



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
30.04.2018	54985/2018	Bjørn Ringstad

Saksnr	Utval	Møtedato
	Kultur- og folkehelseutvalet	16.05.2018
	Fylkesrådmannens tilråding	24.05.2018
	Fylkesutvalet	04.06.2018

Uttale - regionreforma - ny forskrift om mynde med vidare etter kulturminnelova og overføring av andre oppgaver

Bakgrunn

I samband med regionreforma og overføring av oppgaver til fylkeskommunane frå 1. januar 2020, har Klima- og miljødepartementet utarbeidd forslag til ny forskrift om mynde med vidare etter kulturminneloven og overføring av oppgaver som ikkje er regulert av forskrifta. Forslaget som er ute på høyring med høyringsfrist 21. juni 2018 gjeld i hovudsak overføring av førstelineoppgaver frå Riksantikvaren til fylkeskommunen.

Stortinget har slutta seg til at oppgaver og funksjonar på kulturminneområdet vert overført til fylkeskommunen frå 1. januar 2020. Dette er handsama i Meld. St.22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – roll, struktur og oppgaver*, jf Innst. 337 S (2015-2016) og i Prop. 84S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, jf Innst. 385 S (2016-2017).

Overføring av oppgaver skal bidra til forenkling, vere tydeleg og gje eit meir heilskapleg grep på kulturminneområdet. Dette vil i mange høve seie færre aktørar og eit meir oversiktleg og heilskapleg system i forvaltning av kulturminna. Det er vidare eit mål at overføringa av oppgåvene skal reindyrke Riksantikvaren som direktorat, som har ansvar for å gjennomføre ein samla nasjonal kulturminnepolitikk, fremme lik forvaltningspraksis og sikre at kulturminne av nasjonal verdi ikkje går tapt.

Forslaget om overføring av oppgaver må også sjåast i samanheng med ekspertutvalet sin rapport av 1. februar 2018 *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Her vert det mellom anna vist til at relevante tilskotsordningar blir overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunen. Samtidig gjeld høyringa ikkje freda og listeførte (ikkje freda) kyrkjer. Klima- og miljødepartementet legg opp til ei eiga høyring av forskrift om mynde etter kulturminneloven knytt til kyrkjene, men gir likevel rom for synspunkt i høve dette temaet.

Forskrifta som er til høyring er å finne [her](#). Lov om kulturminner [her](#).

Forslag til ny forskrift

Ny forskrift skal erstatte dagens forskrift om mynde med vidare etter kulturminneloven. Det er lagt opp til ei forenkla, meir oversiktleg og kortfatta forskrift. Eit nytt systematisk grep er at «rette myndighet» til dei ulike aktørane i forvaltninga er samla slik at Riksantikvarens sitt myndeområde er i § 2, fylkeskommunen sitt i § 3 osv.

Eit sentralt moment i forslag til ny forskrift er innføring av ein ny kategori kulturminne av «*særleg stor nasjonal verdi*» som det på grunnlag av bestemte kriterier er foreslått at Riksantikvaren skal ha forvaltningsansvar for. Det er utarbeida ei liste, som skal vere dynamisk, over slike kulturminne. Ingen av dei som no er med på lista er frå Møre og Romsdal.

Forskrifta tek elles for seg rutinar for sakshandsaming, særleg knytt til dispensasjon av automatisk freda kulturminne (arkeologiske kulturminne) og utgraving av slike. Plikt til underretning er framheva som viktig. Riksantikvaren, fylkeskommunane og forvaltningsmusea har underretningsplikt overfor kvarandre i saker som er av gjensidig interesse. Det går vidare fram av forskrifta, at dersom fylkeskommunen i saker av nasjonal eller vesentleg regional verdi gjer vedtak som er i strid med dei faglege tilrådingane i saka, skal Riksantikvaren underrettast. Riksantikvaren kan vidare etter lov/forskrifta overta slike saker, uavhengig av om det er gjeve melding. Det går vidare fram at Riksantikvaren skal vere klageinstans for vedtak fatta av fylkeskommunen i medhald av ny forskrift om mynde med vidare etter kulturminneloven, medan Klima- og miljødepartementet skal vere klageinstans for vedtak fatta av Riksantikvaren.

Merknader til forslag til ny forskrift

Ved presentasjon og gjennomgang av dei einskilte paragrafane er det vist til gjeldande rett og departementets forslag til ny forskrift. Dette gir ei ryddig og oversiktleg framstilling. I fylkesrådmannen sine merknader nedanfor, er det hovudsakleg lagt vekt på endringar som er viktige og avgjerande for fylkeskommunen si handtering og forvaltning av kulturminne på ein effektiv, ryddig og forsvarleg måte.

Fastsetting av budsjett for arkeologisk utgraving, jf. kml § 10.

Riksantikvaren si mynde til å fatte vedtak om kostnader for arkeologiske utgravingar, overvaking m.v jf. kml. § 10 vert ført vidare slik det er i dag. Ei vidareføring av prinsippet vil gje ein einsarta praksis for heile landet. Samtidig bør ein no nytte høve til å sjå nærare på tiltakshavar sin betalingsplikt, og at staten bør ta ein større del av kostnadane enn i dag. Dette bør gjelde både arkeologiske registreringar og utgravingar. Ved *mindre, private tiltak* dekker staten i dag, heilt eller delvis, utgiftene ved arkeologiske granskingar. Dersom det ligg føre *særlege grunnar* kan staten også dekkje noko av kostnadane. Denne ordninga med statleg dekning av kostnadane bør ikkje berre gjelde mindre, private tiltak. Staten bør i større grad dekkje utgifter også ved andre typar tiltak. Dette gjeld særleg arkeologiske registreringar. Dette er ei forventning fylkeskommunen har til staten, som er nedfelt i gjeldande regional delplan for kulturminner, vedtatt i juni 2015 (T-33/15).

Kulturminne av særlig stor nasjonal verdi

Vi støttar i utgangspunktet ei ordning som inneber at Riksantikvaren skal ha ansvar for eit utval kulturminne som det knyter seg særlege nasjonale interesser til, slik som Slottet, Stortingsbygningen, Eidsvollbygningen og så bortetter. Ein bør likevel vere varsam med å kalle dette kulturminner av nasjonal verdi. Den lista som no er lagd inneheld mellom anna ingen automatisk freda kulturminne frå førhistorisk tid. Dei fire mellomalder-byane som er teke med, vil i følge forslag til delegering av mynde også innebere at dei fell ut av lista om nokre år. Vil dette seie at dei då ikkje lenger er av nasjonal verdi? Desse spørsmåla viser noko av det uheldige ved utveljinga og dei omgrepa som er brukt. Det kan sjå ut til at det langt på veg er praktiske årsaker at kulturminna er valt ut, samstundes som dei har ein statleg historisk symbolverdi.

Underretningsplikta, der Riksantikvaren har høve til å overta saker som er av nasjonal eller vesentleg regional verdi, bør vere tilstrekkeleg til å sikre viktige kulturminne. Det kan likevel vere riktig å sjå på rutinar ved sakshandsaminga og kva kriterium som skal ligge til grunn for ei slik utveljing. Det er viktig at Riksantikvaren i sin rolle som direktorat kan føre ein overordna og samordna nasjonal kulturminnepolitikk som sikrar at nasjonale verneverdiar ikkje blir skadelidande.

Tillating til forskingsinitierte granskingar av automatisk freda kulturminne, jf. § 8 første ledd

Det er lagt opp til ei vidareføring av Riksantikvaren sin mynde etter § 8 første ledd til å tillate forskingsinitierte granskingar som blir gjennomført av andre enn rette mynde. Dette er viktig og riktig, men vi meiner samstundes at det er uheldig at forvaltningsmusea skal kunne gjennomføre slike granskingar eller sikringstiltak berre med meldeplikt (jf. ny forskrift § 11). I dag er fylkeskommunen heller ikkje høyringsinstans i slike saker. Det er berre Riksantikvaren som må ha slik mynde, samstundes som fylkeskommunen må vere høyringsinstans. Slik ordninga er i dag, kan ein i verste fall ende opp med at forvaltningsmusea gjennomfører utgravingar i viktige kulturminne som til dømes er tilrettelagt for publikum, utan at nokon kan seie noko på dette. Dette finn vi svært uheldig, og viser her til forskingsgravingar i Hamsundhellaren, Haram kommune, der dette førte til at kulturminnet heilt endra karakter. Den gong kom det sterke reaksjonar frå Miljøverndepartementet på undersøkinga.

Dispensasjon frå automatisk freding, jf. kml. § 8 første, andre og fjerde ledd

Stortinget har slutta seg til at dispensasjonsmynde vert overført til fylkeskommunen for dei fleste automatisk freda kulturminna. I dag har det meste av dette lege til Riksantikvaren, mens fylkeskommunen har hatt ei prøveordning på enklare saker. Riksantikvaren har fram til no behandla dispensasjonssøknadane etter tilråding frå fylkeskommunen og innspel frå landsdelsmusea. Ved delegering av mynde vil forvaltninga framstå som forenkla for kommunar og tiltakshavarar. Det er positivt. Den nye ordninga inneber eit tett samarbeid med landsdelsmusea, som også har høve til å klage på fylkeskommunen sine vedtak.

Mellomalderske kyrkjestadar/kyrkjegardar - mellomalderruiner, dispensasjon jf. kml. § 8 første, andre og fjerde ledd

Overføring av mynde frå Riksantikvaren til fylkeskommunen vil i denne typen saker gje ei enklare og meir effektiv sakshandsaming. Fram til no har det vore eit kunstig skilje innanfor og utanfor kyrkjegarden, noko som har medført at kommunar ofte har måtte forholde seg til fleire aktørar i same planområde.

Profane mellomalderbygningar – dispensasjon, jf. kml. § 8 første ledd

Forvaltning og dispensasjonsmynde til å tillate eller nekte inngrep i profane (ikkje kyrkjelege) mellomalderbygg vert foreslått overført til fylkeskommunen, jf. kml. § 8 første ledd. Mellomalderens profane bygningar er i hovudsak trearkitektur. I Møre og Romsdal har vi ei spesiell samling av mellomalderbygningar i Bjørke i Ørsta.

Departementet antek at fylkeskommunen har betre føresetnad enn Riksantikvaren for å kjenne lokal byggeskikk og tradisjon ettersom fylkeskommunen også har ansvar for dei vedtaksfreda bygningane i regionen. Prinsipp og praksis for istandsetting av lafta hus frå mellomalderen og vedtakstreda tømmerhus er i stor grad er den same. Fylkesrådmannen støttar departementet sin vurdering. Det vil innebære ei meir samla forvaltning av tømmerbygningar. Fylkesrådmannen støttar departementet si vurdering.

Ulovleg oppførte byggverk, anlegg – tilbakeføring/retting, jf. kml. § 8 tredje ledd

Kml. § 8 tredje ledd gjeld tiltak i strid med krav om tillating til det som påverkar automatisk freda kulturminne, og heimlar krav om retting/tilbakeføring av ulovlege tiltak. Saksfeltet har samanheng med kulturminnekriminalitet og heng saman med melding om lovbrøt til politiet som normalt vert initiert av fylkeskommunen.

Dette er ein type saker som er konfliktfylte og krevjande, og der det er behov for juridisk kompetanse. Riksantikvaren vil frem mot 2020 utarbeide retningslinjer og rettleiar for saksfeltet.

Løyve til inngrep i skipsfunn, jf. kml. § 14 andre og tredje ledd, første punktum

Det vert foreslått at fylkeskommunen får mynde etter kml. § 14 andre ledd første punktum til å avgjere om det skal gravast frem mv meir enn 100 år gamle båtar mv, samt etter kml. § 14 andre ledd andre punktum til å gje løyve til inngrep i skipsfunn mv. Grunngevinga for endringa er å forenkle aktørbilde ved at all dispensasjonsmynde i hovudsak vert flytta og samla på ein stad, til regionalt nivå, med unntak for skipsfunn av særleg stor nasjonal verdi.

Dette er eit felt der det er få saker. Dei fleste fylkeskommunane har i utgangspunktet ikkje spesialkunnskap på dette fagområdet. Ein vil derfor, særleg i starten, vere avhengig av eit tett samarbeid og gode rutinar i forhold til sjøfartsmusea. Ein vil også kunne støtte seg på regionmusea sin fartøyvernkompetanse.

Mynde til å gjennomføre avgrensa gransking etter kml. § 11

Gjennom eit prøveprosjekt som har vore i gang sidan 2011 har fylkeskommunen hatt mynde til å gje dispensasjon i visse enkle saker som omhandlar automatisk freda kulturminne. Fylkeskommunen har her hatt mynde til å gjennomføre dokumentasjon av automatisk freda kulturminne som er funne i samanheng med arkeologisk registrering etter § 9. Dokumentasjonen har skjedd innanfor rammene av akseptert budsjett for registreringa med heimel i kml. § 11a, medan fylkeskommunen i etterkant fattar vedtak i medhald av kml. § 8 om dispensasjon utan ytterlegare vilkår.

Det er svært positivt at erfaringane frå prøveprosjektet inngår i den generelle overføringa av mynde til fylkeskommunen. Samstundes vil vi peike på at mynde til *avgrensa gransking* må bli meir fleksibel og omfattande enn det prøveprosjektet har lagt opp til. Detaljerte avgrensingar som eit eller fleire dyrkingslag, talet på kokegroper og type strukturar og funn, er lite hensiktsmessig dersom ein skal forenkle og effektivisere kulturminneforvaltninga. Her bør utgangspunktet vere rammene av det aksepterte budsjettet, noko som i seg sjølv tilseier ei avgrensa gransking.

Dispensasjon frå freding, jf. kml. § 15 a

Fylkeskommunen sin mynde til i særlege tilfelle å gjere unntak frå freding etter kml. §15a blir ført vidare og utvida til også å omfatte forskriftsfreda byggverk i statleg og privat eige, jf. Kml § 22 a andre ledd. Mynde vert også utvida til i særlege tilfelle å gjere unntak frå vedtak om freding av båtar, jf. § 14 a tredje ledd (ikkje saker av særleg stor nasjonal verdi).

Pålegg om utbetring, vedlikehald av freda byggverk, skade ved brann, jf kml. §§ 16 til 18

Mynde til å gje pålegg om istandsetting av freda byggverk og freda båtar etter skade, forsømt vedlikehald og istandsetting etter brann blir overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunen.

Merknader til overføring av oppgåver som ikkje er regulert av dagens forskrift om fagleg ansvarsfordeling etter kulturminneloven av 9. februar 1979 nr. 8785

Forvalting av fartøy som har status som verna fartøy

Det vert foreslått at forvaltingsansvaret for fartøy med status som «verna skip» vert overført til fylkeskommunen, men utan at dette vert regulert i forslag til ny forskrift. Oppgåvene vil i hovudsak bestå i rådgiving og tilskotsforvalting. Overføringa inneber at det blir eit utvida fagmiljø og tettare band mellom fartøyvernet og kulturminneforvaltninga lokalt og regionalt. Dette svært positivt, og kan bidra til å utvikle eksisterande samarbeid med regionmusea.

Forvalting av tekniske og industrielle kulturminne

Forvalting av tekniske og industrielle kulturminne, som vert overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunen, inneber inga endring for Møre og Romsdal. Ingen av dei 15 prioriterte anlegga som er med i Riksantikvaren sitt bevaringsprogram, ligg i Møre og Romsdal.

Brannsikring av tette trehusmiljø

Det er rundt 180 område som er listeførte som verneverdige tette trehusmiljø i Noreg. Mange av desse ligg i Møre og Romsdal. Dei fleste har ikkje noko formelt vern etter kulturminneloven, men mange er oppført i Riksantikvaren sitt NB!-register. Fleire av områda er også regulert til omsynssone eller spesialområde bevaring i kommunale reguleringsplanar.

Departementet foreslår at tilskotsforvaltning for brannsikring av tette trehusmiljø vert overført til fylkeskommunen, og at kommunane kan søke om tilskot til brannsikringstiltak. Fylkeskommunen kan få overført tilskot frå Riksantikvaren etter ein nøkkel basert på søknadar, tal på trehusmiljø og status for brannsikring. Føresetnaden er at det blir satt av pengar til føremålet i statsbudsjettet.

Fylkesrådmannen er positiv til at forvaltinga av brannsikring av tette trehusmiljø blir lagt til fylkeskommunen, då dette vil styrke det generelle kulturminnearbeidet. Dette er område med store verneverdiar der det ofte er krevjande og utfordrande å arbeide. Ved å nytte positive verkemiddel som tilskot, vil ein kunne lette dette arbeidet.

Overføring av oppgåver knytt til forvaltning av tilskot

Store deler av Riksantikvaren sine tilskotsmidlar er i dag knytt til ti nasjonale bevaringsprogram med tidsavgrensa programperiode. I følgje høyringsnotatet kan delar av eventuelle nye tilskotsordningar til føremål som inngår i dagens bevaringsprogram overførast etter modell av bevaringsprogrammet for freda bygningar i privat eige. Dette inneber at rammetilskota vert overførte til fylkeskommunen. Ein vil likevel først i samband med budsjettprosessen for 2020 ta stilling til om slike tilskotsordningar under Riksantikvaren skal førast vidare etter 2020.

Fylkesrådmannen vil påpeike at det er viktig at det statlege bidraget til kulturminnearbeidet ikkje blir redusert som følge av overføring av mynde til regionalt nivå, og at ein opprettheld dei støtteordningane som i dag er gjeldande.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Overføring av mynde frå Riksantikvaren til fylkeskommunen og dei andre endringane som er foreslått, vil ha økonomiske og administrative konsekvensar på kort og lang sikt. Riksantikvaren arbeidar med å berekne kompetanse- og bemanningsbehov i kulturminneforvaltinga etter overføring av mynde. I kva grad det følgjer ressursar til å auke tal tilsette i kulturminneforvaltinga som følgje av nye oppgåver, er ikkje klart, men nye oppgåver vil krevje både rett og tilstrekkeleg fagkompetanse. Det er viktig at desse oppgåvene blir fullfinansiert.

Vurdering

Fylkesrådmannen viser til fylkestinget sin uttale om nye oppgåver til fylkeskommunen, som følgje av regionreforma (sak T-11/18). Forskrifta tilrår ei samla overføring av oppgåver og ansvar for kulturminneforvaltinga frå 1. januar 2020, og støttar soleis opp om ekspertutvalet sine innspel og dei vedtak stortinget tidigare har gjort om overføring av mynde til fylkeskommunane.

Slik fylkesrådmannen vurderer det, så vil overføringa av oppgåver både forenkle, tydeleggjere ansvar og gi eit meir heilskapleg og samanhengande kulturminneforvaltning. Dette vil i mange høve seie færre aktørar og eit meir oversiktleg og heilskapleg system i kulturminneforvaltinga. Samtidig er det viktig at det ved overføring av oppgåver, ikkje blir etablert rapporterings- og kontrollrutinar som avgrensar det regionale handlingsrommet slik det er definert i lov. Overføring av oppgåver må også føre til ei forenkling av dagens rutinar.

Overføring av oppgåver vil bidra til at fylkeskommunen i større grad kan utforme og utøve ein aktiv politikk på feltet. Samtidig er det viktig at overføringa av mynde, også blir følgt opp med overføring av økonomiske ressursar. Det er viktig at midlar som går til kulturminneforvaltinga ikkje blir reduserte som følgje av overføring av mynde til regionalt nivå.

Forslag til vedtak:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune er samd i dei prinsipp og vurderingar som ligg til grunn i forslag til ny forskrift om mynde mv etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver. Fylkesutvalet viser til dei grunngjevingar som blir gitt av fylkesrådmannen i saksframlegget.
2. Ansvarsfordelinga mellom forvaltingsnivå og aktørar elles i kulturminneforvaltinga vil styrke fylkeskommunane i utøving av rolla som regional samfunnsutviklarar.
3. Forslaget bidreg til å desentralisere makt, tydeleggjere politisk ansvar og utviklar fylkesdemokratiet.
4. Møre og Romsdal fylkeskommune føreset at dei nye oppgåvene til fylkeskommunane blir fullfinansiert, og at tiltaksmidlar som går til kulturminneforvaltinga ikkje blir redusert som følgje av overføring av mynde til regionalt nivå.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Heidi-Iren Wedlog Olsen
fylkeskultursjef

Samrøystes vedtak i Fylkesutvalet - 04.06.2018

1. Møre og Romsdal fylkeskommune er samd i dei prinsipp og vurderingar som ligg til grunn i forslag til ny forskrift om mynde mv etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver. Fylkesutvalet viser til dei grunngjevingar som blir gitt av fylkesrådmannen i saksframlegget.
2. Ansvarsfordelinga mellom forvaltingsnivå og aktørar elles i kulturminneforvaltinga vil styrke fylkeskommunane i utøving av rolla som regional samfunnsutviklarar.
3. Forslaget bidreg til å desentralisere makt, tydeleggjere politisk ansvar og utviklar fylkesdemokratiet.
4. Møre og Romsdal fylkeskommune føreset at dei nye oppgåvene til fylkeskommunane blir fullfinansiert, og at tiltaksmidlar som går til kulturminneforvaltinga ikkje blir redusert som følgje av overføring av mynde til regionalt nivå.