

Det kongelige Klima og miljødepartement
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 437/2018 - 2018/108

Deres ref.:

Dato: 21.06.2018

Ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og andre oppgaver

Vi viser til Klima- og miljødepartementets høringsbrev datert 21. mars 2018.

Fellesnemnda i Viken fylkeskommune behandlet saken i sitt møte 15. juni, og fattet følgende enstemmige vedtak:

1. Viken fellesnemnd støtter Klima- og miljødepartementets forslag til overføring av myndighet og oppgaver på kulturminneområdet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. De nye oppgavene og virkemidlene vil styrke fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler, og vil bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Viken fellesnemnd vil samtidig påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er konsekvent fulgt opp. Dette gjelder oppgaver som beholdes hos Riksantikvaren eller foreslås overført trinnvis, og det gjelder viktige tilskuddsordninger. Dermed skapes risiko for ny uklarhet og nye gråsoner, og potensialet for en forsterket regional samfunnsutviklerrolle på dette området blir ikke utløst fullt ut.
3. Viken fellesnemnd understreker at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å håndtere de nye oppgavene er en nødvendig forutsetning for å lykkes. For nye Viken fylkeskommune er det beregnet at de nye oppgavene vil kreve minimum fem nye årsverk. Økningen av fylkeskommunens rammer må være avklart i tide til at fylkeskommunene kan bygge opp den nødvendige kapasiteten og kompetansen. Oppbyggingen må være gjennomført innen 1.1.2020, og det vil dermed være for sent om signalene ikke kommer før i kommuneproposisjonen for 2019.
4. Viken fellesnemnd gir sin tilslutning til hovedprosjektleders forslag til høringssvar.

Det vedtatte høringssvaret fra fellesnemnda er vedlagt dette brevet.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk signert av

Christian Hintze Holm

ass. fylkesdirektør i Akershus fylkeskommune, kulturminnevern

Ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og andre oppgaver – høringsuttalelse fra Viken fellesnemnd

Oppgaveoverføringen på kulturminneområdet har vært forberedt over lengre tid. Forslaget som nå foreligger, i form av forslag til ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og andre oppgaver er dermed mer konkret og detaljert enn på de fleste øvrige områdene i regionreformen.

Viken fellesnemnd mener at det foreliggende forslaget i hovedsak er i samsvar med intensjonene i regionreformen, og med de prinsippene som ekspertutvalget la til grunn for sitt arbeid. Det samsvarer i stor grad med det man har hatt dialog om underveis, og det tilfredsstiller i hovedsak de forventningene fylkeskommunene har hatt. Dagens kulturminneforvaltning er fragmentert, med til dels overlappende ansvar og roller mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. En mer oversiktlig forvaltning, økt ansvar, tydeligere myndighet og flere oppgaver på kulturminnefeltet vil styrke det regionale forvaltningsnivået og gjøre samordning av sektorinteressene enklere.

Viken fellesnemnd vil samtidig påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er gjennomført fullt ut. Dette gjelder både enkelte oppgaver og kulturminner som beholdes som førstelinjeansvar hos Riksantikvaren, det gjelder oppgaver som foreslås overført etappevis og det gjelder viktige tilskuddsordninger. Her bryter departementets forslag med prinsippene som ellers er lagt til grunn for ansvarsoverføringen på kulturminneområdet, og med ekspertutvalgets generelle prinsipper. Dermed oppstår risiko for ny uklarhet og nye gråsoner, og potensialet for en forsterket regional samfunnsutviklerrolle på dette området blir ikke utløst så godt som det kunne blitt.

I samsvar med dette anbefaler Viken fellesnemnd en helhetlig og konsekvent oppgaveoverføring til fylkeskommunene framfor en delvis og trinnvis overføring. Dette er både for at fylkeskommunene skal kunne forberede egne organisasjoner for oppgavene, men også for at kulturminneforvaltningen skal bli mer oversiktlig og logisk for eksterne aktører og ha færre gråsoner.

Økonomi

Det går frem av høringsnotatet at overføring av oppgaver forutsetter at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, slik at man sikrer god kvalitet i oppgaveløsingen.

Viken fellesnemnd er enig i at dette er en helt nødvendig forutsetning. Viken fellesnemnd vil samtidig understreke at dette må bygge på et tilstrekkelig og forutsigbart økonomisk grunnlag. Det har så langt vært skissert at signalene om endringene i fylkeskommunenes rammer kommer i kommuneproposisjonen for 2019. For å være operative pr 1.1.2020 må fylkeskommunene imidlertid komme i gang med kapasitets- og kompetanseoppbyggingen før dette. Viken fellesnemnd vil derfor understreke at det må foreligge tydelige signaler om de økonomiske forutsetningene for oppgaveoverføringen i tide til å kunne gjennomføre den nødvendige rekrutteringen og kompetanseoppbyggingen. For nye Viken fylkeskommune er det beregnet at de nye oppgavene vil kreve minst fem nye årsverk.

Viken fellesnemnd mener det er spesiell grunn til å merke seg departementets konklusjon om at det ikke er sikkert at 11 fylkeskommuner totalt sett vil kunne utføre de oppgaver som overføres med samme antall årsverk som Riksantikvaren bruker på oppgavene i dag.

Riksantikvarens rolle

Den foreslåtte ansvars- og oppgaveoverføringen forsterker fylkeskommunens flersidige rolle – både å forvalte kulturminnefeltet i et regionalt utviklingsperspektiv, og å ivareta nasjonale målsettinger på området. Viken fellesnemnd mener det er viktig at Riksantikvaren utvikler sin direktoratrolle, ikke

minst for å bygge opp under fylkeskommunenes mulighet for å utøve nasjonal kulturminnepolitikk i den regionale konteksten.

Opprettholdelsen av Riksantikvarens selvstendige adgang til innsigelse og klage der nasjonale kulturminneinteresser er truet er viktig for muligheten til å ivareta nasjonale interesser. Ordningen vil være viktigere enn i dag, i og med at fylkeskommunene gis enda bredere ansvar også for nasjonale kulturminneinteresser. Det bør imidlertid arbeides videre med måten ordningen praktiseres på. Det vil blant annet være nødvendig å gi nærmere veiledning for hvordan «de faglige tilrådinger» i fylkeskommunen skal forstås, det vil si hvem som skal besitte det faglige skjønnnet. Dette vil være viktig for utforming av hensiktsmessige delegeringsbestemmelser innad i fylkeskommunene.

Videre støtter Viken fellesnemnd at Riksantikvaren er klageorgan for fylkeskommunale vedtak og beholder fredningsmyndigheten. Ettersom fredninger medfører forvaltningsmessige forpliktelser for fylkeskommunene, kan det oppstå et gap mellom statlige forventninger og fylkeskommunens ressurser. Det er derfor viktig at Riksantikvaren ser sammenhengen mellom sin utøvelse av fredningsmyndigheten og fylkeskommunenes økonomi og kapasitet til å følge opp.

Automatisk fredete kulturminner

Viken fellesnemnd er positivt til at myndigheten etter kulturminneloven § 8. 1 ledd og 8. 4 ledd legges til fylkeskommunen. Dette er en naturlig utvidelse av den myndighet som fylkeskommunen siden 2011 har utøvd innenfor rammene av «prøveprosjektet». En slik overføring vil gjøre forvaltningen av de arkeologiske kulturminnene mer effektiv og mindre fragmentert.

Fellesnemnda vil imidlertid presisere at det er viktig at ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen, Riksantikvaren og landsdelsmuseene er tydelig avklart i den nye forskriften. Det går ikke frem av forskriften om landsdelsmuseene og Riksantikvaren har mulighet til å påklage fylkeskommunens vedtak etter kulturminneloven, for eksempel der det er skjønnsmessige faglige uenigheter mellom fylkeskommune og landsdelsmuseum om en skal dispensere med eller uten vilkår om arkeologisk undersøkelse.

Skipsfunn

Hovedgrepet i ny ansvarsforskrift er at alle førstelinjeoppgaver flyttes til regionalt nivå. Unntakene er fagfelt hvor det kreves omfattende spesialkompetanse og hvor saksmengden er av en slik karakter at det er uhensiktsmessig for en enkelt fylkeskommune å opparbeide seg slik kompetanse. Etter Viken fellesnemnds oppfatning er ansvar etter kml § 14 en slik oppgave hvor Riksantikvaren bør beholde dispensasjonsmyndigheten. Fagfeltet krever spesialkompetanse på skipsteknologi, og det er strenge krav til kompetanse og sertifisering for de som skal jobbe direkte med denne typen kulturminner. Saksmengden tilsier også at Riksantikvaren bør beholde myndigheten innen dette fagområdet.

Fartøyvernet

Viken fellesnemnd støtter forslaget om å overføre forvaltningen av fartøy med status som vernet fartøy. Det bør vurderes nærmere om det er nødvendig å opprettholde skillet mellom de vernet og de fredete fartøyene. Fartøyvernet er et kompetansemessig smalt område, og det kan være gode argumenter for at volumet ikke bør være mindre enn nødvendig ved at enkeltobjekter fortsatt skal forvaltes av Riksantikvaren.

Fellesnemnda er kjent med at Oslo kommune ikke ønsker denne oppgaven. Dersom ansvaret for Oslos fartøyer legges til nye Viken fylkeskommune, vil det gi et tilstrekkelig volum til å etablere nødvendig kompetanse i det nye fylket.

NIKUs rolle og middelalderbyene

NIKUs rolle må tas ut av forvaltningssystemet. NIKU er ikke forvaltningsmyndighet. Det er uheldig å gi en stiftelse monopol på forvaltningsoppgaver. Ved behov kan fylkeskommunen og/eller landsdelsmuseene leie inn NIKU som konsulenter. Det er viktig at landsdelsmuseene og fylkeskommunene selv bygger opp middelalderkompetanse.

Kirkene

Riksantikvaren beholder ansvaret for kirkebyggene, i påvente av ny kirkelov. Det varsles at det vil bli egen høring av forskrift om myndighet etter kulturminneloven for kirkene. Departementet ønsker likevel synspunkter på hvor myndigheten for automatisk fredete, vedtaksfredete eller listeførte kirker bør ligge i kulturminneforvaltningen fra 2020.

Kirkene er i mange tilfeller de viktigste kulturminnene i sine lokalsamfunn, og binder dem sammen med den nasjonale historien. De er viktige for identitet og tilhørighet, i stedsutviklingen og for reiselivet. Viken fellesnemnd mener at ansvarsfordelingene på kirkeområdet er komplisert, uoversiktlig og skaper gråsoner og ansvarspulverisering. Det er dermed stort behov for endring, og det bør legges opp til betydelig grad av ansvarsoverføring. Ansvarsoverføring bør imidlertid baseres på langt mer omfattende fredning enn i dag. I tillegg bør det utredes videre hvordan kirker kan gis et tilstrekkelig sterkt vern gjennom plan- og bygningsloven.

På dette området er det gode muligheter for oppbygging av kompetanse i fylkeskommunene, ettersom det dreier seg om ganske mange objekter med mange felles kjennetegn og utfordringer. Denne kompetansen kan i tillegg representere et viktig tilskudd til fylkeskommunenes samlede kulturminnekompetanse.

Statlige bygninger

Viken fellesnemnd støtter forslaget om å overføre ansvaret for statens bygninger, med de samme generelle kommentarene som for øvrige unntaksordninger.

Praksis viser at plan- og bygningsloven kan være for svak til å gi disse kulturminnene tilstrekkelig vern. Objekter i verneklasse 1 som ikke allerede er forskrifts- eller vedtaksfredet kan sikres gjennom fredning, mens objekter i verneklasse 2 forutsettes ivaretatt gjennom regulering. I dag er det ingen formell forankring av vernet for disse, ut over den statlige forpliktelsen på departementsnivå gjennom de sektorvise verneplanene. Fylkeskommunen mangler virkemidler til å hindre riving eller betydelig endring av kulturminner med nasjonal verdi, i de tilfellene der kommunene ikke ønsker eller har kapasitet til å regulere og mangler tilstrekkelige bestemmelser i kommuneplanen. Hensynet kan ivaretas gjennom regional planbestemmelse, men det vil i så fall representere en ny praksis for bruk av regional plan på dette området. Regional planlegging er ressurskrevende, og omløpshastigheten er lav. Viken fellesnemnd mener det bør vurderes om objekter i verneklasse 2 kan forankres i forskrift som gir fylkeskommunen hjemmel til å følge opp.

Unntakene fra ansvarsoverføringen

Klima- og miljødepartementets utgangspunkt er at enkeltsaksbehandlingen i første linje overføres til fylkeskommunen fra 1.1.2020, og at unntak må begrunnes særskilt.

Unntakene gjelder dels en ny kategori kulturminner med "særlig stor nasjonal verdi", som Riksantikvaren ut fra bestemte kriterier skal være forvaltningsmyndighet for. Disse skal føres på liste av Riksantikvaren, og skal kunne favne alle kategorier kulturminner, uavhengig av fredningsstatus. Listen skal være dynamisk, slik at Riksantikvaren kan vurdere å ta kulturminner ut, f.eks. når fylkeskommunen har tilstrekkelig teknisk kompetanse til å overta forvaltningen.

Viken fellesnemnd ser at det kan være enkelte oppgaver eller kulturminner som av formelle eller tekniske årsaker ikke ligger til rette for fylkeskommunal forvaltning, men mener at unntakene fremstår som for mange, for uforutsigbare og for uklart begrunnet.

Departementet skriver at formålet med listen ikke primært er å gradere verdien av kulturminnene, men å forenkle forvaltningsregimet. Viken fellesnemnd mener lister over kulturminner av «særlig stor nasjonal verdi» i så fall er feil og uheldig begrepsbruk. I dag opererer man allerede med begreper som lokal verdi, regional verdi, vesentlig regional verdi, nasjonal verdi og høy nasjonal verdi. Innføring av ytterligere et verdinivå vil gi mer forvirring om hva som ligger i de øvrige verdikategoriene, og kan skape usikkerhet omkring forvaltningen av disse. En slik liste vil dessuten kunne bidra til å redusere vernet for alle de andre kulturminnene.

Viken fellesnemnd anbefaler derfor at unntakene begrenses til objekter som av konstitusjonelle, sikkerhetsmessige eller tvingende tekniske årsaker ikke er egnet for fylkeskommunal forvaltning, og at de ikke begrunnes med verdivurderinger. Dette vil gjelde objekter som Det Kongelige Slott, regjeringsbygningene, Høyesterett, Stortinget og lignende. Viken fellesnemnd foreslår at punkt a i kriteriene utgår; kulturminner som «er viktige for landets kulturhistorie og betraktes som nasjonale symboler. Eventuelt kan slike kulturminner benevnes som «kulturminner med spesielle hensyn».

I forslaget til lister ligger en rekke kulturminner som etter Viken fellesnemnds syn ikke trenger slik særbehandling. Eksempelvis ligger tre større festningsanlegg innenfor nye Viken fylkeskommune. Samtlige foreslås forvaltet av Riksantikvaren. Disse festningsanleggene er viktige for identitet, turisme og annet regionalt utviklingsarbeid, og bør også kunne forvaltes i sammenheng med øvrige forsvarsanlegg i regionen. Til sammen vil dette gi et volum som kan forsvare god kompetanseoppbygging i fylkeskommunen.

Videre foreslås det å unnta en del kulturminnekategorier som kan overføres etappevis etter 2020, i samsvar med oppbygging av kompetanse og kapasitet i fylkeskommunen. Dette gjelder blant annet de fire store middelalderbyene (i motsetning til de fire små, som foreslås overført), samt de fredete fartøyene (i motsetning til de vernetete fartøyene). Det kan imidlertid bli vanskelig å bygge opp kompetanse med sikte på å overta visse enkelte kulturminnekategorier på et uvisst senere tidspunkt.

Viken fellesnemnd mener derfor at en ikke tidfestet etappevis oppgaveoverføring kan vanskeliggjøre fylkeskommunenes kompetanseoppbygging. Behovet bør kunne løses gjennom overføring av kompetanse fra Riksantikvaren og NIKU, overgangsordninger, samhandlings- og underretningsplikt. Der det likevel legges opp til overføring senere, bør det tidfestes tydelig slik at fylkeskommunene kan forberede oppbyggingen av nødvendig kompetanse.

Tilskuddsordningene

Departementet foreslår å overføre flere tilskuddsordninger fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Viken fellesnemnd støtter dette. Statlige organer forvalter i dag betydelige midler til kulturminnevern gjennom egne tilskuddsordninger. Regional forvaltning av de økonomiske virkemidlene vil styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Det kan gi mer helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring, bedre sammenheng mellom lovhjemlet myndighetsutøvelse og økonomisk virkemiddelbruk, og gjøre kulturminnevernet til et mer interessant politikkområde regionalt.

Høringsforslaget omtaler Riksantikvarenes midler til fartøyvern, bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner og midler brannsikring av tette trehusmiljøer. Videre heter det at deler av eventuelle nye tilskuddsordninger til formål som i dag inngår i Riksantikvarens ti nasjonale bevaringsprogram kan overføres, etter at programperioden er avsluttet. Det vil imidlertid først i forbindelse med budsjettprosessen for 2020 bli tatt stilling til om slike tilskuddsordninger skal videreføres etter 2020.

En helhetlig regional forvaltning av de økonomiske virkemidlene er viktig for å gi fylkeskommunen en mer kraftfull regional samfunnsutviklerrolle. Dette vil være i tråd med utvalgets overordnede retningslinjer for oppgavefordelingen. Viken fellesnemnd konstaterer imidlertid at overføringen av tilskuddsordninger er ufullstendig, og dermed ikke er fullt ut i tråd med prinsippene for oppgaveplassering.

Dette gjelder blant annet verdiskapingsmidlene og Riksantikvarens tilskudd til kommuner. Mest iøynefallende er det at Kulturminnefondet ikke er omtalt, til tross for at fondets midler utelukkende går til kulturminner som fylkeskommunen og kommunene har ansvar for, der staten ikke har noen forvaltningsrolle. Fondet forvalter nå 110 mill. kr, og er dermed uten sammenligning det mest kraftfulle økonomiske virkemidlet overfor de mange eierne av ikke-fredete kulturminner.

Kulturminnefondet var opprinnelig et fond, med den uavhengige rollen det kunne gi, men får nå sin årlige bevilgning i statsbudsjettet. Dermed burde det ikke være noe i veien for å overføre oppgaven til fylkeskommunene, blant annet for å koble dette virkemidlet til fylkeskommunenes øvrige økonomiske, regulatoriske og informative virkemidler.

Viken fellesnemnd ser at det kan være pragmatiske og praktiske årsaker til at Kulturminnefondet ikke overføres nå. I så fall bør det etableres mer formalisert samarbeid mellom Kulturminnefondet og fylkeskommunene. Viken fellesnemnd anbefaler at man blant annet vurderer en ordning for «matching» av midler fra fylkeskommunen og Kulturminnefondet, slik det er innført for fartøyvernet gjennom SAVOS-ordningen.

Den såkalte FRIP-ordningen¹ skal legges til grunn for flere tilskuddsordninger. Viken fellesnemnd mener ordningen ivaretar hensynet til et nasjonalt grep om den fylkesvise fordelingen, men at den fremstår som mer tungrodd og omstendelig enn strengt nødvendig. Det bør derfor arbeides med å forenkle den.

Nye virkemidler

Kulturminneloven gir tydelige rammer for fylkeskommunens myndighetsutøvelse for automatisk fredete, vedtaksfredete og forskriftsfredete kulturminner, både på nye og eksisterende ansvarsområder. I dag har fylkeskommunene som regional kulturminnemyndighet imidlertid få formelle virkemidler for å sikre vern av ikke-fredete kulturminner. Det er et langt sprang fra kommunens bevaring gjennom plan- og bygningsloven til statens fredninger etter kulturminneloven.

Det er naturlig at Riksantikvaren beholder fredningsmyndigheten. Fredning vil uansett være et smalt virkemiddel, og de aller fleste kulturminnene må sikres vern gjennom plan- og bygningsloven. Viken fellesnemnd anbefaler derfor at det arbeides videre med å vurdere en tydeligere regional rolle på dette området, ikke minst fordi ansvarsoverføringene legger opp til at fylkeskommunene i enda større grad enn i dag skal ivareta nasjonale kulturminneinteresser. Plan- og bygningsloven og kommunenes forvaltningsrolle bør legges til grunn, men det kan eksempelvis vurderes om regional plan i større grad kan utnyttes til å sikre kulturminneinteresser ved at det kan gis bindende bestemmelser. I dag er regional plan i praksis ikke et tilstrekkelig kraftfullt virkemiddel for å sikre kulturminneinteresser. Viken fellesnemnd viser til ekspertutvalgets vurdering av om regionale planer kan gis særlig rettsvirkning med hensyn til arealbruk, og om regional planbestemmelse bør utvikles til å gi retningslinjer for arealbruk for flere temaer enn i dag. Flere av ekspertutvalgets forslag og vurderinger har relevans også på kulturminneområdet.

¹ FRIP (fredete bygninger i privat eie): Riksantikvaren gir hver fylkeskommune et samlet tilskudd basert på vurdering av den samlede søknadsmengden. Fylkeskommunen viderefordeler midlene til de enkelte søkerne.