



Bilde fra Henningsvær i Lofoten, copyright Riksantikvaren

Forprosjekt Følgerevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet

APRIL 2019

RIKSANTIKVAREN

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORTENS TITTEL: Forprosjekt Følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet

ANSVARLIG KONSULENT: Helga Wallin Moen og Cecilie Aagestad

KVALITETSSIKRET AV: Per-Trygve Hoff

FOTOGRAFI I RAPPORT: Bilde fra Henningsvær i Lofoten, copyright Riksantikvaren

DATO: 10.04.2019

Innhold

1	Bakgrunn	3
1.1	<i>Regionreformen</i>	3
1.2	<i>Baseline og følgeevaluering</i>	4
2	Formål og metode	5
2.1	<i>Utforming av måleindikatorer</i>	6
2.2	<i>Prosess for å etablere indikatorsett</i>	7
3	Forslag til måleindikatorer	7
3.1	<i>Samfunnsutviklerollen</i>	9
3.2	<i>Tydelig ansvarsfordeling</i>	11
3.3	<i>Effektivitet og mindre byråkrati</i>	12
3.4	<i>Nærhet og lokal kjennskap</i>	13
3.5	<i>Ivareta kulturminnebestanden</i>	13
3.6	<i>Videre arbeid med indikatorer og rapporteringsprosesser</i>	14
4	Opplagg for nullpunktsanalyse og eventuell følgeevaluering	15
5	Dokumentoversikt	17

1 Bakgrunn

Riksantikvaren er direktoratet for kulturminneforvaltning og faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har også ansvar for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført, og har et overordnet faglig ansvar ovenfor kommunene, fylkeskommunen, Sametinget, Sysselmannen på Svalbard og forvaltningsmuseene på kulturminnefeltet.

1.1 Regionreformen

En regionreform skal tre i kraft fra 2020, jf. Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Et overordnet mål med regionreformen er blant annet å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig samfunnsutvikling.¹ Videre skal det også legges til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene i regionene.² Det innebærer færre og større regioner og ny oppgavefordeling.

Regionalt folkevalgt nivå skal gi en strategisk retning til samfunnsutvikling, mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. For at det regionale nivået skal styrkes som samfunnsutvikler, og for at oppgavene skal legges til lavest mulig effektive nivå, vil flere oppgaver som i dag tilligger Riksantikvaren, overføres til regionalforvaltningen. Demokratisering, nærhetsprinsippet og en mer helhetlig forvaltning som bidrar til å styrke kulturarvens potensiale som ressurs for god samfunnsutvikling er samlende stikkord for reformens forventede effekter på kulturminnefeltet.

Det er besluttet at en rekke førstelinjeoppgaver som ligger til Riksantikvaren pr. i dag, overføres til de nye regionene 1.1.2020, i tråd med mål og prinsipper for regionreformen. Oppgaver som er eller skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene, er *miljøoppgaver som har et regionalpolitisk handlingsrom*. Oppgavene som skal ligge på statlig nivå, er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll – eller det er oppgaver som etter departementets vurdering, krever sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Oversikten i **Feil! Fant ikke referansekilden.** tar utgangspunkt i Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven fra Klima- og miljødepartementet (KLD) fra Riksantikvaren og viser hvilke fagområder som skal overføres.

¹ Meld. St. 14 2014–2015

² Meld. St. 22 2015–2016

Tabell 1: Fagområder/oppgavetyper som skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

Fagområde	Dispensasjon/tillatelse til tiltak/inngrep/endring	Tilskudd
Statens bygninger og anlegg (veier, broer etc.)	X	
Profane middelalderbygninger	X	X
Fartøyvern ^[1]	X	X
Teknisk/industrielle kulturminner ^[2]		X
Middelalderruinene	X	X
Brannsikring av tette trehusmiljø		X
Tillatelse til inngrep i automatisk fredete arkeologiske kulturminner: middelalderske byanlegg ^[3] og middelalderske kirkesteder/kirkegårder (kml. §.8, første, annet og fjerde ledd)	X	
Vedtak om tilbakeføring/ retting av ulovlig oppførte byggverk/anlegg (kml. § 8, tredje ledd)	Annet	

Fylkene får ansvar for alt på arkeologisiden, med unntak av kulturminner som står på Riksantikvarens liste (blant annet de fire store middelalderbyene). Tilskudd til fredede fartøy og dispensasjoner på fredede fartøy skal Riksantikvaren foreløpig fremdeles ha ansvar for.

I tillegg til enkeltsaksbehandling på fagområdene medfører oppgaveoverføringen også at enkelte tilknyttede/tilstøtende oppgaver overføres. Dette gjelder for eksempel tilstandsregistrering av profane middelalderbygninger. Søknad om status som verna skip skal også over til fylkeskommunene (dette er ikke omfattet av ansvarsforskriften, men følger nasjonal verneplan).

1.2 Baseline og følgeevaluering

I forbindelse med regionreformen på kulturminneområdet ønsker Riksantikvaren at det etableres en baseline som beskriver situasjonen før myndighetsoverføringen, som også kan brukes i en eventuell følgeevaluering. Formålet med følgeevalueringen er å belyse effekter og gevinster av myndighetsoverføringen og endringer i ansvars- og oppgavefordelingen. Riksantikvaren beskriver følgende temaer som viktige i en følgeevaluering:

- ▶ Blir kulturminnesektoren sett i sammenheng med andre sektorer og brukt som ressurs for disse, herunder utdanning, oppvekst, integrering og folkehelsearbeid
- ▶ Opplevs det økt grad av nærhet til forvaltningen for eiere og brukere av kulturminner
- ▶ Lokalt kjennskap og initiativ kommer kulturminnene til gode

^[1] De fredete fartøyene skal fortsatt forvaltes av Riksantikvaren (både tilskudd og dispensasjon), mens de vernet fartøyene skal overføres. For disse gis ikke dispensasjon, men tilskuddene gis med vilkår om tillatelse til tiltak/inngrep/endringer. Det vil fortsatt være Riksantikvaren som vedtar status som vernet skip, mens Fylkeskommunen innstiller (pga. forhold til Sjøfartsdirektoratet og deres regelverk).

^[2] 15 teknisk-industrielle anlegg får midler over Riksantikvarens bevaringsprogram (post 72). Listen over disse 15 anleggene er vedtatt av Stortinget. Alle anleggene har nasjonal verdi. Av de 15 anleggene er 5 fredet etter kulturminneloven, og dispensasjonsmyndigheten for disse fem anleggene ligger hos fylkeskommunene. 5 anlegg er regulert til bevaring og 5 er uten vern. Riksantikvaren tildeler tilskuddsmidler for alle de 15 anleggene.

- ▶ I hvilken grad det er en god forståelse for ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene
- ▶ Om myndighetsoverføringen har ført til mindre byråkrati og økt effektivitet

2 Formål og metode

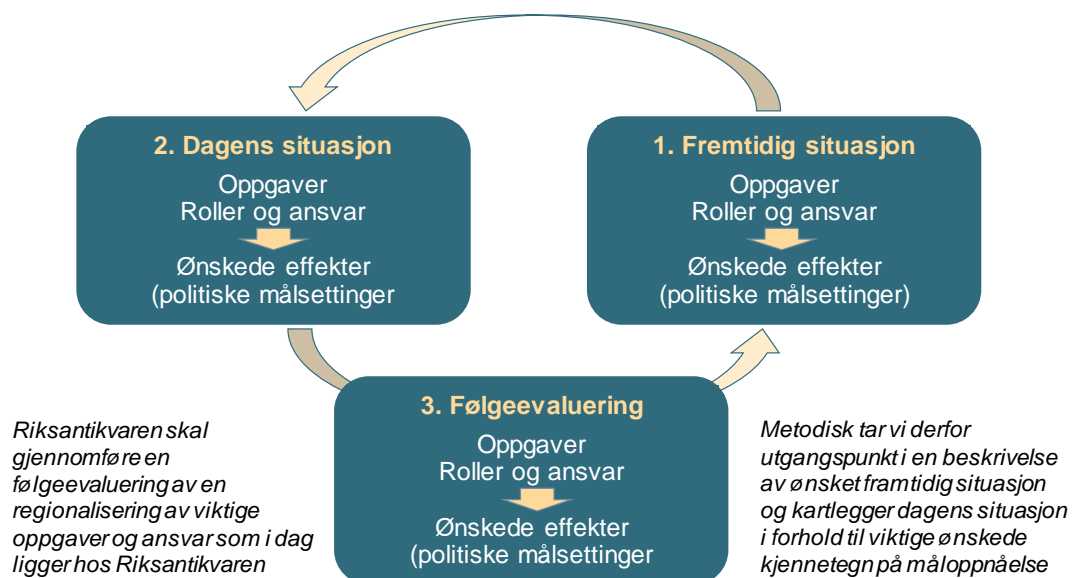
Formålet med dette forprosjektet er todelt:

- Presentere indikatorer som skal bidra til å beskrive hvordan nåsituasjonen er i henhold til de ovennevnte (jf. kapittel 1.3) temaområdene som Riksantikvaren skisserer som sentrale
- Gi en beskrivelse av hvordan indikatorene kan følges opp gjennom en følgeevaluering.

Arbeidet skal bidra til økt kunnskap om prosessen for overføring av oppgaver og ansvar til fylkesnivået med indikatorer både for Riksantikvarens (og i noen tilfeller Klima- og miljødepartementet) og fylkenes bidrag (regionalforvaltningen) til måloppnåelsen.

Figuren under oppsummerer Agenda Kaupangs faglige tilnærming til gjennomføringen av oppdraget. Som det framgår av figuren har forprosjektet startet med å forstå hva som skal karakterisere ønsket fremtidig situasjon, og hvilke indikatorer som beskriver denne. Kjennetegn på ønsket fremtidig situasjon vil blant annet være de nasjonale mål som er satt for kulturminnesektoren (i tildelingsbrev fra departementet og i forventningsbrev til fylkeskommunene), og i nasjonale og regionale planer for sektoren).

I den framtidige nåsituasjonsanalyse skal det gjennomføres en kartlegging av hvordan dagens situasjon passer inn i dette målbilde og siste trinn blir å utarbeide et system for å måle utviklingen i indikatorene, underveis og i etterkant av regionreformen.



Figur 1 Modell som oppsummerer Agenda Kaupangs faglige tilnærming til oppdraget.

2.1 Utforming av måleindikatorene

En måleindikator kan defineres som parametere som direkte eller indirekte beskriver i hvilken grad virksomheten når sine mål. Indikatorne kan deles inn i fem hovedgrupper: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet.³ Et eksempel kan være tidsbruk i viktige planprosesser.

Måleindikatorne skal brukes både til å gjennomføre en nullpunktsanalyse som beskriver situasjonen før regionreformen i kulturminneforvaltningen, og i en eventuell følgeevaluering. Målingene må være utformet slik at de kan repeteres, og gi konsistente tidsseriedata.

Kriteriene som vi har lagt til grunn i indikatorutviklingsarbeidet baserer seg på et kriteriesett som Menon Economics brukte i forbindelse med forslag til indikatorer for miljøovervåkning⁴, som bygger på *Håndbok for utvikling av indikatorer* fra den svenske sosialstyrelsen (2014). Vi har både vurdert indikatorens egenskaper og funksjonalitet:

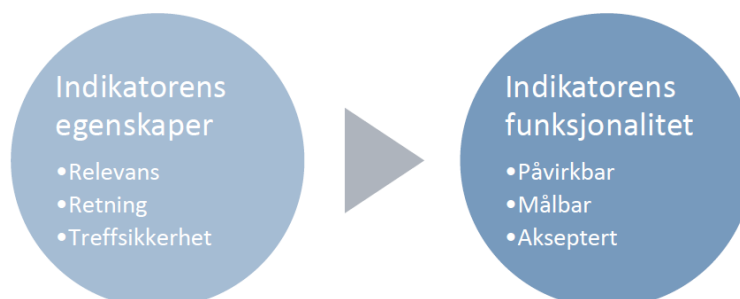
Indikatorens egenskaper

- Indikatoren skal ha Relevans: en relevant indikator speiler en eller flere dimensjoner av kulturminneverdi. Indikatoren er relevant for å måle utvikling av verdi og påvirkes av minst mulig annet.
- Indikatoren skal angi Retning: indikatoren speiler kulturminnenes kvalitet og utvikling, slik at høyere eller lavere verdier er et uttrykk for positiv eller negativ verdiutvikling.
- Indikatoren skal ha Treffsikkerhet: Indikatoren måler verdi på en pålitelig og likartet måte hver gang og påvirkes i liten grad av støy og brudd i tidsserier.

Indikatorens funksjonalitet

- Indikatoren skal være Påvirkbar: myndigheter og forvaltere i det aktuelle området skal kunne påvirke indikatorens utfall, for eksempel ved at godt vedlikehold og utnyttelse av et kulturminne gir seg utslag i indikatoren.
- Indikatoren skal være Målbar: den skal på en enkel måte kunne måles med tilgjengelig og kontinuerlig innsamlede data. Datainnhenting skal minst mulig ressurskrevende.
- Indikatoren skal være Akseptert: indikatoren skal bygge på veletablerte og aksepterte datakilder og helst være akseptert av både KLD, Riksantikvaren og fylkene, gjennomgått i workshop.

Figur 1 – Menons kategorisering av Sosialstyrelsens (2014) indikatorkriterier.



³ *Veileder for resultatmåling fra DFØ (2010)*

⁴ *Hvordan måle samfunnsnyttene av kulturmiljøer over tid? Forslag til indikatorer for Miljøovervåkning. Menon. Publikasjon 80/2017.*

Et annet viktig *kriterium* som også er lagt til grunn i indikatorutviklingsarbeidet er at indikatorene som velges, bør avgrenses til områder hvor Riksantikvaren og de nye regionene kan ha en reell påvirkning og de områdene der regionene skal få et større ansvar.

2.2 Prosess for å etablere indikatorsett

Et viktig suksesskriterium ved utarbeidelsen av en baseline er at både de som har rolle som bestillere og de som blir undersøkt opplever måleindikatorene som relevante. For å sikre eierskap og involvering, og gode innspill i indikatorutviklingsarbeidet ble det derfor på initiativ fra Riksantikvaren invitert til et arbeidsmøte med representanter fra Riksantikvaren, fylkeskommunen (Rogaland, Oppland og Akershus fylkeskommune) og kulturminneavdelingen i Klima- og miljødepartementet.

Som en del av forberedelsen til arbeidssamlingen, gjennomførte Agenda Kaupang en gjennomgang av sentral underlagsdokumentasjon, jf. dokumentoversikt i kapittel 5.

Formålet med arbeidsmøtet var både å bli omforent om målbildet for regionreformen, og identifisere indikatorer og datakilder. På arbeidssamlingen ble det foreslått indikatorer både på prosess og effekt. På arbeidssamlingen ble det også tatt utgangspunkt i effektindikatorene fra prosjektet KF 2020, som arbeider med digitalisering, oppgaveoverføring, samt å legge til rette for Riksantikvarens nye direktoratsrolle.

Etter arbeidssamlingen ble forslaget til indikatorsett og målbilde bearbeidet og supplert av Agenda Kaupang i samarbeid med Riksantikvaren, og sendt ut på en forankringsrunde som ga nyttige tilbakemeldinger og innspill til forslaget. Resultat av arbeidssamlingen med tilhørende forankringsrunde framgår av kapittel 3.

3 Forslag til måleindikatorer

Dette kapittelet er inndelt etter de temaene som Riksantikvaren ønsker kunnskap om før, underveis og etter myndighetsoverføringen:

- ▶ Blir kulturminnesektoren sett i sammenheng med andre sektorer og brukt som ressurs for disse, herunder utdanning, oppvekst, integrering og folkehelsearbeid
- ▶ Opplevs det økt grad av nærhet til forvaltningen for eiere og brukere av kulturminner
- ▶ Lokalt kjennskap og initiativ kommer kulturminnene til gode
- ▶ I hvilken grad det er en god forståelse for ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene
- ▶ Har myndighetsoverføringen ført til mindre byråkrati og økt effektivitet

Følgende målbilde ble drøftet på arbeidssamlingen: *I 2025 har saksbehandlingstiden gått ned og fylkene har fått frigjort tid til samfunnsutviklerrollen. Kulturminner skal være en del av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle, og derfor bør kulturminner i større grad integreres med de andre relevante sektorer i fylkeskommunen. Suksesshistorie: RA trenger ikke å «blande seg», smidig saksbehandling og god arbeidsflyt, brukerne er fornøyd (godt omdømme), innbyggere, eiere av kulturminner og andre tar lettere kontakt pga. økt nærhet til beslutningstakere. Kjennskap til kulturminner har økt.*

Målbildet inneholder viktige målsetninger som det deltakerne på arbeidssamlingen bidro med å identifisere indikatorer for. På arbeidssamlingen ble noen av temaene som Riksantikvaren hadde skissert, utdypet og det ble også lagt til et nytt hovedtema; at kulturminnebestanden skal bli bedre ivaretatt. Slik er målene formulert etter arbeidssamlingen:

- ▶ Kulturminnesektoren blir sett i sammenheng med andre sektorer og brukt som ressurs for disse, herunder utdanning, oppvekst, integrering og folkehelsearbeid, næring, transport **(samfunnsutviklerrollen)**
- ▶ God forståelse for ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene **(tydelig ansvarsfordeling)**
- ▶ Myndighetsoverføringen og digitaliseringen (Digi-sak) har ført til mindre byråkrati og økt effektivitet **(effektivitet og mindre byråkrati)**
- ▶ Det oppleves økt grad av nærhet til forvaltningen for politikere, eiere og brukere av kulturminner **(nærhet og lokal kjennskap)**
- ▶ Lokal kjennskap og initiativ kommer kulturminnene til gode og kulturminnebestanden blir bedre ivaretatt **(ivareta kulturminnebestanden)**

Kapitlene 3.1 – 3.5 oppsummerer forslag fra arbeidssamlingen til indikatorer på viktige områder: For hvert tema vil det bli presentert et forslag til indikatorsett i en tabell, med beskrivelser av viktige forutsetninger for måloppnåelse og kommentarer til indikatoren og innspill til relevante datakilder og metode.

Flertallet av indikatorene ble identifisert på arbeidssamlingen. De øvrige indikatorene ble identifisert gjennom arbeidsmøte med Riksantikvaren og etter innspill fra forankringsrunden.

I tabellene under vil begrepet *fylke* gjennomgående bli brukt om regionalforvaltningen på kulturminneområdet.

3.1 Samfunnsutviklerollen

Det er et mål at kulturminnesektoren skal sees i sammenheng med andre sektorer og bli brukt som ressurs for disse. Det følger også av strategiske satsingsområder i strategien til RA (2017-2021) at Riksantikvaren skal være en tydelig og relevant samfunnsaktør.

Hvilke sektorer som er relevante samarbeidspartnere for Riksantikvaren og fylkene vil variere. Relevante samarbeidspartnere kan være sektorene: utdanning, oppvekst, integrering og folkehelsearbeid, næring, transport, reiseliv og frivillig sektor. Dersom det etter myndighetsoverføringen blir brukt mindre tid på prosesser som for eksempel tilskudds- og fredningsprosesser, kan det føre til at fylkene får frigjort tid til å arbeide med å utvikle samfunnsutviklerollen.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevante datakilder og metode
	Indikatorer som operasjonaliserer de strategiske satsningsområdene i strategien til RA	For eksempel kartlegge i hvilken grad aktuelle samarbeidspartnere opplever at Riksantikvaren er en tydelig og relevant samfunnsaktør.
At fylkene kartlegger de viktigste samarbeidsaktørene.	Gjennomført interessentanalyse og utarbeidet kommunikasjonsplan og strategiske planer, i samarbeid med relevante aktører i fylket.	Kartlegge om fylkene har gjennomført interessentanalyse og kommunikasjonsplan, og i hvilken grad planene aktivt følges opp. Datainnhenting bør gjøres for hvert fylke fordi det kan være stor variasjon mht. aktuelle samarbeidspartnere i regionen og internt i fylkeskommune. Andre datakilder: Gjennomføre intervjuundersøkelse blant interessenter (samarbeidspartnere). Hente inspirasjon til utarbeidelse av survey-undersøkelse f.eks. "temperaturmåling i kollektivsektoren"- som kartlegger samarbeidsklima mellom sektorer via survey-undersøkelse.
At fylkene inviterer seg inn til de andre sektorene, etablerer samarbeid og sørger for å etablere møtearenaer.	Beskrivelse av antall og hvilke sektorer fylkene har etablert et samarbeid med.	Målet er et styrket samarbeid med relevante aktører. Det er ikke et mål med et stort antall næringer, men heller at kontakten er målrettet og prioritert. For eksempel: Når det gjelder utdanningssektoren kan et relevant mål være styrket samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Informasjon fra intervju eller spørreundersøkelse.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevante datakilder og metode
	Ressursbruk på samarbeid med andre sektorer/grad av samarbeid med andre sektorer (for eksempel om relevante planer som skal opp til politisk behandling).	Mangler tilgjengelige data på området, må eventuelt bygge opp en form for tidsregistrering av fylkenes arbeid, og hvor stor andel av stillingen som benyttes til samarbeid med andre. Undersøke om det er endringer i de ansattes stillingshjemler og om det foreligger en ressursplan. Supplere med kvalitative undersøkelser av hvordan det er i praksis.
Etablere kontakt mellom ansvarlig for politikeropplæringen i KS og fylkene.	Gjennomført opplæring/involvering av politikerne	Undersøke om dette er inkludert i politikeropplæringen til KS (til nye utvalg), og om det finnes andre former for politiker-opplæring i tillegg til KS. Dette vil også være relevant for nyansatte; om fylkene har etablert et «onboarding» program, med introduksjon for nyansatte.
	Andel saker/strategier/planer hvor kulturminnesektoren er inkludert (antall politiske saker/strategier/planer hvor kulturminnesektoren er nevnt/antall politiske saker totalt) – på fylkesnivå	Kartlegge politiske saker, og regionale planer/strategier. Denne informasjon bør være registrert i saksbehandlingssystemet. Denne registreringen skal i utgangspunktet være offentlig tilgjengelig.
	Ressursbruk til kulturminnesektoren i fylkeskommunen	Indikatoren kan si noe om regionalpolitisk engasjement for kulturminner. Regnskapet fremkommer i KOSTRA, men funksjonene bør gjennomgås – skille tilskuddsmidler (fra RA vs fk) fra driftsmidler.
	Opplevd viktigheten/verdi/betydning av kulturminnesektoren i skole, folkehelse, transport, næringssektoren.	Survey-data av hvordan det er i praksis (spørreundersøkelse og/eller intervjuer). Objektive data om viktigheten av kulturminnesektoren kan være antall stillinger, midler og politiske saker.

3.2 Tydelig ansvarsfordeling

I tråd med målene som Riksantikvaren har skissert skal det være *en god forståelse for ansvarsfordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene*. Departementet har fokus på likebehandling og rettssikkerhet, og bruk av juridiske virkemidler. Riksantikvaren skal bruke sin myndighet (eks klageinstans, innsigelse, hente inn saker) på en hensiktsmessig måte, og roller og ansvar må være tydelige. Både KLD, Riksantikvaren og fylkene har et ansvar for å bidra til en mer enhetlig praksis, for eksempel ved å utvikle faglige policyer, veiledere/retningslinjer, legge til rette for erfaringsutveksling på tvers av regioner og en tilbakerapportering til fylkene dersom det er behov for det.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevant metode
Veiledning fra Riksantikvaren til fylkene.	Etablert faste møtearenaer mellom Riksantikvaren og fylkene, med fokus på veiledning og erfaringsutveksling.	I tillegg til faste møter er det viktig at Riksantikvaren tilbyr veiledning og tilgjengeliggjør informasjon på nettsider, rundskriv og veiledere. Følgende faktorer bør kartlegges 1) Foreligger det en strategi for informasjonsutveksling, 2) Er det lett å finne info på hjemmesidene, 3) Hvilke opplæringsarenaer som finnes, 4) I hvilken grad fylkeskommunen benytter seg av tilbudet.
Ansvar: Riksantikvaren, i samarbeid med KLD og fylkene: Det handler om å finne riktig «praksisnivå».	Andelen saker som Riksantikvaren trer inn i per fylke (antall saker hvor RA går inn/totalt antall saker).	Det er et mål at Riksantikvaren skal behandle færre enkeltsaker og at behovet for overprøving og inngripen fra Riksantikvaren bør bli mindre i framtiden. Indikatoren er viktig å måle for hvis det er mange saker som blir tatt over i et fylke er det grunn til å gå inn å se om det er strukturelle årsaker til dette, som kan korrigeres.
	Andelen klagesaker og resultat av klagesaksbehandlingen.	Riksantikvaren overtar klagesakene fra departementet, og det er mulig å se på utviklingen i klagesakene. Det er ikke nødvendigvis negativt at klagesakene går opp.
Sentrale beslutningsprosesser må defineres.	Grad av autonomi i beslutningsprosesser.	Innspill: bør sees i sammenheng med underretningsplikten. Opplevd grad av autonomi måles med spørreundersøkelse til og/eller intervju av ansatte i fylkene.

3.3 Effektivitet og mindre byråkrati

Det er også et mål at myndighetsoverføringen skal føre til *mindre byråkrati og økt effektivitet*. Ved utarbeidelse av indikatorsett på dette området er det viktig å vurdere betydningen av de forskjellene som er mellom fylkene, for eksempel med tanke på type saker de behandler og geografi.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevant metode
Viktig å være bevisst på at det er mange faktorer som kan påvirke tidsbruken til fylkene i en sak.	(Gjennomsnittlig?) saksbehandlingstid og hvor lenge sakene blir liggende	Måle om det brukes kortere tid på de oppgavene som omfattes av regionreformen. Data kan hentes ut av digi-sak.
Det vil være viktig å kartlegge perspektivet til alle relevante aktører for å vurdere kvaliteten.	Kvalitet i sentrale prosesser (for eksempel tilskudds- og fredningsprosessen)	Kartlegge sentrale prosesser, som tilskudds- og fredningsprosessen og undersøke om det er avholdt møter med eiere og se på informasjonsflyten. Gjennomføre caseundersøkelser i et representativt utvalg fylker.
Ha tilstrekkelig relevant fagkunnskap ute i regionene og Riksantikvaren.	Kompetansesituasjon og kapasitet før/etter	Kartlegge kompetansesituasjonen og kapasitet hos både Riksantikvaren og regionene og behov for framtidig kompetanse
Ivareta et godt arbeidsmiljø (både hos Riksantikvaren og i regionene)	Medarbeidertilfredshet	Medarbeiderundersøkelse
	Sykefravær	Tall fra Riksantikvaren og fylkene
	Turnover	Tall fra Riksantikvaren og fylkene

I prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF2020) er det utformet en del effektmål som er relevante for målet om økt effektivitet og mindre byråkrati. KF2020 vil i tillegg til overføring av oppgaver og utarbeidelse av veiledningsmateriell også levere digitale tjenester for søknad og saksbehandling i kulturminneforvaltningen. Det skal utarbeides en digital tjeneste for søknad, saksbehandling og søk i arkiv som fornyende for Riksantikvarens og fylkene på dette området hvor løsningen vil bidra til enklere forvaltning og effektivisering av det som i dag er manuelle prosesser.⁵

⁵ Styringsdokument for prosjektet Kulturminneforvaltning 2020

3.4 Nærhet og lokal kjennskap

Et annet viktig mål er at lokalt kjennskap og initiativ skal komme kulturminnene til gode, og regionale og kommunale politikere, eiere og brukere av kulturminner skal oppleve *Bedre og økt kjennskap til kulturminner og forvaltningen*. Fylkene skal bidra til å skape en bevissthet, stolthet og interesse rundt kulturminner i lokalbefolkningen.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevant metode
Grep som gjør det tydelig for eiere og brukere av kulturminner hvem de skal forholde seg til og ta kontakt med	Opplevd: kjennskap, nærhet, forutsigbarhet, informasjon, medvirkning, involvering, fornøydhhet, likeverdighet.	Survey-data (måle brukertilfredsheten gjennom brukerundersøkelser) Eksempel på relevante tema til en brukerundersøkelse: kartlegge kjennskap til og kunnskap om kulturminner og verdien/betydningen av kulturminnene for innbyggerne og om dette endrer seg over tid.
Øke kunnskapen om hva som gir brukerverdi - hvilke tema brukerne er mest opptatt av	Kartlegge brukernes henvendelser	Ta ut brukerstatistikk sortert på kategori fra hjemmesidene (besøkstall) og kartlegge om kontakten med forvaltningen og type henvendelser registreres i dag.

3.5 Ivareta kulturminnebestanden

På arbeidssamlingen ble et femte tema formulert; kulturminnebestanden blir bedre ivaretatt. Dette målet henger tett sammen med målet om at lokalt kjennskap og initiativ skal komme kulturminnene til gode. For eksempel kan lokalsamfunnene få bedre og økt kjennskap til kulturminnene, fordi kulturminneforvaltningen får frigjort tid til å kartlegge mer aktivt.

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevant metode
At det settes av midler til kulturminner.	Avsatte midler til kulturminner.	Se på statlige midler vs fylkeskommunale midler og hvem som bærer kostnadene ifht undersøkelser, utgravinger og istandsetting.
Mål om at tilstandsgraden ikke skal gå ned.	Tilstandsgrad.	Indikatoren skal måle at forfallet ikke blir øker. Gjelder frip og fartøyer.
Riksantikvaren veileder fylkeskommunene om hvordan de kan minimere tap og skade på kulturminner.	Tap og skade på kulturminner.	Tall hentes fra Miljødata.no

Forutsetninger	Indikator	Kommentar til indikator og relevant metode
Økt kontakt og involvering lokalt kan gi færre innsigelser og fylkeskommunen vil spare tid hvis andelen innsigelser går ned, fordi da kan de skrive færre politiske saker.	Antall innsigelser per fylke, reist av fylkeskommunen før og etter regionreformen.	Det bør ikke nødvendigvis være et mål om færre innsigelser. Dersom en forhandlingsstrategi ikke fører fram, er det regionalforvaltningens plikt å reise innsigelser der hvor vesentlige regionale - og nasjonale kulturminneinteresser er truet, jf. prioriteringsbrev fra Riksantikvaren til fylkene for 2019.
	Antall som søker om tilskudd	Tilstandsgraden kan øke dersom flere søker om tilskudd.

3.6 Videre arbeid med indikatorene og rapporteringsprosessene

I forbindelse med etableringen av et indikatorsett som skal måle effekten av regionreformen på kulturminneområdet, ble det i arbeidssamlingen foreslått både prosess- og effektindikatorer.

I det videre arbeidet anbefales det å redusere antallet indikatorer, og vurdere hvilke indikatorer som kan egne seg som relevante styringsdata, som Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet kan måle underveis for å vurdere resultat av oppgaveoverføringen, både før og i etterkant av myndighetsoverføringen.

I det videre arbeidet er det også viktig å konkretisere indikatorene og sørge for at de er: entydig definert, vurdere om de er målbare/kvantifiserbare og dekkende for det aktuelle temaområdet. Indikatorene må kunne registreres på en måte som sikrer konsistente og sammenlignbare data over tid.

4 Opplegg for nullpunktsanalyse og eventuell følgeevaluering

Evalueringemetodikk

Evalueringen bør baseres på OECDs evalueringskriterier (OECD 2008:13)⁶ og de prinsipper som DFØ legger til grunn i sin veileder for evaluering i statlige virksomheter.⁷ Dette er evalueringsfaglige faktorer som det er viktig å ta hensyn til når man skal gjennomføre en kvalitetsmessig og god evaluering for oppdragsgiver. I en evaluering inngår både datainnsamling og analyse, men også en vurdering av en *tilstand*. Dette skiller på mange måter evalueringer fra tradisjonell forskning. Standardene er ikke ment å utgjøre en manual som skal følges punkt for punkt, men er tenkt å skulle tilpasses nasjonale og lokale omgivelser samt målsettingen for den enkelte evaluering.

Følgeevalueringen skal belyse grad av måloppnåelse (i hvilken grad evner for eksempel regionene å ta gode beslutninger lokalt, slik at vi også i framtiden vil klare ta vare på vår felles kunnskap og historie). For å få et mest mulig presist bilde av situasjonen *før* og *etter* regionreformen i kulturminneforvaltningen vil vi foreslå bruk av ulike datainnsamlingsmetoder, slik at problemstillingene som inngår i evalueringen, blir belyst gjennom bruk av forskjellige datakilder (metodetriangulering). Mixed methods-forskningen⁸ innebærer at man kombinerer de metodene som i størst mulig grad belyser spørsmålene man ønsker å besvare.

Mulige metodiske utfordringer i en analyse hvor man skal sammenligne situasjonen *før* og *etter* er at det kan være en utfordring å påvise en årsakssammenheng, siden det ofte skjer mange ting samtidig. Det er også slik at det ikke er mulig å isolere effekter av en slik type endring som foregår i en samfunnsmessig kontekst. Det vil ikke være mulig for oss å vurdere hvordan situasjonen hadde sett ut dersom endringen ikke hadde blitt prøvd ut (den kontrafaktiske verdenen). Samtidig er det slik at alle evalueringer av statlige tiltak, virkemidler, lovendringer mv. gjennomføres i denne konteksten. Oppgaven til en evaluator er dermed i større grad å synliggjøre fordel/nytte, verdi, betydning og effektivitet et tiltak eller virkemiddel har, sett opp mot hva som var hensikten med å iverksette tiltaket. I et slikt lys kan en evaluering forstås som en «systematisk aktivitet som gjennomføres for å tilføre nytte, på en slik måte at den skal ha en faktisk nytte for definerte brukere».⁹

Myndighetsoverføringen og endring i ansvar og oppgaver vil bare være én av mange faktorer som har endret seg mellom de tidspunktene man sammenligner. Fordelen med mixed methods i en følgeevaluering er at vi utnytter styrkene til ulike metoder for å belyse spørsmålene på en mest mulig grundig måte. Kvantitative metoder kan brukes til å identifisere mulige sammenhenger mellom en rekke ulike forhold, for eksempel brukertilfredshet/vurderinger, og til å teste hypoteser

⁶ *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, OECD (1991), *Glossary of Terms Used in Evaluation*, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the *Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*, OECD (2000).

⁷ DFØ (2011). *Veileder: Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*. DFØ 10/2011

⁸ *Mixed methods research*, er kort oppsummert en metodikk hvor man kombinerer kvalitative (f.eks. intervjuer og fokusgrupper) og kvantitative metoder (f.eks. spørreskjemaer). For en beskrivelse av slike metoder, se Creswell & Plano Clark (2011).

⁹ Sverdrup, Sidsel (2014). *Evaluering. Tilnærming, modeller og eksempler*. Gyldendal Akademisk.

om disse sammenhengene. Kvalitative metoder kan på sin side bidra til innsikt i hvordan og hvorfor noe skjer, og hvordan det oppleves av deltakerne i en bestemt kontekst.

Evalueringer kan grovt sett deles inn i to hovedretninger. Effektevalueringer eller prosessevalueringer. *Effektevalueringer* legger betydelig vekt på kvantitative data, og krever strengt tatt etablering av en *baseline* (nullpunkt) for endringene som skal måles. *Prosessevaluering* er ment å skulle synliggjøre hvordan og hvorfor endring skjer – for eksempel hvorfor det er en manglende sammenheng mellom mål og resultater. Typiske prosessdrivere er ressurser, kapasitet og kompetanse på regionalt nivå og hos Riksantikvaren.

Vi anbefaler at evalueringen kombinerer kvantitative metoder for datainnsamling og analyse i form av spørreundersøkelse, kombinert med subjektiv kunnskap fra intervjuer og fokusgrupper hvor man kartlegger brukernes og interessentenes erfaringer, opplevelser og refleksjoner. Som det framgår av kapittel 3 kan evalueringen i noen tilfeller basere seg på eksisterende datakilder, men det må også hentes inn surveydata, og gjennomføres intervjuer der det er behov for dybdekunnskap om et tema. Det kan også være nødvendig å etablere en form for tidsregistrering, dersom det ikke er mulig å ta ut data fra digi-sak eller andre systemer.

Caseundersøkelser kan også være en relevant metode, siden det kan være stor variasjon mellom type saker. Caseundersøkelsen kan for eksempel gjennomføres ved å evaluere noen utvalgte kulturminneområder som er aktuelle i 2019 og så kan det samme utvalg følges opp underveis og etter. Et mulig alternativ er å velge ut case som utgjør et eller tilfeldig utvalg kommuner/fylkeskommuner. Det kan også være interessant å velge ut noen «strategiske case», for eksempel lære av de regionene som har hatt utstrakt erfaring med kulturfredningsprosesser de seneste årene.

Når det gjelder gjennomføringen av følgeevalueringen, kan det også være interessant å se til erfaringer fra sammenlignbare prosesser innenfor regionreformen i Norge, men også fra andre skandinaviske land.

I det videre arbeidet må det etableres gode rapporteringsrutiner for de indikatorene som skal brukes til å etablere en baseline og senere si noe om status etter myndighetsoverføringen. Det må også tas en beslutning sentralt om hvor ofte indikatorene bør måles, og hvor ansvaret for å følge gevinstene skal plasseres. Det må også tas beslutninger om og etableres rutiner for hvordan dataene skal lagres og publiseres.



Figur 2 Forslag til evalueringsløp

5 Dokumentoversikt

Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven

Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

Prioriteringsbrev for kulturminneforvaltningen for 2019 - fra Riksantikvaren til Fylkene

Strategi for Riksantikvaren for 2017-2021

Styringsdokument for prosjektet Kulturminneforvaltning 2020

Tildelingsbrev 2018 for Riksantikvaren

Veileder for resultatmåling fra DFØ (2010)

Rapport: *Hvordan måle samfunnsnyttene av kulturmiljøer over tid? Forslag til indikatorer for Miljøovervåking*. Menon. Publikasjon 80/2017