

Saksnr.: 2018/6155
Løpenr.: 67316/2018
Klassering: C50
Saksbehandler: Morten Hanisch

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Uvalgssaksnr.
Næring og kulturkomiteen	06.06.2018	
Fylkesutvalget	07.06.2018	

Høring - Regionreformen - Ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og andre oppgaver

Vedlegg:

- 1 Høring - utkast til forskrift om myndighet etter kulturminneloven
- 2 Høringsnotat - til forskrift om myndighet etter kulturminneloven
- 3 Forslag til høringsuttalelse - forskrift om myndighet etter kulturminneloven

Fylkesordførers forslag til vedtak

1. Østfold 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, og vil bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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 skal være gjennomført innen 1.1.2020, og det vil dermed være for sent om signalene ikke kommer før i kommuneproposisjonen for 2019.
4. Østfold fylkeskommune gir sin tilslutning til vedlagte forslag til høringsvar.

Fylkesordførers behandling

Ingen endring.

Sarpsborg, 22. mai 2018

Ole Haabeth
fylkesordfører

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

1. Østfold 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, og vil bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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 skal være gjennomført innen 1.1.2020, og det vil dermed være for sent om signalene ikke kommer før i kommuneproposisjonen for 2019.
4. Østfold fylkeskommune gir sin tilslutning til vedlagte forslag til høringsvar.

Sarpsborg, 15. mai 2018

Anne Skau
fylkesrådmann

Hilde M. Brandsrud
fylkesdirektør

Bakgrunn for saken

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 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).
- Et bredt 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 og NIKU (Norsk institutt for kulturminneforskning).

Ansvarsfordelingen på kulturminneområdet kan fremstå som uoversiktlig for eksterne aktører, og kan medføre tungroddede prosesser, gråsoner og dobbeltarbeid. Blant annet derfor har det gjennom flere år 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.

De samme gevinstene vektlegges på kulturminneområdet som for den øvrige oppgaveoverføringen: Styrket demokrati, desentralisering av makt, oppgaveløsning nærmest mulig brukeren, bedre og mer effektiv forvaltning av virkemidler og en tydeligere og mer helhetlig regional samfunnsutviklerrolle. I tillegg fremheves det å forenkle forvaltningen og rydde i gråsoner.

Ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015-2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver», og Prop. 84 S (2016-2017) «Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå» sluttet Stortinget seg til at en rekke oppgaver og funksjoner på kulturminneområdet overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen fra 1.1.2020. 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.

Kulturminneområdet ble også omtalt av ekspertutvalget, men da 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 sin høringsuttalelse til ekspertutvalgets anbefalinger sluttet fylkestinget seg til den foreslåtte oppgaveoverføringen på kulturminneområdet.

Fakta

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 etter kulturminneloven. Denne styrer ansvarsfordelingen på kulturminneområdet. Departementet har samtidig foreslått overføring av flere ikke forskriftsfestede oppgaver på kulturminnefeltet.

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 fylkeskommunen fra 1.1.2020, og at unntak fra dette må begrunnes særskilt. Dette innebærer hovedsakelig de ansvar og oppgaver som er listet opp nedenfor. Der det er mulig er det angitt antall objekter i de tre fylkene som vil utgjøre Viken fylkeskommune, og hvilken årsressurs saksbehandlingen knyttet til disse vil kreve (i henhold til bemanningsmalen Riksantikvaren har utarbeidet for delegeringsprosjektet).

- 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 (om lag 50 saker, anslått til 100 % årsressurs).
- Forvaltningen 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 (33 saker i 2016, anslått til 35 % årsressurs).
- Forvaltning av middelalderruinene. Riksantikvaren beholder inntil videre forvaltningen av ruiner i de fire store middelalderbyene (13, hvorav 3 store/komplekse, anslås til 15 % årsressurs).
- Pålegg om retting/tilbakeføring av ulovlige tiltak på automatisk fredete kulturminner.
- Forvaltning av profane (ikke-kirkelige) trebygninger fra middelalderen (28, anslått til 25 % årsressurs).
- 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 (24 + 16 i Oslo, anslått til 40-100 % årsressurs uten/med Oslo)

- Forvaltning av statlig eide bygg som er fredet eller ført i verneklasse 1 og 2 i landsverneplanene. (72 anlegg med 594 enkeltminner, anslått til 100 % årsressurs).

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 (23 miljøer, anslått til 5 % årsressurs).
- Fartøyvern
- Bevaringsprogrammene for arkeologiske kulturminner og bergkunst
- Tekniske og industrielle kulturminner (blant annet 2 av 15 anlegg på RAs nasjonale liste, anslått til 50 % årsressurs).

Det innføres en ny kategori kulturminner av "særlig stor nasjonal verdi", som unntas fra overføringen. Disse skal Riksantikvaren fortsatt være forvaltningsmyndighet for. De identifiseres av Riksantikvaren ut fra bestemte kriterier og kan omfatte alle kategorier kulturminner, uavhengig av fredningsstatus. Listen skal være dynamisk, slik at Riksantikvaren kan ta kulturminner ut og inn av listen. Departementet har bedt særskilt om innspill til denne ordningen.

Riksantikvaren beholder ansvaret for kirkebyggene. Dagens kirkelov blir opphevet, og i utkastet til ny lov er det foreslått at de fleste bestemmelser om kirkebygg utgår fra kirkelovgivningen, herunder de særlige vernebestemmelsene loven inneholder i dag. Det vil bli en egen høring av forskrift om myndighet etter kulturminneloven knyttet til kirkene. Departementet ønsker likevel synspunkter nå på hvor myndigheten for automatisk fredete, vedtaksfredete eller listeførte kirker bør ligge i kulturminneforvaltningen fra 2020.

Kulturminnefondet, som gir tilskudd til verneverdige (ikke fredete) kulturminner i privat eie, forblir statlig.

Riksantikvarens rolle

Riksantikvaren skal rendyrkes som direktorat, noe som omtales som en viktig forutsetning for vellykket gjennomføring av reformen. Riksantikvaren skal videreutvikle funksjonen som rådgivende og utøvende faginstans, og skal utarbeide retningslinjer, rutiner, digitale fagsystemer mv som skal sikre lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene.

Riksantikvaren skal føre en overordnet og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk, og sikres virkemidler for å kunne ivareta dette ansvaret. Riksantikvaren skal således fortsatt være fredningsmyndighet, beholde egen innsigelsesmyndighet og klageadgang og være klageinstans for fylkeskommunale vedtak. Fylkeskommunenes plikt til å orientere Riksantikvaren om saker der fylkeskommunen selv vil godta tiltak som vurderes å være i strid med nasjonale kulturminneinteresser inngår nå i forskriften som fylkeskommunenes

underretningsplikt. Klima- og miljødepartementet skal være klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren.

Høringen

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

Fylkesrådmannens vurdering

Kulturminneområdet skiller seg fra de fleste andre områdene i regionreformen ved at oppgaveoverføringen har vært forberedt over lengre tid. Forslaget som nå foreligger er dermed mer konkret og detaljert enn på de fleste øvrige områdene. Det formelle grunnlaget i form av forslag til ny forskrift foreligger, og 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.

Gjennom den foreslåtte ansvars- og oppgaveoverføringen blir det enda tydeligere at fylkeskommunen har en flersidig rolle, 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 på regionalt nivå. 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. Det samsvarer i stor grad med det man har hatt dialog om underveis, og det tilfredsstiller i hovedsak 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. 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.

Videre vil fylkesrådmann 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 departementet understreker er en

forutsetning for ansvars- og oppgaveoverføringen. Fylkesrådmannen understreker at det vil være for sent om signalene først kommer i kommuneproposisjonen for 2019, slik det har vært skissert, ettersom kapasitets- og kompetanseoppbyggingen må være fullført til 1.1.2020.

Fylkesrådmannen viser for øvrig til det vedlagte forslaget til høringsuttalelse, og anbefaler at Østfold fylkeskommune slutter seg til dette.

Fylkesutvalgets behandling:

Det ble ikke fremmet endrings- eller tilleggsforslag.

Votering:

Fylkesordførers forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalgets vedtak 07.06.2018:

1. Østfold 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, og vil bidra til å forenkle forvaltningen, desentralisere makt, tydeliggjøre politisk ansvar og styrke fylkesdemokratiet.
2. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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 skal være gjennomført innen 1.1.2020, og det vil dermed være for sent om signalene ikke kommer før i kommuneproposisjonen for 2019.
4. Østfold fylkeskommune gir sin tilslutning til vedlagte forslag til høringsvar.

Ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og andre oppgaver – høringsuttalelse fra Østfold fylkeskommune

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.

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 oppleves av en del som uoversiktlig, med til dels overlappende ansvar og roller mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. En mer oversiktlig forvaltning, med økt ansvar, tydeligere myndighet og flere oppgaver på kulturminnefeltet kan bidra til å styrke det regionale forvaltningsnivået og gjøre samordning av sektorinteressene enklere.

Østfold fylkeskommune 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 Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune er enig i at dette er en helt nødvendig forutsetning. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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. Dette vil være viktig for utforming av hensiktsmessige delegeringsbestemmelser innad i fylkeskommunene.

Videre støtter Østfold fylkeskommune at Riksantikvaren er klageorgan for fylkeskommunale vedtak og beholder fredningsmyndigheten. Det er imidlertid også viktig å få presisert hvem i fylkeskommunene som skal ha klagerett, feks om det vil være en oppgave for fagleder. Dessuten, skal det være en rett, en plikt eller en mulighet? 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

Østfold fylkeskommune 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.

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

I forslaget vil myndigheten til å fastsette endelig budsjett for arkeologiske utgravninger iht kulturminneloven § 10 fortsatt ligge hos Riksantikvaren. Østfold fylkeskommune mener det ikke er hensiktsmessig at fylkeskommunen skal fastsette vilkår for en dispensasjon, mens Riksantikvaren skal fastsette endelig budsjett. Budsjett og vilkår henger nøye sammen og hensynet til en oversiktlig og mindre byråkratisk forvaltning bør tale for at myndighet for å fastsette vilkår og budsjett ikke bør deles opp.

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 Østfold fylkeskommunes 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

Østfold fylkeskommune 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

vernete 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.

Fylkeskommunen 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.

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.

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. Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune 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. Dette må baseres på en langt mer omfattende fredning enn i dag. Kirkene er svært viktige kulturminner, ut fra en rekke kriterier. Her er det også 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

Østfold fylkeskommune 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 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. Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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 Østfold fylkeskommunes syn ikke trenger slik særbehandling. Eksempelvis ligger tre større festningsanlegg innenfor nye Viken fylkeskommune, Fredriksten festning, Fredrikstad festning og Oscarsborg. 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 vernete fartøyene). Det kan imidlertid bli vanskelig å bygge opp kompetanse med sikte på å overta visse enkelte kulturminnekategorier på et uvisst senere tidspunkt.

Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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.

Østfold fylkeskommune 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. Blant annet kan det vurderes en ordning for «matching» av midler fra fylkeskommunen og Kulturminnefondet, slik det er innført for fartøyvernet gjennom den såkalte SAVOS-ordningen.

Den såkalte FRIP-ordningen skal legges til grunn for flere tilskuddsordninger. Østfold fylkeskommune 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. Østfold fylkeskommune 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 mer bindende bestemmelser. I dag er regional plan i praksis ikke et tilstrekkelig kraftfullt virkemiddel for å sikre kulturminneinteresser. Østfold fylkeskommune 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.