



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse - høring av ny forskrift; overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

Det vises til Klima- og miljødepartementets høringsbrev angående utkast til ny forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver datert 21.03.2018, med referanse 18/364. Finnmark fylkesting behandlet saken 20.06.2018, og gjorde følgende vedtak:

Vedtak:

1. Finnmark fylkeskommune 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 gjennom å bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Finnmark fylkeskommune vil samtidig påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er konsekvent fulgt opp med den følge at det kan bli uklarheter og gråsoner. Dette gjelder oppgaver som beholdes hos Riksantikvaren eller foreslås overført trinnvis, og viktige tilskuddsordninger. Potensialet for en forsterket regional samfunnsutviklerrolle på dette området blir dermed ikke utløst fullt ut.
3. Finnmark fylkeskommune understreker at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å håndtere de nye oppgavene er en nødvendig forutsetning for å lykkes. For Finnmark fylkeskommune er det beregnet at de nye oppgavene vil kreve fire nye årsverk, fem om også marinarkeologiske oppgaver overføres.
4. Finnmark fylkeskommune mener at 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 tilstrekkelige midler til dette må bevilges over statsbudsjettet.

Med hilsen

Stine Qvigstad Jenvin
assisterende kultur- og miljøsjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Vedlegg:

- Saksframlegg sak 25/18 Fylkestingsmøte 20.06.2018
- Saksprotokoll sak 25/18 Fylkestingsmøte 20.06.2018



Saksgang	Møtedato	Saksnr.
Hovedutvalg for kultur, folkehelse og samferdsel (HUKFS) 2015 - 2019	04.06.2018	15/18
Fylkestinget 2015 - 2019	20.06.2018	25/18

Høring av ny forskrift; overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet har sendt på høring forslag til ny forskrift om myndighet mv etter Kulturminneloven og overføring av oppgaver som ikke reguleres av forskriften. Dette er en del av oppgaveoverføringen til regionalt nivå som har vært forberedt over tid og er uavhengig av ekspertutvalgets arbeide.

Fylkesrådmannens innstilling

1. Finnmark fylkeskommune 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 gjennom å bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Finnmark fylkeskommune vil samtidig påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er konsekvent fulgt opp med den følge at det kan bli uklarheter og gråsoner. Dette gjelder oppgaver som beholdes hos Riksantikvaren eller foreslås overført trinnvis, og viktige tilskuddsordninger. Potensialet for en forsterket regional samfunnsutviklerrolle på dette området blir dermed ikke utløst fullt ut.
3. Finnmark fylkeskommune understreker at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å håndtere de nye oppgavene er en nødvendig forutsetning for å lykkes. For Finnmark fylkeskommune er det beregnet at de nye oppgavene vil kreve fire nye årsverk, fem om også marinarknologiske oppgaver overføres.
4. Finnmark fylkeskommune mener at 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 kommer i kommuneproposisjonen for 2019.

Vadsø 14.05.2018

Øystein Ruud
fylkesrådmann

Tore Gundersen

Vedlegg

1. Høringsbrev fra Det Kongelige Klima- og Miljødepartementet.
2. Utkast til forskrift om myndighet mv etter Kulturminneloven.
3. Klima- og miljødepartementets høringsnotat om forslag til ny «Forskrift om myndighet mv etter Kulturminneloven» og overføring av andre oppgaver i forbindelse med regionreformen.

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet (KLD) har utarbeidet forslag til ny forskrift om myndighet mv. etter Lov om kulturminner (kulturminneloven) og om overføring av oppgaver som ikke reguleres av forskriften. Endringene gjelder i all hovedsak overføring av førstelinjeoppgaver fra Riksantikvaren til nytt folkevalgt regionalt nivå, fortsatt benevnt som fylkeskommunene, fra 1.1.2020.

Oppgavene er konkretisert i vedlagte høringsnotat og utkast til forskrift.

Beskrivelse

Fylkeskommunen har siden 1990 hatt rollen som regional kulturminnemyndighet. Dette omfatter hovedsakelig følgende områder:

- Rådgivende rolle overfor kommunene i plan- og byggesaksbehandlingen, med innsigelsesmyndighet og klageadgang (Plan- og bygningsloven).
- Myndighet til å søke etter og registrere automatisk fredete kulturminner, dvs. eldre enn år 1537, samt drive skjøtsel av disse (Kulturminneloven).
- Myndighet til å fordele tilskudd til fredete bygninger i privat og kommunal eie, og til å gi dispensasjon fra fredning (Kulturminneloven).
- Utviklings- og formidlingsarbeid på kulturminneområdet.

Gjennom sin rolle som regional kulturminnemyndighet ivaretar fylkeskommunen et nasjonalt ansvar på regionalt nivå. Fylkeskommunen skal dermed både ivareta nasjonale målsettinger på området og forvalte kulturminnefeltet i et regionalt utviklingsperspektiv. Samtidig har Riksantikvaren beholdt en rekke førstelinjeoppgaver. I tillegg er visse oppgaver lagt til forvaltningsmuseene, slik som Tromsø Museum – Universitetsmuseet, og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU).

Ansvarsfordelingen på kulturminneområdet kan fremstå som uoversiktlig for eksterne aktører, og kan medføre tungroddede prosesser, gråsoner og dobbeltarbeid. Det er grunnen til at det gjennom flere år har vært lagt opp til å videreføre overføringen av ansvar fra statlig til regionalt nivå. På kulturminneområdet var arbeidet med ny oppgavefordeling i gang før regionreformen, i regi av Riksantikvaren. Nå inngår forslaget til overføring av myndighet og oppgaver på dette området som en viktig del av den brede oppgaveoverføringen som det legges opp til gjennom regionreformen.

Stortinget har sluttet seg til at oppgaver og funksjoner på kulturminneområdet overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Overføringen er omhandlet i Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver, jf. Innst. 377 S (2015-2016) og Prop 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 385 S (2016-2017).

Dette gjelder forvaltningen av

- De fleste automatisk fredete kulturminnene.
- Fartøyer med status som "vernet fartøy".
- De fleste forskriftsfredete eiendommene i statlig eie.
- De tekniske og industrielle kulturminnene som inngår i Riksantikvarens bevaringsprogram.

Oppgaver knytta til forvaltning av fredete og listeførte kirker (ikke fredete) er ikke del av denne høringen, men vil behandles som ledd i behandlingen av ny lov om tros- og livssynssamfunn.

Ekspertutvalget omtalte kulturminneområdet på et overordnet nivå. Utvalgets anbefalinger var i samsvar med den prosessen som allerede var i gang i regi av Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet. I høringsuttalelsen til ekspertutvalgets anbefalinger sluttet Finnmark fylkesting seg til den foreslåtte oppgaveoverføringen på kulturminneområdet.

Klima- og miljødepartementet har nå lagt frem et fullstendig forslag om overføring av ansvar og oppgaver i form av høringsutkast til ny forskrift om myndighet mv etter Kulturminneloven. Denne styrer ansvarsfordelingen på kulturminneområdet. KLD har samtidig foreslått overføring av flere ikke-forskriftsfestede oppgaver på kulturminnefeltet.

Høringen

Høringsfrist for Klima- og miljødepartementets forslag til ny ansvars- og oppgavefordeling er satt til 21.6.2018. KLD understreker at dette er en separat høring, uavhengig av ekspertutvalgets rapport som ble lagt frem 1.2.2018.

Klima- og miljødepartementets forslag til ny ansvars- og oppgavefordeling

Klima- og miljødepartementets utgangspunkt er at all gjenværende enkeltsaksbehandling i første linje overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Unntak fra dette må begrunnes særskilt. Dette innebærer hovedsakelig de ansvar og oppgaver som er listet opp nedenfor:

- Dispensasjonsmyndighet for automatisk fredete kulturminner – dvs. frigi/tillate inngrep og sette vilkår for dette (krav om utgravning, overvåking, tildekking, byggehøyde, gravedybde mv.). I dag må fylkeskommunen søke Riksantikvaren på vegne av tiltakshaver. Kostnad for utgravninger skal fremdeles fastsettes av Riksantikvaren.
- Tillatelse til inngrep i skipsfunn.
- Forvaltning av byanlegg, kirkegårder og kirkesteder fra middelalderen. Riksantikvaren beholder inntil videre forvaltningen av bevarte middelalderkirker og de fire «store» middelalderbyene Oslo, Bergen, Tønsberg og Trondheim.
- Forvaltning av middelalderruinene. Riksantikvaren beholder inntil videre forvaltningen av ruiner i de fire store middelalderbyene.
- Pålegg om retting/tilbakeføring av ulovlige tiltak på automatisk fredete kulturminner.
- Forvaltning av profane (ikke-kirkelige) trebygninger fra middelalderen.
- Forvaltning av fartøyer som er ført på Riksantikvarens liste over «vernet skip». Dette kan også omfatte fartøyer registrert i Oslo, som har bedt om å bli unntatt fra dette ansvaret. Riksantikvaren beholder forvaltningen av de fredete fartøyene.
- Forvaltning av statlig eide bygg som er fredet eller ført i verneklasse 1 og 2 i landsverneplanene.

For fullstendig oversikt vises det til vedlagte høringsnotat fra Klima- og miljødepartementet.

I tillegg til disse myndighetsoppgavene foreslås det å overføre følgende tilskuddsordninger:

- Brannsikring av tette trehusmiljøer.
- Fartøyvern.
- Bevaringsprogrammene for arkeologiske kulturminner og bergkunst.
- Tekniske og industrielle kulturminner.

Sett under ett kan ikke de aktuelle oppgavene knyttes til ett enkelt fagfelt. Dette betyr at Finnmark fylkeskommune blir nødt til å investere i kompetanseheving og/eller rekruttere ny kompetanse for å være klar til å overta de beskrevne oppgavene fra 1.1.2020.

- Finnmark fylkeskommune har ikke kompetanse på fartøyvern, og det vil være nødvendig å rekruttere ny kompetanse for å dekke dette behovet. Behovet er ett årsverk.
- Finnmark fylkeskommune har for bygningsvernfeltet med bakgrunn i overføring av sammensatte oppgaver behov for å tilføre kompetanse tilsvarende to årsverk. Dette inkluderer ikke oppgaver knyttet til fredede/listeførte kirker.
- Finnmark fylkeskommune har for saksbehandling av automatisk freda kulturminner behov for å tilføre kompetanse tilsvarende ett årsverk.
- Dersom oppgaver knyttet til marinarkeologi også blir overflyttet vil det være behov for ytterligere ett årsverk gitt oppgavenes spesielle krav til kompetanse og sertifisering.

Konsekvenser ved sammenslåing med Troms

Finnmark og Troms fylkeskommuner er i dag bemannet for å håndtere de oppgavene som allerede er delegert til regionalt nivå. Saksmengden i Troms er større enn i Finnmark, som til gjengjeld er vesentlig større i areal. Ingen av fylkene har manøvreringsrom i forhold til kapasitet. Både Troms og Finnmark mangler i dag kompetanse på fartøyvern, marinarkeologi og teknisk/industrielle kulturminner. En eventuell sammenslåing av fylkene vil ikke gi den nødvendige kapasitet til å møte de nye oppgavene, og sammenslåingen vil heller ikke løse utfordringer knyttet til nødvendig kompetanse.

Vurdering

Kulturminneområdet skiller seg fra de fleste andre områdene i regionreformen ved at oppgaveoverføringen har vært forberedt over lengre tid. I tillegg overføres det innenfor området flere nye fagområder fra Riksantikvaren som fylkeskommunene ikke har kompetanse på. Forslaget som nå foreligger er mer konkret og detaljert enn på de fleste øvrige områdene. Det formelle grunnlaget i form av forslag til ny forskrift foreligger. Riksantikvaren har i samråd med blant annet fylkeskommunene igangsatt et bredt delegeringsprosjekt for å forberede oppgaveoverføringen. Det har vært omfattende administrativ dialog mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren underveis, og det har så langt vært stor grad av enighet.

Fylkeskommunens flersidige rolle blir enda tydeligere gjennom den foreslåtte ansvars- og oppgaveoverføringen: både å forvalte kulturminnefeltet i et regionalt utviklingsperspektiv og ivareta nasjonale målsettinger på området. Fylkesrådmannen mener det er viktig at Riksantikvaren utvikler sin rolle som direktorat, ikke minst for å bygge opp under fylkeskommunenes mulighet for å utøve nasjonal kulturminnepolitikk regionalt. Et viktig element i dette er at Riksantikvaren beholder selvstendig rett til å fremme innsigelse og klage der nasjonale kulturminneinteresser er truet.

Fylkesrådmannen mener at det foreliggende forslaget i hovedsak er i samsvar med intensjonene i regionreformen. Forslaget samsvarer i stor grad med det man har hatt dialog om underveis, og det tilfredsstiller de forventningene fylkeskommunene har hatt.

Samtidig vil fylkesrådmannen påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er gjennomført fullt ut. Dette gjelder både enkelte oppgaver som beholdes hos Riksantikvaren. Det gjelder

oppgaver som foreslås overført i flere trinn, og det gjelder viktige tilskuddsordninger. I henhold til ny forskrift vil også dispensasjoner i forhold til inngrep i skipsfunn (jf. Kulturminneloven §14) legges til regionene. Finnmark fylkeskommune har per i dag ikke kompetanse til å overta denne oppgaven. Videre er dette spesiell kompetanse hvor det også er krav til sertifisering, noe som gjør det vanskelig å få dette på plass. Sett fra regionalt nivå mener fylkesrådmannen at denne myndigheten bør legges til forvaltningsmuseene/sjøfartsmuseene for å utnytte kompetansen som ligger der. Dette vil plassere dispensasjonsmyndighet jf. §14 innafor et regionalt rammeverk, og dermed være i tråd med oppgaveoverføringens og forskriftens intensjoner. Alternativt bør oppgavene fortsatt ligge hos Riksantikvaren. KLDs forslag bryter på dette området 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 området blir ikke utløst så godt som det kunne blitt.

Videre vil fylkesrådmannen understreke at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å håndtere de nye oppgavene vil være en helt nødvendig forutsetning for å lykkes. Dette må være avklart tidlig nok til at fylkeskommunene kan bygge opp den nødvendige kapasiteten og kompetansen til å løse de nye oppgavene, noe KLD understreker er en forutsetning for ansvars- og oppgaveoverføringen. Fylkesrådmannen understreker at det vil være for sent om signalene fra regjeringen først kommer i kommuneproposisjonen for 2019, slik det har vært skissert, ettersom kapasitets- og kompetanseoppbyggingen må være fullført til 1.1.2020.

Finnmark fylkeskommune mener at mest mulig av enkeltsaksbehandlingen må overføres til fylkeskommunene. Ved overføring av oppgaver legges det generelt til grunn at de nye fylkene skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen. Overtakelse av oppgaver og ansvar på kulturminneområdet vil styrke lokaldemokratiet i spørsmål som gjelder vern og bruk av kulturarven. Det forutsettes imidlertid at de nye fylkene får tilstrekkelige ressurser til å ivareta dette - både for å kunne få på plass den nødvendige kompetanse og kapasitet for å løse oppgavene og varige tilskuddsmidler for de relevante ordninger.



SAKSPROTOKOLL

Høring av ny forskrift; overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

Arkivsak-dok. 201800007
Saksbehandler Jan Ingolf Kleppe

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Hovedutvalg for kultur, folkehelse og samferdsel (HUKFS) 2015 - 2019	05.06.2018	15/18
2 Fylkestinget 2015 - 2019	20.06.2018	25/18

Fylkestinget 2015 - 2019 har behandlet saken i møte 20.06.2018 sak 25/18

Møtebehandling

Ståle A. Olsen, Ap, fremmet følgende endringsforslag på vegne av Ap, SV og KrF;

Siste setning i innstillingens fjerde avsnitt endres til:

Oppbyggingen må være gjennomført innen 1.1.2020, og tilstrekkelige midler til dette må bevilges over statsbudsjettet

Ellen Kristina Saba, H, fremmet følgende tilleggsforslag;

Tillegg til forslaget;

Finnmark fylkesting vil allerede nå signalisere at når nye oppgaver tillegges Fylkeskommunen skal hele fylket tas i bruk. Etableringene bør skje i tilknytning til eksisterende fagmiljøer utenfor sentral administrasjon.

Votering

Endringsforslag v/Ståle A. Olsen
Tilleggsforslag v/Ellen Kristina Saba
HUKFS innstilling m/endringsforslag

**vedtatt mot 6 stemmer
fikk 16 stemmer, falt
enstemmig vedtatt**

Vedtak;

1. Finnmark fylkeskommune 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 gjennom å bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.

2. Finnmark fylkeskommune vil samtidig påpeke at prinsippene for oppgaveplassering ikke er konsekvent fulgt opp med den følge at det kan bli uklarheter og gråsoner. Dette gjelder oppgaver som beholdes hos Riksantikvaren eller foreslås overført trinnvis, og viktige tilskuddsordninger. Potensialet for en forsterket regional samfunnsutviklerrolle på dette området blir dermed ikke utløst fullt ut.
3. Finnmark fylkeskommune understreker at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å håndtere de nye oppgavene er en nødvendig forutsetning for å lykkes. For Finnmark fylkeskommune er det beregnet at de nye oppgavene vil kreve fire nye årsverk, fem om også marinarkeologiske oppgaver overføres.
4. Finnmark fylkeskommune mener at 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 tilstrekkelige midler til dette må bevilges over statsbudsjettet