar och samfälligheter i Gotlands, Mörby-långa och Borgholms kommuner. Vårt förslag att avskaffa kostnadsutjämningskonstanten slår relativt hårt mot glesbygd-församlingar och pastorat i Visby stift. Med hänsyn till detta och då de fanns med bland bidragsmot-tagarna från det tidigare glesbygd-sbidraget föreslår vi att även dessa försam-lingar och pastorat ska få glesbygd-sbidrag.

Ytabidraget vid beräkningen av stiftsbidraget ligger på 97 miljoner kro-nor. Emellertid används inte hela denna summa av berörda stift som bidrag till stiftets glesbygd-sförsamlingar. Vårt förslag när det gäller glesbygd-sbidra-get är att det sammantaget ska ligga på 45 miljoner kronor i utgångsläget.

6.4.8 EXTRA UTJÄMNINGSBIDRAG

Utredningens förslag: Bestämmelserna i kyrkoordningen om extra utjämningsbidrag ska utgå. Såväl stiftsstyrelsen som kyrkostyrelsen har möjlig-het att utan särskilda bestämmelser besluta om ekonomiskt stöd om detta bedöms vara nödvändigt.

Det anges nu i 44 kap. 15 § i kyrkoordningen att församlingar, pastorat och stift kan få extra utjämningsbidrag om övriga avgifter och bidrag inte ger en tillfredsställande utjämningsseffekt. Därtill finns bestämmelser om en hand-läggningsordning för sådana bidrag. Det kan noteras att extra utjämnings-bidrag inte har betalats ut sedan slutet av år 2008. Det finns inga särskilda medel avsatta för sådana bidrag. Samtidigt torde det ha gjorts insatser från stiftsstyrelsers sida för att kunna hantera besvärliga ekonomiska situationer som i vissa fall har uppstått på lokal nivå.

Enstaka bidrag för att bistå i särskilda situationer såsom akuta ekono-miska problem eller för att kunna genomföra nödvändiga strukturföränd-ringar bör kunna lämnas utan särskilda bestämmelser i kyrkoordningen.

Stiftsstyrelsen har ett främjande- och tillsynsansvar som kan innefatta åtgärder av detta slag, särskilt när det finns en frihet för stiftens i hur de använder stiftsbidraget. Kyrkostyrelsens övergripande ansvar som styrelse för trossamfundet Svenska kyrkan måste också innefatta möjligheten att, om detta bedöms som rimligt och riktigt, kunna bistå en enskild församling eller ett enskilt pastorat ekonomiskt. Bestämmelserna om extra utjämningsbidrag bör mot denna bakgrund utgå ur kyrkoordningen.

6.4.9 EFFEKTER AV FÖRSLAGEN OM EKONOMISK UTJÄMNING PÅ LOKAL NIVÅ

Det ligger i sakens natur att varje förändring av det ekonomiska utjämnings-systemet får som konsekvens att det kommer att finnas vad som kan kallas ”vinnare” och ”förlorare”. För att förhindra detta skulle det behöva tillföras nya ekonomiska resurser. Några sådana finns inte att tillgå. Den kyrkoavgift som betalas av dem som tillhör Svenska kyrkan är den huvudsakliga finansieringskällan såväl för församlingar och pastorat som för trossamfundet Svenska kyrkan i dess helhet. Utjämningsystemet omfördelar en liten del av de samlade resurserna men kan inte skapa några nya ekonomiska resurser.

I *bilaga 10* framgår utfallet av våra förslag rörande det ekonomiska utjämningsystemet. Där redovisas för var och en av församlingarna med egen ekonomisk förvaltning och för varje pastorat dels utfallet av varje delkomponent, dels det samlade utfallet av utjämningsystemet avseende församlingar och pastorat som helhet. En jämförelse görs också mellan det samlade utfallet av nuvarande ekonomiska utjämnings och vårt förslag. Denna jämförelse kan kräva ett par kommentarer.

När man ser till det samlade utfallet kan glesbygdsförsamlingar och -pastorat framstå som de relativt sett stora vinnarna. Det är inte i absoluta tal fråga om stora förbättringar av det ekonomiska utfallet för dessa församlingar och pastorat med förhållandevis liten ekonomisk omsättning men det är i flera fall en påtaglig förbättring av det ekonomiska utfallet i relation till många glesbygdsförsamlingars och pastorats storlek. Detta måste dock kopplas till vårt förslag i det följande om förändring av stiftsbidrag. Vi föreslår där att det så kallade ytabidraget vid beräkningen av stiftsbidrag ska avskaffas. Det innebär att stiftens möjligheter att ge bidrag riktade särskilt till glesbygdsförsamlingar och -pastorat inte längre finns kvar. Dessa bidrag från stiftens finns därför inte med i jämförelsen i *bilaga 10* och därmed går det inte att på denna punkt göra en fullt rättvisande jämförelse mellan det som nu gäller och vårt förslag.

En annan notering som bör göras är att landsbygdsförsamlingar i relativt stor utsträckning får ett negativt utfall när man jämför resultatet av vårt förslag med nuvarande utjämningsystem. I detta fall finns det anledning att

lyfta fram andra åtgärder i våra förslag i detta betänkande som inte visar sig direkt i det ekonomiska utjämningsystemet. Ser man till olika tätortsgrupper är det landsbygdsförsamlingarna och -pastoraten som har relativt sett flest kyrkor men även byggnader i övrigt. Det innebär att våra förslag när det gäller kyrkobyggnader – bland annat ett ökat kyrkounderhållsbidrag och möjligheten att överlåta kyrkobyggnader till trossamfundet Svenska kyrkan – bör kunna bli av särskild betydelse inte minst för många landsbygdsförsamlingar och pastorat. Detsamma bör också gälla våra förslag rörande en effektiviserad fastighetsförvaltning. Med tanke på fastighetsförvaltningens betydelse för den lokala ekonomin går det inte att se enbart på utfallet av den ekonomiska utjämnningen när man ska bedöma de samlade ekonomiska effekterna av de förslag som vi lägger fram.

Till detta kommer att det i särskilda fall är möjligt för stiftsstyrelsen att bevilja extra bidrag. Vi föreslår i avsnitt 6.4.8 att kyrkkoordineringsregleringen av extra utjämningsbidrag ska upphöra. I samma avsnitt konstaterar vi att möjligheten att ge bistånd i särskilda situationer finns kvar.

6.5 Stiftsbidrag

6.5.1 STIFTSBIDRAG

Utredningens förslag: Det ska finnas kvar ett stiftsbidrag som vid sidan av den egna utdebiteringen av avgift från medlemmarna i stiftets församlingar och pastorat finansierar stiftens verksamhet. Detta bidrag används fritt av stiftet till den verksamhet de har att svara för, vilket innefattar den egna verksamheten och främjande, också genom ekonomiska anslag, av verksamheten hos församlingar och pastorat.

Stiftsbidraget ska bestå av en inkomstutjämnning av motsvarande slag som på lokal nivå, ett grundbidrag på 12 miljoner kronor till varje stift samt en del som beräknas utifrån antalet kyrkomedlemmar i stiftet.

Det så kallade ytabidraget avskaffas vid beräkningen av stiftsbidrag.

En möjlighet som har diskuterats i flera sammanhang tidigare skulle vara att avskaffa stiftsbidraget och i stället låta stiftets egen utdebitering finansiera stiftets verksamhet. Detta skulle bygga på en avgiftsväxling genom sänkning av det vi kallar avgift för gemensam verksamhet, hittills ”allmän utjämningsavgift”, och en samtidig sänkning av den lokala kyrkoavgiften. En ändring av detta slag har tidigare avisats främst därför att det har bedömts osäkert om en avgiftsväxling verkligen kommer till stånd. Härtill kommer att konstruktionen med stiftsbidrag innefattar en viss utjämnning mellan stiftet. Detta är särskilt påtagligt för Visby stift som skulle behöva genomföra en orealistisk stor höjning av kyrkoavgiften för att kompensera bortfallet av stiftsbidrag.

Vi föreslår mot den här bakgrunden att det ska finnas kvar ett stiftsbidrag. Det ska liksom nu är fallet stå fritt för stiftet att förfoga över. Vi menar dock att det bör göras förändringar i fråga om hur stiftsbidraget beräknas. Nuvarande beräkningssystem innebär att den styrning som tidigare fanns i fråga om hur bidraget skulle användas lever kvar samtidigt som bestämmelserna om detta har avskaffats. Detta kan innebära en oavsiktlig indirekt styrning.

Den inkomstutjämnning mellan stiften som nu finns vid beräkning av stiftsbidraget menar vi ska vara kvar. Det innebär, liksom för församlingar och stift, att det ska ske en utjämnning av 50 procent av skillnaden mellan det genomsnittliga avgiftsunderlaget för stiften och de enskilda stiftens avgiftsunderlag. Stift med större avgiftsunderlag än genomsnittet betalar en avgift och de med mindre avgiftsunderlag får ett bidrag. I detta fall är det inte fråga om någon kyrkoordningsreglerad inkomstutjämnning utan bara ett hjälpmedel för beräkning av storleken på stiftsbidraget.

Vidare föreslår vi att det ska finnas kvar ett grundbidrag som är lika stort för alla stift. Tanken med grundbidraget har varit att det ska motsvara en grundkostnad som krävs för att varje stift ska kunna ha en för dess givna uppgifter nödvändig stiftsorganisation. Grundbidraget är nu 9,15 miljoner kronor. Vi föreslår, efter att ha prövat vad som är en rimlig nivå, att det höjs till 12 miljoner kronor per stift.

En tredje del av stiftsbidraget ska vara ett bidrag relaterat till antalet medlemmar i Svenska kyrkan i stiftet. Det motsvarar till viss del det som nu kallas främjandebidrag som beräknas utifrån antalet invånare i stiftet och med en avtrappning för de största stiften. Vi föreslår alltså att det är antalet medlemmar som läggs till grund för bidraget. Vårt förslag innebär att det inte sker någon avtrappning utifrån stiftens storlek utan bidraget ska vara lika stort för varje medlem.

I betänkandets avsnitt 4.4 tar vi upp olika åtgärder från stiftens sida i arbetet med en effektiviserad fastighetsförvaltning. Mot bakgrund av förväntningar på ökade insatser från stiftet har vi föreslagit att det ska utgå bidrag för arbetet med fastighetsfrågor. Detta bidrag ska ingå i stiftsbidraget. Fördelningen mellan stiften görs genom att det först för alla stift beräknas ett bidrag på 1,5 miljoner kronor. Resterande del av det samlade bidraget på 50 miljoner kronor fördelas utifrån antalet kyrkor och övriga byggnader i stiftet. Vid denna fördelning viktas varje kyrka som två övriga fastigheter.

Slutligen räknas i stiftsbidraget in de bidrag till gudstjänster av riks-karaktär som går till respektive stift för vidarebefordran till Uppsala pastorat (Uppsala domkyrka) och Stockholms domkyrkoförsamling (Storkyrkan).

Det samlade utfallet av vårt förslag avseende stiftsbidraget redovisas i *bilaga 11*. Som en jämförelse ingår där också en sammanställning av stiftsbidrag för år 2014. Det samlade stiftsbidraget 2014 låg på 458 miljoner kronor. I vårt förslag till ny beräkning hamnar stiftsbidraget som helhet på 361 miljoner kronor. I *tabell 16* redovisas översiktligt förändringarna.

Tabell 16. Förändring av stiftsbidrag, tusental kronor.

	Utfall 2014	Utredningen	Skillnad
Grundbidrag	119 000	156 000	37 000
Främjandebidrag/ bidrag per medlem	190 500	155 000	-35 500
Ytabidrag	97 500	0	-97 500
Kyrkobyggnadsbidrag	50 000	0	-50 000
Främjande fastighetsförvaltning	0	50 000	50 000
Bidrag till gudstjänster av rikskyrklig karaktär	1 300	1 300	0
Summa	458 300	362 300	-96 000

Grundbidraget ökar enligt vårt förslag med 37 miljoner kronor. Detta medför att det som kallas främjandebidrag eller med vår terminologi bidrag per medlem minskas med i stort sett samma belopp. Ytabidrag finns inte längre kvar inom ramen för stiftsbidraget och det innebär en minskning av det samlade stiftsbidraget på 97,5 miljoner kronor. Det kan finnas skäl att notera att det samtidigt införs ett glesbygdsbidrag på 45 miljoner kronor. Detta är dock inte en del av stiftsbidraget. Den största förändringen för ett enskilt stift är som framgår av *bilaga 11* bortfallet av ytabidraget för Luleå stift.

Kyrkobyggnadsbidraget, med sin bakgrund i ett bidrag som skulle fördelas till församlingar och pastorat, finns inte heller kvar som en del av stiftsbidraget. I det följande föreslår vi i stället ett nytt kyrkounderhållsbidrag som kan ses som en variant av det tidigare kyrkobyggnadsbidraget. Genom att kyrkobyggnadsbidraget utgår minskar det samlade stiftsbidraget med 50 miljoner kronor. Samtidigt införs i beräkningen av stiftsbidraget en ny komponent omfattande samma belopp som avser stiftens arbete med fastighetsfrågor. Det är fråga om stöd till församlingar och pastorat men medlen är avsedda för stiftets egen verksamhet. Sammantaget innebär detta en minskning av stiftsbidraget med i stort sett det belopp som beräknades som ytabidrag.

I sammanställningen i *tabell 16* finns inte inkomstutjämnningen med. Det hör samman med att inkomstutjämnningen har karaktären av nollsummespel som inte påverkar storleken av det samlade stiftsbidraget men väl hur fördelningen blir mellan stiftet. Utfallet av inkomstutjämnningen redovisas i *bilaga 11*.

Utredningens förslag: Ett kyrkunderhållsbidrag omfattande 100 miljoner kronor införs. Det ska användas som stöd till stiftets församlingar och pastorat för underhåll av kyrkobyggnaderna.

Vi har tidigare redovisat att kyrkoordningens bestämmelser om kyrkobyggnadsbidrag avskaffades genom beslut av 2006 års kyrkomöte. Kyrkobyggnadsbidraget räknades i stället in i stiftsbidraget som helhet. Det framgår av kyrkostyrelsens skrivelse att man räknade med att stiftet skulle fortsätta ge ekonomiskt stöd till underhåll av kyrkobyggnaderna men i princip förfogade stiftet fritt över användningen av sitt stiftsbidrag.

Ansvar för kyrkobyggnaderna innebär betydande kostnader för församlingar och pastorat. Inte minst riskerar det att bli alltför betungande för landsbygds- och glesbygdsförsamlingar och pastorat där en stor del av kyrkobyggnaderna är belägna och där antalet kyrkor i relation till antalet medlemmar är störst. Detta förhållande har vi tidigare lyft fram som ett av skälen till att kostnaderna för kyrkobyggnader ska finnas med som en komponent i det ekonomiska utjämningsystemet. Vi föreslår i betänkandets kapitel 5 om kyrkobyggnader att det ska bli möjligt att överlåta kyrkobyggnader till trossamfundet Svenska kyrkan. Vi räknar dock inte med att detta ska bli en förstahandsåtgärd i ansvaret för att förvalta kyrkobyggnaderna med den starka lokala förankring som dessa har.

Det har visat sig att det kan vara svårt för ett antal församlingar och pastorat att klara den egeninsats som alltid krävs vid underhållsåtgärder där man beviljas kyrkoantikvarisk ersättning. Det är naturligtvis angeläget att sådana åtgärder som berättigar församlingar och pastorat till kyrkoantikvarisk ersättning kan genomföras. Det är en fråga om att kunna ta hand om kyrkobyggnader på ett sätt som ligger i linje med vad som krävs enligt kulturmiljölagen och som också är ett övergripande kyrkligt intresse. Det är också angeläget för berörda församlingar och pastorat att kyrkobyggnaderna kan underhållas på ett tillfredsställande sätt.

Mot den här bakgrunden menar vi att bidragen till underhåll av kyrkobyggnader behöver öka. Det ingår nu med 50 miljoner som underlag för beräkningen av stiftsbidrag. Vi föreslår att det ska finnas ett särskilt kyrkunderhållsbidrag på sammantaget 100 miljoner kronor. Detta bidrag ska fördelas mellan stiftet som i sin tur ska ge församlingar och pastorat bidrag för åtgärder som gäller underhåll av kyrkobyggnaderna. Det är alltså inte fråga om medel där stiftet fritt beslutar vad de ska användas till och de bör därför inte utgöra en del av stiftsbidraget utan ett eget bidrag vid sidan av detta. Vi föreslår i betänkandets avsnitt 5.3.4, delavsnittet om ekonomiska konsekvenser, att det ska införas en kyrkunderhållsavgift på högst två och ett halvt öre per etthundra kronor av församlingens eller pastoratets avgifts-

underlag. Kyrkounderhållsavgiften ska bara tas ut om det finns behov av särskild finansiering dels av kyrkobyggnader som har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan, dels av kyrkounderhållsbidraget. I första hand ska detta finansieras via avgiften till gemensam verksamhet och inkomster från kapitalförvaltningen på nationell nivå. Kyrkounderhållsavgiften är dock av principiell betydelse som skäl för att skilja mellan stiftsbidraget som stiftet fritt förfogar över och kyrkounderhållsbidraget där ändamålet är angivet i kyrkoordningen. När det kan tas ut en avgift från församlingar och pastorat för vissa angivna ändamål ska det inte råda någon som helst tveksamhet om att medlen också används för dessa ändamål.

Utöver att kyrkounderhållsbidraget i huvudsak ska användas för att ge bidrag till församlingar och pastorat ska det också kunna användas till för flera församlingar gemensamma åtgärder. Sådana åtgärder bör alltid göras i samverkan med de berörda församlingarna. Flera församlingar och pastorat kan behöva hantera samma problematik i arbetet med att underhålla sina kyrkobyggnader. Det bör då vara såväl arbetsmässigt som ekonomiskt rationellt att samverka. I sådan samverkan kan också stiftet spela en viktig roll genom att till exempel kunna tillhandahålla viss kompetens.

För det tidigare kyrkoordningsreglerade kyrkobyggnadsbidraget fanns detaljerade bestämmelser om när och hur stiftsstyrelserna efter att ansökningar inkommit från församlingarna i sin tur skulle ansöka om bidrag hos den dåvarande Kyrkofondens styrelse. Det fanns även bestämmelser om yttranden från länsstyrelserna och från Riksantikvarieämbetet. Vi föreslår inte några bestämmelser av detta slag. På denna punkt instämmer vi i det som anfördes av kyrkostyrelsen när kyrkobyggnadsbidraget infogades i stiftsbidraget.

Stiften bör själva kunna besluta om administrationen kring bidragsgivningen. Likaså bör stiften kunna uppställa som villkor för ansökningarna från församlingarna att berörda länsstyrelser skall ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna. Enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. får de flesta kyrkobyggnader inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Församlingarna torde därför ha kontakter med länsstyrelsen redan på ett tidigt stadium vid en kyrkoreovering.

När det gäller fördelningen av det samlade bidraget på 100 miljoner kronor menar vi att detta inte ska göras beroende av något ansökningsförfarande. Det bör göras en fördelning mellan stiften på samma grunder som har gällt för kyrkobyggnadsbidragsdelen av stiftsbidraget. Vid den fördelningen bör hänsyn tas dels till relationen mellan antalet kyrkor och antalet medlemmar så att stift med mindre antal medlemmar per kyrka tilldelas större bidrag, dels till kyrkobyggnadernas storlek så att större yta ger större bidrag. Av *bilaga 11* framgår hur vi föreslår att kyrkounderhållsbidraget ska fördelas mellan stiften.

I betänkandets avsnitt 5.3.4 om möjligheten att överlåta en kyrkobyggnad till trossamfundet Svenska kyrkan föreslår vi att det ska införas en kyrko-

underhållsavgift på högst 2,5 öre per etthundra kronor av församlingens eller pastoratets avgiftsunderlag. Denna avgift menar vi ska kunna användas även för att finansiera kyrkounderhållsbidraget. Vi räknar dock med att det för närvarande inte ska vara nödvändigt att ta ut någon kyrkounderhållsavgift. Det har under flera års tid på nationell nivå funnits ett budgetutrymme som bland annat har kunnat användas till vad som kallas ”riktat församlingsbidrag”. Kyrkounderhållsavgiften ska bara tas ut om det behövs men innebär en möjlighet att genom en avgift ta ett gemensamt ansvar för kyrkobyggnaderna om så krävs.

6.6 Genomförande av förslagen rörande ekonomisk utjämning m.m.

Utredningens förslag: Kyrkoordningens 44 kap. Ekonomisk utjämning upphävs formellt och ersätts med ett nytt 44 kap. Ekonomisk utjämning, m.m. Bestämmelser om inbetalning av 50 procent av avkastningen från prästlönetillgångarna förs till kyrkoordningens 46 kap. Prästlönetillgångar och annan ändamålsbestämd egendom.

Det ska inte längre göras någon avräkning av utdelningen från prästlönetillgångarna vid beräkning av stiftsbidrag.

Förändringen av utjämningsystemet avseende församlingar och pastorat och av stiftsbidragen genomförs successivt åren 2018–2021.

Våra förslag rörande förändringar av det ekonomiska utjämningsystemet innebär ändringar av relativt många bestämmelser i kyrkoordningens 44 kap. om ekonomisk utjämning. Det har också tidigare gjorts många förändringar i det kapitlet, vilka bland annat inneburit att där finns ett antal upphävda paragrafer. Vi föreslår mot den här bakgrunden att nuvarande 44 kap. formellt sett upphävs och ersätts med ett nytt.

Som vi tidigare har redovisat beslutade 2003 års kyrkomöte att den särskilda utjämningsavgiften, alltså hälften av nettoavkastningen av prästlönetillgångarna, direkt skulle tillföras stiftens och räknas av från stiftsbidraget. Ovan i avsnitt 6.3.1 i anslutning till vårt förslag att begreppet ”allmän utjämningsavgift” inte ska finnas kvar har vi också noterat att vi inte heller har kvar begreppet ”särskild utjämningsavgift” i vårt förslag till ändringar i kyrkoordningen. Vi föreslår att det inte längre ska göras en avräkning från stiftsbidraget av det som har kallats särskild utjämningsavgift. I stället ska stiftens som tidigare var fallet betala samma belopp till nationell nivå som man delar ut till församlingar och pastorat. Bestämmelser om detta föreslår vi ska finnas i kyrkoordningens 46 kap. om prästlönetillgångar och annan ändamålsbestämd egendom i anslutning till bestämmelserna om fördelning till församlingarna i förhållande till deras andelar i prästlönetillgångarna.

De förändringar vi föreslår i det ekonomiska utjämningsystemet och av stiftsbidragen får ekonomiska konsekvenser för församlingar, pastorat och stift som dessa behöver få tid att anpassa sig till. Som vi tidigare har redovisat infördes det nuvarande utjämningsystemet successivt under en fyraårsperiod. Vi föreslår att samma ordning ska gälla nu. Övergången från gällande bestämmelser om den ekonomiska utjämnings till full tillämpning av de nya bestämmelserna ska ske under en fyraårig införandeperiod. Med en beräknad behandling och beslut av 2016 års kyrkomöte kan ändringar börja genomföras från och med den 1 januari 2018 och vara fullt genomförda år 2021.

Det successiva införandet av förändringar i det ekonomiska utjämningsystemet för församlingar och pastorat ska enligt vårt förslag till ändringar i kyrkoordningen regleras genom särskilda införande- och övergångsbestämmelser. Dessa är utformade på ett motsvarande sätt som när ett nytt utjämningsystem infördes genom ändringar år 1997 i då gällande kyrkolag. Det går inte att på ett motsvarande sätt reglera övergången till en ny beräkning för fördelningen av stiftsbidrag. Det finns i det fallet inga bestämmelser i kyrkoordningen annat än att där anges att stiftsbidrag kan utgå. Den närmare fördelningen mellan stiftet av det totala stiftsbidraget beslutas av kyrkostyrelsen. Därmed måste det bli kyrkostyrelsen som utan direkta bestämmelser i kyrkoordningen genomför en successiv övergång från nuvarande till en ny beräkning. Vi förutsätter att kyrkostyrelsen hanterar stiftsbidraget på ett motsvarande sätt som vi föreslår ska gälla genom införande- och övergångsbestämmelserna till ändringarna i kyrkoordningen.

Det finns inget förslag om särskilda övergångsbestämmelser vad gäller kyrkounderhållsbidraget utan bestämmelserna om detta gäller omedelbart när kyrkoordningsändringarna träder i kraft. Som en följd av detta är det naturligt att hela det belopp på 50 miljoner kronor som ingår i stiftsbidraget och som har sin bakgrund i tidigare kyrkobyggnadsbidrag tas bort vid beräkningen av stiftsbidrag samtidigt som kyrkounderhållsbidraget införs.

7 Ersättning för kyrkliga handlingar – clearing

7.1 Framväxt av clearingsystem

7.1.1 FÖRE KYRKOORDNINGEN

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund – föregångare till dagens Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation – tog omkring 1980 initiativ till ett system för frivillig clearing mellan församlingar eller pastorat av kostnader för begravning. Det avsåg såväl begravningsverksamhet som begravningsgudstjänster. År 1992 hade cirka 80 procent av landets församlingar med motsvarande ca 75 procent av landets befolkning anslutit sig till begravningsclearingen. År 1994 infördes också en rikstäckande möjlighet till clearing av kostnaderna för dop och vigsel. Motsvarande system hade funnits lokalt, till exempel i Lunds stift, sedan tidigare. Omkring 40 procent av landets församlingar hade efter tre år anslutit sig till clearingsystemet för dop och vigsel.

Samtidigt som principbeslutet om ändrade kyrka–statrelationer fattades angav 1995 års kyrkomöte att ”dopet har en sådan betydelse att det inte bör medföra kostnader för någon enskild vare sig han är bosatt i den församling där den kyrkliga handlingen sker eller inte” (kskr 1995:12, 2KL 1995:3). Ombudsmötet (före år 2000 högsta beslutande organ i den privaträttsliga delen av den kyrkliga organisationen på nationell nivå med samma ledamöter som kyrkomötet) gjorde i princip samma ställningstagande (oskr 1995:511, OEo 1995:502). I direktiven till det utredningsarbete som föregick kyrkoordningen hänvisades till dessa ställningstaganden beträffande kostnader för dop. I övrigt angavs bara i direktiven att clearing av kostnaderna för kyrkliga handlingar behövde belysas.

7.1.2 1999 ÅRS KYRKOORDNING

När kyrkoordningen fastställdes av 1999 års kyrkomöte hade den clearing av kostnader för begravningsverksamheten som tidigare funnits i det frivilliga kyrkliga systemet blivit ett obligatorium reglerat i begravningslagen. Genom kyrkoordningens bestämmelser blev samtidigt clearing av kostnaderna för begravningsgudstjänst för dem som tillhör Svenska kyrkan obligatorisk.

Bestämmelserna om clearing av kostnader för begravningsgudstjänst togs in i kyrkoordningens kapitel 42 om avgifter och uppbörd. I samma kapitel fanns ytterligare bestämmelser om avgifter för kyrkliga handlingar och om rätten att få del av de kyrkliga handlingarna dop, confirmation, vigsel och begravning.

Det fanns vid denna tid ännu inte några bestämmelser om clearing av kostnader för andra kyrkliga handlingar än begravning. Vad gäller avgifter stadgades att det aldrig fick tas ut någon avgift för dop. Från församlingens egna medlemmar fick inte heller tas ut avgifter för övriga kyrkliga handlingar. För konfirmation eller vigsel som ägde rum i annan församling än hemförsamlingen kunde den församling som ordnade konfirmationen respektive vigselgudstjänsten ta ut en avgift. I kapitlet om avgifter och uppbörd fanns också bestämmelser om att den som tillhörde Svenska kyrkan hade rätt att få del av konfirmation, vigsel och begravningsgudstjänst om inte synnerliga skäl hindrade detta. Det innebar att det bara kunde finnas hinder i mycket speciella undantagssituationer.

Frågan om clearing av kostnaderna för annat än begravningsgudstjänst diskuterades såväl i utredningsarbetet som när 1999 års kyrkomöte fattade beslut om kyrkoordningen. Det fanns vid det sistnämnda tillfället motionsförslag om att utvidga det obligatoriska clearingsystemet till att även omfatta dop och vigsel. Centralstyrelsen hade motiverat sitt förslag bland annat med att fördelarna med en noggrann kostnadsfördelning mellan de berörda församlingarna inte skulle uppväga de administrativa nackdelarna. Andra kyrkolagsutskottet, som beredde kyrkomötets beslut, pekade här till på möjligheten till strukturbidrag för de församlingar som ekonomiskt sett skulle bli särskilt berörda av kyrkliga handlingar för andra än församlingsmedlemmar (2KL 1999:1).

7.1.3 UTVIDGNING AV DEN OBLIGATORISKA CLEARINGEN

Bestämmelserna om ersättning för kostnaderna för kyrkliga handlingar för andra än församlingsbor hör till de mest omdiskuterade efter kyrkoordningens tillkomst. Bara vid tre av de femton kyrkomötessammanträden som har ägt rum under 2000-talet har man inte haft några förslag i skrivelser från kyrkostyrelsen eller i motioner att diskutera.

Redan vid 2000 års kyrkomöte tog frågan om en utvidgning av clearingsystemet en delvis ny vändning. I sitt betänkande EE 2000:4 *Avgifter och clearing vid vissa kyrkliga handlingar*, föranlett av tre motioner, menade Ekonomi- och egendomsutskottet i och för sig att det var för tidigt att ändra bestämmelserna. Man menade dock att starka skäl talade för en framtida ordning där dopgudstjänsten skulle ingå i ett clearingsystem. När det gällde andra kyrkliga handlingar konstaterade utskottet att det kunde finnas väsentliga pastorala, praktiska och kostnadsmässiga frågeställningar att ta hänsyn till inför överväganden om revidering av regelverket. Därför borde kyrkostyrelsen ges i uppdrag att göra en grundlig genomlysning när det gällde avgifter och clearing mellan församlingarna i samband med kyrkliga handlingar. Detta blev också kyrkomötets beslut. Året därefter kom ett par nya motioner om ett utvidgat obligatoriskt clearingsystem. Motionerna avslogs men Läronämnden angav i ett yttrande, Ln 2001:3y, vissa principiella synpunkter på clearingfrågorna.

Den nya kyrkoordningen anger tydligt, att den som tillhör en lokal församling samtidigt tillhör trossamfundet Svenska kyrkan och därför har hemortsrätt också i andra församlingar, som hon/han vistas i eller på annat sätt har anknytning till. Eventuella kostnader för detta bör kunna regleras genom ett clearingsystem, vilket Läronämnden anförde i Ln 2000:3:

Genom dopet upptages den som döps i Svenska kyrkan. För många människor är tillhörigheten till Svenska kyrkan i första hand en tillhörighet till samfundet som sådant, i andra hand en tillhörighet till den församling där man är bosatt. I inledningstexten till kyrkoordningens sjätte avdelning berörs detta: ”Den som tillhör Svenska kyrkan och är bosatt i Sverige tillhör någon av kyrkans församlingar, vanligen den territoriella församlingen inom vars område personen är folkbokförd.”

Svenska kyrkan är öppen för alla dem som vill tillhöra den. Det är tydligt att det finns en skillnad mellan denna grundläggande uppfattning som är en viktig del av Svenska kyrkans syn på sig själv som folkkyrka och de bestämmelser som motiverar avgifter för kyrkliga handlingar på annan ort än inom den egna territorialförsamlingen. De pastorala svårigheter som uppstår i sådana fall skadar kyrkans trovärdighet. Det uppfattas som stötande att kyrkoavgiften inte anses täcka sådana kostnader.

Ett utbyggt clearingsystem för kyrkliga handlingar ligger därför i linje med den syn på kyrkotillhörigheten i Svenska kyrkan som här framförts.

I skrivelsen till 2002 års kyrkomöte, 2002:9 *Avgifter och clearing vid vissa kyrkliga handlingar*, föreslog kyrkostyrelsen obligatorisk clearing av kostnader för dop och vigsel samt obligatorisk konfirmationsersättning. När kyrkostyrelsen motiverade sitt förslag spelade det som Läronämnden anförde i citatet ovan en stor roll. Kyrkomötet beslutade i enlighet med kyrkostyrelsens förslag om sådana ändringar i kyrkoordningen att en obligatorisk clearing av kostnader infördes för alla kyrkliga handlingar från och med den 1 januari 2003.

7.1.4 FORTSATT ARBETE MED FRÅGORNAN OM CLEARING

Efter att det grundläggande beslutet fattats om obligatorisk clearing av kostnaderna för samtliga kyrkliga handlingar, alltså dop, konfirmation, vigsel och begravningsgudstjänst, har det vid flera tillfällen gjorts vissa justeringar i bestämmelserna. Den mest omfattande genomgången av clearingfrågorna gjordes i betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* (Svenska kyrkans utredningar 2009:3). Utredningens uppdrag var att göra en mer genomgripande översyn av clearingsystemet i dess helhet, dess syfte och konstruktion. Utredningen skulle förutsättningslöst se på clearingsystemet och var fri att finna nya modeller. Uppdraget innefattade att se på hur clearingsystemet uppfattades av församlingar och medlemmar.

Benämningen på utredningens betänkande, *Ersättning för kyrkliga handlingar*, kan kopplas till konstaterandet i betänkandet att begreppet clearing är något oegentligt i det sammanhang som det används när det gäller kyrkliga handlingar. Clearing innebär egentligen en kvittning av fordringar och

motfordringar mellan till exempel banker utan fakturering i det enskilda fallet. Det har dock kommit att bli ett etablerat begrepp när det gäller betalning från en församling till en annan för en kyrklig handling som skett i en annan församling än hemförsamlingen.

I betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* redovisas att drygt 40 000 av totalt lite mer än 200 000 kyrkliga handlingar år 2008 ägde rum i annan församling än hemförsamlingen och på det sättet kunde sägas vara clearinggrundande. Det gällde i första hand vigslar och dop. Utredningen bedömde att ungefär 85 miljoner kronor fakturerades mellan församlingarna genom clearingsystemet. Kostnaden för att hantera clearingerna beräknades av utredningen till 7 miljoner kronor. I betänkandet angavs att bedömningen var osäker och i huvudsak byggde på att det för en clearingfaktura beräknades gå åt 20 minuters arbetstid såväl hos den som fakturerade som hos den som betalade. Utgångspunkten för denna beräkning var att den församling där den kyrkliga handlingen ägde rum skickade en pappersfaktura till hemförsamlingen, alltså den betalande församlingen. Utredningen pekade på att det snart skulle ske en övergång till elektroniska fakturor inom det så kallade kollekt- och betalsystemet (KOB). Man bedömde att detta skulle medföra en viss minskning av kostnaderna för hanteringen av clearingsystemet.

I betänkandet redovisades resultatet av en enkät om clearingsystemet riktad till kontraktsprostarna. Av de samlade enkätcommentarerna framgick att dessa huvudsakligen ansåg att systemet med clearing fungerade bra men att det borde kunna förenklas och på vissa punkter behövde tydliggöras.

På grundval av utredningen och inkomna remissvar lade kyrkostyrelsen till 2010 års kyrkomöte fram skrivelsen KsSkr 2010:5 *Ersättning för kyrkliga handlingar*. Där föreslogs vissa ändringar i bestämmelserna om clearing. Det var i huvudsak följande:

– Det skulle bli möjligt att inom clearingsystemet betala ersättning för en präst som inte är anställd av vare sig de berörda medlemmarnas hemförsamling eller den församling där den kyrkliga handlingen äger rum.

– En präst skulle inte få ta emot ersättning för kyrkliga handlingar från någon annan än en församling inom Svenska kyrkan.

Kyrkomötet anslöt sig till kyrkostyrelsens förslag och beslutade om de ändringar i kyrkoordningen som krävdes.

7.1.5 YTTERLIGARE DISKUSSIONER OM CLEARING

Året efter det just redovisade beslutet, alltså vid 2011 års kyrkomöte, väcktes inte mindre än sex motioner om ersättning för kyrkliga handlingar eller om clearing. Motionerna kan i begränsad utsträckning sägas ha tagit upp clearingsystemet i egentlig mening. I motionerna diskuterades beslutet att en präst inte längre skulle kunna ta emot ekonomisk ersättning för kyrkliga handlingar annat än från en församling. I flera fall menade man att när en präst inte kunde få ekonomisk ersättning från enskilda försvarade detta för

den som ville välja en viss präst. Den församling som ordnade den kyrkliga handlingen kunde vara ovillig att förordna och betala en särskild präst. Man ville att de präster man själv redan hade anställda skulle tjänstgöra. Samtliga sex motioner avslogs av kyrkomötet i enlighet med vad Ekonomi- och egendomsutskottet föreslagit i sitt betänkande 2011:2 *Ersättning för kyrkliga handlingar*. Kyrkomötet biföll dock ett under kyrkomötets överläggningar framlagt yrkande att en utvärdering om ersättning för kyrkliga handlingar skulle göras skyndsamt av kyrkostyrelsen, att kyrkostyrelsen skulle lämna förslag till ändring i kyrkoordningen om det var motiverat och att en utvärdering av clearingsystemet också borde ske snarast.

Till 2012 års kyrkomöte redovisade kyrkostyrelsen i sin skrivelse *Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå år 2011*, KsSkr 2012:2, att en utvärdering om ersättning för kyrkliga handlingar hade gjorts. Tre enkäter hade skickats ut: en till alla kyrkoherdar, en till 500 präster som inte är anställda i en församling och en till stiftens jurister. Kyrkostyrelsen konstaterade att enkätresultatet inte gav stöd för några mer genomgripande förändringar av gällande reglering. Kyrkostyrelsen beslutade dock, utifrån inkomna enkätsvar, att när utförandeförsamlingen betalar reseersättning till en präst som man har förordnat särskilt, ska församlingen ha rätt att i sin tur debitera den enskilde för denna kostnad. Styrelsen bedömde att det för en sådan ordning inte krävdes någon ändring i kyrkoordningen.

Vid 2012 års kyrkomöte behandlades också en ny motion som tog sin utgångspunkt i frågan om möjligheterna för enskilda att välja präst vid kyrkliga handlingar. Innebörden i motionen var att kyrkomötet skulle uppdra till kyrkostyrelsen att till 2013 års kyrkomöte återkomma med ett heltäckande förslag i fråga om ersättning för kyrkliga handlingar. Detta avslogs av kyrkomötet. Utöver förslaget att motionen skulle avslås uttryckte Ekonomi- och egendomsutskottet i detta års betänkande, EE 2012:2 *Ersättning för kyrkliga handlingar*, sin tacksamhet över att kyrkostyrelsen tagit initiativ till att en utvärdering av clearingsystemet i dess helhet skulle genomföras till år 2016 som en del i den aviserade översynen av utjämningsystemet.

Nuvarande clearingsystem med stora mängder fakturor som skickas mellan församlingarna, även om det sker elektroniskt, ter sig enligt utskottets uppfattning lite gammalmodigt och kanske inte så kostnadseffektivt. Med hänsyn till de beröringspunkter som finns mellan clearingsystemet och utjämningsystemet välkomnar alltså utskottet att det tas ett helhetsgrepp avseende clearingsystemet tillsammans med utjämningsystemet.

I en motion till 2013 års kyrkomöte föreslogs att kyrkomötet skulle uppdra till kyrkostyrelsen att aktualisera och utveckla anvisningarna för clearingsystemets tillämpning till domkapitlen för vidare information till Svenska kyrkans församlingar. I sitt betänkande 2013:1 *Den inomkyrkliga clearingen* pekade Ekonomi- och egendomsutskottet på att det på Svenska kyrkans

intranät finns information om hur bestämmelserna om clearing vid kyrkliga handlingar ska tillämpas. Utskottet menade, samtidigt som man framhöll att viss komplettering kunde göras, att informationen torde ge svar på flertalet frågor som det enligt motionären rådde stor osäkerhet om bland kyrkotillhöriga och präster. Mot denna bakgrund föreslogs att motionen skulle avslås. Detta blev också kyrkomötets beslut.

7.2 Bestämmelser om och hanteringen av clearingsystemet

7.2.1 GÄLLANDE BESTÄMMELSER

Från och med den 1 januari 2014 gäller formellt sett nya bestämmelser om clearing. Det infördes då ett nytt kapitel 42 om kyrkoavgift och ersättning för kyrkliga handlingar i kyrkoordningen och ersatte ett tidigare kapitel 42 om avgifter och uppbörd. Det var dock inte fråga om sakliga ändringar av clearingbestämmelserna utan bara en omredigering.

I 42 kap. 7 § finns grundläggande bestämmelser om avgifter för kyrkliga handlingar. Där sägs att någon avgift för dop inte får tas ut från enskilda personer. Inte heller får någon avgift tas ut för konfirmation när konfirmanden tillhör Svenska kyrkan, för vigsel när någon av makarna tillhör Svenska kyrkan eller för en begravningsgudstjänst när den avlidne vid dödsfallet tillhörde Svenska kyrkan. I kapitlets följande paragrafer finns bestämmelser om skyldigheten för hemförsamlingen att betala en ekonomisk ersättning till en församling som anordnar en kyrklig handling. För församlingar i ett pastorat är det pastoratet, i likhet med vad som i övrigt gäller i fråga om det ekonomiska ansvaret, som har att betala ersättningen. När det är fråga om en vigsel och makarna inte tillhör samma församling faller kostnadsansvaret på den äldre makens hemförsamling. Vid konfirmation kan inte bara en församling utan även ett stift vara mottagare av den ekonomiska ersättningen. Vidare anges att om en präst anlitas från en annan församling än den där den kyrkliga handlingen har skett har den församlingen rätt till ersättning. Vilken ersättning som ska utgå och andra närmare bestämmelser om clearingen har kyrkomötet gett kyrkostyrelsen rätt att besluta om. Kyrkostyrelsen har också årligen fattat beslut om clearingbelopp för dop-, vigsel- och begravningsgudstjänster samt konfirmationsersättning.

Utöver bestämmelserna i 42 kap. om ersättning för kyrkliga handlingar finns också i 17 kap. med övergripande bestämmelser om gudstjänstlivet i 16 a § föreskrivet att en präst inte får utföra av en kyrklig handling får uppbära arvode eller ekonomisk ersättning från någon annan än en församling i Svenska kyrkan. Den bestämmelsen har tillkommit inom ramen för arbetet med bestämmelserna om clearing och har även, som tidigare framgått, varit föremål för fortsatta diskussioner i det sammanhanget. Det är dock inte en bestämmelse som direkt avser clearingsystemet.

7.2.2 CLEARINGENS OMFATTNING

I *tabell 17* redovisas hur många kyrkliga handlingar som har ägt rum de fem senaste åren. Vidare redovisas hur stor andel av de kyrkliga handlingarna som är clearinggrundande, det vill säga äger rum i annan församling än hemförsamlingen. Detta redovisas även procentuellt. Det kan konstateras att andelen clearinggrundande händelser var relativt konstant under den redovisade tidsperioden.

Tabell 17. Omfattningen av clearing av kostnader för kyrkliga handlingar 2010–2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
Dop totalt	62 397	59 176	57 289	54 834	53 850
Clearinghändelse antal	15 380	15 364	14 943	14 420	13 957
Clearinggrundande procent	25 %	26 %	26 %	26 %	26 %
Konfirmation totalt	36 093	32 792	31 356	29 659	28 641
Clearinghändelse antal	5 748	5 626	5 577	5 797	5 187
Clearinggrundande procent	16 %	17 %	18 %	20 %	18 %
Vigsel totalt	20 759	18 906	19 570	17 458	17 503
Clearinghändelse antal	9 329	8 736	8 945	7 997	7 982
Clearinggrundande procent	45 %	46 %	46 %	46 %	46 %
Begravningsgudstjänst totalt	73 880	72 676	72 046	70 145	68 506
Clearinghändelse antal	13 396	14 358	14 560	14 229	13 738
Clearinggrundande procent	18 %	20 %	20 %	20 %	20 %

I betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* beräknades att kostnaden för hantering av clearing kunde ligga på 7 miljoner kronor per år. Beräkningen gjordes utifrån en hantering med papperskopior. Nu hanteras de flesta fakturorna elektroniskt via kollekt- och betalssystemet (KOB). Detta innebär en förenkling och får förutsättas ha medfört en viss minskning av kostnaderna för hanteringen. Det finns dock inte något underlag för att bedöma vad detta kan betyda i antal kronor. Antalet församlingar eller pastorat som inte har använt KOB för fakturering av clearingkostnader är 81. Det innebär att närmare 90 procent har använt KOB för clearingfakturer.

7.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Inga ändringar görs i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning av kostnader för kyrkliga handlingar.

Det bör bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betal-systemet för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Beslut om detta får fattas av kyrkostyrelsen.

Vår primära uppgift i fråga om clearingsystemet är att överväga dess effektivitet och möjliga inkorporering i utjämningsystemet. Om det bedöms att clearingerna ska tas in i utjämningsystemet ska former för detta föreslås.

Det kan först konstateras att det i diskussionerna om clearingsystemet har tagits upp flera frågor som har kopplingar till clearingerna men som egentligen inte gäller clearingsystemet i sig. Dit hör inte minst frågan om möjligheterna för enskilda att kunna välja den präst de själva önskar (och som är villig att tjänstgöra) för en kyrklig handling. Efter att bestämmelser infördes om att en präst inte får ta betalt från enskilda för tjänstgöring vid en kyrklig handling har det diskuterats om detta har inskränkt möjligheterna att välja präst. Diskussionerna om detta och om i vilken utsträckning församlingar och pastorat är alltför restriktiva i att förordna präster att utföra en viss kyrklig handling kan inte anses höra till utredningens uppdrag. Det torde inte vara möjligt att utforma clearingsystemet så att det hanterar denna fråga.

Frågan om systemets effektivitet behöver ses i relation till frågorna om det finns alternativa möjligheter som är effektivare. En möjlighet som har diskuterats är att helt avskaffa clearingerna med motivet att det rör sig om relativt begränsade kostnader och intäkter. Det har i mars 2015 lagts fram en statlig utredning *Begravningsclearing* (SOU 2015:26) med förslag att den i begravningslagen reglerade clearingerna av kostnaderna för vissa tjänster inom begravningsverksamheten ska upphöra. Detta förslag har dock en utgångspunkt som inte gäller kyrkliga handlingar, nämligen att begravningsavgiften från och med år 2016 ska vara gemensam i hela landet.

I betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* gjordes en beräkning som slutade på att clearingerna totalt omsatte 85 miljoner kronor. Det bedömdes vara en låg beräkning och byggde på att ersättningsbeloppet vid varje clearinghändelse var 2 000 kronor. En motsvarande beräkning skulle nu leda till att det är fråga om omkring 90 miljoner kronor. Räknar man istället med att clearingerna omfattar hela de fastställda beloppen – dock inte maximala sju lägerdygn vid konfirmation och med utbärning vid ett begränsat antal begravningsgudstjänster – hamnar man på en omsättning på 150 miljoner kronor. Vad som är det korrekta beloppet går knappast att säga utan att gå igenom ett större antal fakturor. Det rör sig dock någonstans i intervallet 90–150 miljoner kronor. För många församlingar och pastorat torde det

vara fråga om kostnader och intäkter som inte har någon större ekonomisk betydelse. För ett antal församlingar och pastorat ser det dock annorlunda ut. Det torde i första hand gälla mindre församlingar och pastorat med många kyrkliga handlingar. En tanke har varit att dessa skulle kunna kompenseras via riktade bidrag. Om en förändring av detta slag skulle innebära en stor förenkling står inte alldeles klart. Det är till exempel inte alls säkert att det finns en bred acceptans för att utan ekonomisk kompensation svara för ett visst antal kyrkliga handlingar för icke-församlingsbor. Det finns en uppenbar risk att ett avskaffande av clearingsystemet skulle leda till ytterligare diskussioner i fråga om möjligheterna att välja präst för tjänstgöring vid en kyrklig handling.

En långtgående förenkling skulle vara att så att säga automatisera clearingsystemet. Det skulle innebära att när en kyrklig handling äger rum i en annan församling, vilket framgår av kyrkobokföringen, dras utan faktura en avgift från hemförsamlingen och ett bidrag tillförs församlingen som svarar för handlingen. Avräkningen skulle göras inom ramen för hanteringen av kyrkoavgiften. Flera invändningar kan resas mot en sådan förenklad ordning. Församlingen skulle debiteras en kostnad utan att själv kunna ta ställning till denna. Även i de fall när clearing inte är aktuell, till exempel om en farfar döper sitt barnbarn, skulle kostnader och intäkter ändå uppstå automatiskt. Det krävs schabloniserade belopp som inte tar hänsyn till de delkomponenter som nu finns i clearingbeloppen och som inte alltid används fullt ut.

Även i övrigt torde förenklingar, till exempel någon form av inkorporeering i utjämningsystemet, behöva bygga på helt schabloniserade belopp. I betydande utsträckning har diskussionerna om clearingsystemet och de frågor som tagits upp handlat om att det inte är riktigt rättvist i förhållande till vad som verkligen gäller i ett enskilt fall. En starkare schablonisering står i direkt motsättning till det som ofta leder till diskussioner om systemets utformning.

Det torde stå klart att det blir billigare och enklare att hantera clearingerna via det datoriserade kollekt- och betalsystemet (KOB) än med hjälp av pappersfakturor. Det gäller inte bara för den som fakturerar, som kan sägas själv få ta sitt ansvar för merkostnaden, utan även för den som har att betala. En förenkling av systemet skulle vara att alla ska använda KOB för hantering av clearingerna.

Vår samlade bedömning är att det inte finns förutsättningar att inkludera clearingsystemet i det ekonomiska utjämningsystemet på ett bra sätt som skulle kunna vinna allmän acceptans. Det kräver schabloniseringar som utifrån hittills vunna erfarenheter sannolikt kommer att leda till nya diskussioner om orättvisor i många enskilda fall. I detta, som i många andra sammanhang, går det inte att konstruera ett perfekt system. En komplicerande faktor är att andra frågor, såsom tillgång till kyrkliga handlingar och möjlig-

het att välja präst, diskuteras som en del av clearingsystemet. Vårt uppdrag är begränsat till det direkta clearingsystemet. Vi har inte funnit någon bra alternativ uppbyggnad av detta system och lägger därför inte fram något förslag till ändring av kyrkoordningens bestämmelser om clearing.

Däremot bör det enligt vår mening bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betalssystemet för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Bestämmelser om detta hör dock inte hemma i kyrkoordningen utan bör regleras genom beslut av kyrkostyrelsen. I 42 kap. 12 § i kyrkoordningen sägs att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om den ersättning som utgår enligt 8–11 §§ i samma kapitel. Detta bemyndigande för kyrkostyrelsen infördes genom beslut av 2012 års kyrkomöte. I kyrkoordningskommentaren till 12 § framhölls att erfarenheterna talar för att det uppstår ett antal frågor på en detaljerad nivå och att det kan behövas ytterligare bestämmelser utöver dem som lämpligen bör ges i kyrkoordningen (CsSkr 2012:5 sid. 155). Mot denna bakgrund kan kyrkostyrelsen utfärda bestämmelser om användande av kollekt- och betalssystemet.

8 Kyrkoavgiftsintäkter vid gränspendling

8.1. Uppdraget

2013 års kyrkomöte beslutade uppdra till kyrkostyrelsen ”att utfärda tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om Svenska kyrkans fastigheter och utjämningsystem, innebärande att man inom utredningens ram också ska utreda möjligheten till ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av kyrkoavgifter”.

Kyrkomötets beslut fattades med anledning av motion 2013:96 *Kompensation för utebliven kyrkoavgift för nordiska gränsbygdspastorat*. I motionen sägs att dess syfte var att inom Svenska kyrkan kunna skapa ett liknande kompensationsystem beträffande kyrkoavgiften och begravningsavgiften som det mellan staten och kommunerna beträffande skatteintäkter när personer bosatta i Sverige arbetar i ett annat nordiskt land och betalar sin skatt där. Yrkandet i motionen blev i huvudsak kyrkomötets beslut. En viktig skillnad var att även begravningsavgiften fanns med i motionen.

I det betänkande, EE 2013:6 *Kompensation för utebliven kyrkoavgift för nordiska gränsbygdspastorat*, som låg till grund för kyrkomötets beslut delade Ekonomi- och egendomsutskottet motionärens uppfattning att det är angeläget att frågan om ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av intäkter från kyrkoavgiften utreds. Utskottet konstaterade att det har fattats beslut om en gemensam begravningsavgift och att därmed frågan om en ekonomisk kompensation avseende den avgiften saknar aktualitet. Utskottet menade emellertid i det av kyrkomötet bifallna betänkandet att man inom utjämningsutredningens ram behöver pröva möjligheten till ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av kyrkoavgifter.

8.2 Arbetspendling över nationsgränserna i Norden

8.2.1 OMFATTNING

Det finns inte tillgång till helt aktuella uppgifter om omfattningen av gränsöverskridande arbetspendling. Det synes också oklart i vilken utsträckning det kommer att publiceras statistik på detta område framöver. Det har publicerats statistik i *Nordisk pendlingskarta* som kom ut senast 2012 och avser förhållandena år 2009. Statistiska centralbyrån har också publicerat vissa uppgifter om gränspendlingen 2011.

Det har skett en betydande ökning av gränspendlingen mellan de nordiska länderna under 2000-talet. Det fanns sammantaget 25 400 gränspendlare i Norden 2001. Av dessa var 19 700 bosatta i Sverige och merparten

arbetspendlade till Norge. Mellan 2001 och 2009 ökade antalet i Norden med mer än 100 procent. Den kraftiga expansionen av svensk gränspendling till Danmark och Norge saktade in under 2009. Ökningen var knappt 3 procent, att jämföras med åren 2006–2008 då den var nära 20 procent, eller cirka 7 000 personer per år. Pendlingen är starkt beroende av ländernas arbetsmarknad och av goda kommunikationer. År 2011 var det 44 000 personer som arbetspendlade från Sverige till Danmark och Norge, främst Norge. Av dessa var omkring 40 procent unga i åldern 16–29 år.

Det finns för de första åren av 2000-talet statistik kommunvis över gränspendlare från Sverige. Ser man på statistiken åren 2005–2009 framgår det att det fanns personer från alla kommuner i Sverige som arbetspendlade till något annat nordiskt land. Andelen pendlare varierade mycket mellan olika kommuner. 2009 utmärkte sig Bjurholm genom att inte ha en enda pendlare till Danmark eller Norge.

I tabell 18 finns en sammanställning av antalet gränspendlare till Danmark och Norge åren 2005, 2007 och 2009 i kommuner där minst 2 procent av befolkningen var gränspendlare. Där finns också uppgifter om det totala antalet pendlare. I statistiken saknas uppgifter om gränspendling till Finland. Det fanns sådana uppgifter de första åren som *Nordisk pendlingskarta* publicerades. År 2005 pendlade cirka 2 000 personer bosatta i Sverige till arbete i Finland.

Tabell 18. Arbetspendlare till Danmark och Norge 2005, 2007 och 2009.

Kommun	Danmark		Norge			Total jobb- pendling 2009	Folkmängd 2009	Arbetspendl i procent av folkmängd 2009
	2007	2009	2005	2007	2009			
Årjäng	0	0	561	699	832	832	9 915	8,39%
Eda	0	0	488	564	677	677	8 577	7,89%
Strömstad	3	4	525	705	790	794	11 690	6,79%
Malmö	10 874	11 219	231	349	531	11 750	293 909	4,00%
Dals-Ed	0	3	105	138	184	187	4 729	3,95%
Torsby	3	3	355	435	478	481	12 508	3,85%
Sunne	0	0	164	241	312	312	13 345	2,34%
Vellinge	597	683	16	33	50	733	33 162	2,21%
Bengtstorsfors	0	3	91	183	212	215	9 841	2,18%
Tanum	0	0	170	207	265	265	12 253	2,16%
Arvika	0	0	270	377	529	529	26 100	2,03%
Totalt antal	19 618	20 178	13 239	20 370	28 142	48 320		0,52%

8.2.2 VISSA SKATTEFRÅGOR

Det finns ett gemensamt nordiskt skatteavtal som syftar till att undvika dubbelbeskattnings och till att fördela beskattningsrätten mellan länderna. Grundregeln är att beskattningen ska ske i det land där arbetet utförs.

Mellan Sverige, Norge och Finland finns det så kallade gränsgångaravtalet som ett tillägg till nordiska huvudavtalet. Detta tilläggsavtal ger beskattningsrätten till bostadskommunen. I Sverige finns 24 kommuner med detta slags gränsgångarstatus med Norge och Finland. Bestämmelserna gäller bara kommuner som gränsar mot det andra landet samtidigt som kommunen i arbetslandet också gränsar mot samma landgräns. Ett av villkoren för att bestämmelserna ska vara tillämpliga är att arbetstagaren normalt vistas i sin fasta bostad minst två dagar per vecka med en övernattnings. Ibland talas om "äkta gränsgångare" för att klargöra att det är de som omfattas av gränsgångaravtalet som avses.

Det finns ett särskilt avtal mellan Danmark och Sverige. Det slöts när gränsgångaravtalet mellan dessa båda länder upphörde 1997. Enligt det svensk-danska avtalet ska det göras en fördelning av skatteinkomsten som i princip kompenserar merkostnader med ett belopp som motsvarar kommunalskatten. I verkligheten är det långt ifrån detta som uppnås. Årligen, med en eftersläpning på tre år i förhållande till inkomståret, betalas dock ett kompensationsbelopp.

8.2.3 NORDISK GRÄNSPENDLING I DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET

Vid den senaste större översynen av det kommunala utjämningsystemet (SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar*) behandlades frågor kopplade till den inomnordiska gränspendlingen. I direktiven angavs att utredningen – Utjämningskommittén.08 – skulle "analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämnings-systemet". På uppdrag från Utjämningskommittén.08 fick Statskontoret i uppdrag att beskriva och analysera effekterna på utjämnings-systemet av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land. Uppdraget avsåg konsekvenserna av gränspendlingen mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge.

Resultatet av Statskontorets arbete lades fram i promemorian *Gränspendlingens effekter på det kommunala utjämnings-systemet*. I promemorian redovisas bland annat tänkbara justeringar i det kommunala utjämnings-systemet där hänsyn tas till den nordiska gränspendlingen. Det gällde bland annat fördelningen av den kompensation som betalas från Danmark. Det rörde sig år 2009 om en nettokompensation på 283 miljoner kronor som fördelades mellan samtliga landets kommuner bara beroende på folkmängden. Som alternativ skulle man kunna fördela dessa pengar utifrån kom-

munernas andel av pendlarnas inkomster i Danmark. Det skulle inte göra någon skillnad alls eller endast marginellt för de flesta kommuner men ge ett visst ökat tillskott till några Skånekommuner.

Det kommunala utjämningsystemet bygger i fråga om kostnadsutjämnningen på beräkning av kommunernas standardkostnader för olika verksamheter. Statskontoret konstaterade att ett antal faktorer som användes i modellerna för att beräkna vissa kommunala kostnader påverkades av gränspendlingen. Sammanfattningsvis konstaterades att om hänsyn tas till gränspendlingen i kostnadsutjämnningen påverkas modellerna på olika sätt. Kommuner med omfattande gränspendling skulle i vissa fall få ett ökat bidrag och i någon kostnadsmodell ett minskat bidrag. ”Om gränspendlarna inkluderas i kostnadsutjämnningen blir dock den samlade effekten, att bidraget ökar till kommuner och landsting med stor gränspendling.”

Beträffande inkomstutjämnningen skriver Statskontoret följande, vilket till en del har bäring även på den kyrkliga inkomstutjämnningen. (I betänkandets avsnitt 6.2.1 finns en beskrivning av inkomstutjämnningen.)

Den ena påverkan har att göra med om gränspendlarens inkomster beskattas i arbetslandet eller i boendelandet. Vi kan konstatera att enligt nu gällande skatteavtal beskattas huvuddelen av gränspendlarnas inkomster i arbetslandet (framför allt då i Danmark eller Norge). Detta resulterar i att Sverige går miste om tänkbara skatteinkomster. Men att skatteinkomsterna uteblir drabbar endast i begränsad utsträckning pendlarens hemkommun och hemlandsting. Orsaken är att när dessa inkomster beskattas i ett annat land kommer skatteunderlaget och därmed medel-skattekraften i hemkommunen/hemlandstinget att minska i motsvarande mån. Konsekvensen blir att kommunen eller landstinget då antingen får ett bidrag från inkomstutjämnningen som i stort sett svarar mot de uteblivna skatteinkomsterna, alternativt slipper att betala huvuddelen av dessa (tänkta) inkomster i avgift till systemet för inkomstutjämnning. Av detta skäl kan man säga att det snarare är de svenska kommun- och landstingskollektiven som drabbas av att gränspendlaren beskattas i arbetslandet. Det kan tilläggas att inte heller detta är något som är absolut givet. Om de svenska kommunerna och landstingen haft rätten att beskatta gränspendlarnas inkomster och därmed fått ökade skatteintäkter kan det inte uteslutas att den svenska staten som en konsekvens av detta skulle minskat sina bidrag till kommunerna och landstingen med hela eller delar av detta belopp.

Resultatet av den tidigare nämnda statliga utredningen togs upp i regeringens proposition 2013/14:1 *Budgetproposition 2014*. Regeringen lade fram förslag till vissa ändringar i det kommunala utjämningsystemet. I enlighet med vad Utjämningskommittén.08 hade föreslagit tog man vad gäller kostnadsutjämnningen hänsyn till gränspendlingen genom att såvitt möjligt undvika sådana variabler, till exempel skattekraft, som kan tänkas påverka utfallet för kommuner och landsting med en omfattande gränspendling på ett negativt sätt. Det är inte fråga om någon direkt ekonomisk kompensation till pendlingskommunerna men vissa justeringar i det förhållandevis

komplexa kommunala utjämningsystemet. Ifråga om inkomstutjämningsen gjordes inga ändringar kopplade till gränspendlingsen.

8.3 Gränspendlare och det kyrkliga utjämningsystemet

Det synes ha varit en utgångspunkt när frågan behandlades av 2013 års kyrkomöte att alla som är gränspendlare inom Norden betalar skatt bara i arbetslandet och som följd av detta inte heller betalar någon kyrkoavgift. Vidare var en utgångspunkt att det inte sker någon ekonomisk kompensation när församlingsmedlemmar arbetar i ett annat land och inte betalar kyrkoavgift i Sverige. Dessa båda utgångspunkter är inte fullt korrekta.

De som bor i en kommun som gränsar till det andra landet och som arbetar i en kommun som gränsar till Sverige omfattas i regel av det så kallade gränsgångaravtalet. Det innebär att de betalar skatt i Sverige, har en för kommunal inkomstskatt beskattningsbar inkomst och alltså också betalar kyrkoavgift.

I den tidigare nämnda promemorian från Statskontoret konstateras att andelen ”gränsgångare” av gränspendlarna till Norge är relativt liten. Siffrorna där avser förhållandena 2007. Det var då cirka fem procent av det totala antalet gränspendlare som var ”gränsgångare”. Tillgängliga uppgifter tyder på att av dem som bodde i gränskommuner till Norge var närmare 30 procent av gränspendlarna ”gränsgångare”. Det kan noteras att av de elva kommuner som finns med i *tabell 18*, och som alltså har minst två procent gränspendlare till Norge, är sju gränskommuner till Norge. Det gäller Årjäng, Eda, Strömstad, Dals-Ed, Torsby, Tanum och Arvika. Det finns inte och kommer inte heller att finnas uppgifter om antalet ”gränsgångare” som är medlemmar i Svenska kyrkans församlingar i de nämnda kommunerna.

Ovan har beträffande inkomstutjämningsen i det kommunala utjämningsystemet noterats att bortfallet av skatteinkomster från gränspendlare i huvudsak kompenseras genom att medelskattkraften minskas och berörda kommuner får bidrag eller minskade avgifter. Motsvarande gäller beträffande inkomstutjämningsen i det kyrkliga utjämningsystemet. Kompensationen blir dock mindre eftersom avgiften eller bidraget bara är femtio procent av skillnaden mellan församlingens avgiftsunderlag och medelavgiftsunderlaget. Kompensationsgraden blir också mycket olika i förhållande till det verkliga eller beräknade bortfallet av avgifter genom gränspendling. Bortfallet är beroende av vilken avgiftssats som gäller för en enskild församling eller ett enskilt pastorat. Vid beräkningen av inkomstutjämningsen ligger den genomsnittliga avgiftssatsen i hela landet till grund för utjämningsen. Har man en högre avgift än genomsnittet skulle gränspendlarna ha betalt förhållandevis mer kyrkoavgift än utfallet av inkomstutjämningsen och med en lägre avgift blir det tvärtom. Utfallet av inkomstutjämningsen är i sig inte beroende av den lokala kyrkoavgiften.

För att med viss precision kunna beräkna en eventuell ekonomisk kompensation till följd av bortfall av kyrkoavgifter skulle krävas tillgång till uppgifter som nu inte är tillgängliga och inte torde bli det i framtiden heller. Det finns en allmän osäkerhet om det fortsättningsvis kommer att finnas uppgifter om den nordiska gränspendlingen på det sätt som har gällt perioden 2001–2009. Det finns inga uppgifter om hur stor andel av en församlings medlemmar som är gränspendlare. När en församling eller ett pastorat omfattar en hel kommun kan man vid en beräkning utgå från att andelen medlemmar är densamma bland gränspendlarna som för befolkningen i kommunen som helhet. Möjligen skulle detta innebära en viss överskattning av antalet kyrkotillhöriga gränspendlare med hänsyn till sambandet mellan vilka personer som i större utsträckning är gränspendlare och vilka som i mindre utsträckning tillhör Svenska kyrkan.

Förenklat kan man säga att den typiska pendlaren är en man i 20–24-årsåldern som har endast gymnasieutbildning, kommer från Värmland eller Västra Götaland och jobbar på en byggarbetsplats i Osloregionen. Det är betydligt fler män än kvinnor som arbetspendlar till Norge från Sverige (Relationen Sverige Norge och Värmlands roll. En rapport från Region Värmland 2013-05-21).

När en församlings eller ett pastorats område inte överensstämmer med en hel kommun går det inte att säga något om hur stor del av kommunens gränspendlare som kommer från en viss församling eller ett visst pastorat.

Trots alla osäkerheter har ett försök gjorts att beräkna de ekonomiska effekterna av gränspendlingen och i vilken grad det sker en kompensation inom ramen för gällande utjämningsystem. Beräkningar har gjorts för Årjäng som hade den procentuellt största utpendlingen 2009 och där dessutom den kyrkliga indelningen, Nordmarkens pastorat, stämmer överens med kommunindelningen. Vidare har en beräkning gjorts beträffande Malmö kyrkliga samfällighet som har den i absoluta tal klart största utpendlingen. I *tabell 19* har gjorts beräkningar med något olika förutsättningar vilket visar sig i alternativen A och B. Det är relativt mycket information som är komprimerad i tabellen så den torde kräva ett antal kommentarer. Den matematiska exaktheten i tabellens siffror bör inte förleda tanken till att det finns en motsvarande innehållslig exakthet.

Tabell 19. Gränspendling, kyrkoavgift och utjämnung i Nordmarken och Malmö.

Rad nr		Nordmarken	Malmö
1	Gränspendlare 2009	832 (8,4%)	11 750 (4,0%)
2	Medlemmar i Sv K 2012	589 (70,8%)	5 311 (45,2%)
3	Gränsgångare	165	0
4	Ej avgiftsbet. medl.	424	5 311
5A	Gränspendlarnas inkomst	147 341 kr	191 717 kr
6A	Bortfall kyrkoavgift	877 740 kr	7 636 567 kr
7A	Komp. inkomstutjämn.	297 058 kr (34%)	4 481 584 kr (63%)
8A	Bortfall från gränspendl.	-580 682 kr (5 öre)	-2 794 984 kr (1 öre)
5B	Gränspendlarnas inkomst	250 000 kr	275 000 kr
6B	Bortfall kyrkoavgift	1 489 300 kr	10 953 938 kr
7B	Komp. inkomstutjämn.	504 030 (34%)	6 944 796 kr (63%)
8B	Bortfall från gränspendl.	-985 270 kr (9 öre)	-4 009 141 kr (1,4 öre)

I första raden anges antal gränspendlare och den andel de utgör av folkmängden. Senast tillgängliga uppgifter har använts. På andra raden finns en osäker beräkning av hur många av gränspendlarna som är medlemmar i Svenska kyrkan och alltså tillhör någon av församlingarna i Nordmarkens respektive Malmö pastorat. Tillhörighetstalet, som anges inom parentes, för 2012 har använts för att kompensera för en sannolikt mindre andel medlemmar bland pendlarna än inom pastoraten som helhet. På tredje raden anges beräknat antal "gränsgångare", alltså de som pendlar mellan gränskommuner och därmed betalar kyrkoavgift i sin församling. Det är bara i Nordmarkens fall som det finns "äkta gränsgångare" eftersom det inte finns gränsgångaravtal med Danmark. Återstår på rad 4 de som gränspendlar och inte betalar kyrkoavgift trots att de har förvärvsinkomster och tillhör Svenska kyrkan. 5A och 5B "Gränspendlarnas inkomst" avser den inkomst som lagts till grund för att beräkna bortfallet av kyrkoavgift. Här finns stora oklarheter. I A-raderna har en snittinkomst baserad på avgiftsunderlaget 2009 använts. Det är ett möjligt sätt att räkna. På B-raderna finns en mer sannolik inkomst för de personer som är gränspendlare. Det är en bedömning av en möjlig genomsnittsinkomst. Den blir betydligt högre eftersom den första snittinkomsten är beräknad på hela medlemsantalet. Publicerad förvärvsmedelinkomst i Årjäng 2012 för personer 20 år och äldre var 210 354 kr. Den var drygt 23 000 kr högre i Malmö. Det enda riktigt säkra med detta är att det är osäkert.

Det finns ytterligare en faktor som man kan fundera över. Ska man räkna på en verklig inkomst i Norge eller Danmark med avdrag för vissa ökade levnadsomkostnader eller en tänkt inkomst i Sverige? I sistnämnda fallet finns ytterligare en osäkerhetsfaktor. Ser man till den värmländska arbets-

marknaden torde det i ett antal fall vara på det viset att alternativet till gränspendling till Norge inte är ett arbete i Årjäng utan arbetslöshet eller kanske flyttning till någon annan del av landet.

På raderna 6A och 6B ”Bortfall kyrkoavgift” har med givna utgångspunkter beräknats vad de gränspendlare församlingsmedlemmarna skulle ha betalat i kyrkoavgift om de hade betalat sådan på sina inkomster. Räknet per gränspendlare är bortfallet trots de olika inkomstlägena betydligt högre i Nordmarken än i Malmö – i A-fallet 2 070 kronor mot 1 438 kronor och i B-fallet 3 513 kronor mot 2 063 kronor. Detta hör samman med att man i Malmö har en kyrkoavgift på 75 öre medan den i Nordmarken är 140,5 öre. Om man ska betala en kompensation för bortfallen kyrkoavgift blir en fråga om man ska ta hänsyn till kyrkoavgiftens storlek. Detta är inte fallet i inkomstutjämningen eftersom de egna besluten så lite som möjligt ska påverka resultatet av utjämningsystemet.

På raderna 7A och 7B ”Komp. inkomstutjämn.” finns en beräkning av hur det förhållandet att det finns ett antal personer som bidrar till en sänkning av medelavgiftskraften genom att gränspendla och inte betala kyrkoavgift påverkar resultatet av inkomstutjämningen. I A-fallet blir det för Nordmarken ett ökat bidrag med 297 058 kronor och för Malmö en minskad avgift till inkomstutjämningen med 4 481 584 kronor. Det innebär för Nordmarkens del att 34 procent av det beräknade bortfallet av kyrkoavgift kompenseras genom inkomstutjämningen. För Malmö blir det en kompensation på 63 procent. I B-fallen blir det samma procentuella kompensation men beloppen i absoluta tal blir andra.

Slutligen finns i raderna 8A och 8B ”Bortfall från gränspendl.” en beräkning av hur mycket man, åtminstone teoretiskt, kan sägas ”förlora” i kyrkoavgift från gränspendlarna när hänsyn har tagits till kompensationen via inkomstutjämningen. Där anges inom parentes också vad den summa som man inte erhåller från gränspendlarna motsvarar i kyrkoavgiftsuttag i Nordmarken respektive i Malmö.

8.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det bör inte utgå någon generell kompensation för bortfall av kyrkoavgifter vid gränspendling. Eventuellt stöd får beslutas av respektive stift inom ramen för det ekonomiska stöd som kan ges strukturellt betingade kostnader i enskilda fall.

Vårt uppdrag är att utreda möjligheten till ekonomisk kompensation för församlingar och pastorat i gränsbygder till följd av bortfall av kyrkoavgifter. Vi har i det föregående redovisat dels att så kallade ”äkta gränsgångare” betalar kyrkoavgift, dels att det genom inkomstutjämningen i gällande utjäm-

ningssystem utgår viss ekonomisk kompensation för dem som inte betalar kyrkoavgift. I vårt förslag angående den framtida ekonomiska utjämningen finns inkomstutjämningen kvar oförändrad.

Vidare står det klart att det saknas och kommer att saknas uppgifter om hur stor del av dem som är gränspendlare som tillhör Svenska kyrkan. Det saknas enligt vår mening förutsättningar för något slags generellt bidragssystem, utöver det som finns genom inkomstutjämningen. Osäkerheten i det material som kan läggas till grund för beräkningar talar mot införandet av något generellt system. Det som då återstår, om man menar att det finns behov av ett ekonomiskt stöd som går utöver inkomstutjämningen, är bidrag utifrån en behovsbedömning i det enskilda fallet. De särskilda strukturbidrag som fanns när nuvarande utjämningsystem infördes finns visserligen inte längre kvar. När den särskilda bidragsformen strukturbidrag avskaffades var avsikten dock inte att avskaffa ordningen att stiften ger bidrag till församlingar och pastorat kopplat till särskilda strukturellt betingande förhållanden. Eventuell särskild kompensation för bortfallen kyrkoavgift vid gränspendling får hanteras inom ramen för stiftens beslut om bidrag till församlingar och pastorat.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

9.1 Barnkonsekvensanalys

9.1.1 BAKGRUND

Svenska kyrkan har 2012 bestämt att det i beredningar inför ett beslut ska göras en analys av vilka konsekvenser detta beslut får för barn. Beslutet att införa barnkonsekvensanalys gäller från och med den 1 januari 2013. Enligt FN:s barnkonvention har barn rätt till delaktighet och inflytande i alla beslut som rör dem. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Barnets förhållande till och upplevelse av kyrkan och barnets delaktighet i kyrkans verksamhet rymmer många olika dimensioner. Några av dessa beskrivs i *Bilaga 2 Barnperspektiv*. I korthet handlar det om följande dimensioner.

Där barnet bor. Utgångspunkten är att för barn möjliggöra tillgänglighet till kyrkan och deltagande i kyrkans verksamheter, oavsett vilken kommun deras vårdnadshavare bor i.

Närhet. Kyrkobyggnader och kyrkomiljöer som ligger geografiskt nära de miljöer där barnet bor eller följer vårdnadshavarnas ”rörelsemönster”, vilket gör att dessa kyrkobyggnader och kyrkomiljöer är särskilt viktiga för barn (det är dessa kyrkor som barnen lär känna).

Barnets platsbundenhet. Barn utvecklar tidigt relationer till de kyrkobyggnader och kyrkomiljöer som de lärt känna kognitivt och emotionellt.

Barnets rätt till andlig utveckling. Utgångspunkten för utredningen bör vara att alla barn har rätt till andlig utveckling. Här är tillgängligheten till kyrkobyggnader och kyrkomiljöer viktig.

Barnet och Svenska kyrkans kulturarv. När det gäller kyrkobyggnader och kyrkomiljöer som används i syfte att berätta om Svenska kyrkans kulturarv (till exempel besökskyrkor för förskolor och grundskolor) bör varje förändring hanteras med stor varsamhet.

Verksamheter som omfattar barn och miljökrav. Kyrkobyggnader och kyrkomiljöer ska uppfylla gällande miljöbestämmelser för att säkra barnets tillgänglighet till dessa kyrkobyggnader och kyrkomiljöer.

9.1.2 UTREDNINGENS FÖRSLAG OM UTJÄMNINGSSYSTEMET

Utredningen föreslår att andelen barn av befolkningen ska bli en komponent i utjämningsystemet. Detta gynnar särskilt principerna som handlar om *där barnet bor*, *närhet*, *barnets rätt till andlig utveckling* och *barnet och Svenska kyrkans kulturarv*.

Flertalet av de kommuner som har högst andel barn (0–18 år) i befolkningen har samtidigt ett positivt inflyttningsnetto med låg arbetslöshet, hög

skattekraft och stabil tillhörighet till Svenska kyrkan. Andra kommuner som har en hög andel barn (0–18 år) i befolkningen finns i miljonprogramsförorterna till våra storstäder. Dessa kännetecknas ofta av hög arbetslöshet, låg skattekraft och låg tillhörighet till Svenska kyrkan.

Ett av utredningens förslag är att den komponent i utjämningsystemet som ger bidrag till församlingar där kyrkotillhörigheten är låg ska reduceras. Detta kompenseras i viss mån av den särskilda barnfaktorn samt diakonifaktorn. För vissa församlingar med många barn i befolkningen kan det emellertid innebära en minskning av intäkterna från utjämningsystemet. För andra innebär det i stället en ökning.

Kyrkobyggnadskomponenten i utjämningsystemet baseras på antalet medlemmar per kyrka. Ur ett barnperspektiv kan det här finnas en risk att kyrkor i barnets geografiska närhet inte får stöd (*där barnet bor, närhet, barnets rätt till andlig utveckling och barnet och Svenska kyrkans kulturarv*). Det kan finnas kyrkobyggnader som används vid ett fåtal tillfällen per år men som spelar en viktig roll för barnet och för den verksamhet som barnet finns i eller omfattas av, till exempel mindre kapell i anslutning till lägergårdar och liknande, kyrkobyggnader som används för skolavslutningar med mera.

Vissa kyrkobyggnader kan vara viktiga just för att de fungerar som en besökskyrka för barn och elever, och förändringar i dessa kyrkobyggnader bör göras med stor varsamhet. Det kan gälla både för barnet i glesbygd och för barnet i vissa förortsmiljöer i anslutning till våra storstäder (*där barnet bor, närhet, barnets rätt till andlig utveckling och barnet och Svenska kyrkans kulturarv*). Församlingar och pastorat kan här behöva hjälp med att kartlägga hur kyrkobyggnaderna används men också vilken betydelse de har för barnet.

9.1.3 UTREDNINGENS FÖRSLAG OM EFFEKTIVISERAD FASTIGHETSFÖRVALTNING

De förslag som syftar till att effektivisera fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan kan innebära att ekonomiska medel frigörs till församlingens grundläggande uppgift. Ett ytterligare syfte med förslagen är att få till stånd mer ändamålsenliga lokaler inom Svenska kyrkan. Det kan här även handla om att få bra lokaler för barn och unga. Här är det viktigt att församlingen eller pastoratet är noga med sin egen barnkonsekvensanalys i samband med underhåll och nybyggnad av lokaler. Det är också viktigt att stiftens i sin tillsyns- och främjanderoll har nödvändiga kunskaper om de miljökrav som ställs på lokaler som är tänkta att användas för verksamheter som omfattar barn (*verksamheter som omfattar barn och miljökrav*).

Utredningen föreslår ett kyrkobyggnadsbidrag som ska användas till stöd för stiftets församlingar och pastorat för underhåll av kyrkobyggnader. En möjlig konsekvens av detta förslag är att en del av bidraget utgår från den definition av kulturarv som ligger till grund för den kyrkoantikvariska ersätt-

ningen (KAE), där ”bevara” kopplas samman med ”tillgängliggöra” och ”levandegöra”. Detta skulle öppna upp för att även göra informativa och pedagogiska insatser i samband med renovering och underhåll av kyrkobyggnader. Vi vet att 350 000–400 000 barn varje år besöker en kyrkobyggnad och detta är en verksamhet som inte bara bör värnas utan också utvecklas (*barnets rätt till andlig utveckling och barnet och Svenska kyrkans kulturarv*).

9.2 Teologiska och pastorala perspektiv

En viktig teologisk utgångspunkt har varit att kyrkans uppdrag är detsamma i alla tider och att förändring inte är något nytt för kyrkan som genom århundradena framgångsrikt har förmått anpassa sig till nya förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag. De ekonomiska och organisatoriska förändringar som utredningen föreslår förutsätter en teologisk och pastoral utveckling som förmår möta de utmaningar som utredningen identifierat. De resurser som frigörs till den grundläggande uppgiften behöver tas i anspråk för en sådan utveckling, som bevarar genom att förändra.

Utredningens förslag ger Svenska kyrkan möjlighet att fortsätta vara en rikstäckande öppen folkkyrka som riktar sig till alla. Utredningen värnar kyrkobyggnadens centrala pastorala betydelse och bejakar deras allmänskulturella roll. Det allmänskulturella står inte i motsättning till det religiösa, det kristna inte till mötet med människor av annan eller ingen tro.

Den diakonala komponenten svarar mot en insikt om hur nära ord och handling hör samman i vår kyrka som samtidigt på många sätt präglas av förkunnelse och sakramentsförvaltning. Diakonin är betydelsefull både för att kyrkan ska vara ett redskap för Guds vilja i världen och för att fler människor ska kunna nås av evangeliets budskap. Det är en väsentlig del av det allmänna prästadömet och alla döptas uppdrag att ge av sig själv i nästans och den mänskliga gemenskapens tjänst.

I det följande kommenteras utredningens teologiska och pastorala konsekvenser i direkt relation till utredningens kapitel.

9.2.1 EFFEKTIVISERING AV FASTIGHETSFÖRVALTNINGEN (KAPITEL 4)

De förslag som vi lägger i kapitel 4 Effektivisering av fastighetsförvaltningen syftar bland annat till att reducera kostnaderna för drift och underhåll av fastigheter inom Svenska kyrkan. De resurser som härigenom frigörs kan i stället användas för att utföra den grundläggande uppgiften.

Ett ytterligare syfte med förslagen är att ge bättre förutsättningar för att verksamheter av olika slag ska ha tillgång till ändamålsenliga lokaler. Härigenom kan förutsättningarna för att fullgöra den grundläggande uppgiften förbättras.

Ett ökat stöd åt församlingarna beträffande fastighetsförvaltningen avlastar ledarna för församlingar och pastorat från vissa uppgifter vilket ökar möjligheten till koncentration på den grundläggande uppgiften.

9.2.2 KYRKBYGGNADERNA (KAPITEL 5)

I kapitel 5 Kyrkobyggnaderna lägger vi fram förslag om att församlingar eller pastorat ska kunna lämna ifrån sig kyrkor som är övertaliga till trosamfundet Svenska kyrkan. Detta innebär att församlingar med många kyrkor i förhållande till antalet medlemmar och med en pressad ekonomi kan få en ekonomisk avlastning vilket i sin tur innebär att en större andel av tillgängliga resurser kan användas till den grundläggande uppgiften.

Vi föreslår också att det i församlingsinstruktionen ska anges hur kyrkorna brukas. Detta innebär att församlingarna behöver arbeta fram en pastoral strategi för sitt gudstjänstliv. Det behövs kontinuitet och stadga, men även flexibilitet för att möta människors önskemål om kyrkliga handlingar. En konsekvens kan bli att man av pastorala skäl koncentrerar gudstjänstverksamheten till vissa kyrkor och avstår från att upprätthålla ett regelbundet gudstjänstliv i andra. Detta kan innebära att de gudstjänster som firas samlar fler deltagare och kommer att uppfattas som rikare och mer meningsfulla än vad som är fallet när alltför få personer deltar. Det kan emellertid också innebära att kyrkor stängs eller tas ur bruk och att församlingarna behöver ta ställning till hur sådana förändringar kan göras på ett pastoralt klokt sätt.

9.2.3 EKONOMISK UTJÄMNING (KAPITEL 6)

I kapitel 6 lägger vi fram förslag om ekonomisk utjämning. På ett övergripande plan innebär förslagen att Svenska kyrkan kan upprätthålla en verksamhet i hela landet. Människor i olika delar av landet får tillgång till gudstjänst och andra dimensioner i kyrkans grundläggande uppgift och kyrkan får möjlighet att vara rikstäckande. Det är dock oundvikligt att tillgången till kyrklig verksamhet kan vara förenad med långa resor i bygder med gles befolkning.

Församlingar och pastorat som ligger i de områden där det redan bor många människor, och dit det ofta söker sig allt fler, kommer att ha resurser för att upprätthålla gudstjänstliv och andra dimensioner av församlingens grundläggande uppgift och samtidigt kunna rusta sig för att ta emot nya invånare. Svenska kyrkan ska här – liksom på andra håll – kunna vara en samlande och sammanhållande kraft i lokalsamhället.

Svenska kyrkan kommer även fortsättningsvis att kunna vara en folkkyrka även om andelen medlemmar av befolkningen sjunker. Begreppet ”folkkyrka” uttrycker att kyrkan är öppen för alla utan att ställa några särskilda krav och inte i första hand beroende av att en stor andel av befolkningen är medlemmar. Detta både kan och behöver gestaltas på olika sätt i relation till de lokala förutsättningarna. Där det är svårt att samla människor kan nya former prövas för att kyrkan ska vara tillgänglig för många. Där kyrkan tenderar att bli tjänsteorienterad – en institution som människor vänder sig till enbart vid vissa tillfällen, till exempel i kris eller för kyrkliga handlingar – behöver former sökas för att stärka församlingsgemenskapen. De olika innebörderna av ”folkkyrka” kan på ett bra sätt komplettera varandra i det konkreta församlingsarbetet.

Inkomstutjämnning

Inkomstutjämnningen mellan församlingar och pastorat med olika ekonomisk bärkraft hos medlemmarna är ett uttryck för en grundläggande solidaritet och ett uttryck för att Svenska kyrkan är *en*. Inkomstutjämnningen ger förutsättningar för att Svenska kyrkans verksamhet ska kunna bedrivas i alla delar av landet och nå människor i olika sociala sammanhang.

Utjämnning av kostnader för låg andel medlemmar

I församlingar med låg andel medlemmar bland befolkningen finns det ofta stora diakonala behov. Tillsammans med diakonibidraget medverkar denna komponent till att diakonal hjälp kan ges åt behövande oberoende av deras tillhörighet till Svenska kyrkan. Komponenten gör det dessutom möjligt för Svenska kyrkan att ha en samordnande roll i olika krissituationer även i församlingar där andelen medlemmar är låg. Förutsättningar ges också för att ta olika slags ekumeniska initiativ och olika slags initiativ i lokalsamhället.

Kyrkobyggnadskomponenten

Kyrkobyggnadskomponenten ger ett bidrag till församlingar med litet antal medlemmar per kyrkobyggnad. Härigenom ges stöd åt drift och underhåll i dessa kyrkor, som ofta finns på landsbygden. Bidraget har betydelse för att hålla liv i det kyrkliga kulturarvet och har även i detta avseende viktiga pastorala konsekvenser. Kyrkorna är viktiga påminnelser om Guds närvaro i en bygd. Det förhåller sig dessutom så att många människor besöker kyrkor i församlingar där de inte är medlemmar. Det kan gälla kyrkor på den ort som de härstammar från eller där de tillbringar sin fritid. Kyrkorna är vittnesbörd om den kristna tron som talar till människor både inom och utom den egna församlingen. De är också en viktig plats för eftertanke och meditation.

Utjämnning av kostnader för andel barn

Barnen har en särställning i kristen tro. Genom en särskild barnkomponent i utjämnningssystemet ges stöd till verksamhet bland barn, såväl de barn som tillhör församlingen som de som inte gör det.

Diakonibidrag

Diakoni utgör en dimension i församlingens grundläggande uppgift. Genom ett diakonibidrag ges extra stöd för dessa uppgifter i församlingar som kännetecknas av svag ekonomisk bärkraft bland sina invånare.

Glesbygdsbidrag

Glesbygdsbidraget ger förbättrade förutsättningar för att församlingar i glesbygden ska kunna nå människor med församlingens grundläggande uppgift. Även Gotlands landsbygdsförsamlingar får del av detta stöd. Bidraget medverkar till att Svenska kyrkan kan vara rikstäckande.

Bidrag till stift

Stiftsbidraget ger möjligheter för stiftet att stödja församlingarnas pastorala arbete. Beträffande kyrkounderhållsbidraget blir konsekvenserna av samma slag som för kyrkobyggnadskomponenten ovan.

9.3 Ekonomiska konsekvenser och skattefrågor

Förslagen som vi lägger fram i detta betänkande får ekonomiska konsekvenser i större eller mindre utsträckning för i stort sett alla organisatoriska delar av Svenska kyrkan. Förslagen i kapitel 6 om det ekonomiska utjämnings-systemet m.m. är av direkt betydelse för så gott som alla församlingar och pastorat. Därtill berör de alla stift och trossamfundets budget på nationell nivå. Det är dock långt ifrån på det sättet att det får samma ekonomiska effekter för alla. Det finns också förslag i kapitlen om effektivisering av fastighetsförvaltning och om kyrkobyggnaderna som får direkta ekonomiska konsekvenser på ett brett plan.

De direkta ekonomiska konsekvenserna kan i huvudsak redovisas på ett tydligt sätt med siffror som klargör förändringarnas innebörd. Våra förslag siktar också till sådana ändringar och förbättringar av de ekonomiska förutsättningarna som inte omedelbart kan läsas av i siffersammanställningar. Detta gäller inte minst förslagen i kapitel 4 om effektivisering av fastighetsförvaltningen. Samtidigt räknar vi med att det är på det området som det långsiktigt finns förutsättningar för att göra de största besparingarna och nå en förbättrad ekonomisk effektivitet. Sett ur ett lokalt perspektiv kan också förslaget att en kyrkobyggnad ska kunna överlätas till trossamfundet Svenska kyrkan långsiktigt ge bättre ekonomiska förutsättningar.

Denna helhetsbild med direkta och relativt omgående genomförda förändringar i det ekonomiska utjämningsystemet och långsiktiga, mer indirekta förbättringar som först i efterhand kan analyseras och beräknas, menar vi måste finnas med när man ska ta ställning till våra samlade förslag.

I det följande görs en sammanställning av de ekonomiska konsekvenser som också finns redovisade i anslutning till våra olika förslag. Det finns behov av en helhetsbild som kan vara svår att få när man läser de enskilda förslagen var för sig. De ekonomiska konsekvenserna för enskilda församlingar, pastorat och stift framgår av *bilagorna 10 och 11*. Det som redovisas nedan utgår från de ekonomiska konsekvenserna för trossamfundet Svenska kyrkan på nationell nivå. Detta är naturligtvis även av betydelse för övriga delar av Svenska kyrkan genom olika avgifter och bidrag som finns med i budgeten för den nationella nivån.

9.3.1 ÄNDRINGAR I DEN EKONOMISKA UTJÄMNINGEN OCH AV STIFTSBIDRAG

Utjämningsen för församlingar och pastorat

I det generella utjämningsystemet införs två bidragskomponenter som innebär nya kostnader på nationell nivå. Övriga komponenter i utjämningsen innebär omfördelningar som naturligtvis är av betydelse för församlingars och pastorats budgetar men inte sammantaget medför några egentliga kostnader. Ur ett budgetperspektiv bör noteras att vårt förslag innebär ett successivt införande av förändringarna i utjämningsystemet under en fyra-årsperiod. Det är först år 2021 som det nya utjämningsystemet får fullt genomslag.

Diakonibidrag	50 miljoner kronor
Glesbygdsbidrag	45 miljoner kronor
<i>Summa</i>	95 miljoner kronor

Stiftsbidrag

Kostnaderna för stiftsbidraget i gällande utformning och omfattning kan beskrivas på olika sätt, netto eller brutto. I nettokostnaden ingår inte den utdelning från förvaltningen av prästlönetillgångarna som stiftens idag får tillgodoräkna sig direkt (särskild utjämningsavgift). Bruttokostnaden avser hela bidraget inklusive denna utdelning. Eftersom avsikten är att den i fortsättningen ska betalas in av stiftens till trossamfundet som helhet är utgångspunkten här bruttokostnaden.

Kostnad nuvarande stiftsbidrag	460 miljoner kronor
Kostnad nytt stiftsbidrag	
Grundbidrag	156 miljoner kronor
Fördelat per medlem	155 miljoner kronor
Stiftens arbete med fastighetsfrågor	50 miljoner kronor
Summa nytt stiftsbidrag	361 miljoner kronor
Minskad kostnad	-99 miljoner kronor

Hur nuvarande stiftsbidrag är beräknat framgår av *bilaga 11*. Förslaget till ny beräkning av stiftsbidrag finns i betänkandets avsnitt 6.5.1 såvitt gäller grundbidrag och fördelning per medlem. Kostnaderna för stiftens arbete med fastighetsfrågor avser bidrag till stiftens för deras utökade arbete med främjande och tillsyn beträffande fastighetsförvaltningen i församlingar och pastorat, se betänkandets avsnitt 4.4. Den minskade kostnaden för det samlade stiftsbidraget motsvarar i stort sett det så kallade ytabidraget som finns med i nuvarande beräkning av stiftsbidrag.

Engångskostnad för fastighetsregister

I avsnitt 4.4 i kapitlet om effektiviserad fastighetsförvaltning föreslås att särskilda medel ska avsättas för att stiftens ska bistå församlingar och pastorat i arbetet med att ta fram de uppgifter som behövs för att ett fastighetsregister ska komma till stånd inom angiven tidsram. Det är fråga om en engångskostnad på 20 miljoner kronor. Vi tar inte i det följande upp denna engångskostnad som vi räknar med rymas inom den nationella nivåns budget. Arbetet med fastighetsregistret kommer att kräva viss tid varför engångskostnaden för fastighetsregister bör kunna fördelas på två år.

Kyrkounderhållsbidrag

Hur en ny kostnad för kyrkounderhållsbidraget ska beräknas är en fråga som inte har något självklart svar. I den hittills använda metoden för att beräkna det totala stiftsbidraget finns 50 miljoner kronor som har sin bakgrund i tidigare kyrkobyggnadsbidrag. I huvudsak torde stiftens använda motsvarande summa för bidrag till församlingar och pastorat. I princip har detta dock bara varit fråga om en beräkningsmetod hos kyrkostyrelsen av ett bidrag som stiftens fritt förfogar över. Här tas hela det nya och ändamålsbestämda kyrkounderhållsbidraget upp som en ny kostnad. I detta fall finns ingen övergångsbestämmelse. Det innebär att hela beloppet enligt vårt förslag betalas ut från år 2018.

Kyrkounderhållsbidrag	100 miljoner kronor
-----------------------	---------------------

Samlad översikt av kostnader och finansiering

De tillkommande kostnader som vi har redovisat ovan är följande:

Diakonibidrag	50 miljoner kronor
Glesbygdsbidrag	45 miljoner kronor
Kyrkounderhållsbidrag	100 miljoner kronor
<i>Summa</i>	195 miljoner kronor

Frigjorda medel från det som hittills har gällt och som bidrar till finansiering av tillkommande kostnader är följande:

Minskade kostnader för stiftsbidrag	-99 miljoner kronor
Därmed finns följande kvar att finansiera:	
Återstående finansieringsbehov	96 miljoner kronor

Som framgår av betänkandets avsnitt 6.6 föreslår vi att förändringarna i utjämningsystemet och av stiftsbidragen ska ske successivt under en fyra-årig införandeperiod. Det ytabidrag (97 miljoner kronor) som finns med i nuvarande beräkning av stiftsbidrag och som ska avvecklas motsvarar i storlek i stort sett de tillkommande glesbygds- och diakonibidragen (sam-

mantaget 95 miljoner kronor). Det medför att avvecklingen av ytabidraget med en fjärdedel per år 2018–2021 kan sägas matcha uppräknings- och diakonibidragen med motsvarande andel per år. Det återstående finansieringsbehovet på 96 miljoner kronor motsvarar i stort sett det nya kyrkunderhållsbidraget på 100 miljoner kronor och påverkas inte av att det i övrigt sker en successiv förändring under en införandeperiod.

Ett ytterligare finansieringsbehov som ska hanteras i budgeten för den nationella nivån tillkommer i den utsträckning som församlingar och pastorat utnyttjar möjligheten att överlåta kyrkobyggnader till trossamfundet Svenska kyrkan. Vi har behandlat de ekonomiska konsekvenserna av det förslaget i betänkandets avsnitt 5.3.4. Vi föreslår där att det ska kunna tas ut en kyrkunderhållsavgift från församlingar och pastorat på högst två och ett halvt öre per etthundra kronor av församlingens eller pastoratets avgiftsunderlag. Vi anger också där att det inte bör tas ut en större kyrkunderhållsavgift än som krävs dels för drift och underhåll av kyrkobyggnader som överlåts till trossamfundet, dels till kyrkunderhållsbidraget. Vad gäller kostnaderna för drift och underhåll av överlåtna kyrkobyggnader går det inte att göra några egentliga prognoser vare sig om när kostnader kan uppkomma eller hur stora de kan bli. Det bör dock inte råda någon tvekan om att det inte omedelbart kan bli fråga om några stora belopp. Det blir fråga om en process över en längre tid om en kyrkobyggnad ska överlåtas. Det är inte troligt att det är en förstahandslösning för församlingar och pastorat.

Vi räknar inte heller med att det för närvarande behöver tas ut någon kyrkunderhållsavgift för att finansiera kyrkunderhållsbidraget, alltså motsvarande det återstående finansieringsbehovet enligt beräkningen ovan.

För finansiering av kostnader av det slag som vi tar upp här finns i huvudsak tre inkomstkällor, nämligen avgiften som församlingar och pastorat betalar till gemensam verksamhet (nu allmän utjämningsavgift), hälften av utdelningen från förvaltningen av prästlönetillgångarna (nu särskild utjämningsavgift) och avkastningen från trossamfundet Svenska kyrkans kapital, alltså det kapital som förvaltas på nationell nivå. Vi räknar med att dessa intäkter för närvarande är tillräckliga för att täcka kostnaden för kyrkunderhållsbidraget (återstående finansieringsbehov). På sikt kan det behövas intäkter från kyrkunderhållsavgiften. Den möjligheten ska dock utnyttjas först när det behövs och bara i den utsträckning som verkligen krävs för att klara kostnader för drift och underhåll av överlåtna kyrkobyggnader och för kyrkunderhållsbidraget.

9.3.2 SKATTEKONSEKVENSER

Som *bilaga 7* finns en av skatteexperten Henrik Bergman, PwC, upprättad promemoria om skattefrågor med koppling till utredningens uppdrag. De skattekonsekvenser som tas upp i det följande bygger på bilagan och den bedömning som är rimlig utifrån nuvarande förhållanden.

Vi vill inledningsvis i detta avsnitt lyfta fram vad som i bilagan sägs om att det är Svenska kyrkans uppfattning ”att tillhandahållanden mellan olika delar av det registrerade trossamfundet överhuvudtaget inte bör beskattas eftersom de sker inom en och samma juridiska person”. Vi ser detta som mycket angeläget, bland annat för att inte försämra de ekonomiska förutsättningarna för att bevara det gemensamma kyrkliga kulturarvet. Följande kommentarer kan nu ur ett skatteperspektiv ges till våra olika förslag.

Först tar vi upp kapitel 4 om effektivisering av fastighetsförvaltningen och avsnitt 5.3.5 om stiftets ansvar för förvaltningen av till trossamfundet Svenska kyrkan överlåtna kyrkobyggnader. Av beskrivningen i *bilaga 7* framgår att rättsläget är oklart när det gäller frågan om huruvida olika slags stöd och tjänster som tillhandahålls mellan olika delar av Svenska kyrkan kan beskattas. Utredningens förslag rörande effektivisering av fastighetsförvaltningen i kapitel 4 innebär att stiftet och trossamfundet på nationell nivå i ökad utsträckning kommer att ge stöd till församlingarna och pastoraten. I avsnitt 5.3.5 lämnar vi förslag om att kyrkobyggnader som överläts till trossamfundet Svenska kyrkan ska förvaltas av stiftet. Dessa förslag innebär sammantaget att olika slags stöd och tjänster inom fastighetsområdet i ökad utsträckning kan komma att tillhandahållas framförallt av stiftet. Det kan enligt vår uppfattning inte uteslutas att Skatteverket kan komma att anse att dessa tjänster utgör näringsverksamhet som ska beskattas. Det gäller särskilt i de fall motsvarande tjänst teoretiskt skulle ha kunnat förvärvats av en leverantör utanför Svenska kyrkan.

De förslag som utredningen lägger fram riskerar således att öka mängden transaktioner inom Svenska kyrkan som Skatteverket anser ska beskattas. Denna beskattning bedöms emellertid inte innebära någon reell merkostnad för Svenska kyrkan eftersom det främsta alternativet ändå skulle vara att församlingar och pastorat förvärvade motsvarande kompetens och tjänster från externa leverantörer. Det rör sig om uppgifter som går utöver vad församlingar och pastorat idag utför med egen personal.

Förslaget om att kyrkobyggnader som överläts till trossamfundet Svenska kyrkan ska förvaltas av stiftet riskerar dock att medföra en reell merkostnad, framförallt för moms, jämfört med dagens situation. Denna negativa skatteeffekt uppkommer om församlingarna, pastoraten eller stiftet med egen personal fortsätter att sköta förvaltningen av kyrkobyggnader som överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan med äganderätt och Skatteverket anser att församlingarna, pastoraten eller stiftet därmed tillhandahåller en skattepliktig tjänst till den nya ägaren. Det blir dock i praktiken inte fråga om moms i mer än ett led om stiftet förvaltar kyrkobyggnaderna på trossamfundets uppdrag och om församlingarna eller pastoraten får ta hand om vissa uppgifter avseende de överlåtna kyrkobyggnaderna.

Följande kan sägas utifrån förslagen i kapitel 5 om kyrkobyggnader i övrigt. Svenska kyrkans församlingar, pastorat och stift beskattas i normal-

fallet inte för sitt innehav av kyrkobyggnader, varken med inkomstskatt eller fastighetsskatt. Kapitalvinst vid försäljning av en kyrkobyggnad är också alltid skattefri hos den som är inskränkt skattskyldig. Skattefriheten för löpande avkastning i form av hyresintäkter förutsätter dock liksom värdet av eget nyttjande när kyrkobyggnaden till mer än 50 procent används i den kyrkliga verksamheten såsom kyrka, församlingshem eller liknande eller på annat sätt används för allmännyttiga ändamål.

Om en kyrkobyggnad till 50 procent eller mer skulle användas eller hyras ut för användning i annan verksamhet kommer därför den löpande avkastningen att bli skattepliktig och församlingen eller pastoratet ska då också beskattas för marknadsvärdet av den egna användningen. Kostnaderna för att förvalta kyrkobyggnaden blir dock avdragsgilla varför de ekonomiska effekterna av beskattningen i de flesta fall torde bli begränsade. Om en kyrkobyggnad inte används till mer än 50 procent i den kyrkliga verksamheten kan den också, beroende på vad den övriga användningen avser, bli föremål för fastighetsskatt. Utredningen förutsätter att detta förhållande kommer att beaktas när församlingar, pastorat och stift ska utvärdera olika användningsalternativ för kyrkobyggnaderna.

Vår bedömning är att förslagen i kapitel 5 i huvudsak inte kommer att ge några skatteeffekter. Möjligheten att överlåta kyrkobyggnader till trossamfundet Svenska kyrkan kommer inte att medföra några skattekonsekvenser avseende själva överlåtelsen då kapitalvinster inte beskattas. Däremot kan stämpelskatt komma att påföras trossamfundet Svenska kyrkan i samband med att lagfart söks. I den utsträckning utredningens förslag innebär att alternativa användningsområden identifieras för kyrkobyggnaderna kan detta dock, som ovan noterats, få skattekonsekvenser.

Förslagen i kapitel 6 om ekonomisk utjämning m.m. påverkar inte beskattningen och någon kommentar om skatteeffekterna behövs egentligen inte. Det kan ändå noteras att kyrkoavgiften och de vinstmedel från förvaltningen av prästlönetillgångarna som betalas ut till Svenska kyrkans församlingar, pastorat och stift inte beskattas hos Svenska kyrkan. Att dessa medel omfördelas mellan församlingar, pastorat, stift och nationell nivå inom ramen för ett ekonomiskt utjämningsystem utlöser inte heller några skattekonsekvenser. Som framgår av *bilaga 7* kan skattekonsekvenser uppkomma om varor och tjänster tillhandahålls till exempel mellan församlingar eller mellan stift och församlingar. Det är dock tillhandahållandet av varan eller tjänsten som kan beskattas och inte finansieringen av tillhandahållandet. Utredningens bedömning är därför att förslagen i kapitel 6 inte ger några skattemässiga effekter.

10 Kyrkoordningskommentarer

3 kap. Kyrkofullmäktige

2 §

I denna paragraf regleras bara hur beslut fattas om församlingens eller pastoratets lokalförsörjningsplan. Den ska fastställas av kyrkofullmäktige som högsta beslutande organ. Grundläggande bestämmelser om att det ska finnas en lokalförsörjningsplan finns i den nya 47 kap. 12 §.

Ordningen i vilken kyrkofullmäktiges olika uppgifter räknas upp motiveras inte av de olika uppgifternas dignitet. Placeringen av beslut om lokalförsörjningsplan som andra punkt i uppräknningen av kyrkofullmäktiges uppgifter hör samman med dess långsiktiga karaktär. Mål och riktlinjer för verksamheten som kommer i den tredje punkten är i regel kopplade till budget på ett och tre år. I relation till detta är fastställande av lokalförsörjningsplan ett mer övergripande beslut.

10 kap. Den nationella nivåns uppdrag

3 §

Genom ändringar i 6 kap. 4 § i kyrkoordningen vilka trädde i kraft den 1 januari 2014 anges där att stiftet ska främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen. Som en konsekvens av detta bör också uttryckligen framgå av kyrkoordningen att kyrkostyrelsen, vid sidan av att stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet också ska stödja stiftens arbete för utveckling av en god förvaltning i församlingar och pastorat. Detta sker redan i stor utsträckning och på olika områden såsom administration och ekonomi- och fastighetsförvaltning. På det sättet kan sägas att ändringen i 3 § inte egentligen medför något nytt utan mer bekräftar och legitimerar det som redan tillämpas. Ändringen i bestämmelserna har som en bakgrund våra förslag om en effektiviserad fastighetsförvaltning. Vilka uppgifter som från tid till annan är mest angelägna är en fråga för stiftsstyrelser och kyrkostyrelsen att gemensamt pröva.

40 kap. Kyrkobyggnader

7 §

I betänkandets avsnitt 5.3.2 motiveras att beslut enligt 7 § inte längre ska gälla att ta en kyrkobyggnad ur bruk utan ska avse att ta ett kyrkorum ur bruk. Någon annan ändring görs inte i denna paragraf.

8 §

Även ändringarna i 8 § behandlas närmare i betänkandets avsnitt 5.3.2. Utöver att bestämmelsen inte längre avser bara kyrkobyggnader utan alla kyrkorum är det fråga om ändringar i beslutsordningen.

Bestämmelserna i *första stycket* innebär att beslut om att ta ett kyrkorum ur bruk fattas i en dialog mellan församlingen eller pastoratet och stiftet. Det finns på det sättet, även om detta inte är direkt reglerat, en koppling till de nya bestämmelserna i 57 kap. 5 § om att det i församlingsinstruktionen ska finnas en redovisning för den huvudsakliga användningen av kyrkorna när det finns flera kyrkor i en församling. När det sägs att det ska ske samråd med stiftsstyrelsen före ett beslut om att ta ett kyrkorum ur bruk är det fråga om ett beslut enligt 7 §. Det får förutsättas att det är fråga om en process över viss tid när ett beslut av detta slag ska fattas. I en sådan process görs naturligtvis vissa preliminära ställningstaganden. Därför talas i bestämmelserna om vad som ska ske när det finns ett förslag om att ta ett kyrkorum ur bruk. I det skedet ska stiftsstyrelsen ge domkapitlet och länsstyrelsen tillfälle att yttra sig. De som ska yttra sig bör ha ett förslag att ta ställning till. Det ska vara ett förslag som läggs fram av församlingen eller pastoratet även om det också har skett ett samråd med stiftsstyrelsen. När det här talas om stiftsstyrelsen finns full frihet för styrelsen att delegera samrådsförfarandet på det sätt man finner lämpligt. Yttranden inhämtas som underlag för församlingens eller pastoratets beslut enligt 7 § och för stiftsstyrelsens beslut om fastställelse enligt 8 § andra stycket. Strävan bör vara att hantera ärendet så att både det lokala beslutet och stiftsstyrelsens beslut snarast har karaktären av att bekräfta ett gemensamt ställningstagande. Vi har i avsnittet 5.3.2 behandlat förslaget att det inte längre ska anges att stiftsstyrelsen ska fastställa ett beslut om det inte finns synnerliga skäl mot detta.

I det nya *tredje stycket* anges vad som gäller om en kyrkobyggnad har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan enligt 10 §. Om en sådan överlåtelse sker ska alltså inte församlingen eller pastoratet besluta att ta kyrkorummet ur bruk.

10 §

Bestämmelserna är nya och behandlas närmare i betänkandets avsnitt 5.3.4.

11 §

Bestämmelserna är nya och har tillkommit som följd av bestämmelserna i 10 §. De behandlas närmare i betänkandets avsnitt 5.3.5.

41 kap. Upplåtelse av kyrka

3 §

I nya 40 kap. 10 § föreslår vi att en kyrkobyggnad ska kunna överlåtas till trossamfundet Svenska kyrkan. Gällande bestämmelser om upplåtelse av kyrka är utformade med utgångspunkt från att de avser sådana kyrkor som ägs av församlingarna. När det kan komma att finnas kyrkor som har överlåtits till trossamfundet behöver det tydliggöras att bestämmelserna i 41 kap. 3 § *andra stycket* avser församlingarnas kyrkor.

När det här talas om församlingskyrka avses alla kyrkor som ägs eller förvaltas av församlingar eller pastorat. Begreppet ”församlingskyrka” infördes i 1992 års kyrkolag med en delvis annan betydelse. Det skulle fastställas vilken eller vilka av församlingens kyrkor som var församlingskyrkor. Dessa kyrkor var församlingen skyldig att ha kvar. Detsamma gällde inte för kyrkor som inte betecknades som församlingskyrkor. När kyrkoordningen infördes valde man att inte använda begreppet församlingskyrka eller att ha några bestämmelser om kyrkor av olika karaktär. När vi inför begreppet församlingskyrka är det alltså fråga om att tydliggöra att det finns särskilda bestämmelser som avser de kyrkor som ägs och förvaltas av församlingar och pastorat och särskilda bestämmelser, nya 10 §, som gäller kyrkor som har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan.

Bestämmelserna om upplåtelse av kyrka kan primärt sägas gälla upplåtelse av invigda kyrkorum. Kriterierna i 3 § första stycket för när en kyrka får upplåtas är skrivna med utgångspunkt just från vad som gäller för bruket av ett kyrkorum. Den oklarhet i begrepps användningen som vi tidigare har berört, se särskilt betänkandets avsnitt 5.1.7, kan sägas finnas också här. Det står dock klart att när det är fråga om upplåtelse av kyrka gäller det i regel inte bara att kunna ha tillgång till det direkta kyrkorummet utan även andra angränsande rum såsom till exempel en sakristia. Därför finns anledning att även fortsättningsvis tala om upplåtelse av kyrka.

Rubriken närmast före 3 a §

En ändring har gjorts av rubriken som avser bestämmelserna i 3 a – 8 §§. Ordet ”kyrka” har ändrats till ”församlingskyrka”. Motiv för och innebörden av ändringen tas upp i kommentaren till 3 §.

10 §

Bestämmelserna om att domkapitlet ska besluta om upplåtelse av en kyrka som har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan behandlas i betänkandets avsnitt 5.3.5.

För en kyrka som har överlåtits till trossamfundet Svenska kyrkan gäller inte bestämmelserna i 2 och 3 §§ om att församlingens präster har tillgång till kyrkan och att en kyrka i regel ska upplåtas för kyrkliga handlingar. En kyrkobyggnad som har överlåtits har inte samma plats i det reguljära gudstjänstlivet även om den fortfarande har ett invigt kyrkorum. Det kan dock finnas särskilda skäl som innebär att kyrkan bör upplåtas. Det kan till exempel vara fråga om begravningsgudstjänst för en person med stark förankring i den församling där kyrkan är belägen. Det blir en uppgift för domkapitlet att bedöma i vilka situationer en kyrka ska upplåtas. Bestämmelserna i 3 § första stycket om när en kyrka får upplåtas gäller även för domkapitlets beslut eftersom dessa bestämmelser inte är begränsade till församlingskyrkor. Det finns inga bestämmelser om överklagande av domkapitlets upplåtelsebeslut.

Av 9 kap. 5 a § följer att domkapitlet kan delegera till ordföranden eller vice ordförande, alltså biskop eller domprost, att besluta om upplåtelse av en kyrka.

42 kap. Kyrkoavgift och ersättning för kyrkliga handlingar

5 §

Det har bara gjorts en konsekvensändring när gällande 44 kap. 13 § föreslås bli nya 44 kap. 11 §.

44 kap. Ekonomisk utjämning, m.m.

I rubriken till nya 44 kap. har lagts till ”m.m.” efter angivandet av kapitlets huvudsakliga innehåll. Det hör samman med det vi tar upp i betänkandets avsnitt 6.3.1.

1 §

Motsvarar gällande 44 kap. 1 § med den ändringen att det inte längre anges att det finns särskilda bestämmelser om samfälligheten Gotlands kyrkor. Den upplysningen behövs inte när det inte längre i 1 § talas om vad som gäller i fråga om andra samfälligheter, vilket var fallet före den 1 januari 2014.

2 §

Motsvarar i huvudsak gällande 44 kap. 2 §. Det har tillförts en definition av begreppet tätortsgrad eftersom detta begrepp används i 10 §.

3 §

Bestämmelserna i *första stycket* motsvarar i huvudsak gällande 44 kap. 3 §. Begreppet ”allmän utjämningsavgift” har dock ersatts av ”avgift för gemensam verksamhet”. Den ändringen behandlar vi i betänkandets avsnitt 6.3.1.

Bestämmelserna om kyrkounderhållsavgiften i *andra* och *tredje styckena* är nya. Förslaget om en kyrkounderhållsavgift behandlas närmare i betänkandets avsnitt 5.3.4.

4 §

Motsvarar gällande 44 kap. 6 §.

5 §

Motsvarar i huvudsak gällande 44 kap. 7 §. I *första stycket* står om medlemmar istället för, som i gällande bestämmelser, om kyrkotillhöriga. Det är ett enklare språkbruk och har sin bakgrund i vad Läronämnden vid 2004 års kyrkomöte anförde i sitt yttrande 2004:4y. Läronämnden menade att såväl ordet ”tillhörig” som ordet ”medlem” kan motiveras bibliskt och teologiskt.

Ords innebörder är emellertid aldrig statiska och valet av ord måste ständigt omprövas. Ordet ”tillhörig”, som ursprungligen ville uttrycka kyrkans öppenhet och låga trösklar, kan numera föra tankarna till ett ägar- och beroendeförhållande. Delaktighet kan kanske därför i dag uttryckas bättre genom användandet av ordet ”medlem”.

I *andra stycket* har gjorts en ändring i sättet att beräkna avgifter och bidrag vid utjämnings av kostnaderna för kyrkobyggnader. Det sker genom ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal vilket beräknas utifrån att denna komponent i utjämningsystemet vid införande av den nya beräkningsmodellen ska omsätta 120 miljoner kronor. Det nya sättet att beräkna avgifter och bidrag behandlas närmare i betänkandets avsnitt 6.4.2 där det finns ett delavsnitt om beräkning av komponenterna inom kostnadsutjämnings.

6 §

Motsvarar gällande 44 kap. 7 a §.

7 §

Motsvarar i huvudsak gällande 44 kap. 8 §. Motsvarande ändringar har gjorts som i 5 § när det står om medlemmar och i fråga om hur avgifter och bidrag beräknas. I övrigt behandlas de ändringar som har gjorts i förhållande till gällande 44 kap. 8 § i betänkandets avsnitt 6.4.2 i delavsnittet om utjämnings av kostnader för andel medlemmar.

I gällande bestämmelser motsvarande *första stycket* talas om de ”folkbokförda invånarna i en församling”. I och med att folkbokföring på församling upphör den 1 januari 2016 behöver detta ändras. I en fråga kyrko-

kansliet remitterad promemoria föreslås att det istället ska talas om ”de folkbokförda invånarna inom en församlings territoriella område”. Avsikten är att 2015 års kyrkomöte ska besluta om ändringar i kyrkoordningen beroende av förändringarna på folkbokföringens område. I avvaktan på kyrkomötets ställningstagande har vi använt formuleringen från den remitterade promemorian.

8 §

Bestämmelserna om utjämning av kostnaderna med anledning av andelen barn är nya och behandlas närmare i betänkandets avsnitt 6.4.1 i delavsnittet om utjämning av kostnader för andel barn. Beträffande konsekvenserna av kommande förändringar avseende folkbokföring på församling se kommentaren till första stycket i 7 §.

9 §

Bestämmelserna om diakonibidrag är nya och behandlas närmare i betänkandets avsnitt 6.4.1. När det sägs att kyrkostyrelsen fastställer bidragets storlek för varje bidragsberättigad församling är innebörden att kyrkostyrelsen också beslutar vilka församlingar som ska få bidrag. Detta ska på samma sätt som för övriga komponenter ske på objektiva grunder utifrån fastställda kriterier för att beräkna de socioekonomiska förhållandena för befolkningen i församlingarna.

10 §

Bestämmelserna om glesbygdsbidrag är nya och behandlas närmare i betänkandets avsnitt 6.4.1.

11 §

Motsvarar gällande 44 kap. 12 §.

12 §

Motsvarar gällande 44 kap. 13 §.

13 §

Motsvarar i huvudsak gällande 44 kap. 14 §.

I gällande bestämmelser sägs att regleringen av avgifter och bidrag kan vara preliminär under januari och februari månad. Det är alltid fråga om preliminära uppgifter i januari och februari, även om det i praktiken är samma avgifter och bidrag som fastställs definitivt i mars månad. Bestämmelserna har anpassats till detta.

14 §

Motsvarar delvis gällande 44 kap. 16 §.

Det som i gällande bestämmelser sägs om stiftsbidrag är att stiftens kan få bidrag för sin verksamhet. Sedan stiftsbidragen infördes 1989 har de alltid utgått till samtliga stift och avsikten har aldrig varit att det när budgeten för nationell nivå fastställs ska göras en bedömning i fråga om huruvida sådana bidrag ska utgå eller inte. Efter beslut av 2003 års kyrkomöte avräknades den särskilda utjämningsavgiften direkt från fastställda stiftsbidrag. I enstaka fall har detta medfört att det på grund av att den särskilda utjämningsavgiften varit större än stiftsbidraget inte har skett någon nettoutbetalning. Möjligen har detta kunnat uppfattas som att inte alla stift alltid får stiftsbidrag. Vi föreslår i 46 kap. 5 § att hälften av nettovinsten från förvaltningen av prästlönetillgångarna ska betalas till den nationella nivån. Därmed uppstår inte en situation där det till synes inte betalas stiftsbidrag. Därför anges i första stycket i 14 § att stiftens ska få bidrag till sin verksamhet. Om någon ändring ska göras på denna punkt blir det en fråga för kyrkomötet att pröva som en ändring i kyrkoordningen. Vidare anges, till skillnad från vad som nu är fallet, att stiftsbidragen även avser stöd till stiftets församlingar. Detta är i sak inget nytt utan bara ett förtydligande av syftet med stiftsbidragen.

I gällande bestämmelser anges också att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om stiftsbidragen. Några sådana bestämmelser har aldrig beslutats. Bestämmelsen om närmare bestämmelser har funnits med sedan kyrkoordningens tillkomst men motiverades inte närmare i kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte. Denna bestämmelse finns inte kvar i nya 44 kap. 14 §.

15 §

Bestämmelserna om kyrkounderhållsbidrag är nya. De behandlas närmare i betänkandets avsnitt 6.5.2.

16 §

Motsvarar gällande 44 kap. 21 §.

46 kap. Prästlönetillgångar och annan ändamålsbestämd egendom

4 §

Bestämmelserna i paragrafens nya andra stycke motsvarar gällande bestämmelser i 44 kap. 4 § andra stycket. De har flyttats från 44 kap. eftersom det inte längre finns några bestämmelser om särskild utjämningsavgift. Det var kopplingen till detta som gjorde att bestämmelser som hör nära samman med det som regleras i 46 kap. fanns i kyrkoordningens utjämningskapitel. Någon innehållslig ändring har inte gjorts.

5 §

Bestämmelserna i paragrafens nya tredje stycke motsvarar delvis gällande bestämmelser i 44 kap. 4 § tredje stycket om särskild utjämningsavgift. En skillnad är att det som hittills kallats särskild utjämningsavgift och stiftens direkt har fått tillgodogöra sig som en del av stiftsbidraget ska betalas in till den gemensamma verksamheten på ett motsvarande sätt som enligt 44 kap. 3 § gäller för sju öre av den lokala kyrkoavgiften. Samma belopp som fördelas till församlingar och pastorat ska betalas in av stiftens.

47 kap. Ekonomisk förvaltning m.m. för församlingar och pastorat

I rubriken till 47 kap. har lagts till ”m.m.” efter förvaltning eftersom det tillkommer en ny 12 § om lokalförsörjningsplaner. Dessa har en påtaglig koppling till den ekonomiska förvaltningen men kan inte sägas utgöra en del av denna förvaltning i egentlig mening.

12 §

Bestämmelserna är nya och behandlas i betänkandets avsnitt 4.4 i delavsnittet strategisk fastighetsplanering.

I 3 kap. 2 § anges att lokalförsörjningsplanerna ska fastställas av kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktiges beslut bör avse vad som skulle kunna kallas strategiska lokalförsörjningsplaner. Därmed avses en övergripande och långsiktig planering av församlingens eller pastoratets lokalförsörjning. Lokalförsörjningsplanen är av betydelse för budget och ekonomisk planering på längre sikt. Den behöver ständigt vara aktuell och därför finns i andra stycket en motsvarande bestämmelse som för församlingsinstruktionen i 57 kap. 6 §. Minst vart fjärde år ska kyrkorådet pröva om det bör ske en bearbetning av lokalförsörjningsplanen. Om planen bearbetas behöver kyrkofullmäktige fatta ett nytt beslut enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 §. Om kyrkorådet finner att gällande lokalförsörjningsplan fortfarande är relevant ska skälen för denna bedömning anmälas till kyrkofullmäktige som då kan ta ställning till kyrkorådets bedömning.

För att lokalförsörjningsplanen ska kunna fylla sin funktion är det av betydelse att den är kopplad till de förvaltningsplaner som vi behandlar i delavsnittet om underhåll av fastigheter i betänkandets avsnitt 4.4.

Vad som ska ingå i en av kyrkofullmäktige fastställd lokalförsörjningsplan får kyrkostyrelsen besluta enligt bestämmelserna tredje stycket.

56 kap. Kyrkobokföring och andra register

2 §

En ny punkt 8 har lagts till i uppräknningen av de ändamål för vilka register ska finnas. Ändringen behandlas närmare i betänkandets avsnitt 4.4.

57 kap. Tillsyn

5 §

Bestämmelserna i det nya *andra stycket* om att användningen av kyrkorna ska redovisas i församlingsinstruktionen när en församling har flera kyrkor behandlas närmare i betänkandets avsnitt 5.3.1.

Införande- och övergångsbestämmelser

I huvudsak bör ändringarna i kyrkoordningen träda i kraft den 1 januari 2018. Detta bygger på att ett beslut kan fattas av 2016 års kyrkomöte. Särskilt vad gäller ändringarna i utjämningsystemet är det inte möjligt att låta dem träda i kraft en dryg månad efter att kyrkomötet i november har fattat ett beslut. Det är fråga om förändringar som påverkar budgetarbete och ekonomisk planering i församlingar och pastorat och som därför behöver vara kända i god tid innan de börjar gälla. På en punkt föreslår vi ikraftträdande redan den 1 januari 2017. Det gäller ändringarna i 56 kap. som en grund för införande av ett gemensamt fastighetsregister. Det innebär inte att ett register kommer att finnas på plats vid den nämnda tidpunkten utan bara att det finns stöd i kyrkoordningen för att så snart som möjligt påbörja arbetet med att inrätta det.

Ändringarna i det ekonomiska utjämningsystemet påverkar i vissa fall de ekonomiska förutsättningarna för församlingar och pastorat på ett sådant sätt att de bör genomföras under en längre period. Detta behandlas i betänkandets avsnitt 6.6. Övergångsbestämmelserna innebär att ändringarna i utjämningsystemet är fullt ut genomförda år 2021.

Litteratur

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1981/82:158 *Kyrkofonden och ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan.*

Prop. 1987/88:31 *Ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, m.m.*

Prop. 1987/88:104 *Kulturmiljövård.*

Prop. 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.*

Prop. 1996/97:35 *Ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan.*

Prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden. Bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund.*

Prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden. Begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*

Skr. 2008/09:220 *Kyrkoantikvariska frågor.*

Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Prop. 2013/14:1 *Budgetproposition 2014.*

Skr. 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen.*

Kyrkomötesprotokoll, m.m.

Kyrkomötets protokoll med bihang 1953.

Kyrkomötets protokoll med bihang 1995.

Ombudsmötets protokoll med bihang 1995.

Kyrkomötets protokoll med bihang 1996.

Kyrkomötets protokoll med bihang 1999.

Kyrkomötets protokoll med bilagor 2000–2004, 2011–2013.

Statens offentliga utredningar (SOU) m.m.

SOU 1967:46 *Kyrklig egendom. Skattefrågor. Prästerskapets privilegier. 1958 års utredning kyrka–stat.*

SOU 1968:11 *Svenska kyrkan och staten. 1958 års utredning kyrka–stat.*

SOU 1972:36 *Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. 1968 års beredning om kyrka och stat.*

SOU 1974:9 *Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttrandena över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka.*

SOU 1978:1 *Stat – kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Betänkande av deltagarna i stat – kyrka överläggningarna.*

SOU 1978:2 *Stat – kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Förslag av de kyrkliga företrädarna i stat – kyrka överläggningarna.*

SOU 1978:3 *Stat – kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Redovisning av arbetsmaterial i stat – kyrka överläggningarna.*

SOU 1983:55 *Församlingen i framtiden. Ett diskussionsbetänkande om svenska kyrkans lokala organisation från 1982 års kyrkokommitté.*

SOU 1984:75 *Församlingarna om framtiden. Sammanställning av remissyttranden över 1982 års kyrkokommittés diskussionsbetänkande (SOU 1938:55) Församlingen i framtiden.*

SOU 1985:1 *Församlingar i samverkan. Rapport från 1982 års kyrkokommitté.*

SOU 1986:17 *Framtid i samverkan 1. 1982 års kyrkokommittés slutförslag till ny lokal och regional organisation i Svenska kyrkan.*

SOU 1992:9 *Ekonomi och rätt i kyrkan. Slutbetänkande av ERK-utredningen.*

SOU 1994:42 *Staten och trossamfunden. Betänkande av kyrkoberedningen.*

SOU 1995:144 *Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan. Betänkande av Kyrkoutjämningsutredningen.*

SOU 1997:43 *Staten och trossamfunden. Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Betänkande av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet.*

SOU 1997:47 *Staten och trossamfunden. Den kyrkliga egendomen. Betänkande av Kammarkollegiet.*

SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar. Översyn av den kommunala utjämningen. Betänkande av Utjämningskommittén. 08.*

SOU 2015:26 *Begravningsclearing. Betänkande av Utredningen om begravningsclearing.*

Ds C 1986:11 *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön. Betänkande avgivet av Kyrkobyggnadsutredningen. Departementsserien Civildepartementet.*

Svenska kyrkans utredningar

1992 *Fädernas kyrkor – till varje pris? Diskussionsbetänkande avgivet av 1990 års kyrkobyggnadsutredning.*

1995:5 *Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet. En undersökning av kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället* av Anders Bäckström och Jonas Bromander.

1996:1 *Fädernaskyrkor och framtidens. Betänkande av 1993 års kyrkobyggnadsutredning.*

1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer. Svenska kyrkans framtida organisation.*

1998:5 *Ekonomi och egendom. Svenska kyrkans framtida organisation.*

2003:1 *Solidaritet kring den rikstäckande verksamheten. Rapport från utvärdering av 1997 års utjämningsystem inom Svenska kyrkan* av Jørgen Straarup.

2009:3 *Ersättning för kyrkliga handlingar. Betänkande av den av Kyrkostyrelsen tillsatta utredningen om clearingsystemet för kyrkliga handlingar inom Svenska kyrkan.*

2011:2 *Närhet och samverkan. Betänkande från den av Kyrkostyrelsen tillsatta Strukturutredningen.*

Övrigt

Charta Oecumenica. Riktlinjer för det växande samarbetet mellan kyrkorna i Europa. Svensk översättning av ett dokument från den europeiska kyrkokonferensen (KEK). Sundbyberg: Sveriges Kristna Råd 2001.

Ett biskopsbrev om klimatet. Uppsala: Svenska kyrkan 2014.

Ett rum öppet för alla. Svenska kyrkans redovisning till regeringen angående de kyrkoantikvariska frågorna inför kontrollstationen 2014. Uppsala: Svenska kyrkan 2013.

Folkkyrka nu? Samtal om utmaningar och möjligheter. Red. Urban Claesson. Uppsala: Svenska kyrkan 2012.

Folkkyrkotanken – innehåll och utmaningar. En översikt över studier under 2000-talet. Red. Jonas Idestrom. Uppsala: Svenska kyrkan 2012.

Gränspendlingens effekter på det kommunala utjämningsystemet. Statskontorets publikationer 2010:105. www.statskontoret.se

Handbok för arbetet med kyrkoantikvarisk ersättning. Uppsala: Svenska kyrkan. www.svenskakyrkan.se/kyrkaochsamhalle/rapporter-kyrkoantikvarisk-ersattning

Kyrkoantikvarisk ersättning 2002–2013 – effekter för vården och bevarandet av det kyrkliga kulturarvet. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2013. www.raa.se

Nordisk pendlingskarta 2012. TemaNord 2013:531. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet. www.diva-portal.se

Rapporter kyrkoantikvarisk ersättning. Länksamling på Svenska kyrkans hemsida. www.svenskakyrkan.se/kyrkaochsamhalle/rapporter-kyrkoantikvarisk-ersattning

Religiös förändring i norra Europa. En studie av Sverige av Anders Bäckström, Ninna Edgardh Beckman och Per Pettersson. Slutrapport från projektet ”Från statskyrka till fri folkkyrka”. Diakonivetenskapliga Institutets skriftserie 2004:8. Uppsala: Diakonivetenskapliga Institutet.

Sann mot sig själv – öppen mot andra. Samtal om religionsteologi i Svenska kyrkan. Utgiven av Svenska kyrkans teologiska kommitté. Uppsala: Svenska kyrkan 2011.

Sockenkyrkorna. Kulturarv och bebyggelsehistoria. Red. Markus Dahlberg och Kristina Franzén. Stockholm: Riksantikvarieämbetet 2008.

Statistisk årsbok 2014. Stockholm: Statistiska centralbyrån. www.scb.se

Vikström, Björn, *Folkkyrka i en postmodern tid: tjänsteproducent i välfärdssambället eller engagerande gemenskap?* Åbo: Åbo Akademi 2008.

Villkor för kyrkoantikvarisk ersättning. Antagen av Kyrkostyrelsen den 24 september 2012. Uppsala: Svenska kyrkan.

Vägledning för tillämpning av Kulturminneslagen. Kyrkliga kulturminnen (KML 4 kap 1–18 §§). Riksantikvarieämbetet 2012. www.raa.se

Översyn av kyrkoantikvarisk ersättning. Förslag till ny fördelningsmodell och process för beredning och beslut om kyrkoantikvarisk ersättning (remissutgåva). Svenska kyrkan, diarienummer KAE 2015/0006.

Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till lagändringar. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2015. www.raa.se

Svenska kyrkan står inför många utmaningar och behöver rusta sig för att möta dessa på bästa sätt och samtidigt bevara sin identitet i en ny tid. Det finns ett gemensamt ansvar för att kyrkan ska kunna arbeta rikstäckande och för att det kulturarv som utgörs av kyrkobyggnaderna ska tas om hand.

De demografiska förändringarna är den enskilda faktor som påverkar Svenska kyrkans förutsättningar allra mest. Befolkningen koncentreras alltmer till storstadsregionerna och andra tillväxtcentra. Utanför tillväxtregionerna ligger utmaningen framför allt i en minskande och åldrande befolkning men med ett stort antal kyrkor och andra fastigheter. Till följd av ett minskande medlemstal kommer intäkterna från kyrkoavgiften att minska väsentligt fram till 2030.

Kyrkobyggnaden där den gudstjänstfirande församlingen samlas är en påminnelse om Guds närvaro i världen. En effektiv och hållbar förvaltning av kyrkor och andra fastigheter är en förutsättning för att församlingarna ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift.

Betänkandet *Gemensamt ansvar. En utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* är resultatet av en utredning som tillsattes av kyrkostyrelsen 2013. I betänkandet lägger utredningen fram förslag som syftar till att effektivisera förvaltningen av kyrkor och andra fastigheter samt att säkerställa ett långsiktigt hållbart och brett accepterat utjämningsystem.

KYRKOKANSLIET

POSTADRESS: 751 70 Uppsala BESÖKSADRESS: Syslomanngatan 4
TELEFON: 018-16 95 00 FAX: 018- 16 96 40 www.svenskakyrkan.se