

Saksbehandlar: Eva Moberg, Nærings- og kulturavdelinga  
 Sak nr.: 18/2507-2

## **Høyring - ny forskrift om mynde mv. etter kulturminnelova og overføring av andre oppgaver**

**Fylkesrådmannen rår hovudutval for næring og kultur til å gje slik tilråding:  
 Hovudutvalet rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:**

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune støttar i det vesentlege Klima- og miljødepartementet sitt forslag til overføring av mynde og oppgåver på kulturminneområdet frå Riksantikvaren til fylkeskommunane frå 01.01.20.
2. Fylkeskommunen føreset at overføring av oppgåver skal følgjast av tilsvarande overføring av økonomiske ressursar, og at dette vert synleggjort i kommuneproposisjonen som kjem i mai 2019. Dette må følgjast vidare opp i fylkeskommunen sin økonomiske budsjettering og planlegging.
3. Det vil vere behov for å bygge opp kompetanse og bemanning i fylkeskommunen/ Vestland fylkeskommune for å ivareta dei nye oppgåvene.

### **Vedlegg:**

1. Forslag til ny «Forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven» og overføring av andre oppgaver i forbindelse med regionreformen.
2. Forskrift om myndighet m.v eller kulturminneloven.

## **SAKSFRAMSTILLING**

### **1. Samandrag**

Klima- og miljødepartementet har sendt utkast til forskrift om mynde mv. etter kulturminnelova og overføring av nye oppgaver på høyring. Det er eit mål at overføringa skal tydeleggjere og styrke fylkeskommunen sin rolle som samfunnsutviklar og at det skal ryddast og forenklast i ansvars- og rolledelinga. Riksantikvaren vil med denne ansvarsdelinga i større grad kunne reindyrke sin rolle som direktorat og klageinstans.

Det er føreslege at fylkeskommunane skal overta førstelineansvaret for ei rekke oppgaver:

- forvaltninga av verna fartøy
- forvaltninga av dei fleste forskriftsfreda bygningar i statleg eige
- forvaltninga av dei tekniske og industrielle kulturminna
- utvida mynde for automatisk freda kulturminne.

I høyringa føreslår departementet å overføre fleire tilskotsordningar frå Riksantikvaren til fylkeskommunane. Dette gjeld midlar til fartøyvern, bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminne og midlar til brannsikring av tette trehusmiljø.

Ein føresetnad for overføring av nye oppgaver er oppbygging av tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet i dei nye regionane.

Det har så langt vore skissert at ei samla avklaring om endringane i fylkeskommunane sine inntektsrammer som følge av regionreforma, kjem i kommuneproposisjonen våren 2019. For å vere operative pr. 01.01.20 må fylkeskommunane difor bu seg på tilhøyrande kapasitets- og kompetanseoppbygging.

For Sogn og Fjordane fylkeskommune er det førebels vurdert at dei nye oppgåvene på kulturminneområdet vil krevje fire nye årsverk. Fylkesrådmannen meiner difor at det må ligge føre tydelege signal om dei økonomiske føresetnadane for oppgaveoverføringa så snart som mogleg for at fylkeskommunen skal kunne gjennomføre naudsynt rekruttering og kompetanseoppbygging. Fylkesrådmannen vil ta med seg dette i arbeidet med budsjett 2019, og vidare opprettinga av Vestland fylkeskommune.

Det har vore dialog med Hordaland fylkeskommune om kva behov for kompetanse- og kapasitetsoppbygging som må til for at Vestland fylkeskommune skal kunne ivareta dei nye oppgåvene frå 2020. Vurderingane vi har gjort, og som vi er samde om, ligg til grunn i saka.

## **2. Bakgrunn for saka**

Klima- og miljødepartementet har sendt utkast til forskrift om mynde mv. etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver på høyring.

Oppgaveoverføringa har vore førebudd over lengre tid og Stortinget har slutta seg til at oppgåver og funksjonar på kulturminneområdet vert overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunane frå 01.01.20. Overføring av oppgåver er omhandla i Meld.St.22 (2015-16) *Nye folkevalgte regionar - rolle struktur og oppgaver* og Prop.84 S(2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Også Ekspertutvalet har omtalt dette feltet i sin rapport, og forslaget som ligg på bordet er i tråd med dei forslag utvalet har fremma.

Det er eit mål at overføring av oppgåver til regionalt nivå skal bidra til forenkling, og at overføringa skal tydeleggjere og styrke fylkeskommunen si rolle som samfunnsutviklar.

Ein føresetnad for overføring av nye oppgåver er oppbygging av tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet i regionane. Generalistprinsippet vert lagt til grunn. Dette betyr at alle fylkeskommunane skal få overført dei same oppgåvene, uavhengig av storleik.

Høyringa som no vert gjennomført er ei separat høyring på kulturminnefeltet, uavhengig av Ekspertutvalet sin rapport - framlagt 01.02.18. Det er likevel dei same vinstane ein legg vekt på som for den øvrige oppgaveoverføringa: styrka demokrati, desentralisering av makt, oppgaveløysing nærast mogeleg brukaren, betre og meir effektiv forvaltning av verkemiddel og ein tydelegare og meir heilskapleg regional rolle som samfunnsutviklar.

## **3. Generelt om oppgaveoverføringa i den nye ansvarsforskrifta**

Stortinget har slutta seg til at forvaltning av dei fleste automatisk freda kulturminne (frå før 1537) vert overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunane. Det same gjeld forvaltninga av verna fartøy, dei fleste forskriftfreda bygningar i statleg eige og teknisk og industrielle kulturminne.

Oppgåver knytt til forvaltning av freda og listeførte kyrkjer inngår ikkje i høyringa. Klima- og miljødepartementet legg opp til ei eiga høyring for plassering av mynde knytt til kyrkjene.

Riksantikvaren vil med den nye ansvarsdelinga reindyrke si rolle som direktorat og vidareutvikle funksjonen som rådgjevande og utøvande faginstans. Dei vil også behalde fredingsmyndet og sin sjølvstendige rett til motsegn og klage der nasjonale kulturminneinteresser er truga.

Fylkeskommunen si plikt til å orientere Riksantikvaren om saker der fylkeskommunen sjølv vil godta tiltak som vert vurdert til å vere i strid med nasjonale kulturminneinteresser, inngår no i forskrifta som fylkeskommunen si underretningsplikt. Klima- og miljødepartementet skal vere klageinstans for vedtak fatta av Riksantikvaren.

Departementet vil i høyringsperioden fremje ein kongeleg resolusjon, der Klima- og Miljødepartementet vert delegert mynde til å fastsetje forskrift om overføring av mynde mv. etter kulturminnelova. Dagens forskrift om fagleg ansvarsdeling mv. vert oppheva ved same kgl.res.

## **4. Vurderingar og konsekvensar**

### **Riksantikvaren si rolle**

Den føreslegne ansvars- og oppgåveoverføringa forsterkar fylkeskommunen si fleirsidige rolle - både å forvalte kulturminnefeltet i eit regionalt utviklingsperspektiv, og å ivareta nasjonale målsettingar på området.

Fylkesrådmannen meiner det er eit godt grep at Riksantikvaren utviklar sin direktoratrolle, ikkje minst for å bygge opp under fylkeskommunen sitt høve til å utøve nasjonal kulturminnepolitikk i den regionale konteksten. Overføringa er også i tråd med regionreforma sin intensjon om å styrke det politiske handlingsrommet i oppgåveløysinga og å styrke lokaldemokratiet i spørsmål som gjeld vern og bruk av kulturarven.

### **Unnataka frå ansvarsoverføringa**

Klima- og miljødepartementet sitt utgangspunkt er at sakshandsaminga i første line vert overført til fylkeskommunane frå 01.01.20, og at unnatak må grunngjevast særskilt.

Unnataka som er omtalt i høyringa gjeld ein ny kategori kulturminne av «særleg stor nasjonal verdi» som Riksantikvaren ut frå bestemte kriterium skal vere forvaltningsmynde for. Desse skal førast på liste av Riksantikvaren. Lista skal kunne femne om alle kategoriar av kulturminne, uavhengig av fredingsstatus, og lista skal vere dynamisk.

Fylkesrådmannen ser at det kan vere einiskilde oppgåver eller kulturminne som ikkje ligg til rette for fylkeskommunal forvaltning, men meiner at slik listeføring er uføreseieleg og uklart grunngjeve. Departementet skriv at føremålet med lista ikkje primært er å gradere verdien av kulturminna, men å forenkle forvaltningsregimet. Fylkesrådmannen meiner lister over kulturminne av «særleg stor nasjonal verdi» i så tilfelle er ei uheldig bruk av omgrep. I dag opererer forvaltninga allereie med omgrep som lokal verdi, regional verdi og nasjonal verdi. Innføring av ytterlegare eit verdinivå kan bli oppfatta som ei oppjustering av verdien for nokre utvalde nasjonale kulturminne og ei tilsvarande nedgradering av dei øvrige.

Fylkesrådmannen meiner ut frå dette at unnatak må avgrensast til objekt som Det konglege slott, regjeringsbygningane, Høgsterett, Stortinget og liknande bygg av nasjonal verdi som kan knytast til statsmakta. Eit alternativ til omgrepet «særleg stor nasjonal verdi» kan vere «statsmakta sine bygningar av nasjonal verdi».

### **Utvida mynde for automatisk freda kulturminne**

Fylkeskommunen har sidan 1990 hatt mynde til å søkje etter og registrere automatisk freda kulturminne, samt drive skjøtsel av desse.

Det vert no føreslege å legge dispensasjonsmynde for automatisk freda kulturminne, dvs. fri-gjeving/løyve til inngrep og vilkår for dette (krav om utgraving, overvaking m.m.) til regionalt nivå. I dag må fylkeskommunane søkje Riksantikvaren om dette, på vegne av tiltakshavar. Kostnad for utgravingar skal framleis fastsetjast av Riksantikvaren.

Det vert også føreslege at pålegg om retting/tilbakeføring av ulovlege tiltak på automatisk freda kulturminne vert overført til regionalt nivå.

Fylkesrådmannen vurderer at fylkeskommunen i dag har naudsynt kompetanse til å kunne overta desse oppgåvene, men ser at det vil krevje ekstra bemanning.

### **Profane (ikkje-kyrkjelege) mellomalderbygningar i tre**

Det er føreslege overføring av forvaltninga av profane mellomalderbygningar i tre til regionalt nivå. Sogn og Fjordane har 11 profane mellomalderbygningar i tre. Fylkesrådmannen vurderer at fylkeskommunen i dag har god kompetanse på feltet og at slik ansvarsoverføring vil kunne bidra til å utvide og styrke denne kompetansen.

### **Kyrkjegardar, kyrkjestader og ruinar frå mellomalderen**

Det er føreslege overføring av forvaltninga av kyrkjegardar, kyrkjestader og ruinar frå mellomalderen til regionalt nivå. Sogn og Fjordane har eitt stort ruinanlegg, Selja kloster, som vil vere særleg arbeidskrevjande å forvalte og der det er naudsynt med spesialkompetanse på ruinkonservering. Samla sett vil forvaltningsansvaret for kyrkjegardar, kyrkjestader og ruinar frå mellomalderen representere behov for styrka bemanning på arkeologifeltet og dertil høyrande spesialisering innafor forvaltning og skjøtsel av grøntanlegg og ruinar.

### **Mellomalderbyane**

Forvaltninga av dei fire «små» mellomalderbyene Stavanger, Hamar, Sarpsborg og Skien er føreslege overført til regionalt nivå frå 01.01.20, medan Riksantikvaren inntil vidare beheld forvaltninga av bevarte mellomalderkyrkjer og de fire «store» mellomalderbyene Oslo, Bergen, Tønsberg og Trondheim.

Fylkesrådmannen har forståing for at det kan vere visse praktiske utfordringar med å overføre alle mellomalderbyene no, men vil samstundes påpeike at ein slik etappevis overføring, vil kunne gjere det vanskeleg for fylkeskommunane å bygge opp kompetanse på feltet. Eit alternativ er å vurdere ei verksemdsoverdraging av Riksantikvarens distriktskontor til fylkeskommunane.

### **Teknisk industrielle kulturminne**

Det er føreslege overføring av forvaltninga av teknisk og industrielle kulturminne til regionalt nivå. Riksantikvaren sitt bevaringsprogram for tekniske og industrielle kulturminne omfattar i dag 15 prioriterte anlegg. Ingen av desse ligg i Sogn og Fjordane. Men vi har fleire tilsvarende anlegg, som til dømes Hagevik Tønnefabrikk og Sellevåg treskofabrikk, der kompetanse på teknisk og industrielle kulturminne blir forventa ivareteke frå regionalt nivå. Fylkesrådmannen meiner det vil vere naturleg å bygge opp slik kompetanse i nye Vestland fylkeskommune.

### **Statlege bygningar**

Det er føreslege overføring av forvaltning av forskriftsfreda bygg i statleg eige til regionalt nivå. Sogn og Fjordane har 5 forskriftsfreda eigedomar i statleg eige. Dette er Vingebu i Bremanger, Vik fengsel, Hove kyrkje i Vik, Tronvik psykiatriske klinikk i Høyanger og utvalde deler av Førde sentralsjukehus. Fylkesrådmannen ser at overføring av forvaltningsansvaret for desse statlege anlegga, vil krevje bygnings-, plan- og arkitektfagleg spesialkompetanse innafor arbeidsfelt der fylkeskommunen per i dag ikkje har kompetanse.

### **Fartøyvernet**

Det vert føreslege overføring av forvaltninga av fartøy som er ført på Riksantikvaren si liste over «vernet fartøy» til regionalt nivå. Riksantikvaren beheld forvaltninga av dei freda fartøya. Sogn og Fjordane har 11 fartøy med status som verna fartøy. Overføring av forvaltningsansvaret for desse vil omfatte konkret oppfølging av tekniske forhold ved fartøya og tilhøyrande regelverk. Dette er kompetanse fylkeskommunen i dag ikkje har. Fylkesrådmannen meiner det her vil vere naturleg å bygge vidare på den kompetansen som Hordaland fylkeskommune i dag har, samstundes som ein aukar kapasiteten på dette spesialfeltet i nye Vestland fylkeskommune.

### **Tilskotsordningane**

Departementet føreslår å overføre fleire tilskotsordningar frå Riksantikvaren til fylkeskommunane. Dette gjeld midlar til fartøyvern, bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminne og midlar til brannsikring av tette trehusmiljø. Overføring av tilskotsordningane er tenkt etter modell av bevaringsprogrammet for freda bygg i privat eige (FRIP-modellen) der Riksantikvaren gjev kvar fylkeskommune eit samla tilskot basert på vurdering av den samla søknadsmengda og fylkeskommunen vidarefordeler midlane til dei einskilde søkjarane. Fylkesrådmannen meiner regional forvaltning av dei økonomiske verkemidlane vil styrke fylkeskommunen sin rolle som samfunnsutviklar og gjere kulturminneforvaltninga til eit meir interessant politikkområde regionalt.

Overføring av fleire tilskotsordningar kan føre til forventningar om tett fagleg oppfølging frå fylkeskommunen si side. På same måte som fylkeskommunen i dag følger opp tilskot til istandsetting av freda bygg i privat eige, vil det kunne melde seg eit behov for oppfølging av tilskot knytt fartøy, tekniske og industrielle kulturminne og brannsikring av trehusmiljø. Med mindre geografisk avstand er det grunn til å forvente større etterspunad etter slik oppfølging. Fylkesrådmannen meiner difor det må takast høgde for at arbeidet knytt til oppfølging av desse tilskotsordningane vil kunne få eit større omfang enn det som vert utført av Riksantikvaren i dag. Dette vil utfordre kapasiteten vår.

### **Kyrkjene**

Riksantikvaren held fram med å ha ansvaret for kyrkjebygg fram til ny kyrkjelov er utarbeidd. Det vil bli ei eiga høyring av forskrift om mynde etter kulturminnelova knytt til kyrkjene. Departementet ynskjer likevel synspunkt på kor myndet for automatisk freda, vedtaksfreda og listeførte kyrkjer bør ligge i kulturminneforvaltninga frå 2020.

Riksantikvaren har i dag forvaltningsansvaret for kyrkjene med formell vernestatus som listeført eller freda, mens det er biskopen som gjev løyve til tiltak for kyrkjer som ikkje har slikt vern. Fylkeskommunen har forvaltningsansvaret for omgjevnadane til dei listeførte kyrkjene.

Fylkesrådmannen meiner at ansvarsdelinga på kyrkjeområdet i dag er komplisert og uoversiktleg, og at det er eit stort behov for forenkling og rydding i ansvarsdelinga. Kyrkjene er ein viktig del av vår felles kulturarv og såleis viktige kulturminne å ta vare på for framtida. For å sikre ei føreseieleg forvaltning, bør Riksantikvaren vurdere om fleire av kyrkjene skal sikrast eit formelt vern gjennom fredingsvedtak. Kyrkjene representerer bygg som har mange felles kjenneteikn og utfordringar. Etter fylkesrådmannen sin vurdering vil det vere føremålstenleg at også førstelineansvaret for kyrkjene vert lagt til fylkeskommunane. Dette vil bidra til ei styrking av den samlande kultur-minnefaglege bygningsvernkompetansen i fylkeskommunane.

### **Anna**

Det vert føreslege å avgrense Riksantikvaren sitt mynde til å vedta mellombels freding til bygg som står på lista over bygg med særlig stor nasjonal verdi. Etter fylkesrådmannen sin vurdering er det viktig at Riksantikvaren vidarefører sitt uavkorta mynde til å vedta mellombels freding og på den måten beheld rolla som garantist for langsiktig bevaring av dei nasjonale kulturminneverdiane.

### **Økonomi- og budsjett**

Klima- og miljødepartementet har så langt peika på kommuneproposisjonen som kjem våren 2019 som det tidspunkt ein kan seie noko meir om kva økonomisk kompensasjon som vil ligge i ramme-overføringane til fylkeskommunane når det gjeld dei nye oppgåvene.

Ressursbehovet dei nye oppgåvene vil krevje, er førebels rekna til 4 årsverk (2 årsverk arkeologi og 2 årsverk bygningsvern). Riksantikvaren sin bemannings- og kompetansesemal er nytta i utrekninga. I tillegg er det lagt vekt på at det ikkje vil vere mogeleg å utnytte direktoratet sine stordriftsfordeler. Det vil difor ikkje vere slik at fylkeskommunen samla sett kan løyse oppgåvene med tilsvarende bemanning som Riksantikvaren nyttar i dag. Sjølv om delegeringa vert vurdert som rasjonell, vil den ikkje medføre ressursmessige gevinstar for kulturminnesektoren. Større nærleik til brukarar og eigarar vil i tillegg medføre auka etterspurnad etter råd og rettleiing. Slik sett er det i første rekke eigarar og brukarar som vil få eit betre tilbod som følgje av overføringa.

Det er her spesiell grunn til å merke seg departementet sin konklusjon om at det ikkje er sikkert at 11 fylkeskommunar totalt sett vil kunne utføre dei oppgåvene som vert overført med same tal årsverk som Riksantikvaren nyttar på oppgåvene i dag. For Sogn og Fjordane sin del vil det vere behov for å styrke så vel kapasitet som kompetanse.

Fylkesrådmannen vil understreke at eit tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å handtere dei nye oppgåvene, vil vere ein føresetnad for å lukkast. Dette må vere avklart tidleg nok til at vi kan bygge opp den nødvendige kapasitet og kompetanse innan 01.01.20, noko departementet understreker er ein føresetnad for ansvars- og oppgaveoverføringa.

## **5. Konklusjon**

Fylkesrådmannen meiner det er eit godt grep at Riksantikvaren utviklar sin direktoratrolle, ikkje minst for å bygge opp under fylkeskommunen sitt høve til å utøve nasjonal kulturminnepolitikk i den regionale konteksten. Utvida mynde og overføring av fleire oppgåver til fylkeskommunane vil vere med å styrke det politiske handlingsrommet og samstundes styrke lokaldemokratiet i spørsmål som gjeld vern og bruk av kulturarven.

Fylkesrådmannen vurderer at det på felt som fartøyvern, teknisk-industrielle kulturminne, forskriftsfreda bygg i statleg eige og ruinanlegg frå mellomalderen er behov for å kompetanseoppbygging. I tillegg vil utvida mynde på arkeologifeltet utløse behov for å auke i bemanninga. Overføring av tilskotsordningar kan føre med seg auka forventningar om tett fagleg oppfølging frå fylkeskommunen sin side, og det må difor takast høgde for at slik oppfølging vil kunne få eit større omfang enn det som vert utført av Riksantikvaren i dag.

Fylkesrådmannen meiner at eit tilstrekkeleg økonomisk grunnlag for å handtere dei nye oppgåvene, vil vere ein heilt nødvendig føresetnad for å lukkast. Fylkesrådmannen meiner ressursbehovet for å ivareta dei nye oppgåvene vil omfatte 4 årsverk. I den grad det er naturleg å samarbeide med Hordaland om kompetanseoppbygging, vil dette bli vurdert. Fylkesrådmannen vil ha med seg dette inn i arbeidet med opprettinga av Vestland fylkeskommune.