

RAPPORT

NULLPUNKTSMÅLING AV OVERFØRING AV MYNDIGHET FRA RIKSANTIKVAREN TIL FYLKESKOMMUNENE



MENON-PUBLIKASJON NR. 89/2019

Av Simen Pedersen, Lars Skage Engebretsen, Sigrid Hernes og Caroline Wang Gierløff



Forord

Menon Economics har på oppdrag for Riksantikvaren gjennomført en nullpunktsmåling i forbindelse med oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene.

Våre kontaktpersoner hos Riksantikvaren har vært Christin Krohn og Kari Larsen. Det er også gjennomført flere møter med representanter fra ledelse og øvrige deler av organisasjonen.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mai til oktober 2019. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Lars Skage Engebretsen og Sigrid Hernes. Caroline Wang Gierløff har kvalitetssikret arbeidet.

Vi takker Riksantikvaren, fylkeskommuner og andre informanter for alle innspill og godt samarbeid.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Mars 2020

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innholdsfortegnelse

INNHOLDSFORTEGNELSE	2
SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	8
1.1 Formål med oppdraget	8
1.2 Kort om metodisk tilnærming	8
1.3 Leseveiledning	10
2. OVERFØRING AV MYNDIGHET FRA RIKSANTIKVAREN TIL FYLKESKOMMUNENE	11
3. MÅL FOR OPPGAVEOVERFØRINGEN	13
3.1 Samfunnsmålet	13
3.2 Strategier for å nå målet	13
3.3 Indikatorene skal måle i hvilken grad man har lyktes med strategiene	14
4. INDIKATORSETT – ANSVARFORDELING	16
4.1 Tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene (A1)	17
4.2 Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler (A2) og antall saker Riksantikvaren overtar per fylke (A3)	19
4.3 Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren per fylke (A4)	22
4.4 Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosesser (A5)	24
5. INDIKATORSETT – KOMPETANSE OG KAPASITET	26
5.1 Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK1)	26
5.2 Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK2)	28
5.3 Antall personer med høyere utdanning som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK3)	30
5.4 Antall fagbakgrunner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK4)	32
5.5 Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK5)	35
6. INDIKATORSETT – SAMFUNNSUTVIKLERROLLEN	37
6.1 I hvilken grad har fylkeskommuner en klar strategi for kulturminneforvaltningen (S1)	38
6.2 I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn (S2)	40
6.3 I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk (S3)	42
7. INDIKATORSETT – KVALITET PÅ ARBEIDET	44
7.1 Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet (K1)	44
7.2 Tilstandsgrad på kulturminner (K2)	46
7.3 Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner (K3)	48
7.4 Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet (K4)	49
7.5 Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/-bygg (K5)	51
8. INDIKATORSETT – EFFEKTIV FORVALTNING AV KULTURMINNER	53
8.1 Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt i fylkeskommunene (E1)	53
8.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren (E2)	57
8.3 Samlede utgifter til kulturminneforvaltning (E3)	59
9. INDIKATORSETT – NÆRHET TIL KULTURMINNENE	62
9.1 Opplevd nærhet til forvaltningen av kulturminnene (N1)	63
9.2 Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn fra Kulturminnefondet (N2)	65
9.3 Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger i privat eie (N3)	66
10. FORVENTNINGER TIL OPPGAVEOVERFØRINGEN	69
10.1. Generelle forventninger	69
10.2. Det forventes at det vil bli variasjon i tjenestetilbudet	69

10.3. Økonomiske forutsetninger for oppgaveoverføringen	69
10.4 Fylkeskommunenes forventninger til Riksantikvaren for å lykkes	70
11. VEIEN VIDERE	71
11.1 Følgeevaluering av oppgaveoverføringen	71
11.2 Indikatorer som bør tas med videre i en følgeevaluering	72
REFERANSELISTE	73
VEDLEGG 1 – METODISK TILNÆRMING	76
Vedlegg 1A - Registerdata	76
Vedlegg 1B - Dokumentanalyse	76
Vedlegg 1C - Spørreundersøkelse	77
Vedlegg 1D - Intervjuer	83
VEDLEGG 2 – BEGRUNNELSE FOR VALG AV INDIKATORER	88
Indikatorsett – Ansvarsfordeling	88
Indikatorsett – Kompetanse og kapasitet	88
Indikatorsett – Samfunnsutviklerrollen	89
Indikatorsett – Kvalitet på arbeidet	90
Indikatorsett – Effektiv forvaltning av kulturminner	90
Indikatorsett – Nærhet til kulturminnene	90

Sammendrag

Overføringen av ansvar på kulturminneområdet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene omfatter blant annet at fylkeskommunene får ansvaret for å forvalte de automatisk fredete kulturminnene, de fleste forskriftsfestede bygninger i statlig eie, listeførte vernede fartøyer og all planrelatert ivaretagelse av kulturminneinteressene. Oppgaveoverføringen er gjeldende fra den 1. januar 2020. På denne bakgrunn har Menon Economics, på oppdrag fra Riksantikvaren, gjennomført en nullpunktsmåling av oppgaveoverføringen. Formålet med nullpunktsmålingen er å legge grunnlaget for å kunne forstå hvilke positive og negative virkninger oppgaveoverføringen har hatt på bevaring, bruk, opplevelse og utvikling av kulturminnene på et senere tidspunkt, etter at oppgaveoverføringen har trådt i kraft. For å sikre at nullpunktsmålingen gir merverdi ved senere målinger har vi vært opptatt av å etablere noen målepunkter som gjør det mulig å si noe om måloppnåelsen sett opp mot det som er definert som det overordnede målet med oppgaveoverføringen. Ut fra dette har vi identifisert 24 indikatorer som måler i hvilken grad man har lyktes med strategiene.

Oppgavene som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

I forbindelse med regionreformen er det foreslått å overføre myndighet for en lang rekke oppgaver fra statlig til regionalt forvaltningsnivå, herunder ansvar fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Følgende oppgaver skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene:

- **Dispensasjon fra automatisk fredning.** Fylkeskommunene får ansvaret for å vurdere saker om dispensasjon fra automatisk fredning av arkeologiske kulturminner, saker om dispensasjon for profane middelalderbygninger, samt middelalderbyene (i to omganger). Ruiner og andre automatiske fredete kulturminner innenfor middelalderbyene skal forvaltes av den respektive myndighet for middelalderbyene. Utenfor middelalderbyområdene skal forvaltning av middelalderke kirkesteder eller kirkegårder overføres til fylkeskommunen.
- **Skipsfunn.** Fylkeskommunene får myndighet til å avgjøre om det skal graves frem mer enn 100 år gamle båter, skipsfunn mv.
- **Dispensasjon fra vedtaksfredning.** Fylkeskommunene får utvidet sin myndighet når det gjelder å fatte vedtak om dispensasjon fra vedtaksfredning. Dette gjelder dispensasjon for vedtaksfredete båter, forskriftsfredete bygg i statlig eie, og forskriftsfredete bygg i privat eie.
- **Oppgaver som gjelder tilskuddsforvaltninger.** Fylkeskommunene får overført oppgaver som ikke er hjemlet i forskrift om fastsetting av myndighet etter kulturminneloven. Overføringen gjelder 15 tekniske og industrielle fredete anlegg, brannsikring av tette trehusmiljøer og 250 fartøyer med status som «vernet fartøy».

Riksantikvaren beholder førstelinjeoppgavene for enkelte saksområder, blant annet dispensasjonssaker i middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg, samt de kulturminner eller kulturmiljøer som står på Riksantikvarens liste.

Motivasjonen bak oppgaveoverføringen er å styrke regional samfunnsutvikling

En hovedmotivasjon bak oppgaveoverføringen har vært å tydeliggjøre og forsterke den rollen regionalt folkevalgte har som aktør for regional samfunnsutvikling, herunder spørsmål om vern og bruk av kulturarven. Overføringen er også ment å sikre at avgjørelser som gjelder ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljø blir mer helhetlig. Et premiss for overføringen har vært at det gis handlingsrom i oppgaveløsningen og at det skjer en oppbygging av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Oppgaveoverføringen er ment å skulle tydeliggjøre fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler. I tillegg legger oppgaveoverføringen opp-

gaver til et forvaltningsnivå nært innbyggerne som er i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner) som Stortinget vedtok våren 2018. Et viktig premiss for kommunereformen, som oppgaveoverføringen er en del av, ikke er en effektiviseringsreform, men en demokratiseringsreform der oppgaver flyttes fra et statlig direktorat til fylkeskommuner med politisk valgte ledere.

Riksantikvaren skal rendyrke rollen som fagdirektorat med et overordnet ansvar for faglige prioriteringer og satsingsområder, og samtidig videreutvikle sin rolle som rådgiver, klageinstans og policyutvikler overfor fylkeskommunen, men også overfor Klima- og miljødepartementet (KLD), regional og kommunal forvaltning og annen statlig forvaltning. Riksantikvaren skal forenkle kulturminneforvaltningen gjennom å ta i bruk digitale tjenester, som blant annet Digisak og nytt kulturminnesøk, utvikle retningslinjer, veiledninger og prosedyrer slik at det sikres en ensartet forvaltningspraksis rundt om i landet.

Boks A Definisjon av kulturminneforvaltningen*

Kulturminneforvaltningen er i denne rapporten brukt som et samlebegrep for ulike offentlige virksomheter som har ulik rolle, ansvar og myndighet på kulturminnefeltet og omfatter:

Klima- og miljødepartementet, Riksantikvaren, Kulturminnefondet, Fylkeskommunene, Sametinget, de arkeologiske forvaltningsmuseene og Sysselmannen.

**Kommunene har ikke forvaltningsansvar etter kulturminneloven (med unntak av Oslo kommune). Kommunene forvalter imidlertid kulturminner etter plan- og bygningsloven og etter lokale vedtak.*

Formålet med nullpunktsmålingen er å dokumentere erfaringer

Oppgaveoverføringen til fylkeskommunene inngår i en regionreform hvor en rekke oppgaver overføres fra stat til fylkeskommunene. Nullpunktsmålingen representerer et stillbilde av dagens situasjon og ikke en analyse i seg selv. Formålet er å sikre at data som trengs for å vurdere effekten av oppgaveoverføringen blir tatt vare på og er tilgjengelige for en eventuell senere evaluering / følgeevaluering. Nullpunktsmålingen er gjennomført på en måte som muliggjør fremtidig analyse på tvers av relevante temaområder og fylkeskommuner, og analyser av samme fylkeskommune over tid.

Målet er å sikre bevaring av, bruk av, opplevelse av og utvikling av kulturminnene

I denne nullpunktsmålingen har vi avgrenset oss til oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene, og basert på uttalte ambisjoner om oppgaveoverføringen har vi i samråd med Riksantikvaren foreslått en egen formulering til mål for oppgaveoverføringen:

Overføring av ansvar til fylkeskommunene skal bidra til at kulturminnene bevares, brukes, oppleves og utvikles minst like godt som i dag, på en effektiv måte.

Seks strategier er sentrale for å nå målet

Basert på den foreslåtte målformuleringen er det, i samråd med Riksantikvaren, identifisert seks strategier som vil være sentrale for å nå målet. I utarbeidelsen av disse strategiene er det lagt vekt på å identifisere strategier som bygger opp under målet og så langt som mulig er gjensidig utelukkende. Strategiene er:

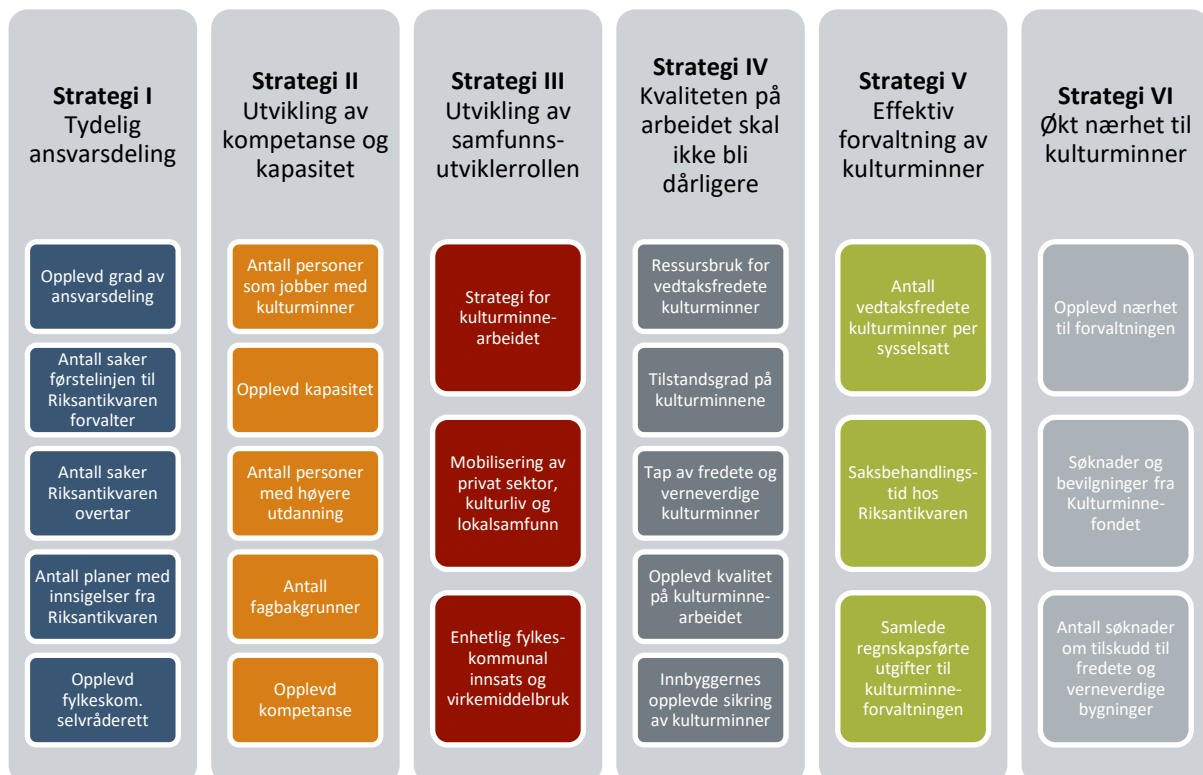
- I. *Tydlig ansvarsdeling.* En vellykket oppgaveoverføring fra Stat til fylkeskommunene er kjennetegnet ved at det er tydelig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene etter at oppgaveansvaret er flyttet.
- II. *Utvikling av kompetanse og kapasitet.* Kompetansen og kapasiteten til de som gjør jobben med å forvalte oppgavene som flyttes er en avgjørende forutsetning for at kvaliteten på arbeidet er god og videreutvikles.

- III. *Utvikling av samfunnsutviklerrollen regionalt.* Et av hovedformålene med regionreformen er utvikling i samfunnsutviklerrollen regionalt. Hvis oppgaveoverføringen skal sies å være vellykket bør man derfor greie å benytte oppgaveoverføringen til å få til mer samfunnsutvikling regionalt.
- IV. *Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere.* For å bidra til at kulturminnene tas vare på og brukes er det sentralt å opprettholde kvaliteten på arbeidet som gjøres i forvaltningen.
- V. *Effektiv forvaltning av kulturminner.* Selv om regionreformen ikke er en effektiviseringsreform er det viktig å følge med på den totale ressursbruken som går med til å forvalte oppgavene som overføres.
- VI. *Økt nærhet til kulturminner.* En intensjon med å legge oppgavene til et forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven, er å gi innbyggerne større innflytelsesmulighet på utviklingen i sin region og på den konkrete oppgaveutførelsen.

Vi har identifisert 24 indikatorer som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen

Basert på de seks strategiene har vi i samråd med Riksantikvaren identifisert 24 indikatorer, se figur B. Figuren viser hvilke indikatorer som knytter seg til hver og én av strategiene. I arbeidet med å identifisere indikatorer har vi vektlagt om indikatorene kan gi svar på om og i hvilken grad strategiene følges. Deretter har vi vurdert om vi kan finne indikatorverdier i registerdata, om det er mulig å finne svar ved hjelp av dokumentanalyse og deretter ved hjelp av spørreundersøkelse. Hvis det ikke har vært mulig å finne indikatorverdier/svar på spørsmål ved disse kildene har vi valgt å intervju representanter fra Riksantikvaren, fylkeskommunene og sentrale brukere av kulturminneforvaltningen.

Figur B Seks strategier og 24 indikatorer som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen



Kilde: Menon Economics, i samråd med Riksantikvaren

Sammenfatning av funn i nullpunktsmålingen 2019

Et formål med oppgaveoverføringen er å redusere brukernes usikkerhet om hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret. Riksantikvaren og fylkeskommunene oppfatter ansvarsfordelingen som tydelig. Fylkeskommunene opplever i liten grad at Riksantikvaren overtar saker fra fylkeskommunene. Fylkeskommunene opplever i stor grad å ha selvråderett i beslutningsprosesser, og vi forventer at dette vil øke etter oppgaveoverføring finner sted januar 2020.

En forutsetning for oppgaveoverføringen er at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Vi finner at det samlet sett jobber flere med kulturminner i fylkeskommunene enn hos Riksantikvaren. De fleste som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene har høyere utdanning. Videre finner vi at et stort antall fagbakgrunner er representert blant ansatte hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Både fylkeskommunene og Riksantikvaren opplever at de har kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene de per september 2019 har ansvar for. Enkelte fylkeskommuner oppgir at de mangler kompetanse og kapasitet når de skal overta myndighetsoppgavene i 2020.

Oppgaveoverføringen har som målsetning å blant annet styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Fylkeskommunene har i stor grad etablert strategisk retning til samfunnsutviklingen og har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

Kvalitet på arbeidet er viktig i kulturminneforvaltningen. Vi finner at om lag halvparten av de fredete bygningene er i god stand (tilstandsgrad 1), og at andel tap av fredete og verneverdige kulturminner er under henholdsvis 0,5 og 1 prosent. Både Riksantikvaren og fylkeskommunene opplever i dag kvaliteten på arbeidet som utføres i kulturminneforvaltningen som god, men med noe variasjon mellom fagområder. Representanter fra Riksantikvaren og fylkeskommunene som vi har intervjuet fremhevet at kvaliteten på arbeidet avhenger av tilgjengelig kapasitet, tilstrekkelig kompetanse og gode systemer (databaser, digitale saksbehandlingssystemer mv.) i kulturminneforvaltningen.

Effektiv forvaltning er en sentral målsetning i offentlig sektor. Selv om oppgaveoverføringen ikke er en effektiviseringsreform, men en demokratiseringsreform, der myndighet overføres til folkevalgte i fylkeskommunene, er det relevant å kartlegge effektiviteten i forvaltningen av kulturminner. Vi finner at en ansatt som arbeider med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunen i gjennomsnitt har ansvar for 96 vedtaksfredete kulturminner innenfor fylkeskommunens geografiske område. I gjennomsnitt forvalter Riksantikvaren 23 av disse.

Oppgaveoverføringen er i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven. Indikatorene viser at fylkeskommunene opplever i svært liten grad at terskelen for å henvende seg til dem med spørsmål om kulturminner er høy. Sentrale brukere opplever i svært stor grad at det er nærhet til Riksantikvaren i forvaltningen av kulturminnene deres.

Følgeevaluering av oppgavene gjør det mulig å justere indikatorer og gi læring

Vi anbefaler at det gjennomføres en følgeevaluering over en periode på 4–5 år, for å sikre at endringene har fått tid til å bli skikkelig implementert i forvaltningen. En mulighet er at evaluator årlig samler inn relevante data (følger med på utviklingen på området) og gjennomfører en sluttevaluering (basert på de innsamlede dataene fra både nullpunktsmålingen og følgeevalueringen). Fordelen med en slik tilnærming er at evaluator kan justere dataene som samles inn underveis, for å sikre at man har det som trengs for sluttevalueringen. En annen positiv bivirkning som man kan utnytte er å gi forvaltningen løpende tilbakemelding på statusen på området, og derigjennom gi grunnlag for læring og mulighet til å sette inn korrigerende grep i løpet av implementeringsprosessen.

1. Innledning

1.1 Formål med oppdraget

I forbindelse med oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene den 1. januar 2020, er det vedtatt å gjennomføre en nullpunktsmåling. Det skal senere gjennomføres en evaluering/følgeevaluering av oppgaveoverføringen. Formålet med nullpunktsmålingen er å legge grunnlaget for en senere følgeevaluering av oppgaveoverføringen. Følgeevalueringen skal over tid kunne svare på om eller i hvor stor grad oppgaveoverføringen har bidratt til å nå de oppsatte målene.

1.2 Kort om metodisk tilnærming

Denne undersøkelsen er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og datakilder. Vi har innhentet registerdata fra Riksantikvarens databaser. I tillegg er det innhentet statistikk fra Riksantikvaren, Statistisk sentralbyrå (SSB), Kulturminnefondet og innbyggerundersøkelsen til Direktoratet for ikt og forvaltning (Difi). Det er innhentet data fra tilgjengelige dokumenter og tidligere analyser der dette har kunnet utfylle indikatorene. Det er i tillegg sendt ut en omfattende spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunen og gjennomført strukturerte intervjuer med representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren. For å dekke det overordnede styringsperspektivet har vi gjennomført et gruppeintervju med representanter fra Klima- og miljødepartementet. For å supplere brukerperspektivet har vi også gjennomført strukturerte intervjuer med sentrale brukere¹ som har hatt mye kontakt med kulturminneforvaltningen. Informasjonen er strukturert og så langt som mulig kvantifisert.

Vi har deretter rangert datakilder etter fallende presisjonsnivå. Dersom det ikke er tilgjengelig registerdata har vi benyttet oss av dokumentanalyse, og dersom dokumentanalyse ikke har vært tilgjengelig har vi benyttet oss av spørreundersøkelse eller strukturerte intervjuer. I noen tilfeller har vi hatt behov for å stille utdypende spørsmål i oppfølgende intervjuer per telefon. Dette er gjort for å sikre at vi så langt som mulig kan basere indikatorverdiene på et objektivt fakta-/tallgrunnlag slik at vi minimerer utfordringen med målefeil, noe som kan oppstå når vi baserer oss på mer subjektive datakilder.

Figur 1-1 Datakilder benyttet i nullpunktsmålingen - rangert etter fallende presisjonsnivå



Kilde: Menon Economics

Samtidig har vi i noen sammenhenger vært avhengig av informasjon om individuelle holdninger som vil innebære noen metodiske utfordringer i form av målefeil mellom de to tidspunktene – altså at forskjellen som observeres ikke skyldes den faktiske forskjellen i observert indikatorverdi, men at forskjellen skyldes forskjellige holdninger og/eller tolkninger av spørsmålet.

Vi må anta at svarene som gis i intervjuer og spørreundersøkelser er påvirket av situasjonen de enkelte respondentene befinner seg i. Riksantikvaren var på tidspunkt for datainnhenting inne i en nedbemanningsfase.

¹ Sykehusbygg, Forsvarsbygg, Statsbygg og Nasjonal forening for fartøyvern

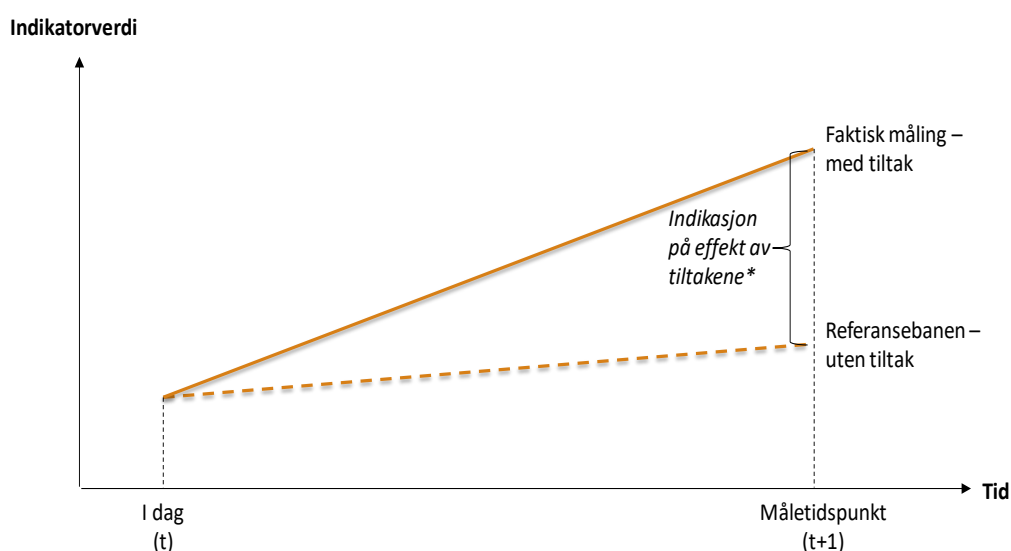
For å minimere skjevheter som oppstår i en slik situasjon, har vi i hovedsak valgt å intervjuere ledere eller personer som har en faglig sett overordnet rolle hos Riksantikvaren. Informantene vi har snakket med antas å reflektere Riksantikvarens syn på oppgaveoverføringen. Vårt inntrykk er at disse respondentene har gitt faktabaserte opplysninger som i liten grad farges av nedbemanningen i organisasjonen.

For fylkeskommunenes del er situasjonen motsatt. Disse får tilført oppgaver, men har etterlyst flere ressurser. En hovedutfordring når det gjelder informasjonsinnhenting fra fylkeskommunene er den store variasjonen både innad i egen fylkeskommune og mellom fylkeskommuner når det gjelder omfang av oppgaver, antall tilgjengelige ressurser og hvorvidt fylkespolitikere vier kulturminneforvaltningen oppmerksomhet. Denne variasjonen kompliserer bildet av hvordan oppgaveoverføringen fungerer. Ved at ledere for kulturminnearbeidet i fylkeskommunene har fått tilsendt spørreundersøkelsen, har disse både kunnet konferere med sine ansatte og gi et mer overordnet bilde enn hva den enkelte fagansatt kunne ha gjort. Gjennom dette håper vi å kunne redusere noe av informasjonsskjevheten som kunne oppstått.

I forbindelse med gjennomføring av en nullpunktsmåling og en følgeevaluering mener vi det er lite hensiktsmessig at nullpunktsmålingen skal begrenses til å kun beskrive situasjonen før overføring av myndighetsansvar på et punkt i tid. Man bør også identifisere forventet indikatorutvikling ved videreføring av dagens situasjon i følgeevalueringsperioden. Med andre ord bør man altså anslå utviklingen i indikatoren dersom fylkeskommunene ikke hadde fått overført myndighetsoppgavene. Dette gir en referansebane for utviklingen i indikatorverdiene uten overføring av myndighetsansvar. En slik framskrivning bør gå fram til eventuell etterevaluering blir gjennomført. Denne referansebanen kan senere sees i sammenheng med den faktiske utviklingen i indikatorverdien. Denne tankegangen og analysemetoden er også i henhold til DFØ og Finansdepartementets veiledere.

Figur 1-2 illustrerer hvordan en referansebane kan benyttes til å indikere effekt på tidspunkt $t+1$ av å overføre myndighetsansvar (tiltaket) på tidspunkt t .

Figur 1-2 Skisse over hvordan en nullpunktsmåling kan benyttes til å indikere effekter av overføring av ansvar



* I praksis er det en utfordring at en positiv utvikling ikke direkte kan tilskrives tiltaket, men sammen med andre målinger kan det gi en indikasjon. Kilde: Menon Economics

En positiv eller negativ utvikling i indikatorverdien viser ikke nødvendigvis en kausal sammenheng mellom overføring av myndighetsansvar og effekt på indikatorverdien. I beste fall er en økning eller reduksjon i indikator-

verdiene en indikasjon på effekt av tiltakene. Til hver av indikatorene har vi laget en vurdering av forventet utvikling i indikatorverdien etter at oppgaveoverføringen har funnet sted, men vi har også gjort en analyse der vi anslår hvordan denne utviklingen hadde vært om oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted.

1.3 Leseveiledning

Denne rapporten består av ti kapitler. Kapittel 2 omhandler overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Kapittel 3 presenterer samfunns målet med oppgaveoverføringen og sentrale områder for å nå målet. Kapitlene 4 til og med 9 presenterer de ulike områdene og de tilhørende indikatorene som utgjør nullpunktsmålingen av oppgaveoverføringen. I kapittel 10 drøftes veien videre.

2. Overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

I forbindelse med regionreformen jf. Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, og tilhørende etterarbeid i Hagen-utvalgets anbefalinger og Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*, er det foreslått å overføre oppgaver fra statlig til regionalt forvaltningsnivå. Oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene er blant de oppgaver som overføres fra stat til fylkeskommunene. En hovedmotivasjon bak oppgaveoverføringen har vært å tydeliggjøre og forsterke den rollen regionalt folkevalgte har som aktør for regional samfunnsutvikling, herunder spørsmål om vern og bruk av kulturarven. Overføringen er også ment å sikre at avgjørelser som gjelder ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljø blir mer helhetlig.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016-2017), jf. Innst. 385 S (2016-2018) ble det besluttet at forvaltningen av de fleste automatisk fredete kulturminnene fra før år 1537, forvaltningen av fartøyer med status som «vernet fartøy», forskriftsfredete eiendommer og samtlige tekniske og industrielle anlegg overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene høsten 2020 (Meld. St. 6 (2018-2019)). Følgende oppgaver er besluttet overført til fylkeskommunene:

- **Dispensasjon fra automatisk fredning.** Fylkeskommunene får ansvaret for å vurdere saker om dispensasjon fra automatisk fredning av arkeologiske kulturminner², saker om dispensasjon for profane middelalderbygninger³, samt middelalderbyene⁴. Ruiner og andre automatisk fredete kulturminner innenfor middelalderbyene skal forvaltes av den respektive myndighet for middelalderbyene. Utenfor middelalderbyområdene skal forvaltning av middelalderse kirkesteder eller kirkegårder overføres til fylkeskommunen⁵.
- **Skipsfunn.** Fylkeskommunene får myndighet til å avgjøre om det skal graves frem mer enn 100 år gamle båter, skipsfunn mv.⁶ Myndigheten må sees i sammenheng med fylkeskommunens myndighet når det gjelder dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner på land og under vann.
- **Dispensasjon fra vedtaksfredning.** Fylkeskommunene får utvidet sin myndighet når det gjelder å fatte vedtak om dispensasjon fra vedtaksfredning. Dette gjelder dispensasjon for vedtaksfredete båter⁷, forskriftsfredete bygg i statlig eie⁸ og forskriftsfredete bygg i privat eie.
- **Oppgaver som gjelder tilskuddsforvaltning⁹.** Fylkeskommunene får overført oppgaver som ikke er hjemlet i forskrift om fastsetting av myndighet etter kulturminneloven. Overføringen gjelder 15 tekniske og industrielle fredete anlegg, brannsikring av tette trehusmiljøer og 250 fartøyer som «vernet fartøy».

² I 2018 behandlet Riksantikvaren ca. 500 slike arkeologisaker.

³ Det er registrert 254 slike bygninger, men det er ifølge Riksantikvaren få saker og de følger i stor grad samme prinsipper som saker om vedtaksfredete laftehus.

⁴ De åtte middelalderbyene blir overført i to etapper. De «små» middelalderbyene Hamar, Sarpsborg, Skien og Stavanger overføres først, det vil si fra 1. januar 2020. I middelalderbyene Oslo, Tønsberg, Bergen og Trondheim etablerte Riksantikvaren i 2017 et miljøovervåkingsprogram for kulturlag i de største middelalderbyene for å vurdere bevaringstilstand og bevaringsforhold. Resultatene vil fungere som rettesnorer for forvaltning av middelalderisk bygrunn.

⁵ Dette gjelder i hovedsak de som er i bruk, men også nedlagte kirkesteder. Riksantikvaren har brukt mye ressurser de siste årene på en kildegjennomgang, kartlegging og registrering av middelalderse kirkesteder som en nødvendig forberedelse til overføringen.

⁶ Dette er et felt med få saker.

⁷ Riksantikvaren har vedtaksfredet 14 båter.

⁸ Når det gjelder nyere tids fredete bygninger og anlegg er omtrent halvparten av disse i statlig eie og bruk. Forvaltningen av den statlige eiendomsporteføljen vil føre med seg store og omfattende rehabiliteringsprosjekt.

⁹ Det tas sikte på at Riksantikvaren fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for tilskuddspostene og tilskuddsforvaltningen på områder som blir berørt av oppgaveoverføringen på kulturminneområdet. Ordningen er da at Riksantikvaren fordeler rammene til fylkeskommunen, som deretter prioriterer tildeling etter søknad.

Et premiss for oppgaveoverføringen har vært at det gis handlingsrom i oppgaveløsningen og at det skjer en oppbygging av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Oppgaveoverføringen er blant annet ment å skulle tydeliggjøre fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler. Riksantikvaren skal rendyrke rollen som direktorat med et overordnet ansvar for faglige prioriteringer og satsingsområder, og samtidig videreutvikle sin rolle som rådgiver, klageinstans og policyutvikler overfor fylkeskommunene, men også overfor Klima- og miljødepartementet (KLD), regional og kommunal forvaltning og annen statlig forvaltning. Riksantikvaren skal forenkle kulturminneforvaltningen gjennom å ta i bruk digitale tjenester, som blant annet Digisak og nytt kulturminnesøk, utvikle retningslinjer, veiledninger og prosedyrer slik at det sikres en ensartet forvaltningspraksis rundt om i landet.

Riksantikvarens tilskuddsmidler er i stor grad knyttet til ti nasjonale bevaringsprogram. Når det gjelder bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie, fordeler Riksantikvaren rammer til fylkeskommunene som igjen vedtar tildeling etter søknad. De tre andre tilskuddspostene som skal overføres til fylkeskommunene høsten 2020 (post 72 tekniske industrielle kulturminner, 73 bygninger og anlegg fra middelalderen og 74 fartøyvern), vil overføres etter samme modell som tilskuddsordningen til fredete bygg og anlegg i privat eie (post 71).

3. Mål for oppgaveoverføringen

3.1 Samfunnsmålet

Klima- og miljødepartementet arbeider med en ny stortingsmelding om kulturminnepolitikken. Meldingen skal etter planen legges fram for Stortinget våren 2020. Meldingen vil også legge fram forslag til nye nasjonale mål på kulturminnefeltet som helhet.

I denne nullpunktsmålingen har vi avgrenset oss til oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene, og basert på uttalte ambisjoner om oppgaveoverføringen¹⁰ har vi i samråd med Riksantikvaren foreslått en egen særskilt formulering til mål for oppgaveoverføringen:

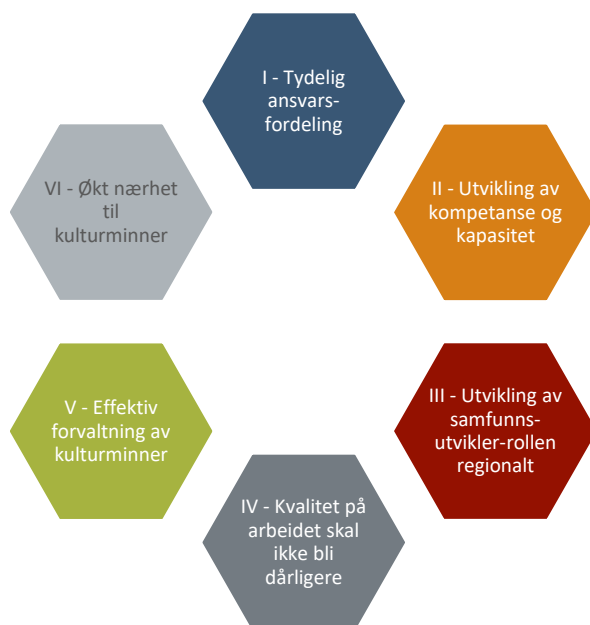
Overføring av ansvar til fylkeskommunene skal bidra til at kulturminnene bevares, brukes, oppleves og utvikles minst like godt som i dag, på en effektiv måte.

Et viktig premiss for kommunereformen, som oppgaveoverføringen er en del av, er at den ikke er ment som en effektiviseringsreform, men en demokratiseringsreform der oppgaver flyttes fra et statlig direktorat til fylkeskommuner med politisk valgte ledere.

3.2 Strategier for å nå målet

Basert på den foreslåtte målformuleringen er det, i samråd med Riksantikvaren, identifisert seks strategier som vil være sentrale for å nå målet. I utarbeidelsen av disse strategiene er det lagt vekt på å identifisere strategier som bygger opp under målet og så langt som mulig er gjensidig utelukkende.

Figur 3-1 Seks strategier for å nå målet



Kilde: Menon Economics i samråd med Riksantikvaren

¹⁰ Innst. 119 S (2018-2019), jf. Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*, Innst. 385 S (2016-2017), jf. Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, kap. 10.5.2, Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

De ovennevnte strategiene for å nå det overordnede målet, se Figur 3-1, er ikke selvforklarende. I det følgende går vi nærmere inn på hvorfor strategiene er viktige, og hva vi legger i de ulike strategiene:

- I. *Tydelig ansvarsdeling.* En vellykket oppgaveoverføring fra Stat til fylkeskommunene er kjennetegnet ved at det er tydelig ansvarsdeling mellom de administrative nivåene etter at oppgaveansvaret er flyttet.
- II. *Utvikling av kompetanse og kapasitet.* Kompetansen og kapasiteten til de som gjør jobben med å forvalte oppgavene som flyttes er en avgjørende forutsetning for at kvaliteten på arbeidet er god og videreutvikles.
- III. *Utvikling av samfunnsutviklerrollen regionalt.* Et av hovedformålene med regionreformen er utvikling i samfunnsutviklerrollen regionalt. Hvis oppgaveoverføringen skal sies å være vellykket bør man derfor greie å benytte oppgaveoverføringen til å få til mer samfunnsutvikling regionalt.
- IV. *Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere.* For å bidra til at kulturminnene bevares og utvikles er det sentralt å oppretholde kvaliteten på arbeidet som gjøres i forvaltningen.
- V. *Effektiv forvaltning av kulturminner.* Selv om regionreformen ikke er en effektiviseringsreform er det interessant å følge med på den totale ressursbruken som går med til å forvalte oppgavene som overføres. Ved å gjøre dette kan man på et senere tidspunkt vurdere utviklingen i ressursbruken opp mot utviklingen i kvaliteten på forvaltningen av oppgavene.
- VI. *Økt nærhet til kulturminner.* En intensjon med å legge oppgavene til et forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven, er å gi innbyggerne større innflytelsesmulighet på utviklingen i sin region og på den konkrete oppgaveutførelsen.

Strategiene ble først diskutert på et innledende møte 11. juni 2019. Riksantikvaren ga tilbakemeldinger på forslag til målformulering og strategier for å nå målene. Disse ble endelig godkjent på møte 14. august 2019.

3.3 Indikatorene skal måle i hvilken grad man har lyktes med strategiene

Med utgangspunkt i det overordnede målet og strategiene for å nå målet ble det utarbeidet indikatorer. Disse ble utarbeidet basert på et metodisk gjennomarbeidet system som skal sikre at definerte indikatorer samlet gir en dekkende måling av de valgte strategiene. Strategiene skal igjen være dekkende for målformuleringen.

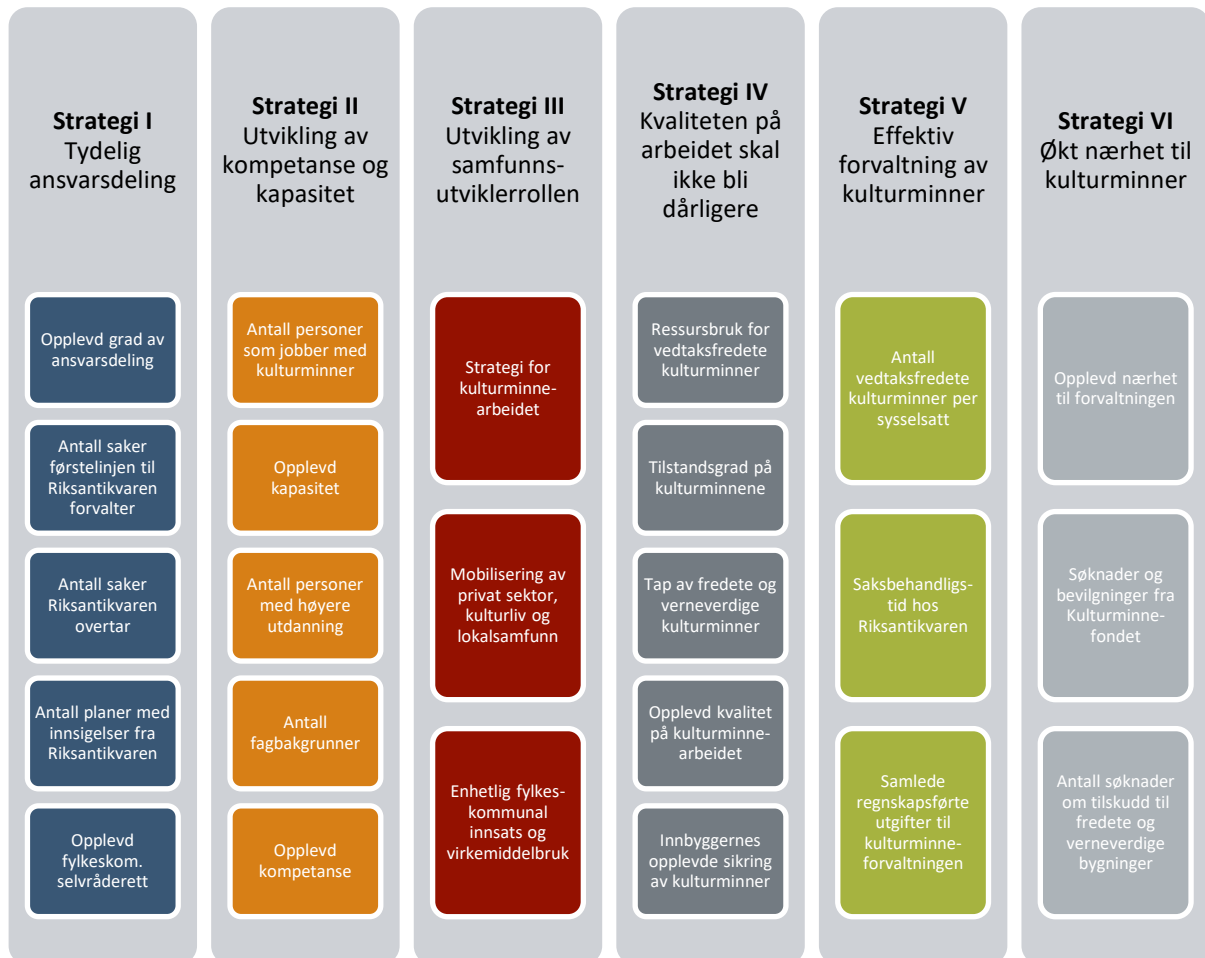
I arbeidet med indikatorene har det vært viktig at indikatoren er:

- Relevant – at den måler noe som er viktig for området
- Gyldig – at det er en antatt (dokumentert) sammenheng mellom indikatoren og området
- Målbar – at den er mulig å måle
- Tilgjengelig – at det er mulig å innhente data
- Pålitelig og mulig å tolke – at den vil måles tilnærmet likt av alle
- Mulig å påvirke – at man kan måle effekten av en endring innen området

I samråd med Riksantikvaren ble det avklart at det var behov for å avvike noe fra det oppsatte forslaget til indikatorer da det har vært nødvendig å avveie hensynet til en god indikator opp mot behovene for informasjon før myndighet overføres til fylkeskommunene. Siden indikatorene skal inngå i en nullpunktsmåling for en eventuell senere evaluering, har vi lagt spesielt vekt på relevans, målbarhet, tilgjengelighet og ikke minst mulighet til å påvirke, slik at vi kan måle effekten av en endring senere. Vi har lagt vekt på at indikatorene skal være mest mulig objektive i den forstand at de vil måles likt av tilnærmet alle, men for noen indikatorer har behovet for informasjon veid tyngre enn kravet til objektivitet.

De valgte indikatorer er illustrert i figuren under. I de følgende kapitlene vil vi gjennomgå hver enkelt strategi og strategienes underliggende indikatorer.

Figur 3-2 Seks strategier og 24 indikatorer som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen



Kilde: Menon Economics i samråd med Riksantikvaren

4. Indikatorsett – Ansvarsfordeling

Et formål med oppgaveoverføringen er å redusere uklarheter om hvilke forvaltningsnivå som utfører hvilke oppgaver. Med utgangspunkt i fem indikatorer har vi undersøkt ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene per september 2019. Riksantikvaren og fylkeskommunene oppfatter ansvarsfordelingen som tydelig. Fylkeskommunene opplever i liten grad at Riksantikvaren overtar saker fra fylkeskommunene. Fylkeskommunene opplever i stor grad å ha selvråderett i beslutningsprosesser, og vi forventer at dette vil øke etter oppgaveoverføringen finner sted i januar 2020.

Det aller meste av oppgaver og oppgavefordeling følger av lov og forskrift, herunder spesielt ansvarsforskrift til kulturminneloven §2 Riksantikvarens myndighet og §3 Fylkeskommunens myndighet, eller i plan- og bygningsloven med forskrifter. Fylkeskommunen har førstelinjeansvaret for de fleste saker. Førstelinjeansvaret for enkelte saksområder og enkelte utvalgte kulturminner skal fortsatt ligge hos Riksantikvaren. Det er også viktig at søkere, eiere og tiltakshavere opplever en kulturminneforvaltning med klare grenseoppganger. Videre er det viktig at det er enhetlig praksis i forbindelse med vedtaks- og dispensasjonssaker.

Ansvarsforskriften som var gjeldende høsten 2019 inneholder en del unntak og særbestemmelser knyttet til fordeling av ansvar og oppgaver i kulturminneforvaltningen, og det kan for mange oppleves komplekst og lite brukervennlig, spesielt for personer og organisasjoner/institusjoner utenfor kulturminneforvaltningen. Oppgaveoverføringen skjer i praksis ved at Klima- og miljødepartementet gjør endringer i forskrift om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven, jf. Innst. 385 S (2016-2017) og Prop. 84 S (2016-2017), som vedtas ved Kongen i Statsråd.

Det er en målsetting om at det skal være en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene. Dette er viktig for å unngå uklarheter blant brukerne og ansatte i kulturminneforvaltningen, unngå dobbeltarbeid i forvaltningen, sikre at innsigelsesmyndigheten er klart definert og at klageadgangen i forbindelse med vedtak blir ryddig.

Tydelig ansvarsfordeling kan defineres og måles på ulike måter. Eksempelvis vil interessenter ha ulike oppfatninger av hva som ligger i begrepsparet «tydelig ansvarsfordeling», samt ha ulike synspunkter på hvorvidt ansvarsfordelingen er tydelig. Ansatte i forvaltningen kan oppleve ansvarsfordelingen som tydelig, da lov og forskrift regulerer hvilke forvaltningsnivå som gjør hva, mens ulike brukere (for eksempel eiere) kan oppleve ansvarsfordelingen som mindre tydelig, ettersom mange ulike myndighetsinstanser med utgangspunkt i sin lovhjemmel opererer innenfor det samme kulturminnefeltet.

Vi har vurdert brukerperspektivet gjennom intervju med noen utvalgte profesjonelle aktører som har hatt mye kontakt med kulturminneforvaltningen. I denne sammenheng gjelder dette Riksantikvaren eller fylkeskommunene. Disse er spurt om hvorvidt de opplever en tydelig ansvarsfordeling. Det ville vært interessant å gjennomføre en fullskala brukerundersøkelse for å undersøke om brukerne opplever kulturminneforvaltningen som enhetlig på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, men innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært anledning til å hente inn informasjon direkte fra brukerne.

Følgende fem indikatorer er definert under strategien «Ansvarsfordeling»:

- **A1: I hvilken grad er det tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene?**
- **A2: Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler**
- **A3: Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke**
- **A4: Antall planer med innsigelser etter plan- og bygningsloven per fylke fra Riksantikvaren**
- **A5: Opplevd grad av selvråderett hos fylkeskommunene i beslutningsprosesser**

En begrunnelse for valg av indikatorer, basert på om indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke, er gitt i vedlegg 2.

4.1 Tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene (A1)

Indikator A1 er «*I hvilken grad det er tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene*». Denne indikatoren skal fange opp hvorvidt de som arbeider med forvaltning av myndighetsoppgavene opplever at det er tydelige ansvarslinjer mellom dem.

I analysen av denne indikatoren har vi tatt utgangspunkt i de som blir direkte berørt av oppgaveoverføringen. Disse respondentene vil, etter vår oppfatning, ha best forutsetning for å si om ansvarsfordelingen er tydelig. Vi har bedt respondenter, både hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene, ta stilling til i hvilken grad det er et tydelig skille mellom oppgavene Riksantikvaren har ansvar for og oppgavene fylkeskommunene har ansvar for. Dette er viktig for å speile meningsytringene både fra den som gir fra seg og den som mottar ansvaret.

Hvorvidt det er tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene er et spørsmål som åpner for stor grad av subjektiv vurdering og skjønn, noe som ikke er ideelt når man skal designe gode indikatorer for senere sammenligning. Vi har likevel valgt å stille spørsmål om dette da hensynet til behovet for informasjonen har veid tyngre enn kravet til en objektiv indikator. Når vi har valgt å benytte en subjektiv indikator har vi også basert oss på innsamling av subjektive data, i intervju eller spørreundersøkelser fra Riksantikvaren og fylkeskommunene, som igjen er kvantifisert og deretter blitt omkodet til indikatorverdier.

En styrke ved denne indikatoren er at den gir innsikt i hvordan de som arbeider med forvaltningen av kulturminnene innen ulike fagfelt hos Riksantikvaren og fylkeskommunene opplever ansvarsfordelingen seg imellom. Indikatoren styrkes også av at den er tett på hvordan virkeligheten oppleves hos Riksantikvaren og fylkeskommunene på det aktuelle tidspunktet. En svakhet ved indikatoren er at den kan avhenge av respondentenes synspunkter på det aktuelle tidspunktet for måling. Synspunkter som framkommer høsten 2019 vil være avhengig av omgivelsene respondenten befinner seg i og dette vil igjen påvirke svarene som gis. Som nevnt ovenfor har vi søkt å redusere kilden til målefeil ved å hente informasjon fra seksjonsleder og leder for kulturminneenheten eller lignende. Disse antas å ha en noe mer overordnet og prinsipiell tilnærming til ansvarsfordelingen og vil i mindre grad være basert på subjektive erfaringer og opplevelser på det aktuelle tidspunktet. Vi håper dermed å unngå noe av målefeilen som vil oppstå når man skal sammenligne to subjektive holdninger på to ulike steder i tid.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til leder for kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunene og strukturerte intervjuer med representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren. I hovedsak er indikatorverdiene kvantifiserte, men de kvantitative verdiene er også supplert med kvalitative vurderinger, blant annet for å kunne si noe om utviklingen i referansebanen.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-1 Fylkeskommunenes opplevelse av ansvarsfordeling mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad det er tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene som er lagt til fylkeskommunen	4,11	5	1	5	18 stk
I hvilken grad det er tydelig definert hva som er myndighetsoppgavene til fylkeskommunen jeg representerer	4,28	5	2	5	18 stk
I hvilken grad grenseflatene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tydelige	3,67	4	1	5	18 stk
I hvilken grad fordelingen av ansvar mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tilfredsstillende*	2,89	2,5	1	5	18 stk
I hvilken grad kommunene og eiere av private kulturminner forstår ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene	2,28	2	1	5	18 stk

*Hva som menes med tilfredsstillende er definert av respondentene. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 4-2 Utvalgte representanter hos Riksantikvaren sitt syn på ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad det er et tydelig skille mellom oppgavene Riksantikvaren har ansvar for og oppgavene fylkeskommunene har ansvar for	3,91	4,2	1,8	4,6	7 stk

Kilde: Dybdeintervjuer med Riksantikvaren

Verdiene indikerer at både fylkeskommunene og Riksantikvaren i gjennomsnitt opplever at ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren per 1. september 2019 er tydelig. Det er samtidig et rom for forbedring. Potensialet for forbedring er størst når det gjelder kommunenes og eiere av private kulturminner sin forståelse av ansvarsfordelingen.

Kvalitativ indikatorvurdering

Ifølge intervjuer med både fylkeskommunene og Riksantikvaren er grunnen til den tydelige ansvarsfordelingen mellom disse to at ansvaret i de aller fleste sakene er klart definert i forskrift til lov om kulturminner eller plan- og bygningsloven eller annet regelverk. Det er som oftest i mer kompliserte sakstyper, for eksempel kirkebyggene, at grenseoppgangen kan være noe mer utfordrende. I disse sakene er både Riksantikvaren, fylkeskommunen og biskopen inne og gjør vurderinger.

Enkelte fylkeskommuner viser til at det i dag er uklart for kommuner, tiltakshavere og grunneiere hva Riksantikvaren har ansvar for. Dette fordi Riksantikvaren for eksempel har ansvar for statens kulturhistoriske eiendommer (SKE), fartøyer, kirker, middelalderkirkegårder med videre. Det er en oppfatning i fylkes-

kommunene at ansvarsfordelingen vil bli klarere etter oppgaveoverføringen. Men siden Riksantikvaren også etter reformen vil ha førstelinjeansvar for enkelte områder og kulturminner (for eksempel fire middelalderbyer) vil dette ikke bli helt «klart og tydelig» for eiere, kommuner eller tiltakshavere.

Det har vært en lang prosess med å utarbeide ny ansvarsforskrift som skal tydeliggjøre og forenkle ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene. Det er likevel enkelte fylkeskommuner som synes at ansvarsforskriften fortsatt ikke er ryddig. Det vises blant annet til at ansvarsforskriften i all hovedsak har overført førstelinjeoppgavene til fylkeskommunene, mens Riksantikvaren har likevel beholdt noen førstelinjeoppgaver som ikke følger logisk av ansvarsfordelingen for øvrig. Det er et inntrykk høsten 2019 at det, til tross for ny ansvarsforskrift som trer i kraft 1. januar 2020, fortsatt er behov for tydeligere ansvars- og oppgavefordeling i norsk kulturminneforvaltning.

Vår vurdering

Vi forventer at indikatorverdien både kan gå opp og ned fram til neste måling, men ut fra vårt beste anslag forventer vi en svak økning i denne indikatorverdien fram til neste måling.

Referansebanen

Ansvarsforskriften som er gjeldende høsten 2019, som regulerer det formelle ansvaret til Riksantikvaren og fylkeskommunene, har i dag en del gråsoner når det gjelder hvilken myndighetsinstans som har ansvar for hva. I forbindelse med regionreformen er det lagt ned et betydelig arbeid for å gjøre ansvaret mer tydelig. Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde skjedd, ville trolig ansvarsforskriften vært slik den er i dag og disse gråsonene ville vært enda mer framtrepende.

Vi antar at kommunikasjon påvirker ansvarsfordeling positivt, og at det å arbeide inn mot en felles digital tjeneste for søknad og saksbehandling (Digisak) på tvers av forvaltningsnivåer ville bidratt til å klargjøre og å rydde noe i ansvarsfordelingen. Denne digitalisering ville trolig presset seg fram uavhengig av oppgaveoverføringen og bidratt positivt til tydeliggjøring av ansvarsfordelingen.

4.2 Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler (A2) og antall saker

Riksantikvaren overtar per fylke (A3)

Indikator A2 er «Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler», mens indikator A3 er «Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke». Vi behandler disse indikatorene sammen.

Tall på førstelinjesaker hos Riksantikvaren (A2) og antall saker Riksantikvaren overtar per fylke (A3) skal kunne si noe om hvor mange av sakene reelt sett er overført til fylkeskommunene på kort, mellomlang og lang sikt. I 2019 behandler Riksantikvaren mange førstelinjesaker som per 1. januar 2020 overføres til fylkeskommunene i tråd med ny ansvarsforskrift. Antall førstelinjeoppgaver hos Riksantikvaren skal reduseres som følge av at flere av disse skal overføres til fylkeskommunene. Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler vil være en indikator på om oppgavene reelt sett er overført, fratrukket de sakene som Riksantikvaren fortsatt skal ha ansvaret for.

Indikatoren «Antall saker som Riksantikvaren overtar per fylke» sier også noe om hvorvidt myndighetsoppgavene reelt sett er overført. Dersom Riksantikvaren overtar mange saker fra fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen, er dette en indikasjon på at oppgavene ikke er reelt overført/overføringen ikke fungerer tilfredsstillende. I en overgangsperiode antar vi at Riksantikvaren vil overta noen flere saker for fylkeskommunene.

Denne indikatoren støttes også ved at vi ber fylkeskommunene ta stilling til påstanden «I fylkeskommunen jeg representerer overtar Riksantikvaren sjelden saker innen kulturminneforvaltningen».

En styrke ved indikatoren er at det er mulig å måle gjennom registerdata som er tilgjengelig hos Riksantikvaren i deres saksarkiv P-360. I tillegg vil antall saker som Riksantikvaren behandler være en objektiv størrelse som ikke i vesentlig grad påvirkes av andre faktorer.¹¹ Den kan slik vi ser det benyttes til å måle endring i ansvarsfordelingen. En svakhet ved indikatoren er at Riksantikvaren i en overgangsperiode i større grad må veilede og rådggi fylkeskommunene, som følge av oppgavene som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Det kan også bli aktuelt at Riksantikvaren må ta over flere av oppgavene til fylkeskommunene i en overgangsperiode, noe som vil påvirke indikatorverdien. Vi vet ikke hvor lenge denne overgangsperioden vil vare.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdien hentes inn gjennom registerdata fra saksbehandlingssystemet til Riksantikvaren (Public 360) og spørreundersøkelser til leder for kulturminnefeltet i fylkeskommunene. I hovedsak er indikatorverdiene kvantifiserte. De kvantitative verdiene er også supplert med kvalitative vurderinger, blant annet for å kunne si noe om utviklingen i referansebanen.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-3 Antall saker Riksantikvaren har førstelinjeansvar for

	2018	Per 1. september 2019
Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler*	3 254	2 103

*Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler er omtrentlig. Kilde: Innhentet informasjon fra Riksantikvaren

¹¹ Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren forvalter og som overtas per fylke vil kunne påvirkes av om det er plansaker som berører de kulturminnene som står på Riksantikvarens liste, og dermed variere i stor grad fra år til år. Listen over kulturminner Riksantikvaren forvalter er dynamisk, og endringer i listen vil medføre endringer i saksmengden. Den kan derfor til en viss grad påvirkes av andre faktorer.

Tabell 4-4 Antall saker Riksantikvaren har overtatt fra fylkeskommunene, per fylkeskommune

Fylke/År	2018	Per 1. september 2019
Akershus	5	3
Aust-Agder	0	0
Buskerud	0	0
Finnmark	0	0
Hedmark	0	0
Hordaland	3	2
Møre og Romsdal	1	1
Nordland	0	0
Oppland		1
Oslo*	4	3
Rogaland		
Sogn og Fjordane	0	0
Telemark	0	1
Troms	0	0
Trøndelag	1	
Vest-Agder	0	1
Vestfold	2	1
Østfold	0	0
Totalt	16	13

*Forklaringen på det relativt mange saker i Oslo er både at Oslo har utvidet innsigelsesrett og at det Oslo har relativt mange kulturminner. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 4-5 Fylkeskommunenes opplevelse av hvor sjeldent det er at Riksantikvaren overtar saker fra dem på en skala fra 1 (svært ofte) til 5 (svært sjeldent)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
Hvor sjeldent Riksantikvaren overtar saker fra fylkeskommunen innen kulturminneforvaltningen	4,5	5	1	5	18 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Vi forventer en nedgang i indikator A2 «Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler». Indikator A3, «Antall saker Riksantikvaren har overtatt fra fylkeskommunen», forventes å øke i en overgangsperiode fordi fylkeskommunene på kort sikt antas å ikke ha kapasitet til å håndtere alle sakene som overføres 1. januar 2020. Selv om fylkeskommunene forbereder seg godt, er det forventet at det er stor variasjon i hvor godt rigget den enkelte fylkeskommune er for å ta imot myndighetsoppgavene. Vi forventer derfor stor spredning blant fylkene i antall saker Riksantikvaren overtar fra fylkeskommunene. Det er imidlertid krevende å vurdere denne, siden den også avhenger av de politiske vurderingene som blir tatt til enhver tid. På mellomlang til lang sikt bør antall

førstelinjenesaker bevege seg nedover, og antall saker Riksantikvaren overtar fra fylkeskommunene bør også på mellomlang til lang sikt falle for at oppgaveoverføringen skal kunne sies å være reell.

Referansebanen

ABE-reformen¹² vil antakeligvis føre til at andre prosjekter som ikke er ren saksbehandling blir kuttet først før man går til saksbehandlingen.

4.3 Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren per fylke (A4)

Indikator A4 er «Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren». Innsigelsesinstituttet er et virkemiddel for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale kulturminneinteresser i arealplanlegging. Det er lagt stor vekt på lokal handlefrihet i kommunenes virke, men samtidig skal vesentlige nasjonale interesser ivaretas. Stortinget har vist til at det er et potensial for færre innsigelser og for bedre og mer helhetlig bruk av innsigelser i plansaker,¹³ samtidig som Riksrevisjonen har påpekt viktigheten av å reise innsigelser for å sikre viktige nasjonale interesser. Tydelige grenseflater mellom forvaltningsnivåene og et godt samarbeid mellom fylkeskommunale, kommunale og statlige myndigheter når det gjelder innsigelser i plansaker vil kunne bidra til bedre avgjørelser og mer målrettet behandling. På det fylkeskommunale nivået har *planforum* en rolle for å legge til rette for at kommune- og reguleringsplaner ikke kommer i konflikt med nasjonale og fylkeskommunale interesser, blant annet på kulturminnefeltet.

I henhold til dokumentet «Retningslinjer for innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven for kulturminneforvaltningen» (Rundskriv H2/14) er innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunen og Sametinget. Riksantikvaren kan imidlertid fremme innsigelse der nasjonale interesser er truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke fremmer innsigelse. Det formelle ansvaret for innsigelser i plansaker endres ikke av oppgaveoverføringen. En økning i antall innsigelsessaker Riksantikvaren fremmer vil indikere en sterkere involvering i saker som primært er fylkeskommunens ansvar og dermed være en god indikator for om ansvarsfordelingen fungerer. Den vil også angi hvorvidt Riksantikvaren er enig med de avgjørelser fylkeskommunene tar.

I rundskrivet poengteres det at innenfor et fagområde er det normalt bare ett fagorgan som kan fremme innsigelse på sektorens fagområde. Dette er viktig for at systemet skal virke på en entydig og ryddig måte på tvers av sektorer i staten, og mellom forvaltningsnivåene.¹⁴ Antall innsigelsessaker fra Riksantikvaren vil kunne indikere om grensesnittet mellom forvaltningsnivåene fungerer.

En mulig svakhet med indikatoren er at det er ganske få innsigelser per år, noe som gjør denne indikatoren sårbar for mindre endringer. En styrke ved indikatoren er at den er en objektiv størrelse som ikke påvirkes av andre faktorer og dermed kan benyttes til å måle effekten av en endring i ansvarsfordelingen. Den lar seg relativt enkelt sammenligne på tvers av år uten store målefeil.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom registerdata fra saksarkivet til Riksantikvaren.

¹² Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) som forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive

¹³ Innst. 260 S (2018-2019) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker.

¹⁴ Retningslinjer for innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven, rundskriv H-2/14

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-6 Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren, fordelt på fylkeskommuner

Fylke/År	2018	2019
Akershus		1
Aust-Agder		
Buskerud		1
Finnmark		
Hedmark		1
Hordaland		
Møre og Romsdal		
Nordland		
Oppland		1
Oslo ¹⁵		4
Rogaland		2
Sogn og Fjordane		
Telemark		1
Troms		
Trøndelag		2
Vest-Agder		1
Vestfold		1
Østfold		
Totalt		15

Kilde: Informasjon innhentet fra Riksantikvaren

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Vi forventer at antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren vil øke noe i en overgangsperiode, men at det vil være variasjon mellom fylkene. Vi forventer at «nasjonale, og vesentlige regionale interesser» kan forstås ulikt blant politikere i formannskap eller fylkesråd i de ulike fylkene, noe som gjør at Riksantikvaren vil ha flere innsigelser i noen fylkeskommuner enn andre.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, ville trolig antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren vært tilnærmet uendret.

¹⁵ Ettersom Oslo er både kommune og fylkeskommune vil ordningen med at Riksantikvaren er innsigelsesmyndighet bli videreført i 2020.

4.4 Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosesser (A5)

Indikatoren er «*Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosesser*». Denne indikatoren inngår som en sentral del av begrunnelsen for oppgaveoverføringen, nemlig at fylkeskommunene skulle få en større grad av selvråderett i forvaltningen av kulturminner.

Vi mener opplevd grad av selvråderett best kan svares på av dem som blir direkte berørt av oppgaveoverføringen i arbeidet med å forvalte kulturminner i fylkeskommunene. Vi har derfor bedt respondenter i fylkeskommunene ta stilling til hvor enig eller uenig de var i følgende påstand: «*Fylkeskommunen jeg representerer har stor grad av selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag*».

Begrepsparet «grad av selvråderett» åpner for subjektiv skjønnsutøvelse, noe som ikke er ideelt når man skal designe gode indikatorer for senere sammenligning. Vi har likevel valgt å stille spørsmål om dette, da hensynet til behovet for informasjonen om selvråderett har veid tyngre enn kravet til en god indikator. Når vi har valgt å benytte en subjektiv indikator, har vi også basert oss på innsamling av subjektive data (i spørreundersøkelse) fra fylkeskommunene som er kvantifisert og deretter blitt omkodet til indikatorverdier.

Styrken til indikatoren er at den gir dyptgående innsikt i hvordan de som arbeider med forvaltningen av kulturminner i fylkeskommunene opplever grad av selvråderett. Indikatoren styrkes også av at den er tett på hvordan virkeligheten oppleves i fylkeskommunene på det aktuelle tidspunktet og at den fanger opp variasjon på tvers av fylkeskommuner.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til fylkeskommunene ved å be dem ta stilling til hvor enig eller uenig de er i følgende påstand: «*Fylkeskommunen jeg representerer har stor grad av selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag*».

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-7 I hvilken grad fylkeskommunene opplever selvråderett på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommune opplever å ha selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag	3,72	4	2	5	18 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Vi antar at indikatoren «*Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosesser*» øker både på kort og lang sikt. I tråd med gjeldende ansvarsforskrift høsten 2019, har fylkeskommunene myndighetsansvaret for beslutningsprosesser i kulturminnesaker. Vi forventer imidlertid at graden av opplevd selvråderett vil øke, siden en overføring av et myndighetsansvar innebærer økt handlingsrom for fylkeskommunene. Dette forventes å påvirke opplevelsen av selvråderett i positiv retning.

Referansebane

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted ville fylkeskommunene fortsatt hatt ansvar for forvaltningen av oppgaver på kulturminneområdet i tråd med gjeldende ansvarsforskrift, men de ville ikke hatt det formelle myndighetsansvaret for like mange oppgaver. Vi forventer at opplevd selvråderett hadde vært omtrent som i dag. Samtidig ville overføring av andre oppgaver til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen virket inn på opplevd selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren.

5. Indikatorsett – Kompetanse og kapasitet

En forutsetning for oppgaveoverføringen er at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Med utgangspunkt i fem indikatorer har vi undersøkt kompetanse- og kapasitets-situasjonen hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene per september 2019. Vi finner at det samlet sett jobber flere med kulturminner i fylkeskommunene enn hos Riksantikvaren. De fleste som jobber med kulturminner har høyere utdanning med mastergrad eller høyere. Videre finner vi at et stort antall fagbakgrunner er representert blant ansatte både hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Både fylkeskommunene og Riksantikvaren opplever at de har kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene de per september 2019 har ansvar for. Enkelte fylkeskommuner oppgir at de mangler kompetanse og kapasitet når de skal overta myndighetsoppgavene i 2020.

En forutsetning for oppgaveoverføringen er, ifølge Meld. St. 6 (2018-2019), at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Med andre ord skal fylkeskommunene utvikle sterke fagmiljøer med riktig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgavene. Dette bygger blant annet på Innst. 385 S (2016-2017) hvor det trekkes frem at det regionale folkevalgte nivået skal ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet slik at kvaliteten i tjenestene sikres og ikke blir dårligere.

Det er stor variasjon i hva som defineres som tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innebærer å kunne løse oppgaver på en tilstrekkelig god måte innenfor rimelig tid.

Følgende fem indikatorer er definert under strategien «Kompetanse og kapasitet»:

- **KK1: Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene**
- **KK2: Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene**
- **KK3: Antall personer med høyere utdanning¹⁶ blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene**
- **KK4: Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene**
- **KK5: Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene**

5.1 Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK1)

Indikator KK1 er «Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene». Denne indikatoren skal fange opp kapasitet i kulturminneforvaltningen hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Indikatoren må sees i sammenheng med indikator KK2 som viser opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en objektiv tilnærming på ressursituasjonen i fylkeskommunene. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. Ettersom fylkeskommuner bruker ressurser fra andre avdelinger, inkluderer indikatoren en oversikt over antall personer som benyttes i arbeidet med kulturminner fra andre avdelinger i fylkeskommunen. En svakhet ved indikatoren er at antall årsverk ikke forteller noe om kompetanse-situasjonen, herunder opplevd kapasitet. For eksempel vil en fylkeskommune med et lite antall ansatte og et fåtall oppgaver kunne oppleve at de har tilstrekkelig kapasitet, selv om de har mindre ressurser enn andre

¹⁶ 1) Mastergrad eller høyere, 2) bachelor og 3) håndverkskompetanse eller annen realkompetanse

fylkeskommuner. For å bøte på dette har vi spurt fylkeskommunene og Riksantikvaren om opplevd kapasitet (indikator KK2), som rapporteres under.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene er hentet inn gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunen og oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Vi har bedt respondenter i fylkeskommunene oversende informasjon om antall enkeltpersoner som jobber med kulturminner per 1. september 2019. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 5-1 Antall personer som jobber med kulturminner i fylkeskommunene, samt antall personer som benyttes i arbeidet med kulturminner fra andre avdelinger i fylkeskommunene*

Fylke	Antall personer som jobber kun med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen per 1. sept 2019	Antall personer som benyttes i arbeidet med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen fra andre avdelinger i fylkeskommunen per sept. 2019
Akershus	27	0
Aust-Agder	8	0
Buskerud	16	0
Finnmark	6	2
Hedmark	11	
Hordaland	25	1
Møre og Romsdal	13	0
Nordland	11	0
Oppland	16	
Oslo	26	0
Rogaland	19	
Sogn og Fjordane	7	
Telemark	7	0
Troms	6	0
Trøndelag	17	0
Vest-Agder	8	
Vestfold	14	0
Østfold	16	0
Totalt	253	3

*Vi har ikke skilt på personer med fastansettelse og personer med midlertidige engasjementer i oversikten. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 5-2 Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren*

	Antall
Antall personer per 31. desember 2018	160
Antall personer per 1. september 2019	161

*Vi har ikke skilt på personer med fastansettelse og personer med midlertidige engasjementer i oversikten. Kilde: Informasjon oversendt fra Riksantikvaren

Vi ser at indikatorverdiene varierer i stor grad, noe som innebærer at det er stor variasjon i kapasitetssituasjonen i de ulike fylkeskommunene. Fylkeskommunene benytter i liten grad personer fra andre avdelinger inn i arbeidet med kulturminner.

Kvalitativ indikatorvurdering

Som følge av oppgaveoverføringen vil arbeidsmengden til fylkeskommunene øke, og det vil derfor være behov for mer ressurser hos fylkeskommunene. Riksantikvaren har utarbeidet en bemanningsplan, som estimerer at oppgavene som overføres den 1. januar 2020 samlet vil kreve 21 ekstra årsverk hos fylkeskommunene. Ifølge Kommuneproposisjonen 2020 (Prop. 113 S (2018-2019)) er det satt av midler til 10 stillinger¹⁷ i løpet av perioden 2020 til 2022 samlet for alle fylkeskommunene. Dette betyr at fylkeskommunene i stor grad må bemanne opp kulturminnefeltet med egne midler. Hvorvidt dette vil føre til flere årsverk i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene vil avhenge av den politiske prioriteringen.

Vår vurdering

Når oppgaver desentraliseres, behøves flere ansatte ettersom man mister enkelte av de stordriftsfordeler man har hatt med en sentralisert oppgaveløsning. Samlet sett er det derfor grunn til å tro at fylkeskommunene vil oppbemanne mer enn Riksantikvaren vil nedbemanne. Det er derfor grunn til å tro at antall personer som er involvert i kulturminneforvaltning totalt sett vil øke i årene fremover.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted er det usikkert i hvilken retning antall personer som jobber med kulturminner i fylkeskommunen ville utviklet seg. ABE-reformen pålegger Riksantikvaren å effektivisere driften, noe som ofte skjer ved å kutte i antall ansatte. Videre vil digitaliseringsinitiativ, gjennom eksempelvis Digisak, medføre at noen færre årsverk kan håndtere samme saksmengde. Samlet sett er det utfordrende å peke på en bestemt retning som antall personer som jobber i kulturminneforvaltningen vil utvikle seg i.

5.2 Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK2)

Indikator KK2 er «*Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*». Denne indikatoren skal fange opp hvordan aktørene opplever at kapasitet er i organisasjonene.

Begrepsparet «tilstrekkelig kapasitet» kan defineres på ulike måter. Representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren fremhever at tilstrekkelig kapasitet innebærer å kunne løse lovpålagte oppgaver og andre oppgaver som det forventes at organisasjonen kan løse, innenfor rimelig tid. Enkelte aktører trekker frem at kapasitet er avhengig av kompetanse; dersom man har tilstrekkelig kompetanse vil man klare å løse oppgaver på mindre tid og med færre ressurser (eksempelvis årsverk). Vår tilnærming i analyse av denne indikatoren innebærer å undersøke hvordan Riksantikvaren og fylkeskommunene selv oppfatter egen kapasitet.

En styrke ved denne indikatoren er at den supplerer den ovennevnte indikatoren om antall personer som jobber med kulturminner, ettersom den tar høyde for at antall årsverk ikke nødvendigvis beskriver den samlede kapasiteten i en organisasjon. Kapasitetssituasjonen vil i tillegg til antall årsverk avhenge av antall oppgaver som organisasjonen må utføre. To organisasjoner med tilsvarende antall årsverk kan oppleve å ha to svært ulike kapasitetssituasjoner dersom de har ulik arbeidsmengde. En svakhet ved indikatoren er at den er subjektiv og vil

¹⁷ Det tas sikte på at ressurser tilsvarende ti årsverk overføres til rammetilskuddet til fylkeskommunene i perioden 2020 til 2022: to årsverk i 2020, fire årsverk i 2021 og fire årsverk i 2022.

avhenge av aktørers egen oppfatning av opplevd kapasitet på det aktuelle tidspunktet for måling. Synspunkter som kommer frem under nullpunktsmålingen høsten 2019 vil være avhengig av omgivelsene respondenten befinner seg i og dette vil igjen påvirke svarene som gis. På bakgrunn av dette har vi som tidligere nevnt søkt informasjon fra seksjonsledere og ledere i fylkeskommunene. Disse antas å ha et noe mer overordnet og prinsipielt standpunkt til ansvarsfordelingen, og i noe mindre grad besvare spørsmålet basert på individuelle erfaringer og opplevelser på det aktuelle tidspunktet. På denne måten håper vi å unngå noe av målefeilen som vil oppstå når man sammenligner to subjektive holdninger på to ulike steder i tid.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og strukturerte intervjuer med representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 5-3 I hvilken grad fylkeskommunene opplever at det er tilstrekkelig kapasitet i egen organisasjon på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommunen har tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret innen kulturminnefeltet på en god måte	3	2,5	1	5	16 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 5-4 I hvilken grad Riksantikvaren opplever at det er tilstrekkelig kapasitet i egen organisasjon og hos fylkeskommunene på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad har Riksantikvaren tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene	3,63	3,8	2,2	4,2	7 stk
I hvilken grad har fylkeskommunene tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene de får overført	2,49	2,6	1	3,4	7 stk

Kilde: Dybdeintervju hos Riksantikvaren

Indikatorverdiene viser at fylkeskommunene og Riksantikvaren vurderer sin kapasitetssituasjon ulikt. Generelt kan man si at Riksantikvaren i større grad mener at de selv har kapasitet enn fylkeskommunene mener at de har kapasitet. Dette kan være et uttrykk for en generell usikkerhet om fylkeskommunene vil prioritere å sette av tilstrekkelig med midler til forvaltningen av de nye oppgavene. Det er verdt å nevne at det er stor variasjon når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunene selv mener at de har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta ansvaret for de nye oppgavene.

Kvalitativ indikatorvurdering

I forbindelse med informasjonsinnhenting fra representanter hos Riksantikvaren ble det spurt om hvorfor de mente det var tilstrekkelig kapasitet i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren. Følgende hovedpunkt ble trukket frem:

- Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene med tanke på kapasitet. Enkelte fylkeskommuner har tilstrekkelig kapasitet, mens andre fylkeskommuner ikke har det. Det er de store fylkeskommunene som har kapasitet. Eksempelvis trekkes Trøndelag fylkeskommune frem som et fylke med tilstrekkelig kapasitet til å løse sine arbeidsoppgaver.
- Kapasitetssituasjonen i fylkeskommunene er i stor grad personavhengig, hvor eksempelvis sykdom eller permisjoner vil føre til at det brukes mye lengre til å svare på forespørsler.
- Fylkeskommunene vil ikke ha tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre myndighetsoppgavene de får overført uten ekstra midler til å bemanne opp innenfor kulturminnesektoren.

Vår vurdering

Vi forventer at indikatorverdien vil gå ned til neste måling. Det er grunn til å tro at opplevd kapasitet hos fylkeskommunene vil gå ned, ettersom fylkeskommunene ikke får tilført midler for å bygge opp tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene som overføres.

Referansebanen

Regionreformen kan påvirke kapasitetssituasjonen i fylkeskommunene ved at fylkeskommunene får tildelt flere oppgaver på andre felt. Dette kan medføre at den opplevde kapasiteten blir dårligere også for kulturminnefeltet. I tillegg vil som nevnt ABE-reformen endre kapasitetssituasjonen hos Riksantikvaren, og dermed trolig redusere opplevd kapasitet i denne organisasjonen. På den annen side er det grunn til å tro at en digital tjeneste for søknad og saksbehandling (Digisak) vil effektivisere arbeidet for saksbehandlere i både fylkeskommunene og hos Riksantikvaren, noe som vil frigjøre kapasitet og bedre den opplevde kapasiteten hos begge.

5.3 Antall personer med høyere utdanning som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK3)

Indikator KK3 er «Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene». Denne indikatoren skal fange opp eksplisitt hvor mye utdanning ansatte hos Riksantikvaren og fylkeskommunene har, herunder antall personer med høyere utdanning og antall personer med håndverkskompetanse.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en objektiv tilnærming til kompetansesituasjonen i fylkeskommunene. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. Ved å dele antall personer med høyere utdanning på antall ansatte får vi andelen ansatte med høyere utdanning. Denne andelen er sammenlignbar på tvers av fylkeskommuner og med Riksantikvaren. En svakhet ved indikatoren er at hvor lang utdanning en ansatt har ikke nødvendigvis sier noe om utdanningen til den ansatte er relevant. Det er heller ikke åpenbart at utdanningsnivå entydig indikerer kvalitet på saksbehandlingen utført av den ansatte. For å bøte på dette har vi inkludert en mer subjektiv indikator hvor respondentene blir spurt om opplevd kompetanse (se indikator KK5 under).

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 5-5 Antall enkeltpersoner med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner i fylkeskommunene, per 1. september 2019 (prosentandel i parentes)*

Fylke	Bachelorgrad	Mastergrad eller høyere	Håndverkerkompetanse
Akershus	1 (9 %)	10 (91 %)	1 (9 %)
Aust-Agder		7 (88 %)	1 (13 %)
Buskerud	2 (13 %)	14 (88 %)	2 (13 %)
Finnmark		6 (100 %)	
Hedmark		11 (100 %)	
Hordaland		22 (88 %)	3 (12 %)
Møre og Romsdal	1 (8 %)	12 (92 %)	
Nordland	1 (9 %)	9 (82 %)	1 (9 %)
Oppland		15 (94 %)	1 (6 %)
Oslo	1 (4 %)	22 (85 %)	3 (12 %)
Rogaland		19 (100 %)	
Sogn og Fjordane	2 (29 %)	5 (71 %)	1 (14 %)
Telemark		7 (100 %)	
Troms		6 (100 %)	1 (17 %)
Trøndelag	2 (12 %)	15 (88 %)	2 (12 %)
Vest-Agder		8 (100 %)	
Vestfold		13 (93 %)	1 (7 %)
Østfold	1 (6 %)	13 (81 %)	2 (13 %)
Totalt	11	214	19

* Merk at for enkelte fylkeskommuner summerer det seg opp til mer enn 100 prosent. Dette har bakgrunn i at personer kan ha både en bachelorgrad eller mastergrad og håndverkerkompetanse. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 5-6 Antall enkeltpersoner med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren (andel i parentes)

	Bachelorgrad	Mastergrad eller høyere	Håndverkerkompetanse
Antall personer hos Riksantikvaren per 1. september 2019	32 (20 %)	127 (79 %)	2 (1 %)

Kilde: Informasjon oversendt fra Riksantikvaren

Vi ser av indikatorverdiene at en stor andel av personer som jobber med kulturminneforvaltning i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren har en mastergrad eller høyere.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuer med Riksantikvaren og fylkeskommunene kommer det frem at de aller fleste ansatte i kulturminnefeltet hos begge forvaltningsnivåer har en mastergrad eller høyere. I tillegg ble det fremhevet av flere av respondentene at enkelte har håndverkerkompetanse eller annen kompetanse som også sees på som relevant innenfor fagfeltet.

Vår vurdering

Vi forventer at antall personer med høy utdanning (mastergrad eller høyere) vil øke svakt til neste måling, ettersom det trolig vil bli ansatt flere i fylkeskommunene, og at disse med størst sannsynlighet vil ha en masterbakgrunn da dette er det vanligste utdanningsnivået blant ansatte i kulturminneforvaltning i fylkeskommunene.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, er det forventet at kompetansesituasjonen i og hos Riksantikvaren ville forblitt uendret. Riksantikvaren vil uavhengig av oppgaveoverføringen mest sannsynlig nedbemanne på grunn av ABE-reformen. Derimot er det ikke spesifisert om dette vil ramme enkelte typer utdanningsnivåer hardere enn andre.

5.4 Antall fagbakgrunner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK4)

Indikatoren «Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene» viser eksplisitt hvilken formell kompetanse ansatte hos Riksantikvaren og fylkeskommunene har. Denne indikatoren er relevant da den sier noe om hvilken kompetansebredde ansatte hos Riksantikvaren og fylkeskommunen har i dag.

Indikatorverdi er innhentet ved å telle antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Ved å bruke data innsamlet i forbindelse med indikator KK1 får vi en andel av fagbakgrunner som kan sammenlignes på tvers av fylkeskommuner og med Riksantikvaren. På bakgrunn av samtaler med utvalgte fylkeskommuner og Riksantikvaren har vi valgt å kartlegge syv ulike, men relevante fagbakgrunner. Disse er arkeolog, historiker/kunsthistoriker, arkitekt, jurist, samfunnsviter, arealplanlegger og samfunnsplanlegger.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en objektiv tilnærming på den formelle kompetansesituasjonen i fylkeskommunene. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. Derimot er en svakhet ved indikatoren at den ikke nødvendigvis sier noe om utdanningen har tilstrekkelig kvalitet eller er relevant for oppgavene som overføres. For å bøte på dette har vi dermed inkludert en mer subjektiv indikator hvor respondentene blir spurt om opplevd kompetanse (se indikator KK5 under).

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Som vi ser av tabellen under er det en stor andel av de ansatte i fylkeskommunene som har andre fagbakgrunner enn de som er presentert i tabellen. I spørreundersøkelsene ble ledere av kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunene oppfordret til å spesifisere ytterligere fagbakgrunner som er representert i kulturminneforvaltningene i fylkeskommunene de representerer. I fylkeskommunene er ytterligere fagbakgrunner som er representert etnolog, ingeniør/byggingeniør, tømrer/byggleder/snekker, landskapsarkitekt, vegetasjons-historiker/botaniker og museolog.

Tabell 5-7

Antall personer med ulike fagbakgrunner blant dem som jobber med kulturminner i fylkeskommunene og i Riksantikvaren (andel i parentes) per 1. september 2019

Fylke	Arkeolog	Historiker/ kunst- historiker	Arkitekt	Samfunnsviter	Samfunns- planlegger	Annet
Akershus	4 (36 %)	1 (9 %)	2 (18 %)			2 (18 %)
Aust-Agder	4 (50 %)	1 (13 %)	2 (25 %)			
Buskerud	10 (63 %)	2 (13 %)				4 (25 %)
Finnmark	4 (67 %)		1 (17 %)			1 (17 %)
Hedmark	7 (64 %)	2 (18 %)	1 (9 %)			
Hordaland	11 (44 %)	5 (20 %)	4 (16 %)	1 (4 %)	1 (4 %)	3 (12 %)
Møre og Romsdal	8 (62 %)		3 (23 %)			2 (15 %)
Nordland	7 (64 %)			1 (9 %)		3 (27 %)
Oppland	10 (63 %)	1 (6 %)	2 (13 %)			3 (19 %)
Oslo	3 (12 %)	7 (27 %)	8 (31 %)			5 (19 %)
Rogaland	10 (53 %)	2 (11 %)	1 (5 %)			6 (32 %)
Sogn og Fjordane	4 (57 %)	1 (14 %)			1 (14 %)	1 (14 %)
Telemark	3 (43 %)	3 (43 %)				1 (14 %)
Troms	4 (67 %)		2 (33 %)			
Trøndelag	9 (53 %)		1 (6 %)	1 (6 %)		4 (24 %)
Vest-Agder	5 (63 %)	1 (13 %)	1 (13 %)			1 (13 %)
Vestfold	9 (75 %)	3 (21 %)		1 (7 %)		1 (7 %)
Østfold	12 (75 %)		1 (6 %)			3 (19 %)
Totalt FK	124	29	29	4	2	40
Riksantikvaren	33	27	12	13	3	89*

*Jurister- og samfunnsplanleggere inngår i annet for Riksantikvaren, vi har ikke fått tilgang til presise tall som forteller oss hvor mange som innehar denne utdanningsgraden eller disse kvalifikasjonene. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og oversendt informasjon fra Riksantikvaren

Indikatorverdiene under at samtlige fylkeskommuner har ansatt minst en arkeolog i kulturminneforvaltningen, samt at det er arkeologi som dominerer som fagfelt blant de ansatte i kulturminneforvaltningen. Ingen av fylkeskommunene har ansatte som er utdannet som jurister eller arealplanleggere. Indikatorverdiene varierer i noe grad, noe som innebærer at det er en variasjon i kompetansesituasjonen i de ulike fylkeskommunene og hos Riksantikvaren.

Tabell 5-8 Oversikt over hvilke fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene

Fagbakgrunner	Riksantikvaren	Fylkeskommunene
Arkeolog	Ja	Ja
Historiker/kunsthistoriker	Ja	Ja
Arkitekt	Ja	Ja
Jurist	Ja	Nei
Samfunnsviter	Ja	Ja
Arealplanlegger		Nei
Samfunnsplanlegger	Ja	Ja
Etnolog		Ja
Sivilingeniør/Ingeniør/byggingeniør	Ja	Ja
Tømrer/byggleder/snekker	Ja	Ja
Landskapsarkitekt		Ja
Vegetasjonshistoriker/botaniker		Ja
Museolog		Ja
Informatiker	Ja	Nei
Geograf	Ja	Nei
Bibliotekar/arkivar	Ja	Nei
Økonom	Ja	Nei
Totalt antall fagbakgrunner:	12	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og oversendt informasjon fra Riksantikvaren

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuer med Riksantikvaren og fylkeskommunene kommer det frem at hvilke fagbakgrunner som er representert i en fylkeskommune avhenger av hvilke typer saker og områder kulturminneenheten eller lignende i fylket jobber med. På bakgrunn av at fylkeskommunene får overført oppgaver innenfor felt der de tidligere ikke har hatt oppgaver, eksempelvis fartøyvern, er det stor grunn til å tro at denne indikatoren vil endre seg over tid.

Vår vurdering

Vi forventer at antall fagbakgrunner vil øke til neste måling ettersom fylkeskommunene vil overta ansvar for områder de tidligere ikke har hatt ansvar for og som krever fagkunnskap.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted er det mulig å argumentere for at kompetansesituasjonen i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren ville forblitt uendret. I fylkeskommunene vil dette skje på grunn av at de ansatte i kulturminneforvaltningen i stor grad har spesialistkompetanse, og dermed ikke vil bli påvirket av regionreformen i andre deler av fylkeskommunen. Riksantikvaren må gjennom ABE-reformen kutte kostnader og trolig nedbemanne. Det er dog ikke indikert hvilke typer fagbakgrunner som vil bli spesielt rammet. På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at kompetansesituasjonen vil forblitt uendret uten oppgaveoverføringen.

5.5 Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene (KK5)

Indikator KK5 er «Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene». Denne indikatoren skal fange hvordan aktørene opplever egen kompetanse. Vår tilnærming i analyse av denne indikatoren innebærer å undersøke hvordan Riksantikvaren og fylkeskommunene oppfatter egen kompetanse.

En styrke ved denne indikatoren er at den supplerer de andre indikatorene ettersom den tar høyde for at ansatte kan ha betydelig uformell kompetanse som er relevant for å bygge opp sterke fagmiljøer. Derimot er en svakhet ved indikatoren at den er å anse som subjektiv og vil avhenge av aktørens egen oppfatning av opplevd kompetanse på måletidspunktet. Synspunkter som kommer frem under nullpunktsmålingen høsten 2019 vil være avhengig av omgivelsene respondenten befinner seg i og dette vil igjen påvirke svarene som gis. På bakgrunn av dette har vi som tidligere nevnt søkt informasjon fra seksjonsledere og ledere av kulturminne-enheten eller lignende.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og strukturerte intervjuer med representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 5-9 I hvilken grad opplever fylkeskommunene at det er tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad har de som jobber med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver	4,76	5	1	5	17 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 5-10 I hvilken grad opplever Riksantikvaren at det er tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon og i fylkeskommunene på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad har Riksantikvaren tilstrekkelig kompetanse til å forvalte myndighetsoppgavene	4,40	4,4	3,8	5	7 stk
I hvilken grad har fylkeskommunene tilstrekkelig kompetanse til å forvalte myndighetsoppgavene de får overført	3,33	3,4	2,2	4,2	6 stk

Kilde: Dybdeintervju hos Riksantikvaren

Indikatorverdiene viser at fylkeskommunene i stor grad mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene de har før oppgaveoverføringen. Vi ser av indikatorverdiene at Riksantikvaren oppfatter kompetanse-situasjonen som bedre i egen organisasjon enn hos fylkeskommunene før oppgaveoverføringen.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuer med Riksantikvaren ble det trukket frem at det er stor variasjon i hvordan de opplever kapasitets-situasjonen mellom fylkeskommunene. Følgende hovedpunkter ble trukket frem om opplevd kompetanse:

- Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene med tanke på kompetanse. Noen fylkeskommuner har mye kompetanse, andre fylkeskommuner har mindre kompetanse. Dette gjenspeiles også i fagfeltene, hvor noen fylkeskommuner er gode på enkelte fagfelt, men mindre gode på andre.
- I tillegg avhenger kompetansesituasjonen i fylkeskommunene av politiske prioriteringer som gjøres i de respektive fylkeskommunene. Enkelte fylkeskommuner har prioritert kulturminnefeltet og dermed bygget opp kompetanse, mens andre fylkeskommuner ikke har prioritert dette.
- Kompetansesituasjonen hos Riksantikvaren oppfattes som bedre enn i fylkeskommunene ikke fordi Riksantikvaren er flinkere, men fordi Riksantikvaren har erfaring etter å ha utført oppgavene gjennom 30 år. Dette henger også sammen med at enkelte oppgaver som overføres vil noen fylkeskommuner utføre så sjeldent at det vil være vanskelig å bygge opp betydelig kompetanse rundt dette i fylkeskommunen.
- Aktører trekker frem at Riksantikvaren derimot vil mangle kompetanse for å fylle en «ny» direktorsrolle.

Enkelte fylkeskommuner fremhever at de vil mangle kompetanse på enkelte felt når de overtar de nye oppgavene i 2020. Eksempelvis nevner flere fylkeskommuner at de vil mangle kompetanse på fartøyvern.

Vår vurdering

Vi forventer at indikatorverdien vil gå både opp og ned til neste måling. Det er å forvente at opplevd kompetanse-situasjon vil gå ned i fylkeskommuner som ikke klarer å bygge opp kompetansen på områder der de får overført oppgaver i 2020, mens opplevd kompetanse vil øke i fylkeskommuner som lykkes med å bygge opp kompetanse på disse områdene. Dette vil som nevnt være avhengig av den politiske prioriteringen i hver enkelt fylkeskommune.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted er det å forvente at opplevd kompetanse i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren ville forblitt uendret. Dette på bakgrunn av at fylkeskommunene i dag anser sin kompetanse som tilstrekkelig, og derfor ikke har et behov for å oppskalere eller bygge ut denne kompetansen. Riksantikvaren vil med stor sannsynlighet måtte nedbemanne på grunn av ABE-reformen, men det er ikke noe som indikerer at enkelte fagbakgrunner eller utdanningsnivåer vil bli spesielt rammet. På bakgrunn av dette er det mulig å argumentere for at den opplevde kompetansen hos Riksantikvaren ville forblitt uendret.

6. Indikatorsett – Samfunnsutviklerrollen

Oppgaveoverføringen har som målsetning å blant annet styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Ved hjelp av tre indikatorer har vi kartlagt fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle per september 2019. Fylkeskommunene har i dag i stor grad etablert strategisk retning til samfunnsutviklingen og har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. I tillegg har fylkeskommunene i svært stor grad samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Ifølge Meld. St. 6 (2018-2019) legges det til grunn at fylkeskommunene skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen, og at oppgavene har betydning for (utvikling av) samfunnsutviklerrollen. Det er forventet at dette vil styrke lokaldemokratiets rolle i vern og bruk av kulturarven. Ved å overføre oppgaver til fylkeskommunen styrkes fylkenes rolle og ansvar for å realisere kulturminnene som ressurs for næringsutvikling og verdiskaping i fylket og lokalsamfunn. Stortinget vedtok våren 2018 en ny kommunelov (Lov om kommuner og fylkeskommuner). I formålsparagrafen til loven legges det vekt på at kommuner og fylkeskommuner skal kunne yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

I forbindelse med oppgaveoverføringen er en av målsetningene å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle i samarbeid med andre tilgrensende forvaltningsnivåer, sektorer og tjenesteområder. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen blir da: Hva ligger i begrepet «samfunnsutviklerrolle»?

Vi har definert fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle som tre retninger¹⁸:

- 1) Å gi strategisk retning til samfunnsutvikling
- 2) Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- 3) Å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen handler om å avdekke, skape konsensus om og etablere en felles plattform for fylkeskommunale utfordringer. Det handler om å sette klare strategiske mål som angir en retning over tid. Det handler også om å forankre endring hos alle relevante aktører og interessegrupper, både i offentlig og privat sektor.

Å mobilisere ulike aktører, enten det er fra offentlig eller privat sektor eller sivilsamfunnet generelt, er en del av samfunnsutviklerrollen. Det handler om å skaffe ressurser fra interessenter i privat næringsliv, skape nettverk mellom private brukere og offentlige myndigheter, samt etablere møteplasser for meningsytring og samarbeid. I tillegg skal det legges til rette for incentivstrukturer som bidrar til at kulturminnene blir en del av lokal og regional infrastruktur.

Å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk handler om å være et nav mellom ulike sektorer og tjenesteområder innad i regionen, og overfor andre fylkeskommuner. Planforum er et eksempel på en arena som faller innunder dette punktet.

Ut over det omfatter samfunnsutviklerrollen også helhetstenkning på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer, kommunegrensener, mellom det private og offentlige og over tid.

¹⁸ NIBR-rapport 2015:17, Ringholm mfl. 2009, Nilsen og Langset 2013, NOU 2000: 2

Følgende tre indikatorer er definert under strategien «Samfunnsutviklerrolle»:

- S1: I hvilken grad har fylkeskommuner en strategi for kulturminneforvaltningen?
- S2: I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn?
- S3: I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk?

6.1 I hvilken grad har fylkeskommuner en klar strategi for kulturminneforvaltningen (S1)

Indikatoren er «I hvilken grad har fylkeskommuner en klar strategi for kulturminneforvaltningen». Denne indikatoren skal fange opp omfanget av den samfunnsutviklerrollen fylkeskommunen tar i sin region.

Vi har innhentet informasjon om samfunnsutviklerrollen i fylkeskommunene gjennom spørreundersøkelser til fylkeskommunene og gjennom intervjuer med Riksantikvaren. Fylkeskommunene skal ivareta samfunnsutviklerrollen i samarbeid med andre tilgrensende forvaltningsnivåer, sektorer og tjenestoområder. Vår tilnærming i analysen av denne indikatoren har vært å innhente informasjon fra fylkeskommunene om i hvilken grad fylkeskommunene har etablert en strategisk retning for kulturminneforvaltningen, og om fylkeskommunene har etablert egne mål for kulturminneforvaltning.

Disse to spørsmålene sammen med spørsmål til ledere hos Riksantikvaren om i hvilken grad de opplever at fylkeskommunene ivaretar samfunnsutviklerrollen mener vi gir et dekkende bilde av antall fylkeskommuner med en strategi for kulturminneforvaltningen. Fylkeskommunene med en strategi for kulturminneforvaltningen har svart «helt enig» på både spørsmålet om etablering av en strategisk retning og om fylkeskommunen har etablert egne mål.

Indikatorenes styrke er at de er konkrete og målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. Samtidig er det mulig å tolke ulike momenter ulikt under hver av indikatorene. Det er en svakhet at indikatorene hviler på et subjektivt grunnlag, men samfunnsutviklerrollen er ingen objektiv størrelse. Vi legger til grunn at fylkeskommunenes egenvurdering av sin rolle som samfunnsutvikler henger sammen med den faktiske utøvelsen av denne rollen og dermed fungerer som en indikator som reflekterer virkeligheten. Samtidig kan subjektive indikatorer forstyrres av preferanser hos dem som svarer.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenhetene i fylkeskommunene og intervjuer med ledere hos Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 6-1 I hvilken grad fylkeskommunene har etablert en klar strategi og omforente mål for kulturminneforvaltningen på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommunene har etablert strategisk retning for utviklingen av kulturminneforvaltning	4,0	4,5	1	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har etablert omforente mål innen kulturminneforvaltningen	3,94	4	1	5	18 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 6-2 I hvilken grad Riksantikvaren opplever at fylkeskommunene ivaretar samfunnsutviklerrollen på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommunene ivaretar samfunnsutviklerrollen på en god måte	2,84	2,6	2,2	3,4	5 stk

Kilde: Dybdeintervju hos Riksantikvaren

Indikatorverdiene viser at fylkeskommunene i stor grad har etablert strategisk retning for utviklingen av kulturminnefeltet og utviklet egne mål for arbeidet. Dette indikerer at fylkeskommunen ivaretar samfunnsutviklerrollen på en god måte. Vi ser imidlertid av indikatorverdiene at Riksantikvaren oppfatter at fylkeskommunene kun ivaretar samfunnsutviklerrollen litt over middels godt.

Kvalitativ indikatorvurdering

Basert på samtaler med blant annet Riksantikvaren og fritekstsvarene fra spørreundersøkelsen til fylkeskommunene er det kommet fram at det er ganske ulike forståelser av begrepet «samfunnsutviklerrolle». At begrepet «samfunnsutviklerrolle» forstås ulikt av personer med forskjellige roller, vil kunne påvirke svarene. Samtidig har det vært ganske bred enighet hos respondentene om at samfunnsutviklerrollen handler om å ta i bruk kulturarven som en ressurs i samfunnsutvikling, både i kommuner, fylkeskommuner og på nasjonalt nivå, for eksempel gjennom partnerskap mellom offentlige sektorer, lokalt næringsliv og frivillige.

I intervjuer med representanter hos Riksantikvaren ble det trukket frem at det er stor variasjon i hvordan de opplever at samfunnsutviklerrollen utøves i fylkeskommunene. Følgende hovedpunkter ble trukket frem om samfunnsutviklerrollen:

- Det er variasjon i hvilken grad samfunnsutviklerrollen utøves i fylkeskommunene. Noen viser til at det handler om hvordan fylkeskommunene er organisert og i hvilken grad det er integrasjon mellom sektorene på tvers.
- De fylkeskommunene som er gode på strategisk kommunikasjon og ser feltet sitt i sammenheng med andre sektorer og tjenesteområder. Det å se kulturminner som en verdiskapingsressurs som skaper ringvirkninger både lokalt, nasjonalt og internasjonalt gjennom turisme blir trukket fram som et godt eksempel på utøvelse av samfunnsutviklerrollen.

- De fylkeskommunene som er mindre gode på samfunnsutviklerrollen ser kulturminnefeltet isolert fra andre tjenesteområder og sektorer, og mister perspektivet om at kulturminner er en tydelig ressurs i samfunnet.
- Ved å overføre ansvar fra Riksantikvaren til fylkeskommunene er det potensial for å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Samtidig kan Riksantikvaren i større grad jobbe med å utvikle analyser, statistikk og andre styringsdata om forvaltningen av kulturminnene som kan benyttes inn i arbeidet som samfunnsutvikling på et nasjonalt nivå.

Vi har også innhentet informasjon om oppfatninger om Riksantikvarens rolle som samfunnsutvikler. Det er en oppfatning blant enkelte fylkeskommuner at Riksantikvaren i dag er for detaljorientert og ikke i tilstrekkelig grad fungerer som et nasjonalt direktorat. De mener direktoratet med fordel kan arbeide med å videreutvikle denne rollen.

Vår vurdering

Forutsetningen for å se kulturminnefeltet i sammenheng med samfunnsutviklerrollen er litt ulik avhengig av om man er i Riksantikvaren eller i fylkeskommunene. Riksantikvarens rolle som samfunnsutvikler knytter seg i hovedsak til kunnskaps- og kompetanseutvikling, men utøves også gjennom konkret tilskudds- og saksbehandling. Ved en myndighetsoverføring vil Riksantikvaren kunne ta en mer overordnet rolle, ettersom de ikke behøver å bruke tid på enkeltsaker. Samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene, innenfor kulturminnefeltet, vil bedres av at de i større grad kan tilrettelegge for, og stimulere til, at kulturminnene blir en ressurs for verdiskaping i regionene.

Referansebanen

Det grunn til å anta at når fylkeskommunene hadde fått overført oppgaver innenfor andre sektorer som følge av regionreformen, ville den helhetlige samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene blitt bedret, og dermed indirekte innenfor kulturminneforvaltningen også. Samlet sett antar vi derfor at referansebanen heves noe.

6.2 I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn (S2)

Indikatoren er «I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn». Denne indikatoren skal fange den utadrettede virksomheten fylkeskommunene har i regionene som en del av samfunnsutviklerrollen.

Vi har innhentet informasjon om i hvilken grad fylkeskommunene har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn i en spørreundersøkelse til fylkeskommunene og gjennom intervjuer med Riksantikvaren. En del av det å ta en samfunnsutviklerrolle handler om å mobilisere for eksempel privat sektor, kulturlivet og lokalsamfunnet ellers. På bakgrunn av dette har vår tilnærming i analysen av denne indikatoren vært å spørre fylkeskommunene om de har et formalisert samarbeid med museene, med kulturarrangementer eller andre kulturaktører i regionen. Vi mener at disse tre spørsmålene, sett i sammenheng med spørsmålet i indikator S1, gir et dekkende bilde av antall fylkeskommuner som har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir innsikt i fylkeskommunenes oppfatning på systemnivå i dag. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenheter eller lignende i fylkeskommunene. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 6-3 I hvilken grad fylkeskommunene samarbeider med andre aktører i regionen på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommunene har et tett formalisert samarbeid med museene i regionen	4,17	4	1	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har et tett formalisert samarbeid med kulturarrangementene i regionen	3,12	3	1	5	17 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har et tett formalisert samarbeid med øvrig kulturliv i regionen	3,12	3	1	5	17 stk
I hvilken grad fylkeskommunene samarbeider med den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturminner	3,44	4	1	5	18 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Kvalitativ indikatorvurdering

Som for indikatoren S1 er også informasjon som har kommet fram i intervjuer om samfunnsutviklerrollen relevant her. Ifølge respondenter handler det om at kulturarven integreres som en ressurs i samfunnsutviklingen, og at kulturminnene blir en enda tydeligere ressurs i samfunnet både i kommuner, fylkeskommuner og på nasjonalt nivå. Ifølge respondenter handler samfunnsutviklerrollen også om å inkludere andre sektorer, eksempelvis lokalt næringsliv og frivillige til å utvikle og forsterke andre tjenesteområder som fylkeskommunene er ansvarlig for.

Vår vurdering

Etter at fylkeskommunene får overført nye oppgaver i 2020 forventer vi at de vil ta en enda mer aktiv rolle mot privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, både på administrativt og politisk nivå. Vi forventer at myndighets- og oppgaveoverføringen vil gjøre at fylkeskommunene i større grad enn i dag vil stimulere til og tilrettelegge for å ta i bruk kulturminner som en ressurs, for eksempel i forbindelse med turisme og annen verdiskaping lokalt og regionalt, og at indikatorverdiene vil øke.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, ville ikke fylkeskommunene hatt samme mulighet til å bruke kulturminner aktivt som en ressurs. Fylkeskommunenes rolle som mobilisator overfor næringsliv, lokalsamfunn og sivilsamfunn for øvrig ville vært uendret. Regionreformen gir fylkeskommunene en større

verktøykasse utenfor kulturminnefeltet, som kunne bidratt til at denne mobiliseringen hadde blitt noe mer fremtredende.

Anslaget vårt basert på samtalene er at Riksantikvaren ikke hadde økt sin aktivitet i mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn noe mer enn de gjør i dag. Vi antar at referansebanen hadde holdt seg omtrent uendret.

6.3 I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk (S3)

Indikatoren er «I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk». Denne indikatoren skal fange den tverrsektorielle virksomheten i fylkeskommunene som en del av samfunnsutviklerrollen.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en objektiv tilnærming til fylkeskommunenes tverrsektorielle satsing på å utnytte kulturminner til å få til samfunnsutvikling. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. Derimot er en svakhet ved indikatoren at den baserer seg på hhv. spørreundersøkelse til fylkeskommunene og intervju med ledere hos Riksantikvaren, noe som kan gi målefeil i indikatorverdiene.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og intervjuer med ledere hos Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Indikatorverdiene viser at fylkeskommunene i stor grad benytter samfunnsplanlegging og andre planer som verktøy for kulturminneforvaltning, samt samarbeider på tvers av fagavdelinger og koordinerer virkemiddelbruk på tvers av sektorer. Dette kan indikere at fylkeskommunene i stor grad tar en samfunnsutviklerrolle.

Tabell 6-4 I hvilken grad fylkeskommunen benytter planer som strategisk verktøy, samarbeider på tvers av andre fagavdelinger og koordinerer virkemiddelbruk på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad fylkeskommunene benytter samfunnsplanlegging som verktøy for kulturminneforvaltning	4,06	4	1	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene benytter andre planer som strategisk verktøy for kulturminneforvaltning	4,33	5	1	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene samarbeider på tvers av fagavdelingene om kulturminneforvaltning	4,22	4,5	1	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene koordinerer virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger slik at kulturminneforvaltningen fremstår enhetlig	4,06	4	3	5	17 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Kvalitativ indikatorvurdering

Fylkeskommunene oppgir at de tar i bruk samfunnsplanlegging og andre planer som verktøy for kulturminneforvaltningen. Eksempelvis forteller én fylkeskommune at de har vedtatt en regional plan for kulturminnevern i fylket, som angir mål og strategier for bruk av kulturarv som ressurs i en bærekraftig samfunnsutvikling. Det er blant annet avsatt midler til oppfølging av planen, og planen utløser tverrfaglig støtte til tiltak. Fylkeskommunen understreker at de anser denne regionale planen som et svært viktig verktøy og virkemiddel for kulturminneforvaltningens utviklingsarbeid.

Vår vurdering

Vi forventer at oppgaveoverføringen vil medføre at samarbeidet på tvers av fagavdelingene om kulturminner styrkes. Vi antar at det i en overgangsfase vil være noe mindre koordinert virkemiddelbruk på tvers av fagavdelinger innad i en fylkeskommune og mellom fylkeskommuner, blant annet som følge av at mange sektorer endres som følge av regionreformen og at mange fylkeskommuner slås sammen. Vi forventer at koordineringen blir bedret etterhvert som man får på plass koordinerende strukturer mellom og innad i fylkeskommunene.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, ville vi forventet at kulturminneforvaltningen hadde hatt samme organisering som i dag, og at koordineringen og samarbeidet på tvers av sektorer hadde vært omtrent som i dag. Samtidig vil større fylkeskommuner og overføringen av nye oppgaver trolig utløse tettere samarbeid og mer koordinering regionalt og på tvers av regioner. Det taler for en positiv utvikling i utnyttelse av kulturminner til å få til samfunnsutvikling i referansebanen.

7. Indikatorsett – Kvalitet på arbeidet

Kvalitet på arbeidet er viktig i kulturminneforvaltningen. Med bakgrunn i fem indikatorer har vi kartlagt kvaliteten på arbeidet i kulturminneforvaltningen per september 2019. Vi finner at om lag halvparten av de fredete bygningene er i god stand (tilstandsgrad 1), og at andel tap av fredete og verneverdige kulturminner er under henholdsvis 0,5 og 1 prosent. Både Riksantikvaren og fylkeskommunene opplever i dag kvaliteten på arbeidet som utføres i kulturminneforvaltningen som god, men med noe variasjon mellom fagområder. Aktører intervjuet i forbindelse med dette indikatorsettet fremhever at kvaliteten på arbeidet avhenger av tilgjengelig kapasitet, tilstrekkelig kompetanse og gode systemer i kulturminneforvaltningen.

Ifølge Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner* legges det til grunn at kvaliteten i tjenester som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene skal sikres gjennom blant annet tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene (jf. kap. 5 om indikatorer innenfor området «Kompetanse og kapasitet»).

Det er noe variasjon i hva som ligger i begrepet «kvalitet» i kulturminneforvaltning. Kvalitet i kulturminneforvaltning innebærer at saksbehandlere tar kulturminnefaglige og juridisk kvalifiserte beslutninger som både er i tråd med nasjonale målsetninger og tar høyde for fylkeskommunale målsetninger og behov, men inkluderer også en riktig skjønnsvurdering innenfor fagets rammer. Kvalitet i kulturminneforvaltningen innebærer likhet for loven, med andre ord at tilnærmet like saker skal behandles tilnærmet likt. En forutsetning for god kvalitet i arbeidet med kulturminneforvaltning er at man både har tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet.

Følgende fem indikatorer er definert under strategien «Kvalitet på arbeidet»:

- **K1: Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet**
- **K2: Tilstandsgrad på kulturminnene**
- **K3: Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner**
- **K4: Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet**
- **K5: Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/-bygg**

7.1 Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet (K1)

Indikator K1 er «*Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredete*». Denne indikatoren skal fange opp ressursbruk hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene, og dermed gi en indikasjon på kvaliteten på arbeidet som utføres.

For å presentere ressursbruken på kulturminner som er vedtaksfredet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene presenterer vi ressursbruk på vedtaksfredete kulturminner i millioner kroner. For fylkeskommunene anslår vi ressursbruken i millioner kroner ved å basere oss på antall personer¹⁹ som fylkeskommunene har oppgitt at jobber med vedtaksfredete kulturminner per 1. september 2019.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en objektiv tilnærming til ressursbruk i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. Derimot er en svakhet ved indikatoren at antall årsverk eller budsjetterte midler ikke nødvendigvis forteller noe om kvaliteten på

¹⁹ Vi anslår ressursbruken ved å ta utgangspunkt i antall personer som jobber med vedtaksfredete kulturminner og en gjennomsnittlig årsinntekt for gruppen «Lektor og Stillinger med krav om mastergrad», forutsatt en ansiennitet på 8 år, på 540 800 kroner, som gitt av Tariffnotat fra KS som gjelder fra 1. juli 2019.

forvaltningen. For å bøyte på dette må vi dermed se denne indikatoren i sammenheng med de andre indikatorene innenfor området «Kvalitet på arbeidet».

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere ved kulturminne-enheten eller lignende i fylkeskommunene og oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 7-1 Antall personer som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene, og anslått ressursbruk

Fylke	Antall personer som jobber med vedtaksfredete kulturminner per 1. september 2019	Anslått ressursbruk på vedtaksfredete kulturminner per 1. september 2019 (millioner kroner)
Akershus	8	4,33
Aust-Agder	3	1,62
Buskerud	2	1,08
Finnmark	3	1,62
Hedmark	3	1,62
Hordaland	4	2,16
Møre og Romsdal	4	2,16
Nordland	3	1,62
Oppland	4	2,16
Oslo	4	2,16
Rogaland	5	2,70
Sogn og Fjordane	2	1,08
Telemark	4	2,16
Troms	2	1,08
Trøndelag	6	3,24
Vest-Agder	3	1,62
Vestfold	2	1,08
Østfold	1	0,54
Totalt	63	34,07

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 7-2 Ressursbruk (budsjetterte midler) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturminner som er vedtaksfredet (FRIP), kulturmiljøer og ikke-fredede objekter, målt i løpende millioner kroner*

	Millioner kroner
Totalt budsjettert beløp i 2018	152,0
Totalt budsjettert beløp per 1. september 2019	148,5

* Med DigiSak vil man i fremtiden kunne isolere FRIP-midler. Kilde: Statsbudsjettet (Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S (2019–2020)) og innhentet informasjon fra Riksantikvaren

Vi ser at indikatorverdiene for ressursbruk på vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene, målt i antall årsverk, varierer i noe grad. Dette innebærer at det er til dels ulik ressursbruk i fylkeskommunene, men henger også sammen med at de har ulik kulturminnebestand å forvalte og sammensetningen av type kulturminner.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuer med Riksantikvaren går det fram at variasjonen i antall årsverk mellom fylkeskommunene har sammenheng med antall arbeidsoppgaver hver organisasjon har, samt i hvor stor grad kulturminneforvaltningen har blitt prioritert av politikerne i hvert fylke.

Oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene vil føre til at arbeidsmengden hos fylkeskommunene øker, herunder arbeidsmengden knyttet til de vedtaksfredete kulturminnene. Det vil derfor være behov for mer ressurser hos fylkeskommunene knyttet til de vedtaksfredete kulturminnene.

Ressursbruken hos Riksantikvaren skal reduseres tilsvarende oppjusteringen som skjer i fylkeskommunene, slik at total ressursbruk til forvaltningen av kulturminnene blir uendret. I tillegg er Riksantikvaren også berørt av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som medfører et effektiviseringskrav og et kutt på 0,5 prosent av driftsutgiftene årlig.

Vår vurdering

På bakgrunn av den ovennevnte diskusjonen forventer vi at indikatorverdien til fylkeskommunene vil øke noe til neste måling, men ut fra våre beste anslag vil den ikke gå like mye opp som økt arbeidsmengde som følge av oppgaveoverføringen vil tilsi. Ressursbruken hos Riksantikvaren ventes å reduseres.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen på kulturminnefeltet ikke hadde funnet sted, ville trolig fylkeskommunene ikke fått økt ressurser og årsverk til dette arbeidet. Derimot kan fylkeskommuner oppbemanne i forbindelse med regionreformen, noe som kan påvirke ressursbruken i kulturminnesektoren positivt eller negativt. Dette vil avhenge av politiske prioriteringer til fylkeskommunene. Ressursbruk hos Riksantikvaren forventes å falle på grunn av kostnadsuttak som følge av ABE-reformen. I tillegg vil digitale tjenester, som for eksempel DigiSak, kunne redusere ressursbruken ytterligere både i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren. Samlet sett vil ressursbruken i kulturminneforvaltningen trolig falle noe på kort sikt.

7.2 Tilstandsgrad på kulturminner (K2)

Indikator K2 er «Tilstandsgrad på kulturminner». Denne indikatoren måler hva som skjer med forfallet helt generelt, og er med på å synliggjøre tilstanden på kulturminner før og etter oppgaveoverføringen. Dermed reflekterer indikatoren kvaliteten på arbeidet som gjennomføres i kulturminneforvaltningen.

Vår tilnærming til analysen er å rapportere antall kulturminner med følgende tilstandsgrad:

- Tilstandsgrad 1: God stand, bare ordinært vedlikehold nødvendig
- Tilstandsgrad 2: Mindre reparasjonstiltak nødvendig
- Tilstandsgrad 3: Dårlig stand, større reparasjonstiltak nødvendig

En styrke ved denne indikatoren er at den gir et objektivt mål på kvaliteten på kulturminner, og dermed indirekte et mål på kvaliteten av kulturminneforvaltningen. I tillegg er den målbar. Indikatorverdiene fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. En svakhet ved indikatoren er at tilstandsgrad vil være avhengig av hvor hyppig data innregistreres, spesielt fordi tilstandsgraden for registrerte kulturminner settes automatisk til ukjent etter ti år. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på at praksis for innregistreringen skal endres på mellomlang sikt. Derimot kan nye teknologiske løsninger føre til at dette arbeidet intensiveres.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 7-3 Antall kulturminner med ulik tilstandsgrad, andel rapporteres i parentes*

	2018	Per 1. september 2019
Kulturminner med tilstandsgrad 1	1 060 (45 %)	1 120 (46 %)
Kulturminner med tilstandsgrad 2	890 (38 %)	900 (37 %)
Kulturminner med tilstandsgrad 3	390 (17 %)	400 (17 %)
Antall kulturminner med tilstandsgrad	2 340	2 420

**Ideelt sett skulle dette vært brutt ned på fylkesnivå og vi skulle synliggjort antall kulturminner med ukjent tilstandsgrad (tilstandsgrad 9 – T9), vi har ikke mottatt data som gjør det mulig. Kilde: Oversendt informasjon fra Riksantikvaren*

Vi ser at indikatorverdiene for tilstandsgrad på kulturminner er tilnærmet uendret fra 2018 til 2019. Nesten halvparten av de fredete bygningene i privat eie er i god stand (tilstandsgrad 1), og kun en mindre andel er i dårlig stand (tilstandsgrad 3).

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Når det er ti år siden kulturminnene har fått en tilstandsgrad settes tilstandsgraden automatisk til ukjent (T9). Med bakgrunn i begrensninger i datagrunnlaget vi har fått tilgang til, vi vet ikke fordelingen for når de ulike kulturminnene fikk tilstandsgrad, er det derfor utfordrende å vurdere indikatorutviklingen fremover i tid.

Referansebanen

Med bakgrunn i samme begrunnelse som i avsnittet over er det også utfordrende å vurdere utviklingen i referansebanen.

7.3 Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner (K3)

Indikator K3 er «Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner». Indikatoren sier noe om andelen av kulturminner som går tapt. I vår tilnærming har vi inkludert tap av både fredete og verneverdige kulturminner. Dersom det observeres en større endring i tap av fredete og verneverdige kulturminner i perioden etter oppgaveoverføringen, kan dette tyde på at det har bakgrunn i arbeidet som fylkeskommunene utfører.²⁰

En styrke ved indikatoren er at den er objektiv og målbar, og dermed enkelt lar seg sammenligne med indikatorverdier i en eventuell følgeevaluering. Indikatoren sier noe om andel kulturminner som har gått tapt, og kan dermed indirekte si noe om hvordan kvaliteten er på kulturminneforvaltningen. Det er mulig å argumentere for at dersom det er en økning i andel kulturminner, både fredete og verneverdige, som går tapt, kan dette peke på at kvaliteten ved kulturminneforvaltningen har blitt dårligere. Derimot er en svakhet ved indikatoren at den ikke sier noe om hvor viktige kulturminnene var som gikk tapt. Det er forskjell på om en liten bål plass i et område med mange slike bål plasser ble fjernet, eller om et bygg av betydelig nasjonal verdi gikk tapt.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 7-4 Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner, i prosent av totalt antall kulturminner i hver kategori

	2018	Per 1. september 2019
Andel tap av fredete kulturminner i prosent	< 0,5 %	< 0,5 %
Andel tap av verneverdige kulturminner i prosent	< 1 %	< 1 %

Kilde: Oversendt informasjon fra Riksantikvaren

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Indikatorverdien «tap av fredete og verneverdige kulturminner» forventes i første omgang å øke, ettersom fylkeskommunene får overført myndighetsoppgavene før de har tilegnet seg tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Etter at fylkeskommunene har opparbeidet seg tilstrekkelig kapasitet og kompetanse forventes det at indikatorverdien vil synke. Ettersom fylkeskommunene ikke har ansvar for verneverdige kulturminner²¹, vil andel tap av disse trolig ikke i like stor grad påvirkes av oppgaveoverføringen. Dersom fylkeskommunene har mindre tilgjengelige ressurser til å veilede og rådggi kommuner, kan det føre til et eventuelt fall i indikatorverdien.

²⁰ Tap av verneverdige baserer seg på tall fra miljøovervåkingsprogrammet *Status og tap av verneverdige kulturminner* i et utvalg kommuner og tap av fredete kulturminner baserer seg på tall fra Riksantikvaren.

²¹ Dette er kulturminner som i hovedsak vurderes lokalt og reguleres etter plan- og bygningsloven. Derimot spiller fylkeskommuner en viktig rolle inn mot disse da de bistår kommuner med kompetanse, rådgivning og veiledning – samt er innsigelsesmyndighet og har klagerett på kommunale vedtak.

Referansebanen

Tilsvarende som vi argumenterer for indikator K2 over, forventer vi at andelen kulturminner som går tapt ville holdt seg relativt stabil dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted. Samtidig kan digitalisering og teknologiske hjelpemidler gjøre det enklere å identifisere hvilke kulturminner som holder på å gå tapt, slik at andel tap reduseres.

7.4 Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet (K4)

Indikator K4 er «*Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet*». Denne indikatoren skal fange opp hvordan aktørene opplever kvaliteten på kulturminnearbeidet som gjennomføres.

Vår tilnærming i analyse av denne indikatoren innebærer å undersøke hvordan Riksantikvaren opplever kvaliteten på kulturminnearbeidet. I tillegg har vi bedt respondentene fra fylkeskommunene ta stilling til en rekke påstander knyttet til hvordan det står til med bevaring av kulturminner i egen fylkeskommune, om de opplever at fylkeskommunen har kompetanse til å kartlegge kulturminnene, om fylkeskommunen har kunnskap om selve kulturminnene og hvor de befinner seg, samt om fylkeskommunene har kunnskap om beredskapsplaner/sikringsarbeid for kulturminnene i tilfelle uforutsette hendelser

En styrke ved denne indikatoren er at den supplerer de ovennevnte indikatorene. Derimot er en svakhet ved indikatoren at den er subjektiv og vil avhenge av aktørenes egen oppfatning av opplevd kvalitet på det aktuelle tidspunktet for måling. Med andre ord vil synspunktene være avhengig av omgivelsene respondenten befinner seg i og dette vil igjen påvirke svarene som gis. På bakgrunn av dette har vi som tidligere nevnt søkt informasjon fra seksjonsledere hos Riksantikvaren og ledere i fylkeskommunene.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere i fylkeskommunene og strukturerte intervjuer med representanter fra ledelsen hos Riksantikvaren.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 7-5 Ulike indikatorer på kvaliteten på kulturminnearbeidet, målt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad er tilstanden på kulturminner i fylkeskommunene samlet sett god	3,39	4	2	5	18 stk
I hvilken grad står det samlet sett godt til med bevaring av kulturminner i fylkeskommunen	3,56	4	2	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har kompetanse til å kartlegge kulturminner	4,94	5	4	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har kunnskap om selve kulturminne og hvor de befinner seg	4,78	5	4	5	18 stk
I hvilken grad fylkeskommunene har kunnskap om beredskapsplaner/ sikringsarbeid for kulturminnene i tilfelle uforutsette hendelser	3,41	4	1	5	17 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 7-6 I hvilken grad opplever Riksantikvaren kvaliteten på kulturminnearbeidet samlet sett som god på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad kvaliteten på arbeidet som gjøres er tilstrekkelig god	3,57	3,4	2,6	5	7 stk

Kilde: Dybdeintervju av Riksantikvaren

Vi ser av indikatorverdiene at kvaliteten på kulturminnearbeidet generelt er god. Samlet sett er det lite forskjell på hvordan fylkeskommunene og Riksantikvaren opplever kvaliteten på kulturminnearbeidet.

Kvalitativ indikatorvurdering

Gjennom intervjuer med Riksantikvaren ble det trukket frem at det er stor variasjon i hvordan de opplever kvaliteten på arbeidet innenfor kulturminnefeltet. Følgende hovedpunkter ble trukket frem vedrørende opplevd kvalitet:

- Kvaliteten er generelt god i arbeidet med kulturminner, men det er variasjon innenfor de ulike fagområdene.
- Det fremheves at mer kan gjøres for å bedre kvaliteten på kulturminnearbeidet. Eksempelvis trekkes det frem at aktører innen forvaltningen har for lite ledig tid (med andre ord kapasitet) og for dårlige systemer til å levere den ønskede kvaliteten.
- Kvalitet på arbeidet i kulturminneforvaltningen er avhengig av fagmiljøene. Eksempelvis er det mindre «fagtyngde» i nyere forvaltningsområder innenfor kulturminnevern.

Vår vurdering

Vi forventer at indikatorverdien vil gå både ned og opp til neste måling. Det er å vente at opplevd kvalitet vil gå ned i fylkeskommunene som ikke har tilstrekkelig med ressurser til å holde kvaliteten i arbeidet med oppgaver som overføres. Det forventes samtidig at fylkeskommuner som har tilstrekkelig med ressurser og som lykkes med å bygge opp kompetansen og kapasiteten på disse områdene vil oppleve at kvaliteten øker. Derimot er det usikkert hvilken av disse effektene som vil være størst. Men det er grunn til å tro at kvaliteten på kulturminnearbeidet vil gå noe ned rett etter oppgaveoverføringen finner sted, for så å ta seg opp igjen når fylkeskommunene blir vant med sine arbeidsoppgaver og/eller får mer kompetanse og kapasitet.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted vil det være å forvente at opplevd kvalitet i kulturminneforvaltningen ville både kunne øke og falle. Riksantikvaren vil med stor sannsynlighet måtte nedbemanne på grunn av ABE-reformen, noe som vil føre til at organisasjonen har mindre ressurser til å gjøre de samme arbeidsoppgavene. Dette kan påvirke kvaliteten i kulturminneforvaltningen negativt. Derimot vil digitalisering og teknologiske hjelpemidler forenkle arbeidsoppgaver og kunne bedre kvaliteten på arbeidsoppgavene som leveres. Dette vil indirekte medføre at den opplevde kvaliteten på kulturminnearbeidet øker.

Aktører vi har intervjuet i forbindelse med denne studien trekker frem at dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret kunne man med større trygghet sikret det nasjonale perspektivet. Eksempelvis vil Riksantikvaren kunne se saker i sammenheng, ha et overordnet blikk og sikre likebehandling på tvers av fylkeskommuner.

7.5 Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/-bygg (K5)

Indikator K5 er «*Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/-bygg*». Vi har inkludert denne indikatoren i indikatorsettet for å belyse hvordan befolkningen generelt opplever kvaliteten på kulturminneforvaltningen, her gitt ved hvordan innbyggerne oppfatter sikringen av kulturminner og -bygg. Indikatorverdiene er hentet inn fra Innbyggerundersøkelsen 2017 til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Undersøkelsen rapporterer blant annet om innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/bygg.

En styrke ved indikatoren er at den belyser den allmenne oppfatning av kvaliteten på kulturminneforvaltning. Denne indikatoren er inkludert i indikatorsettet for å supplere de andre indikatorene, ved å gi et mer nyansert bilde av hvordan kvaliteten på kulturminneforvaltningen oppleves. En svakhet ved indikatoren er at den er en subjektiv indikator. Det er imidlertid mulig å argumentere for at den ikke blir farget av subjektive meninger, men kan sees på som målbar og objektiv siden den er hentet fra Difis Innbyggerundersøkelse som sendes ut til et stort og representativt utvalg av den norske befolkningen.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er hentet fra Innbyggerundersøkelsen til Difi. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 7-7 Innbyggernes opplevelse av myndighetenes ivaretagelse sikring av kulturminner/-bygg*

Hvor godt eller dårlig mener du at myndighetene ivaretar de følgende oppgavene: Sikre kulturminner/-bygg?	Gjennomsnitt	Antall respondenter
i 2017	68,7	4 103
i 2015	67,5	11 140
i 2013	66,3	10 868
i 2010	64,3	12 475

*Indikatoren er målt på på en skala fra svært dårlig til svært godt. Viser gjennomsnitt. Poengene er definert slikt: 0-50 poeng: dårlig til nøytralt inntrykk. 51-70 poeng: delvis godt inntrykk. 71-80 poeng: godt inntrykk. 81-100 poeng: svært godt inntrykk. Kilde: Innbyggerundersøkelsen til Difi

Vi ser av indikatorverdien at innbyggerne opplever sikring av kulturminner/-bygg som delvis god. Historisk har denne indikatorverdien steget siden 2010.

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Vi forventer at kulturminneforvaltningen vil bli mer synlig for befolkningen når den overføres til fylkeskommunene. Dette vil føre til at innbyggerne i større grad vil oppleve om myndighetene sikrer kulturminner/-bygg eller ikke. Dersom befolkningen opplever at fylkeskommunene i større grad sikrer kulturminner, vil indikatoren øke.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, er det grunn til å tro at befolkningens opplevde sikring av kulturminner ville sunket noe. Dette på bakgrunn av at Riksantikvaren nå kutter kostnader som følge av ABE-reformen, noe som igjen kan påvirke hvor godt myndighetene ivaretar sine arbeidsoppgaver, samt inntrykket innbyggere har av hvordan myndighetene ivaretar sine arbeidsoppgaver.

8. Indikatorsett – Effektiv forvaltning av kulturminner

Effektiv forvaltning er en sentral målsetning i offentlig sektor. Selv om oppgaveoverføringen er en demokratiseringsreform, der myndighet overføres til folkevalgte i fylkeskommunene, er det relevant å kartlegge effektiviteten i forvaltningen av kulturminner. Med utgangspunkt i tre indikatorer har vi undersøkt effektiviteten i forvaltningen av kulturminner per september 2019. Vi finner at en ansatt som arbeider med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunen i gjennomsnitt har ansvar for 96 vedtaksfredete kulturminner innenfor fylkeskommunens geografiske område. I gjennomsnitt forvalter Riksantikvaren 23 av disse. Tilnærmet 60 prosent av sakene som ansatte hos Riksantikvaren behandler har en saksbehandlingstid på 0-2 uker, mens under 10 prosent av sakene tar lenger enn 8 uker.

Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2015) har som formål å sikre at statlige midler brukes effektivt og presenterer et grunnleggende styringsprinsipp om at alle virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv. I tillegg stiller regjeringen generelle krav til effektivisering og digitalisering av forvaltningen gjennom Digitaliseringsrundskrivet. Videre har Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) bakgrunn i at regjeringen ønsker en effektiv bruk av fellesskapets ressurser, og stiller krav om effektiv bruk av slike ressurser.

Fokuset på effektiv forvaltning gjenspeiles blant annet i Riksantikvarens strategi, strategisk satsing nr. 4, for perioden 2017 til 2021: «Riksantikvaren skal ha en helhetlig og effektiv kulturminneforvaltning». I den strategiske satsingen står det blant annet beskrevet at «Saksbehandlingen blir rask og effektiv gjennom digitalisering og god informasjonsflyt». Også Kulturminneforvaltning 2020 (KF2020) fremhever at bruk av digital tjeneste for søknad, saksbehandling og søk i arkiv vil bidra til en enklere forvaltning og effektivisering av dagens manuelle prosesser. Det er viktig å fremheve at oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene ikke er en effektivitetsreform, men en demokratiseringsreform. Likevel er det et sentralt forvaltningsprinsipp at offentlig sektor skal driftes effektivt.

Det er stor variasjon i hva som defineres som effektiv forvaltning av kulturminner. Effektiv kulturminneforvaltning er i denne rapporten definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid. En effektiv forvaltning kjennetegnes ved gode rutiner og systemer, samt en digital saksbehandling.

Følgende tre indikatorer er definert under strategien «Effektiv forvaltning av kulturminner»:

- **E1: Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene**
- **E2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren**
- **E3: Samlede utgifter til kulturminneforvaltning**

På grunn av mangelfulle regnskapsdata har vi basert oss på både regnskaps- og budsjettall i denne nullpunktsmålingen. Vi vil anbefale at det i den videre følgeevalueringen innhentes regnskapstall fra både Riksantikvaren og fylkeskommunene. Vi anbefaler også at det i følgeevalueringen inkluderes en fjerde indikator som viser regnskapsbeløp til kulturminneforvaltning hos Riksantikvaren og fylkeskommunene.

8.1 Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt i fylkeskommunene (E1)

Indikator E1 er «Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene». Denne indikatoren skal fange opp effektiviteten i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene.

Vi har bedt respondenter i fylkeskommunene oversende informasjon om antall enkeltpersoner som benyttes i arbeidet med kulturminner som er vedtaksfredet per 1. september 2019. I tillegg har vi bedt respondentene oversende antall vedtaksfredete kulturminner som er registrert per 1. september 2019 i hver fylkeskommune, både totalt innenfor det geografiske område til fylkeskommunen og som fylkeskommunen behandler. På bakgrunn av dette er det mulig å si noe om antall vedtaksfredete kulturminner en person i fylkeskommunene har ansvar for.

En styrke ved denne indikatoren er at den er målbar og gir en ganske objektiv tilnærming på ressursbruk og effektivitet i fylkeskommunene. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. En svakhet ved indikatoren er at den ikke tar for seg at arbeidsmengden tilknyttet vedtaksfredete kulturminner kan variere. Fylkeskommunene ble bedt om å rapportere både antall sysselsatte og antall årsverk. De innrapporterte tallene viser knapt forskjell i antall årsverk og antall sysselsatte. Vi mener derfor at antall sysselsatte har bedre datakvalitet enn antall årsverk, og har valgt å bruke sysselsatte personer og ikke antall årsverk som nevner i denne indikatoren.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunene. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 8-1 Antall personer som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene, samt (omtrent) antall vedtaksfredete kulturminner som er registrert i fylkeskommunene

Fylkeskommune	Antall personer som jobber med vedtaksfredete kulturminner per 1. september 2019	Antall vedtaksfredete kulturminner totalt innenfor fylkeskommunen sitt geografiske område registrert innen 1. september 2019	Antall vedtaksfredete kulturminner som fylkeskommunen forvalter registrert innen 1. september 2019
Akershus	8	150	150
Aust-Agder	3	150	150
Buskerud	2	500	300
Finnmark	3	200	180
Hedmark	3	270	270
Hordaland	4	650	550
Møre og Romsdal	4	90	90
Nordland	3	200	200
Oppland	4	600	600
Oslo	4	1 209	350
Rogaland	5	135	135
Sogn og Fjordane	2	230	230
Telemark	4	600	585
Troms	2	123	
Trøndelag	6	481	481
Vest-Agder	3	209	209
Vestfold	2	220	120
Østfold	1		71
Totalt	60	5 747	4 401

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 8-2 Antall vedtaksfredete kulturminner per person som arbeider med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunen

Fylkeskommune	Antall vedtaksfredete kulturminner registrert i fylkeskommunens geografiske område per person som jobber med vedtaksfredede kulturminner	Antall vedtaksfredete kulturminner som fylkeskommunen forvalter per person som jobber med vedtaksfredede kulturminner
Akershus	18,8	18,8
Aust-Agder	50	50
Buskerud	250	150
Finnmark	66,7	60
Hedmark	90	90
Hordaland	162,5	137,5
Møre og Romsdal	22,5	22,5
Nordland	66,7	66,7
Oppland	150	150
Oslo	302,3	87,5
Rogaland	27	27
Sogn og Fjordane	115	115
Telemark	150	146,3
Troms	61,5	
Trøndelag	80,2	80,2
Vest-Agder	69,7	69,7
Vestfold	110	60
Østfold		71
Totalt	95,8	73,4

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Kommuneproposisjonen for 2020 legger opp til en økning i ressurser i fylkeskommunene i forbindelse med at fylkeskommunene overtar ansvar fra Riksantikvaren. Samtidig vil det over en periode på flere år foretas et nedtrekk i ressurser hos Riksantikvaren. Vi forventer at ressursene til vedtaksfredete kulturminner samlet sett øker noe, som følge av at fylkeskommunene bygger opp egen kapasitet.

I tillegg anslår vi at antall vedtaksfredete kulturminner også øker noe ettersom nye kulturminner blir fredet. Vi forventer derfor at både antall personer som arbeider med vedtaksfredete kulturminner og antall vedtaksfredete kulturminner øker, noe som kompliserer vurderingen av om antall vedtaksfredete kulturminner som ligger innenfor fylkeskommunenes geografiske område per person vil øke, reduseres eller bli uendret. Dette vil være avhengig av endringene i de to variablene.

Referansebanen

Det at myndighetsoverføringen har funnet sted, har fungert som en pådriver for oppbemanning i fylkeskommunene. Imidlertid vil antall vedtaksfredete kulturminner trolig øke som følge av flere fredninger, noe som er i tråd med vedtatt politikk og nasjonale mål på feltet. På bakgrunn av dette forventer vi at antall vedtaksfredete kulturminner innenfor fylkeskommunens geografiske område per person som arbeider med slike kulturminner vil øke.

8.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren (E2)

Indikator E2 er «*Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren*». Indikatoren vil gi en indikasjon på effektiviteten i arbeidet med kulturminner.

I vår tilnærming har vi definert saksbehandlingstid som den tiden det tar fra saken settes i gang til den ferdigstilles. Med andre ord har vi ikke vært interessert i detaljert tidsbruk mens saken pågår. Indikatorverdiene er hentet inn gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunen og oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Vi har bedt respondenter om å anslå gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i antall dager) for et utvalg saker²².

En styrke ved denne indikatoren er at den gir en objektiv tilnærming på effektivitet i kulturminneforvaltningen. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. En betydelig svakhet ved indikatoren er at fylkeskommunene og Riksantikvaren i liten grad har oversikt over tiden det tar fra en sak settes i gang til den ferdigstilles, samt at det er stor variasjon i saksbehandlingstid mellom saker. I tillegg kan enkeltsaker som løper over flere år trolig gi store utslag. For å bøte på dette har vi spurt om saksbehandlingstid for flere typer saker. Det har vært vanskelig for fylkeskommunene å vurdere estimert saksbehandlingstid for ulike typer saker. I tillegg gjør stor variasjon i organisering og styring av kulturminnefeltet i fylkeskommunene at det ikke er mulig å sammenligne tall på tvers av fylkeskommuner. Samlet sett har det derfor vært svært vanskelig å finne en kvantitativ indikatorverdi for denne indikatoren for fylkeskommunene, og vi har derfor valgt å ikke rapportere den for fylkeskommunene.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom oversendt informasjon fra Riksantikvaren. Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

²²Arbeid med kommunedelplan, reguleringsplan, dispensasjon fra arealplan, dispensasjonssaker etter kulturminneloven, nyere fredningssaker og tilskuddsforvaltning

Tabell 8-3 Fordeling av saker etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren

	2018				Per 1. september 2019			
	0-2 uker	2-4 uker	4-8 uker	>8 uker	0-2 uker	2-4 uker	4-8 uker	>8 uker
Riksantikvaren	1	0	0	0	1	0	0	0
Organisasjonsavdelingen ²³	87	27	36	45	73	8	7	6
Samfunnsavdelingen ²⁴	742	205	178	167	589	158	136	112
Kulturminneavdelingen ²⁵	722	139	115	168	435	93	86	45
Avdeling for kunnskapsutvikling ²⁶	300	54	90	114	187	37	80	43
Totalt	1852	425	419	494	1285	296	309	206
Andel saker	58,1 %	13,3 %	13,1 %	15,5 %	61,3 %	14,1 %	14,7 %	9,8 %

Kilde: Informasjon innhentet fra Riksantikvaren

Vi ser av indikatorverdiene at et flertall av sakene som Riksantikvaren behandler har en saksbehandlingstid på mellom 0 og 2 uker. Denne andelen har holdt seg noenlunde stabil fra 2018 til og med 1. september 2019. Det har vært en reduksjon i både antall og andel saker med saksbehandlingstid på over 8 uker fra 2018 til 2019.

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

På bakgrunn av manglende data og manglende konsistens i hvordan data rapporteres har vi ikke mulighet til å vurdere saksbehandlingstid som indikator for fylkeskommunene. Vår gjennomgang viser at det er stor variasjon i hvordan fylkeskommuner innregistrerer styringstall, noe som gjør det vanskelig å sammenligne produktivitet innad i en fylkeskommune og på tvers av fylkeskommuner. Når saksbehandlingen i større grad utføres i Digisak vil denne type styringsinformasjon bli tilgjengelig.

For Riksantikvaren forventes indikatorverdien å falle ettersom en del av arbeidsoppgavene overføres til fylkeskommunene.

Referansebanen

Samlet vil saksbehandlingstiden i kulturminneforvaltningen antas å falle. Dog vil dette avhenge av antall saker og mengden arbeidsoppgaver hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Teknologiske verktøy vil føre til at man finner flere kulturminner. I tillegg er det satt politiske mål om flere fredninger. I kombinasjon vil dette skape mer arbeid og saksbehandling, og dermed trekke opp tiden som samlet benyttes til saksbehandling. Innenfor

²³ Organisasjonsavdelingen inkluderer seksjon for IKT, juridisk seksjon, seksjon for HR og internforvaltning.

²⁴ Samfunnsavdelingen inkluderer seksjon for arealplanlegging og regionalforvaltning (SAR), seksjon for landskap og verdiskaping (SLV) og seksjon for arkeologiske kulturminner (SAK).

²⁵ Kulturminneavdelingen inkluderer seksjon for vern og utvikling av bygning og grøntanlegg, seksjon for fartøyvern og tekniske kulturminner og fredningsseksjonen (KFR), samt KVV Kirke-team, KVV Regional-team og KVV Stat-team.

²⁶ Avdeling for kunnskapsutvikling inkluderer kommunikasjonsenheten, Konservering (QSK), internasjonal avdeling (QI) og arkiv (QA).

eksempelvis arkeologi vil utstyr som for eksempel scannere kunne redusere saksbehandlingstiden, ettersom det åpner for analyser hele året. Dette gjelder imidlertid kun en del av kulturminnefeltet.

8.3 Samlede utgifter til kulturminneforvaltning (E3)

Indikator E3 er «*Samlede utgifter til kulturminneforvaltning*». Indikatoren viser hvor mye ressurser i form av midler Riksantikvaren og fylkeskommunene har brukt og fått tilført til bruk til kulturminneforvaltning.

Vi har bedt respondenter i fylkeskommunene oversende informasjon om hvor mye midler fylkeskommunene har fått tilført totalt, som overføringer fra egen fylkeskommune, som øremerkede tilskudd direkte fra stat og som andre overføringer fra stat i 2018 (regnskap) og som budsjetterte midler for regnskapsåret 2019. I tillegg er representanter fra Riksantikvaren blitt spurt om de opplever at det er en effektiv forvaltning av kulturminnefeltet generelt.

En styrke ved denne indikatoren er at den er objektiv og målbar. Indikatorverdien fra nullpunktsmålingen vil dermed kunne sammenlignes med en fremtidig indikatorverdi fra en eventuell følgeevaluering. En svakhet ved indikatoren er at respondentene i fylkeskommunene ikke har en fullstendig oversikt over budsjetterte midler til kulturminneforvaltningen i sine respektive fylkeskommuner. Derfor vil tallene som rapporteres avvike noe fra de offisielle tall fra økonomiavdelingene i fylkeskommunene. Ved en eventuell evaluering av myndighetsoverføring bør man hente inn faktiske tall fra økonomiavdelingene i de respektive fylkeskommunene.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunene, oversendt informasjon fra Riksantikvaren, samt fra Statsbudsjettet (Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S (2019–2020)). Indikatorverdiene er kvantifiserte.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 8-4

Midler til kulturminneforvaltning i fylkeskommunene, i løpende millioner kroner

Fylkes- kommune	Regnskap 2018				Budsjetterte midler for regnskapsåret 2019			
	Totalt	Overføring fra egen fylkes- kommune	Øremerke- de tilskudd direkte fra stat	Andre over- føringer fra stat	Totalt	Overføring fra egen fylkes- kommune	Øremerke- de tilskudd direkte fra stat	Andre overføring er fra stat
Akershus	13,38	5,88	7,50		12,53	6,03	6,50	
Aust-Agder								
Buskerud	17,00	7,00	9,00	1,00	30,50	21,00	9,00	0,50
Finnmark								
Hedmark*								
Hordaland	50,29	21,13	24,34	0,00	60,80	22,92	32,35	0,00
Møre og Romsdal	22,50	15,50	7,00		21,50	15,50	6,00	
Nordland	13,50	0,50	13,00	0,00	12,90	0,50	12,40	0,00
Oppland								
Oslo	30,80	28,30	2,50		31,70	28,70	3,00	
Rogaland	92,25	64,24	5,95	2,13	89,31	68,77	4,45	2,13
Sogn og Fjordane						0,30	8,90	
Telemark	6,0	6,0			7,0	7,0		
Troms	8,9	6,25	2,65	0,00	10,42	5,77	4,65	0,00
Trøndelag		16,8				17,2	14,80	
Vest-Agder	38,96				40,12		3,50	
Vestfold	19,00	19,00	5,00	0,20	19,00	19,00	3,00	0,10
Østfold	43,00	31,50	11,50		41,50	31,00	10,50	
Totalt	355,6	222,1	88,4	3,3	377,3	243,7	119,1	2,7

* Hedmark fylkeskommune har avstått fra å svare på dette spørsmålet. Hedmark fylkeskommune får midler fra Klima- og miljøprogrammet, tilskudd til fylkesvise prosjekter. I tillegg gis det egne tilskuddsmidler fra fylkeskommunens kulturminnebudsjett (ca. 5,4 mill. kroner), planbudsjett, næringsbudsjett og fra kulturbudsjettet til museer osv. Det varierer fra år til år hvor store beløp dette er. Det er også faste tilskuddsposter til skjøtsel av automatisk fredete kulturminner, verdensarv og verdiskaping. I tillegg er det midler til oppfølging av regional plan for kulturminner og kulturmiljø. Overføringene fra staten gjelder FRIP og til museer og til kulturminner i verdifulle kulturlandskap, landskapsvernområder og nasjonalparker. Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 8-5

Ressursbruk (regnskapsførte og budsjetterte midler) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturminner

	Millioner kroner
Regnskap 2018	220,9
Saldert budsjett 2019 ²⁷	210,9

Kilde: Statsbudsjettet (Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S (2019–2020))

²⁷ Saldert budsjett er beløpet Stortinget vedtar i desember foregående år, og kan avvike noe fra budsjettet fra Regjeringen.

Tabell 8-6 I hvor stor grad opplever Riksantikvaren at det er en effektiv forvaltning av kulturminner samlet sett* på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad er det en effektiv forvaltning av kulturminner	2,83	3	1,8	3,4	7 stk

*Samlet sett refererer til hele kulturminneforvaltningen. Kilde: Dybdeintervju hos Riksantikvaren

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Indikatorverdien «Midler til kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene» forventes både å øke og falle. I forbindelse med oppgaveoverføringen vil fylkeskommuner få tilført noe mer midler over rammetilskudd, samt at de fylkeskommunene som velger å prioritere feltet med bruk av egne midler ut over rammetilskuddet styrkes. På bakgrunn av dette forventes ressursbruk i fylkeskommunene å øke. Ressursbruk hos Riksantikvaren forventes å falle, ettersom Riksantikvaren vil få færre og/eller andre oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning når oppgavene overføres, samt kostnadskutt som følge av ABE-reformen.

Indikatorverdien «Opplevd effektivitet i forvaltningen av kulturminner» forventes å falle noe.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, ville trolig indikatorverdiene forblitt uendret for fylkeskommunene. Riksantikvarens ressursbruk vil trolig gå noe ned, ettersom organisasjonen på grunn av ABE-reformen må kutte kostnader.

9. Indikatorsett – Nærhet til kulturminnene

Oppgaveoverføringen er i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven. Vi har utformet tre indikatorer som har som formål å kartlegge nærhet til kulturminner. Fylkeskommunene opplever at terskelen for å henvende seg til dem med spørsmål om kulturminner er høy. Sentrale brukere²⁸ opplever i svært stor grad at det er nærhet til Riksantikvaren i forvaltningen av kulturminnene deres.

Stortinget vedtok våren 2018 en ny kommunelov (Lov om kommuner og fylkeskommuner). Å legge oppgavene til et forvaltningsnivå nært innbyggerne er i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven. Det forventes at det vil gi innbyggerne større innflytelsesmulighet på utviklingen i sitt fylke og på den konkrete oppgavegjennomføringen. I formålsparagrafen til loven legges det vekt på at loven skal legge til rette for det lokale folkestyret, og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Nærhet til kulturminnene handler om deltakelse, tilhørighet, tilgjengelighet til kulturminnene, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Det handler også om at myndighet og forvalteransvaret legges til det laveste effektive forvaltningsnivået, der tilgangen til saksrelatert informasjon og kompetanse om lokale forhold er større enn i direktorat eller departement. I noen saker vil utbyggere, kommuner og andre aktører (brukere) dermed kunne forholde seg til færre myndigheter. Det er større nærhet mellom fylkeskommunene som vedtaksmyndighet, eiere og brukere av kulturminner og de fysiske kulturminnene.

Involvering og inkludering er sentrale stikkord i god forvaltning av kulturminnene. Om befolkningen ikke i tilstrekkelig grad tas med på prosessene for vern, kan det oppstå et skille mellom hva som vernes og hva befolkningen opplever er viktig at vernes. Større nærhet til og økt bruk av kulturminnene kan blant annet skje ved at innbyggerne blir involvert på ulike stadier og i varierende grad i prosesser knyttet til vern og bruk av kulturminner i sitt nærområde. Samtidig er det avgjørende for god kulturminneforvaltning at kompetansen er god nok. Det holder ikke bare med nærhet, det må også være en kompetent forvaltning, noe som gjør at dette området henger tett sammen med området for kompetanse og kapasitet.

Flere av oppgavene som Stortinget sluttet seg til at kan overføres til fylkeskommunene i forbindelse med behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017), vil sammen med oppgaver som allerede ligger hos fylkeskommunen bidra til å tydeliggjøre og forsterke regionalt folkevalgt nivå's rolle som regional samfunnsutvikler. Dette gjelder blant annet oppgaver knyttet til kulturminneloven og hvor omfanget av saker bidrar til å bygge sterkere kompetansemiljøer regionalt, for eksempel overføringen av ansvaret for forvaltningen av de automatisk fredete kulturminner til regionalt nivå. Saksfeltet blir i hovedsak samlet på ett forvaltningsnivå, noe som vil gjøre feltet enklere og mer oversiktlig for eiere, eiendomsutviklere, kommuner og andre. Dette kan bidra til at kulturminnefeltet blir et mer interessant fylkeskommunalt politikkområde, med rom for helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring.

Kulturminnefondets midler er ikke foreslått overført.

Følgende tre indikatorer er definert under strategien «Nærhet til kulturminnene»:

- **N1: Opplevd nærhet til forvaltning av kulturminnene**
- **N2: Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet**
- **N3: Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger**

²⁸ Sentrale brukere er i denne sammenheng definert som store statlige etater som eier bygningsmasse som er definert som kulturminner. Eksempler på sentrale brukere er Statsbygg, Forsvarsbygg og Sykehusbygg.

9.1 Opplevd nærhet til forvaltningen av kulturminnene (N1)

Indikatoren er «*Opplevd nærhet til forvaltningen av kulturminnene*». Dette er en viktig dimensjon som bør vurderes når tjenesteproduksjonen går fra å være sentralisert til mer desentralisert.

Vi har innhentet informasjon om i hvilken grad fylkeskommunene selv opplever terskelen som høy eller lav for å henvende seg til dem med spørsmål om kulturminner. En sentral del av dette handler om tjenstedesign og etablering av effektive prosesser for å levere en god tjeneste til brukeren. Dette forutsetter brukerorientering i tjenesteutviklingen. Det er i den forbindelse innhentet synspunkter fra flere sentrale brukere²⁹ av tjenestene Riksantikvaren og fylkeskommunene tilbyr innen kulturminneforvaltning.

Vi har valgt å be om en egenvurdering fra fylkeskommunene på om de opplever at det er en høy terskel for å henvende seg til dem i spørsmål om kulturminner. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt indikatorverdien blir overvurdert eller undervurdert når fylkeskommunene vurderer seg selv. Trolig vil noen undervurdere og noen overvurdere hvor høy terskelen er. De senere årene har forvaltningen generelt blitt mer samhandlende, involverende og brukerorientert.³⁰ Vi har også hentet inn kvalitativ informasjon om hvorvidt brukerne opplever at terskelen for å henvende seg til Riksantikvaren er høy eller lav.

Et alternativ til vår fremgangsmåte hadde vært å stille brukerne det samme spørsmålet. Utfordringen med å spørre brukerne er at sakene ofte har et veldig ulikt brukergrensesnitt, og at brukere og brukergrupper er heterogene innen kulturminnefeltet. Om vi skulle dekket alle de ulike preferansene, måtte brukerundersøkelsen vært veldig omfattende. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi derfor vurdert det som ikke hensiktsmessig å sende ut en brukerundersøkelse. Vi har i stedet kontaktet noen sentrale statlige eiere av kulturminner som både Riksantikvaren og fylkeskommunene samhandler med. Vi intervjuet Sykehusbygg, Statsbygg, Forsvarsbygg og Norsk forening for fartøyvern. Disse har vurdert hvorvidt de opplever terskelen for å ta kontakt med Riksantikvaren og fylkeskommunen som høy eller lav. Denne informasjonen er ikke representativ for samtlige brukere av kulturminneforvaltningen, men et supplement til den informasjonen fylkeskommunene og Riksantikvaren har gitt om hvordan de opplever at terskelen for å henvende seg til dem er.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Indikatorverdiene for denne indikatoren er innhentet gjennom spørreundersøkelse til ledere av kulturminneenheten eller lignende i fylkeskommunene og intervjuer med ledere hos Riksantikvaren. I tillegg har noen sentrale brukere fått spørsmål om hvordan de opplever nærheten til hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene. Indikatorverdien er kvantifisert så langt det har vært mulig. I tillegg har vi supplert svarene med kvalitativ informasjon fra intervjuene med Riksantikvaren.

Kvantitativ indikatorvurdering

²⁹ Sentrale brukere er i denne sammenheng definert som store statlige etater som eier bygningsmasse som er definert som kulturminner. Eksempler på sentrale brukere er Statsbygg, Forsvarsbygg og Sykehusbygg.

³⁰ Difi (2017). Brukerne i sentrum? En kartlegging av statens fellesføring om brukerreting.

Tabell 9-1 I hvilken grad fylkeskommunene opplever nærhet til forvaltningen av kulturminner på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad man opplever at det er en høy terskel for å henvende seg til oss i fylkeskommunen med spørsmål om kulturminner ³¹	1,56	1	1	5	18 stk

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Tabell 9-2 I hvilken grad sentrale brukere opplever nærhet til forvaltningen av kulturminner på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall
I hvilken grad sentrale brukere av kulturminneforvaltningens tjenester opplever nærhet til Riksantikvaren i forvaltningen av kulturminnene dere har	4,60	5	3,4	5	4 stk
I hvilken grad sentrale brukere av kulturminneforvaltningens tjenester opplever nærhet til fylkeskommunene i forvaltningen av kulturminnene dere har*					

* Dette spørsmålet er først relevant etter at oppgaveoverføringen har funnet sted. Kilde: Intervju med sentrale brukere

Vi ser av indikatorverdien at fylkeskommunene opplever at terskelen for å ta kontakt med dem ikke oppleves som høy. Der er liten variasjon mellom fylkeskommunene på dette området. I tillegg oppgir sentrale brukere av Riksantikvarens tjenester at de opplever nærhet til Riksantikvaren i dag.

Kvalitativ indikatorvurdering

Flere fylkeskommuner gir i fritekstsvar uttrykk for at de opplever å ha en tett og god kontakt med blant annet eiere, kommunale saksbehandlere og representanter for museene. Når det gjelder nærhet fra sentrale brukere til fylkeskommunene er ikke denne relevant på nåværende tidspunkt fordi ansvaret for denne kontakten i dag ligger hos Riksantikvaren. Det er også gitt uttrykk for at fylkeskommunene opplever at flere brukere burde tatt kontakt og spurt om råd før de gjennomførte tiltak, samtidig som terskelen er lav for å henvende seg til fylkeskommuner med ulike forventninger og krav.

I intervjuer med sentrale brukere oppgis det at nærhet handler om å ha mulighet til å kunne ta kontakt med rett person, ikke organisasjon, til rett tid. Det er etter hvert blitt bygget opp et tillitsforhold mellom saksbehandlere hos Riksantikvaren og de som jobber hos enkelte av de sentrale brukerne. Nærheten til Riksantikvaren underbygges av faste månedlige koordineringsmøter. Møtene er effektive, faglig orienterte og brukes til å utveksle synspunkter. Det er eksempler på at sentrale brukere har egne samarbeidsavtaler som regulerer kontakten mellom Riksantikvaren og brukerne. Disse samarbeidsavtalene vil av juridiske grunner ikke kunne videreføres når fylkeskommunene overtar forvaltningsansvaret.

³¹ Merk at en lav gjennomsnittsverdi indikerer at terskelen for å ta kontakt oppleves som lav. En lav gjennomsnittsverdi er altså en ønsket indikatorverdi.

Oppgaveoverføringen vil gi sentrale statlige eiere av kulturminneforvaltningen flere regioner å forholde seg til, noe sentrale brukere mener vil medføre et effektivitetstap. Det pekes samtidig på at overføringen vil ha fordeler ved at fylkeskommunene ved å få overført ansvaret for hele sakskjeden trolig vil oppleve større eierskap i forvaltningen av kulturminnene. Fylkeskommunene har ikke organisert kulturminneforvaltningen på samme måte, noe som kan gi utfordringer når det gjelder helhetlig saksbehandling og forutsigbarhet for de statlige eierne av kulturminner.

Vår vurdering

Vi forventer at indikatorverdien vil holde seg stabilt høy også etter oppgaveoverføringen, men at henvendelsene trolig vil vris noe mer mot rådgivning og veiledning som følge av at flere blir bevisste på at fylkeskommunene har forvaltningsansvaret for kulturminner, herunder blant annet de fleste automatisk fredete kulturminner, forskriftsfredete bygninger i statlig eie, vernete fartøyer som er «listeførte» mv. Vi forventer at de sentrale statlige eiere vil oppleve noe mindre nærhet, mens de mange mindre eiere, eiendomsutviklerne, kommunene og andre vil oppleve økt nærhet til kulturminneforvaltningen.

Referansebanen

Offentlig forvaltning er blitt mer samhandlende med brukerne. Dette er en utvikling vi antar ville ha fortsatt uavhengig av oppgaveoverføringen, og som vil bidra til økt opplevd nærhet til kulturminneforvaltningen. Dette hever referansebanen. Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, ville Riksantikvaren fortsatt hatt en kontakt med de store statlige eierne av kulturminner. Samtidig ville fylkeskommunene hatt relativt sett noe mindre brukerkontakt, som vi antar ville trukket referansebanen noe ned. Regionreformen og sammenslåingen av fylkeskommuner ville trolig medført at forvaltningen av kulturminner ville blitt opplevd å være «lenger unna» for en større del av befolkningen. Vi forventer at referansebanen totalt sett hadde falt noe.

9.2 Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn fra Kulturminnefondet (N2)

Indikatoren er «Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn fra Kulturminnefondet». Private eiere av kulturminner kan få støtte fra Kulturminnefondet. Indikatoren skal fange opp hvorvidt eiere av kulturminner får større interesse for kulturminner. En økning i både omsøkt beløp og tilsagn vil kunne indikere en større interesse for kulturminnene. Omsøkt totalbeløp til Kulturminnefondet vil kunne tenkes å øke om oppmerksomheten øker. Hvis fondet har en sunn styring, i form av at den årlige bevilgningen ikke overstiger fondets årlige avkastning og det kun gis tilsagn til gode søknader, vil positiv utvikling i samlet tilsagnsbeløp være en indikator på en positiv bevissthet blant eiere om å ta vare på kulturminner.³²

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Kvantitativ indikatorvurdering

³² Tildelingen til Kulturminnefondet har økt hvert år.

Tabell 9-3 Deskriptiv statistikk over tilskudd som er gitt fra Kulturminnefondet, samlet for hele landet - målt i løpende kroner

År	Tilsagn/ omsøkt	Gjennomsnitt	Median	Min	Maks	Antall tilsagn	Antall søknader
2018	29,0 %	187 626 kr	140 000 kr	12 000 kr	3 800 000 kr	494	1105
2019*	25,8 %	201 275 kr	145 000 kr	7 000 kr	2 800 000 kr	385	

*Fra 1. januar 2019 til 21. juni 2019. På det tidspunktet hadde det blitt søkt om over 300 millioner kroner, og 77,5 millioner kroner ble innvilget. Kilde: www.kulturminnefondet.no

Tallene indikerer at andelen omsøkte midler som har fått tilsagn har økt noe fra 2018 til 2019. Det er stor forskjell i størrelsen på beløpene som gis innenfor hvert år og hvem som får tilsagn om midler.

Kvalitativ indikatorvurdering

Kulturminnefondet tildeler midler til private eiere av kulturminner.³³ Det er tidligere blitt argumentert for at tildelinger av midler til privatpersoner bør være koordinert slik at ikke enkelte personer, bedrifter eller organisasjoner får tildelt uforholdsmessig stor andel av potten.

Vår vurdering

Vi forventer at denne indikatoren vil øke videre i 2020 etter at oppgaveoverføringen er gjennomført, ettersom det er stor grunn til å tro at samfunnet for øvrig vil bli mer oppmerksom på kulturminner og verdien av å bevare dem som følge av overføringen. I tillegg er Kulturminnefondet tilført økte midler over statsbudsjettet for 2020, noe som vil bidra til at antall tilsagn vil øke.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, antar vi at nivået ville holdt seg som i dag.

9.3 Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger i privat eie (N3)

Indikatoren er «Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger i privat eie». Denne indikatoren skal fange opp om det er større oppmerksomhet/bevissthet blant private eiere om å søke tilskudd til fredete bygg i privat eie. En økning i antall søknader kan indikere en større bevissthet og lavere terskel for å ta kontakt med myndighetene. Det er ca. 3300 fredete hus som er i privat eie. Gjennom bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie kan eierne få støtte til konkrete istandsettingsprosjekter og sikringstiltak. Dersom antall søkere til denne tilskuddsordningen øker, alt annet likt, kan det være en indikasjon på at flere private eiere har fått et nærere forhold til kulturminnene sine.

En fredning er den strengeste form for vern og innebærer at inngrep/endringer på kulturminnet som går utover vanlig vedlikehold må omsøkes og godkjennes av myndighetene. Det er etablert en statlig tilskuddsordning for fredete bygninger i private eie (FRIP). Riksantikvaren fordeler en ramme til hver fylkeskommune (basert på innkomne søknader), som igjen fatter vedtak om tildeling til den enkelte eier (etter søknad). Det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene har organisert dette arbeidet. Vi har laget en oversikt over tilskuddsmidler til istandsetting av fredete bygg i 2018 og 2019 (se Tabell 9-4). I 2018 og 2019 gikk 75 prosent av tilskuddene til

³³ Også fylkeskommunen tildeler midler til private eiere av fredete kulturminner (over statsbudsjettet post 70). Noen fylkeskommuner har også egne tilskuddsordninger til eiere av verneverdige kulturminner.

fredete bygninger. De resterende 25 prosentene gikk til fredete kulturmiljøer og andre særlig verdifulle kulturminner, inkludert kystkultur, kulturmiljøer og landskap.

Vår tilnærming har vært å hente inn søknadstall fra Riksantikvarens registerdata over søknader. Disse er hentet fra Riksantikvarens registre over antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger. Denne størrelsen er en indikator på etterspørselen etter midler for å bevare fredete og verneverdige bygninger, samt kjennskap til tilskuddsordningene. Vi har lagt opp til at indikatoren «Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger» er en nasjonal indikator som viser utviklingen i søknader fra private generelt. Det interessante er å få oversikt over private eieres oppmerksomhet/bevissthet over tid, representert ved antall søknader om tilskudd.

Indikatorverdi høsten 2019 og forventet referansebane

Vi har hentet inn tall på antall søknader om tilskudd til fredete bygninger i 2018 og per 1. september 2019. I tillegg ser vi på beløpene av tilskuddsmidler som går fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og videre til eiere av fredete bygg.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 9-4 Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger og anlegg samt fartøy, fordelt på ulike poster*

Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger	2018	Fra 1. januar til 1. september 2019
Post 71: Fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap	59	43
Post 72: Tekniske og industrielle kulturminner	65	3
Post 73: Bygninger og anlegg fra middelalder og brannsikring	44	15
Post 74: Fartøyvern	127	12
Post 79: Verdensarven	28	12
Totalt	323	85

* Dette inkluderer søknader som «brev inn» og «kopi inn» på de ulike postene. Kilde: Innhentet informasjon fra Riksantikvaren

Tabell 9-6

Tilskuddsmidler til istandsetting av fredete bygg (FRIP-tilskudd), i løpende kroner

Fylkeskommuner	2018*	Fra 1. januar til 1. september 2019
Akershus	7 000 000	6 500 000
Aust-Agder	5 000 000	5 500 000
Buskerud	9 000 000	9 500 000
Finnmark	5 000 000	5 500 000
Hedmark	6 000 000	4 000 000
Hordaland	14 500 000	17 000 000
Møre og Romsdal	4 500 000	4 000 000
Nordland	12 000 000	10 500 000
Oppland	14 500 000	17 000 000
Oslo, Byantikvaren	2 500 000	3 000 000
Rogaland	5 000 000	3 500 000
Sametinget	6 000 000	7 000 000
Sogn og Fjordane	10 500 000	7 500 000
Telemark	11 500 000	14 000 000
Troms	4 500 000	5 000 000
Trøndelag	13 000 000	15 000 000
Vest-Agder	3 500 000	2 500 000
Vestfold	6 500 000	3 500 000
Østfold	8 000 000	8 000 000
Totalt	153 500 000	148 500 000

*I 2018 ble det i tillegg gitt 5 millioner kroner til tilstandsregistrering. Kilde: www.riksantikvaren.no

Kvalitativ indikatorvurdering

Det er ikke innhentet kvalitativ informasjon av relevans for denne indikatoren.

Vår vurdering

Vi antar at antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger vil øke som følge av at oppmerksomheten rundt kulturminnene i fylkeskommunene vil øke.

Referansebanen

Dersom oppgaveoverføringen ikke hadde funnet sted, forventer vi at FRIP-tilskuddene ville forblitt uendret. Dette på bakgrunn av at det ikke ville funnet sted en økning i oppmerksomhet rundt kulturminnene.

10. Forventninger til oppgaveoverføringen

10.1. Generelle forventninger

Oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene trer i kraft 1. januar 2020. Fylkeskommunene stiller seg stort sett positive til oppgaveoverføringen. Fylkeskommunene er klare til å gå i gang med arbeidet som de får overført i forbindelse med oppgaveoverføringen. Ledere i kulturminneenheten i fylkeskommunen trekker frem at de har forventninger til å utvikle samfunnsutviklerrollen videre, gjennom å inkludere kulturminnene som en ressurs og arena i den øvrige tjenesteproduksjonen i fylkene. Ved å se flere komplementære fagfelt, som for eksempel stedsutvikling, folkehelse og reiseliv, i sammenheng med kulturminneforvaltningen kan denne videreutvikles.

Oppgaveoverføringen på kulturminnefeltet er ikke den eneste prosessen som mange fylkeskommuner står overfor. Stortinget vedtok juni 2017 at en rekke av landets fylkeskommuner skulle slås sammen, slik at det fra 2020 vil være 11 fylkeskommuner i Norge. Det er en forventning om at de nye sammenslåtte fylkeskommunene vil få muligheten til å hente ut stordriftsfordeler på en rekke områder, blant annet innenfor kulturminneforvaltningen. Flere fylkeskommuner påpeker at sammenslåingen gjør at de samlet sett får økt kapasitet innenfor kulturminnefeltet og dermed i større grad kan utføre både lovpålagte oppgaver og formidlingsarbeid.

10.2. Det forventes at det vil bli variasjon i tjenestetilbudet

I samtaler med representanter fra flere fylkeskommuner under Riksantikvarens Høstmøte ble de spurt i hvilken grad oppgaveoverføringen på kulturminneområdet ville bidra til ulik praksis blant fylkene. Blant respondentene var holdningen at det ville bli større variasjon i oppgaveløsningen enn i dag, både fordi man sto overfor ulike regionale problemstillinger og at det sannsynligvis ville bli prioritert forskjellig. Når det gjelder spørsmålet om det er et problem at det er variasjon i praksis og oppgaveløsningen, var det generell enighet om at mangfoldig oppgaveløsning og praksis har både sine kostnader og sine positive virkninger. Kostnadene kan for eksempel være at man i enkelte fylkeskommuner ikke følger opp kulturminnene i så stor grad, ikke planlegger for klimaendringer og i liten grad gjør det som forventes. Nyttene vil være at fylkeskommunene gjennom større regionalt selvstyre kan tilpasse oppgaveløsningen lokal kontekst og behov.

10.3. Økonomiske forutsetninger for oppgaveoverføringen

De økonomiske forutsetningene for oppgaveoverføringen har vært mye diskutert høsten 2019 og var et sentralt tema for Riksantikvarens Høstmøte i Stavanger i oktober. Den generelle oppfatningen blant fylkeskommunene er at den foreslåtte økningen i budsjettmidler³⁴ til kulturminnefeltet ikke er tilstrekkelig for å dekke det økte antall oppgaver fylkeskommunene skal utføre etter at oppgaveoverføringen finner sted. Flere fylkeskommuner trekker frem at de har dermed måttet bruke andre midler for å bygge opp den kapasiteten og kompetansen som behøves når oppgavene overføres.

³⁴Som tidligere nevnt i rapporten er det over en treårsperiode foreslått å øke budsjettmidlene til kulturminnefeltet samlet i fylkeskommunene tilsvarende 10 årsverk. Opptrappingsplanen legger til grunn en oppbemanning på totalt 2 årsverk fordelt på alle fylkeskommunene første år, deretter skal denne økes til 10 i løpet av tre år.

Budsjettmidlene som er foreslått overført skal fordeles mellom fylkeskommunene basert på folketall. Dette betyr at fylkeskommuner med et høyere antall innbyggere vil motta en større andel av budsjettmidlene enn fylkeskommuner med et lavere antall innbyggere.

Regionreformen har samtidig utløst endringer i fordelingen av rammetilskudd mellom fylkeskommuner. Noen fylkeskommuner kommer bedre ut, andre dårligere. Den generelle tilbakemeldingen fra fylkeskommuner som skal slås sammen er at eventuelle innsparinger vil være krevende, men at det vil løses fordi de nye fylkeskommunene må reorganisere alt på nytt, og derigjennom kan hente ut stordriftsfordeler.

Utfordringen for de fylkeskommuner som ikke inngår i en sammenslåing er at de stort sett kommer dårlig ut av omfordelingen av rammetilskuddet, og må gjøre alle innsparingene i egen virksomhet. Nordland fylkeskommune er et eksempel på en slik fylkeskommune. I Nordland skal man spare inn om lag 400 millioner kroner i redusert rammetilskudd, samtidig som man får flere oppgaver. Det stiller tjenestekvaliteten generelt og spesielt for kulturminneforvaltningen i fare, særlig når det kun følges opp med en styrket overføring gjennom kommune-proposisjonen på om lag 90 000 kroner fra 2020.

Ifølge aktører hos fylkeskommunene oppgis lite ressurser til kulturminneforvaltningen hos en fylkeskommune som en årsak til at formidlingsarbeid ikke prioriteres, da alle ressursene må brukes på å utføre lovpålagte oppgaver. Dette betyr at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad får brukt kulturminner som en ressurs i utøvelsen av sin samfunnsutviklerrolle. Dette kan føre til at politisk ledelse i fylkeskommunen ikke ser verdien av kulturminneforvaltningens arbeid og at feltet ikke blir prioritert politisk i neste budsjetttrunde. En slik utvikling kan beskrives som en negativ spiral som det er vanskelig å komme ut av.

10.4 Fylkeskommunenes forventninger til Riksantikvaren for å lykkes

Fylkeskommunene har en rekke forventninger til Riksantikvaren for å lykkes med å ta imot oppgavene som overføres i forbindelse med oppgaveoverføringen. De forventer blant annet at Riksantikvaren stiller kompetanse til disposisjon for fylkeskommunene i en overgangstid. Riksantikvaren forventes å være en sparringspartner, og gi fylkeskommunene råd og veiledning. Dette kan blant annet skje ved å gi gode eksempler på kulturminneforvaltning og arbeide med kunnskapsutvikling.

Det ligger også en mulighet i å videreutvikle og etablere flere møteplasser for kunnskapsdeling på tvers av fylkeskommuner, spesielt i lys av at fylkeskommunene vil løse de overførte oppgavene på forskjellige måter. Deling av erfaringer og kunnskap om hvordan andre fylkeskommuner gjør jobben og løser spesifikke utfordringer gir et potensial til å øke den samlede kvaliteten på arbeidet som fylkeskommunene vil få ansvar for.

Det ligger også en mulighet i at Riksantikvaren etablerer gode og effektive digitale tjenester, som eksempelvis Digisak. Et sentralt element er at dette skal kunne integreres med fylkeskommunenes systemer og andre databaser.

Fylkeskommunene forventer også at oppgaveoverføringen følges opp med tilstrekkelige ressurser.

11. Veien videre

11.1 Følgeevaluering av oppgaveoverføringen

Vi anbefaler at det gjennomføres en følgeevaluering over en periode på 4-5 år, for å sikre at oppgaveendringene har fått tid til å bli implementert i kulturminneforvaltningen og hos brukerne. Én mulighet er at evaluator årlig samler inn relevante data (følger med på utviklingen på området) og gjennomfører en sluttevaluering (basert på de innsamlede dataene). Fordelen med en slik tilnærming er at evaluator kan justere dataene som samles inn underveis, for å sikre at man har det som trengs for sluttevalueringen. En annen positiv effekt av dette er at kulturminneforvaltningen årlig kan følge opp status etter oppgaveoverføringen. Dette gir mulighet for å sette inn tiltak ved behov.

Sluttevaluering bør gjøres om lag fem år etter første dato for oppgaveoverføringen. Det er flere begrunnelser for det. Det antas at de to første årene etter oppgaveoverføringen må brukes til «innkjøring». Oppgaveoverføringen finner sted den 1. januar 2020, men det er foreløpig ikke tilstrekkelig kapasitet i fylkeskommunene til å utføre oppgavene som overføres.³⁵ Det er over en treårsperiode foreslått å øke budsjettmidlene til kulturminnefeltet samlet i fylkeskommunene tilsvarende 10 årsverk. Opptrappingsplanen legger til grunn en oppbemanning på totalt 2 årsverk fordelt på alle fylkeskommunene første år, deretter skal denne økes til 10 i løpet av tre år. Samtidig skjer det et nedtrekk på 10 millioner kroner hos Riksantikvaren over en periode på tre år. I perioden frem til oppgaveoverføringen gjennomfører Riksantikvaren kompetanseheving med fylkeskommunene, slik at de kan bygge nødvendig kompetanse for oppgavene som overføres. I tillegg har Riksantikvaren per i dag utarbeidet 39 veiledere som skal støtte fylkeskommunene i å utføre de nye oppgavene.

I forbindelse med oppgaveoverføringen forventes det blant annet at fylkeskommunene tar en samfunnsutviklerrolle gjennom å etablere en strategisk retning for kulturminnene, etablere en utadrettet virksomhet overfor private aktører og ideelle organisasjoner, og sikre et tverrsektorielt samarbeid og koordinering på tvers av sektorer. Vi forventer at ivaretagelsen av samfunnsutviklerrollen vil ta noe tid, blant annet som følge av regionreformen og sammenslåingen av fylkeskommuner. I tillegg skal fylkeskommunene bygge kapasitet og kompetanse på nye fagområder. Vi mener derfor det er hensiktsmessig å la disse prosessene få virke noen år før man foretar en etterevaluering.

I forbindelse med denne nullpunktsmålingen et det etablert en database som kan gi et godt datagrunnlag i forbindelse med forvaltningen av kulturminnene generelt, og oppgaveoverføringen spesielt. Denne databasen bør videreutvikles og oppdateres med nye tall årlig slik at man kan sikre den nødvendige styringsinformasjonen for både Riksantikvaren og fylkeskommunene i årene som kommer.

Vi anbefaler følgende tiltak i Riksantikvaren:

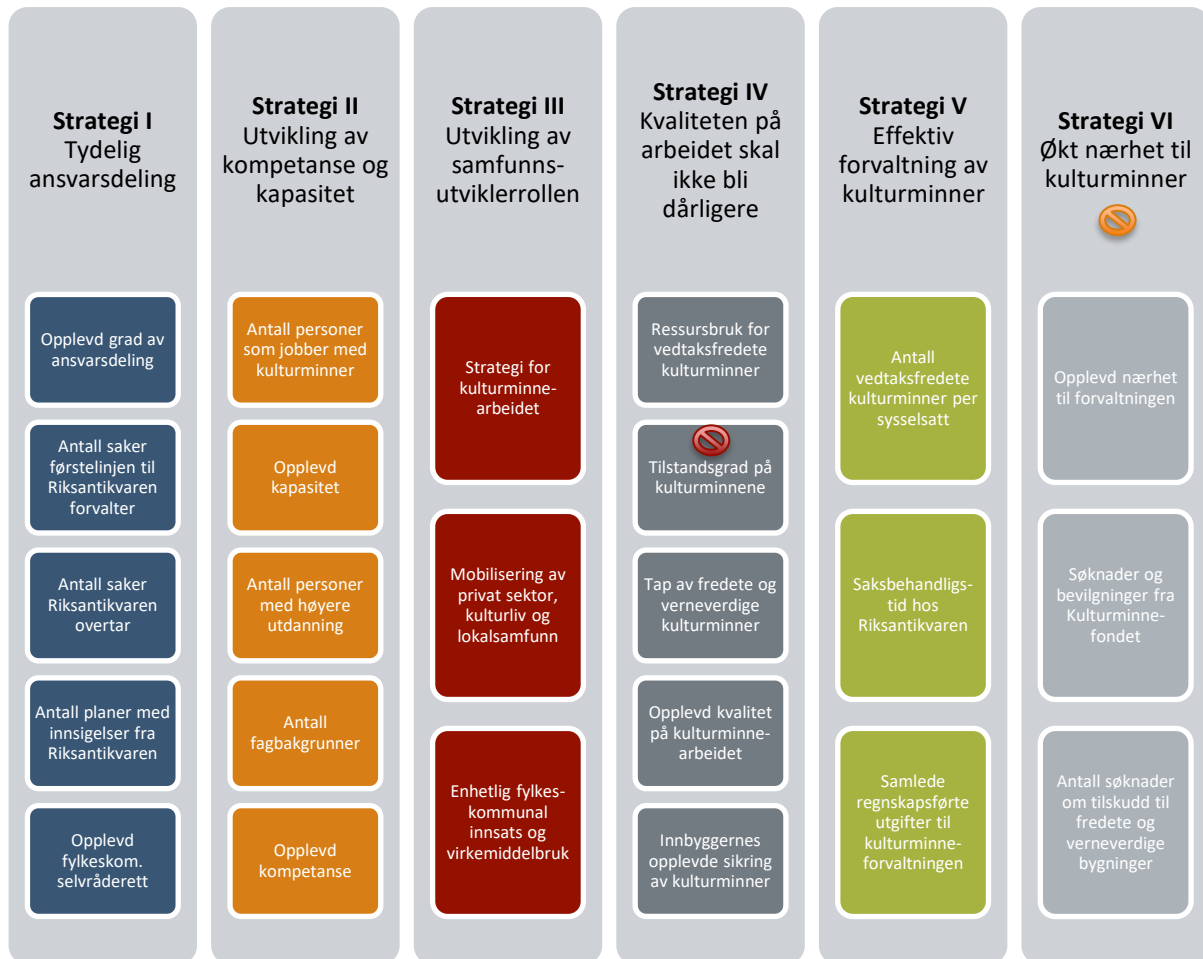
- Etablere en årlig oppdatering av indikatorverdiene som er laget i denne nullpunktsanalysen
- Gjennomføre en utvidet analyse av Riksantikvarens rolle som direktorat, herunder forventninger, innhold og veien videre
- Etablere en database for innhenting av styringsinformasjon om forvaltningen av kulturminnene, blant annet årsverkstall, oppgavemengder og saksbehandlingstider som er relevante indikatorer i denne sammenhengen

³⁵ Intervjuer med representanter fra Riksantikvaren, fylkeskommunene og høringsuttalelser

11.2 Indikatorer som bør tas med videre i en følgeevaluering

I denne nullpunktmålingen har vi samlet inn data for 24 indikatorer som fanger opp ulike utviklingstrekk innenfor seks definerte strategier, se figur 11-1.

Figur 11-1 Seks strategier og 24 indikatorer som kan benyttes til å vurdere måloppnåelsen



Kilde: Menon Economics i samråd med Riksantikvaren

En intensjon med å legge oppgavene til et forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, i tråd med nærhetsprinsippet i den nye kommuneloven, er å gi innbyggerne større innflytelsesmulighet på utviklingen i sin region og på den konkrete oppgaveutførelsen. I løpet av prosjektet ser vi at det har vært spesielt vanskelig å finne gode indikatorer for nærhet til kulturminner. I en eventuell følgeevaluering bør man vurdere nøye om og i hvilken grad de angitte indikatorverdiene gir merverdi å vurdere utviklingen i.

Det er også vanskelig å tolke utviklingen i indikatoren «Tilstandsgrad på kulturminner». Når det er ti år siden kulturminnene har fått en tilstandsgrad settes tilstandsgraden automatisk til ukjent (T9). Med bakgrunn i begrensninger i datagrunnlaget vi har fått tilgang til – vi vet ikke fordelingen for når de ulike kulturminnene fikk tilstandsgrad – er det derfor utfordrende å vurdere og kontrollere for indikatorutviklingen fremover i tid.

Referanseliste

- Akershus fylkeskommune (2018). *Høringsuttalelse fra Akershus fylkeskommune til ekspertutvalgets rapport*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=6d5767aa-9d6e-4ceb-8ac5-6cb43084e7e5>
- Aust-Agder fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Aust-Agder fylkeskommune om desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=1ec23c78-a69d-46a0-b79d-ef9f2c382513>
- Buskerud fylkeskommune (2018). *Buskerud fylkeskommunes høringssvar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=c0c19c78-2f6e-44e3-a338-169d22d1e97a>
- Difi (2017). *Innbyggerundersøkelsen 2017*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt.
- Difi (2017). *Brukerne i sentrum? En kartlegging av statens fellesføring om brukerreting*. Difi-rapport 2017:11.
- Ekspertutvalget (2018). *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunen* (Hagenutvalget)
- Finansdepartementet (2019). *Statsbudsjettet* (Prop. 1 S Gul bok (2019-2020)). Oslo: Departement.
- Finansdepartementet (2018). *Statsbudsjettet* (Prop. 1 S Gul bok (2018-2019)). Oslo: Departement.
- Finnmark fylkeskommune (2018). *Høringsuttalelse fra Finnmark fylkeskommune om Ekspertutvalgets rapport om Regionreformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=c6caec5d-0b8f-45e5-87d3-7a4d473a6e62>
- Hedmark fylkeskommune (2018). *Høring ekspertutvalget – Hedmark fylkeskommunes høringssvar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=e8a0ab7a-2ad6-494a-a827-d4c3a4969ee8>
- Hordaland fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Hordaland fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=d75fdb0d-357d-4a69-bcad-25059e8c1592>
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2018). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner* (Innst. 119 S (2018-2019))
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2017). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* (Innst. 385 S (2016-2017))
- Kommunal- og forvaltningskomiteen (2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* (Innst. 377 S (2015-2016))
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Oppgaver til nye regioner* (Meld. St. 6 (2018-2019)). Oslo: Departement.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå, kap 10.5.2* (Prop. 84 S (2016-2017)). Oslo: Departement.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver* (Meld. St. 22 (2015-2016)). Oslo: Departement.

Kulturminneloven. (1987). *Lov om kulturminner* (LOV-1978-06-09-50). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>

Møre og Romsdal fylkeskommune (2018). *Høringssvar frå Møre og Romsdal fylkeskommune på Hagen-utvalet sin rapport*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=98c3f7b7-d6c0-4a44-9a72-983ab1ddbbae5>

Nordland fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Nordland fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=00f6f578-090c-4aee-b540-52cfddbda603>

Oppland fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Oppland fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=b300a74a-8642-474c-9d20-ef89e78bdd38>

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2018-2019/dok3-201819/dok3-201819-007/>

Rogaland fylkeskommune (2018). *Rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene – høringsuttalelse*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/df8d57e3e14e43c9aa0831cdd2f7b485/rogaland-fylkeskommune.pdf?uid=Rogaland_fylkeskommune

Sogn og Fjordane fylkeskommune (2018). *Høringssvar frå Sogn og Fjordane fylkeskommune om ekspertutvalet sin rapport om nye oppgaver til fylkeskommunane*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=4863f81f-9eb1-4b6c-a26a-7429d566fa2e>

Statistisk sentralbyrå (2019). 08182: *Freda områder etter kulturminneloven (K) 2009-2013*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08182/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 11287: *Kulturminneforvaltning. Hovedtall for plan- og søknadsbehandling samt freda kulturminner. Grunnlagstall (F) (avslutta serie) 2009-2017*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11287>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12163: *Utgifter til tjenesteområdene, etter funksjon og art (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12163>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12230: *Arkeologiske registreringer gjennomført av fylkeskommunen, etter sammenhengen registreringen ble gjort i og type og utfall av arkeologisk registrering (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12230/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12240: *Grunnlagstall for ressursbruk og aktivitet (F) 2015 – 2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12240/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12294: *Utvalgte nøkkeltall for plan- og miljøforvaltning i fylkeskommunene (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12294>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12368: *Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter funksjon, art og regnskapsomfang (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12368/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12669: *Fylkeskommunens behandling av dispensasjonssøknader, etter type dispensasjonssøknader (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12669/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12674: *Behandling av tiltak om automatisk fredete kulturminner (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12674>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12679: *Antall planer med innsigelser og antall innsigelsesbegrunnelser til kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, etter innsigelsesmyndighet og begrunnelser brukt for innsigelser (K) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12679>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12691: *Omfang av reguleringsplaner som omfatter kulturminner, landskap og naturvern, etter status for reguleringsplaner og hensyn (k) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12691/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12700: *Hovedtall fra fylkeskommuneregnskapene om driftsutgifter og driftsinntekter for regional utvikling, miljø- og kulturminneforvaltning, etter funksjon (F) 2015-2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12700/>

Statistisk sentralbyrå (2019). 12703: *Utvalgte grunnlagstall for plan- og søknadsbehandling samt freda kulturminner (F) 2015 – 2018*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12703>

Telemark fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Telemark fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=b65135e7-f833-46da-ad8d-6c19e8b53627>

Troms fylkeskommune (2018). *Høringssvar fra Troms fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=adce3cea-b664-48f1-8117-aded7d5a86b>

Trøndelag fylkeskommune (2018). *Høringsuttalelse til rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/df8d57e3e14e43c9aa0831cdd2f7b485/trondelag-fylkeskommune.pdf?uid=Tr%C3%B8ndelag_fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune (2018). *Høringsuttalelse til rapport fra ekspertutvalg fra Vest-Agder fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=9b5b6948-83c1-4de8-87f7-985512e78146>

Vestfold fylkeskommune (2018). *Ekspertutvalget – høringssvar fra Vestfold fylkeskommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=c3690b02-00dc-424c-8c04-568919ebbc15>

Vestfold fylkeskommune (2018). *Norsk kulturminneforvaltning – forslag til ny ansvars- og oppgavedeling*. Hentet fra https://www.vfk.no/globalassets/vfk/dokumenter/kultur/kulturarv/norsk-kulturminneforvaltning_lr.pdf

Vedlegg 1 – Metodisk tilnærming

I denne nullpunktsmålingen av oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene har vi basert oss på et bredt informasjonsgrunnlag fra ulike kilder. Figuren under oppsummerer alle datakildene som har blitt benyttet.

	Registerdata
	Dokumentanalyse
	Spørreundersøkelse
	Dybdeintervjuer

Vedlegg 1A - Registerdata

Denne nullpunktsmålingen baserer seg på data fra en rekke datakilder, i tillegg til spørreundersøkelser og intervju. I tabellen under listes de ulike datakildene opp, samt at det gis en kort beskrivelse av dem.

Tabell A Oversikt og beskrivelse av datakilder

Datakilde	Kort beskrivelse
Askeladden	Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge.
Kulturminnefondet	Kulturminnefondet er en statlig tilskuddsordning for private eiere av verneverdige kulturminner.
Innbyggerundersøkelsen til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)	Difi gjennomfører en innbyggerundersøkelse. Denne undersøkelsen inkluderer spørsmål om kulturminner.
RFI fra Riksantikvaren	Riksantikvaren har fylt inn en RFI (request for information).
Statistisk sentralbyrå	Statistisk sentralbyrå har relevant data innen plan- og byggesaksbehandling, miljøforvaltning, fylkeskommuneregnskap og vernede områder som er benyttet i denne nullpunktsmålingen.

Vedlegg 1B - Dokumentanalyse

Det er i denne nullpunktsmålingen innhentet informasjon gjennom en dokumentanalyse. Vi har i den anledning gått igjennom relevante dokumenter innenfor kulturminnefeltet. Dette inkluderer dokumenter som statsbudsjettet, tildelingsbrev, Riksantikvarens årsrapporter og høringssvar fra fylkeskommunene på Hagenutvalgets rapport.

Vedlegg 1C - Spørreundersøkelse

Det er utarbeidet en spørreundersøkelse til representanter i fylkeskommunene. Spørreundersøkelsen har vært den viktigste kilden til informasjon om blant annet fylkeskommunens kompetanse, kapasitet, ressursbruk og opplevelse av ansvarsfordeling. Spørreundersøkelsen ble utformet basert på indikatorsettet, og kvalitetssikret sammen med representanter fra Riksantikvaren og utvalgte fylkeskommuner.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til kultursjefene i alle fylkeskommunene. Samtlige respondenter har svart på spørreundersøkelsen, noe som gir en responsrate på 100 prosent. Følgende personer har mottatt og svart på spørreundersøkelsen:

Tabell C Mottakere av spørreundersøkelsen

Mottaker	Fylkeskommune	Rolle
Jan Ingolf Kleppe	Finnmark	Fagleder kulturminnevern og kulturarv
Anne Karine Sandmo	Troms	Fylkeskonservator
Geir Davidsen	Nordland	Seksjonsleder kulturminner
Silje Svinsaas Holiløkk	Trøndelag	Seksjonsleder (vikar)
Bjørn Ringstad	Møre og Romsdal	Fylkeskonservator
Eva Moberg	Sogn og Fjordane	Fylkeskonservator
David Sandved	Hordaland	Konstituert fylkeskonservator
Kate Irene Jellestad Syvertsen	Rogaland	Seksjonssjef
Yvonne F. Willumsen	Vest-Agder	Fylkeskonservator
Aadne G. Sollid	Aust-Agder	Seksjonsleder kulturminnevern
Line Grindkåsa	Telemark	Teamleder kulturarv
Terje Gansum	Vestfold	Seksjonssjef
Morten Hanisch	Østfold	Fylkeskonservator
Øystein Amundsen	Akershus	Seksjonsleder
Turid Kolstadløyen	Buskerud	Fylkeskonservator
Elisabeth Seip	Hedmark	Kulturvernleder
Kristin Loe Kjelstad	Oppland	Fylkeskonservator
Janne Wilberg	Oslo	Byantikvar

Spørreundersøkelse om myndighetsoverføring fra Riksantikvaren til fylkeskommunene

Takk for at du tar deg tid til å svare på denne spørreundersøkelsen. Denne spørreundersøkelsen inngår i en nullpunktsmåling i forbindelse med oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Som ansvarlig for kulturminneområdet i ditt fylke, er ditt bidrag i denne undersøkelsen viktig for denne målingen.

Når du svarer på spørsmålene, ber vi om at du svarer på vegne av din fylkeskommune.

Svarene på spørreundersøkelsen vil være tilgjengelige for prosjektteamet og Riksantikvaren. Vi ønsker også å kunne bruke svarene som bakgrunn for et eventuelt telefonintervju med fylkeskommunens nåværende ansvarlige for kulturminneområdet. Svarene dine vil derimot ikke deles med noen andre enn Riksantikvaren.

I spørreundersøkelsen opererer vi med følgende definisjoner:

1. Kulturminneforvaltning er forvaltning i fylkeskommunen av kulturminner etter kulturminneloven, eller plan- og bygningsloven når det gjelder kulturminner.
2. Ansatt i kulturminneforvaltningen er en person som saksbehandler etter kulturminneloven, eller plan- og bygningsloven når det gjelder kulturminner.
3. Ressursbruk i kulturminneforvaltningen er tid som benyttes i saksbehandling av kulturminner etter kulturminneloven, eller plan- og bygningsloven når det gjelder kulturminner.

Del 1: Ressursbruk i fylkeskommunen du representerer

- 1) Hvor mange enkeltpersoner per 1. september 2019 ... [i heltall uten desimaler]

... jobber kun med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen du representerer?

... benyttes i arbeidet med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer fra andre avdelinger i fylkeskommunen?

... benyttes i arbeidet med kulturminner som er vedtaksfredet i fylkeskommunen du representerer?

- 2) Hvor mange årsverk forventes i løpet av 2019 å ... [oppgi i heltall med desimaler]

... jobbe kun med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen du representerer?

... benyttes i arbeidet med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer fra andre avdelinger i fylkeskommunen?

... benyttes i arbeidet med kulturminner som er vedtaksfredet i fylkeskommunen du representerer?

- 3) Er du enig eller uenig i følgende påstand: I fylkeskommunen jeg representerer har vi tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret innen kulturminnefeltet på en god måte. [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

- 4) Omtrent hvor mange vedtaksfredete kulturminner er registrert innen 1. september 2019 ... [oppgi heltall]

... totalt innenfor fylkeskommunen du representerer sitt geografiske område?

... som fylkeskommunen du representerer forvalter?

- 5) Hvor mye har kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer fått tilført ... [oppgi svar i heltall med desimaler, millioner kroner]

	Budsjetterte midler for regnskapsåret 2019?	Regnskap 2018?
Totalt		
Overføringer fra egen fylkeskommune		
Øremerkede tilskudd direkte fra stat		
Andre overføringer fra stat		

- 6) Har du ytterligere kommentarer til temaet ressursbruk i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her:

Del 2: Kompetanse i fylkeskommunen du representerer

- 7) Du har tidligere i denne spørreundersøkelsen oppgitt antall enkeltpersoner og anslått antall årsverk som kun arbeider med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer. Hvor mange av disse har følgende utdanningsnivå?

	Antall enkeltpersoner per 1. september 2019 [i heltall]	Anslått antall årsverk i løpet av 2019 [i heltall med desimal]
Bachelorgrad eller mer		
Mastergrad eller mer		
Håndverkskompetanse (eller annen realkompetanse)		

- 8) Kan du utdype hvilken håndverkskompetanse eller annen realkompetanse dem som jobber med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen du representerer har? [skriv tittel på utdanning og gi en kort beskrivelse av håndverkskompetansen]

- 9) Du har tidligere i denne spørreundersøkelsen oppgitt antall enkeltpersoner og anslag på antall årsverk som kun arbeider med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer. Hvor mange av disse har følgende fagbakgrunn?

	Antall enkeltpersoner per 1. september 2019 [i heltall]	Anslått antall årsverk i løpet av 2019 [i heltall med desimal]
Arkeolog		

Historiker/kunsthistoriker

Arkitekt

Jurist

Samfunnsviter

Arealplanlegger

Samfunnsplanlegger

Annet

- 10) Vennligst spesifiser hvilke andre fagbakgrunner som er representert i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer
- 11) Er du enig eller uenig i følgende påstand: Samlet sett har de som jobber med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen jeg representerer tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver. [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]
- 12) Har du ytterligere kommentarer til temaet kompetanse i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her:

Del 3: Saksbehandlingstid

I dette spørsmålet er vi interessert i tiden det tar fra saken settes i gang til den ferdigstilles, og ikke detaljert tidsbruk mens saken pågår.

Anslå gjennomsnittlig saksbehandlingstid for følgende saker i fylkeskommunen du representerer: [oppgi anslag i antall dager, rund opp til hele dager]

Arbeid med kommunedelplan:

Arbeid med reguleringsplan:

Arbeid med dispensasjon fra arealplan

Arbeid med dispensasjonssaker etter kulturminneloven

Arbeid med nyere fredningssaker

Arbeid med tilskuddsforvaltning

- 13) Har du ytterligere kommentarer til temaet saksbehandlingstid, kan du skrive her:

Del 4: Tilstand på kulturminner i fylkeskommunen du representerer

- 14) Er du enig eller uenig i følgende påstand: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

Samlet sett er tilstanden på kulturminner i fylkeskommunen jeg representerer god.

Samlet sett står det godt til med bevaring av kulturminner i fylkeskommunen jeg representerer.

Jeg opplever at fylkeskommunen jeg representerer har kompetanse til å kartlegge kulturminner.

Jeg opplever at fylkeskommunen jeg representerer har kunnskap om selve kulturminne og hvor de befinner seg.

Jeg opplever at fylkeskommunen jeg representerer har kunnskap om beredskapsplaner/ sikringsarbeid for kulturminner i tilfelle uforutsette hendelser

- 15) Har du ytterligere kommentarer til temaet tilstand på kulturminner i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her:

Del 5: Ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren

- 16) Er du enig eller uenig i følgende påstand: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

Jeg opplever at det er tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene som er lagt til fylkeskommunen.

Jeg opplever at det er tydelig definert hva som er myndighetsoppgaven til fylkeskommunen jeg representerer.

Jeg opplever at grenseflatene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tydelige.

Jeg opplever at fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tilfredsstillende.

Jeg opplever at kommunene og eiere av private kulturminner forstår ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene.

Fylkeskommunen jeg representerer har stor grad av selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag.

Vi definerer saker som Riksantikvaren overtar fra din fylkeskommune som saker der Riksantikvaren formelt får overført hele saken. Vi ønsker ikke at dere teller med saker hvor Riksantikvaren bistår fylkeskommunen som rådgiver, saker hvor Riksantikvaren kommer med en uttalelse eller saker som fylkeskommunen har ansvar for men hvor Riksantikvaren har blitt involvert.

- 17) Omtrent hvor mange saker overtok Riksantikvaren fra fylkeskommunen du representerer i løpet av følgende år? [i heltall]

Per 1. september 2019

2018

- 18) Er du enig eller uenig i følgende påstand: I fylkeskommunen jeg representerer overtar Riksantikvaren sjelden saker innen kulturminneforvaltningen. [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

- 19) Har du ytterligere kommentarer til temaet ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren, kan du skrive her:

Del 6: Samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen

Vi definerer det å ta samfunnsutviklerrollen på alvor som tre retninger:

1. Å etablere strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen
2. Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. Å samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

20) Er du enig eller uenig i følgende påstand: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

Fylkeskommunen jeg representerer har etablert strategisk retning for utvikling av kulturminneforvaltningen.

Fylkeskommunen jeg representerer har etablert omforente mål innen kulturminneforvaltningen.

Fylkeskommunen jeg representerer har benyttet samfunnsplanlegging som verktøy og kulturminneforvaltningen.

Fylkeskommunen jeg representerer benytter andre planer som strategisk verktøy for kulturminneforvaltningen.

Fylkeskommunen jeg representerer samarbeider på tvers av fagavdelingene om kulturminneforvaltning.

Fylkeskommunen jeg representerer koordinerer virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger slik at kulturminneforvaltningen fremstår enhetlig.

Fylkeskommunen jeg representerer samarbeider med den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturminner.

Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med museene i regionen.

Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med kulturminnearrangementene i regionen.

Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med øvrig kulturliv i regionen.

21) Har du ytterligere kommentarer til temaet samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen, kan du skrive her:

Del 7: Riksantikvarens rolle som rådgivende organ og policyutvikler

22) Er du enig eller uenig i følgende påstander om nettverk og læringsarenaer til Riksantikvaren: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, har ikke deltatt]

Jeg er tilfreds med de regionale samlingene som Riksantikvaren arrangerer

Jeg er tilfreds med koordineringsmøtene som Riksantikvaren arrangerer

Jeg er tilfreds med fellesseminarene som Riksantikvaren arrangerer

Jeg er tilfreds med fellesbefaringene som Riksantikvaren arrangerer

Jeg er tilfreds med fylkesbesøkene som Riksantikvaren arrangerer

Samlet sett er jeg tilfreds med de formelle faglige nettverkene og formaliserte læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer

- 23) Er du enig eller uenig i følgende påstander om verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) til Riksantikvaren: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

DigiSak fungerer godt som saksbehandlingsverktøy

Askeladden fungerer godt som arbeidsverktøy

"Søk i arkiv" fungerer godt som arkivverktøy

Samlet sett fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt

- 24) Er du enig eller uenig i følgende påstander: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

Samlet sett sikrer veiledere, rundskriv og maler osv. en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunen jeg representerer

Samlet sett sikrer veiledere, rundskriv og maler, osv., en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommunene

- 25) Har du ytterligere kommentarer til temaet Riksantikvarens rolle som rådgivende organ og policyutvikler, kan du skrive her:

Del 8: Opplevd nærhet i fylkeskommunen du representerer

- 26) Er du enig eller uenig i følgende påstand: I fylkeskommunen jeg representerer opplever vi at terskelen for å henvende seg til oss med spørsmål om kulturminner er høy [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]

- 27) Har du ytterligere kommentarer til temaet opplevd nærhet i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her:

Vedlegg 1D - Intervjuer

I forbindelse med nullpunktsmålingen ble det gjennomført intervjuer med aktører fra Riksantikvaren, fylkeskommunene, Klima- og miljødepartementet og sentrale brukere.

Tabell D Intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Organisasjon	Rolle
Astrid Auran	Riksantikvaren	Avdelingsdirektør og prosjekteier Kulturminneforvaltning 2020
Bård Langvandslien	Riksantikvaren	Fungerende seksjonssjef, seksjon for vern og utvikling av bygninger og grøntanlegg
Christian Hintze Holm	Akershus fylkeskommune	Fylkesdirektør kultur, frivillighet og folkehelse
Felix Nyberg	Forsvarsbygg	Seksjonssjef
Geir Davidsen	Nordland fylkeskommune	Seksjonsleder for Kulturminner i Nordland
Hanna Geiran	Riksantikvaren	Riksantikvar
Hedda Lombardo	Norsk forening for fartøysvern	Generalsekretær
Jan-Mathys Truyen	Klima- og miljødepartementet	Avdelingsdirektør, kulturminnevernavdelingen
Jostein Gundersen	Riksantikvaren	Seniorrådgiver, seksjon for arkeologiske kulturminner
Kristine Johansen	Riksantikvaren	Fungerende seksjonssjef, seksjon for arealplanlegging og regionalforvaltning
Line Woxen	Statsbygg	Avdelingsdirektør
Mari Søbstad Amundsen	Riksantikvaren	Seksjonssjef, seksjon for fartøyvern og tekniske kulturminner
Maria Sølversen	Riksantikvaren	Prosjektleder Kulturminneforvaltning 2020
Per Morten Ekerhovd	Hordaland fylkeskommune	Fylkesdirektør kultur og idrett
Ragnhild Guribye	Klima- og miljødepartementet	Saksbehandler, kulturminnevernavdelingen
Susanne Colding	Klima- og miljødepartementet	Fagdirektør, kulturminnevernavdelingen
Torstein Arisholm	Sykehusbygg	Spesialrådgiver kulturminnevern

Intervjuguide til representanter hos Riksantikvaren

1.1.2020 blir de aller fleste førstelinjeoppgavene overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Denne intervjuguiden skal bidra til å innhente kvalitative dybdeintervjudata fra representanter på ulike nivåer i Riksantikvaren før oppgaveoverføringen (høsten 2019) og på ett eller flere tidspunkt etter gjennomføringen av oppgaveoverføringen.

Tydlig ansvarsfordeling mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren

- 1) Hva legger du i begrepet «ansvarsfordeling»?
- 2) Kan du fortelle litt om ansvarsfordelingen mellom FK og Riksantikvaren.

- 3) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad mener du det er et tydelig skille mellom oppgavene Riksantikvaren har ansvar for og oppgavene FKene har ansvar for? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 4) Hvorfor mener du at det er/ikke er et tydelig skille mellom oppgavene Riksantikvaren har ansvar for og oppgavene FKene har ansvar for?
- 5) Ta utgangspunkt i oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til FKene. Hva hadde vært annerledes dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret som nå overføres til FKene?

Fylkeskommunen skal utvikle sterke fagmiljøer med riktig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgavene

Kompetanse

- 6) Kan du fortelle litt om kompetansesituasjonen i fylkeskommunene?
- 7) Hva legger du i begrepet «tilstrekkelig kompetanse»?
- 8) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad vil du si at fylkeskommunene har tilstrekkelig kompetanse til å forvalte myndighetsoppgavene de får overført? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 9) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad vil du si at Riksantikvaren har tilstrekkelig kompetanse til å forvalte myndighetsoppgavene? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 10) Hvorfor mener du det er/ikke er tilstrekkelig kompetanse?
- 11) Ta utgangspunkt i oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til FKene. Hva hadde vært annerledes dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret som nå overføres til FKene?

Kapasitet:

- 12) Hva legger du i «tilstrekkelig kapasitet»?
- 13) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad vil du si at fylkeskommunene har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene de får overført? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 14) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad vil du si at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 15) Hvorfor mener du det er/ikke er tilstrekkelig kapasitet?
- 16) Ta utgangspunkt i oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til FKene. Hva hadde vært annerledes dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret som nå overføres til FKene?

Fylkeskommunen skal ta samfunnsutviklerrollen i samarbeid med andre tilgrensende forvaltningsnivåer, sektorer og tjenesteområder

- 17) Hva legger du i begrepet «samfunnsutviklerrolle»?
- 18) Hva kjennetegner en god samfunnsutviklerrolle innen kulturminneforvaltningen?
- 19) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan opplever du at FKene ivaretar samfunnsutviklerrollen?
 - a. Ta utgangspunkt i det siste året. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: FKene ivaretar samfunnsutviklerrollen på en god måte? [1 – helt uenig, 6 – helt enig]
- 20) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan opplever du at Riksantikvaren ivaretar samfunnsutviklerrollen?
 - a. Ta utgangspunkt i det siste året. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Riksantikvaren ivaretar samfunnsutviklerrollen på en god måte? [1 – helt uenig, 6 – helt enig]
- 21) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan opplever du at FKene i samarbeid med andre sektorer / tjenesteområder (som utdanning, oppvekst, integrering og folkehelsearbeid) innad i fylket og på tvers av fylker?
- 22) Ta utgangspunkt i oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til FKene. Hva hadde vært annerledes dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret som nå overføres til FKene?

Riksantikvaren skal få en tydeligere rolle som rådgiver, klageinstans og policyutvikler, ha et overordnet nasjonalt overblikk og faglig ansvar, samt utvikle verktøy for en enhetlig kulturminneforvaltning

- 23) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan har Riksantikvaren fått en tydeligere rådgiverrolle?
- 24) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan har Riksantikvaren fått en tydeligere rolle som klageinstans?
- 25) Ta utgangspunkt i 2019. Hvordan har Riksantikvaren fått en tydeligere rolle som policyutvikler overfor departementet?

Kvaliteten på arbeidet som gjøres innen kulturminneforvaltningen skal ikke bli dårligere

- 26) Hva legger du i begrepet «Kvalitet» når vi snakket om kulturminneforvaltning?
- 27) Hva kjennetegner god kvalitet på kulturminnefeltet?
- 28) Ta utgangspunkt i 2019. I hvilken grad mener du kvaliteten på arbeidet som gjøres er tilstrekkelig god? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 29) Hvorfor mener du at kvaliteten på arbeidet som gjøres er/ikke er tilstrekkelig god?
- 30) Hadde kvaliteten vært høyere dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret?

Effektiv forvaltning av kulturminner

- 31) Hva legger du i begrepet «effektiv forvaltning av kulturminner»?
- 32) Hva kjennetegner effektiv eller lite effektiv forvaltning av kulturminner?
- 33) I hvilken grad mener du det er en effektiv forvaltning av kulturminnene? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 34) Hvorfor mener du det er/ikke er en effektiv forvaltning av kulturminnene?
- 35) Hadde det være mer «effektiv forvaltning» dersom Riksantikvaren hadde beholdt myndighetsansvaret som nå overføres til FKene. Hvorfor? Hvordan?

Intervjuguide til sentrale brukere

1.1.2020 blir de aller fleste førstelinjeoppgavene overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Denne intervjuguiden skal bidra til å innhente kvalitative data fra representanter hos profesjonelle brukere før oppgaveoverføringen (høsten 2019) og på ett eller flere tidspunkt etter gjennomføringen av oppgaveoverføringen.

Nærhet til kulturminneforvaltningen

- 1) Hva er nærhet til forvaltning av kulturminnene for deg/din virksomhet?
- 2) I hvilken grad opplever du nærhet til Riksantikvaren i deres forvaltning av kulturminnene dere sitter på? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 3) I hvilken grad opplever du at det er høy terskel for å ta kontakt med Riksantikvaren? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 4) I hvilken grad opplever du nærhet til fylkeskommunene i deres forvaltning av kulturminnene dere sitter på? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]
- 5) I hvilken grad opplever du at det er høy terskel for å ta kontakt med fylkeskommunene? [1 – i svært liten grad, 6 – i svært stor grad]

Fordeler og ulemper ved oppgaveoverføringen

- 6) Hva er fordeler med oppgaveoverføringen?
- 7) Hva er ulemper med oppgaveoverføringen?

Intervjuguide til departement

Riksantikvarens rolle som rådgiver, klageinstans og policyutvikler

- Refleksjoner om Riksantikvarens rolle som rådgiver i 2019, og etter oppgaveoverføringen
- Refleksjoner om Riksantikvarens rolle som klageinstans i 2019, og etter oppgaveoverføringen
- Refleksjoner om Riksantikvarens rolle som policyutvikler i 2019, og etter oppgaveoverføringen

Ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren

- Refleksjoner om ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren i 2019
- Refleksjoner om ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren etter myndighetsoverføringen

Utvikling av kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene

- Refleksjoner om kompetansesituasjonen i hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene i 2019
- Refleksjoner om kompetansesituasjonen i hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen
- Refleksjoner om kapasiteten i hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene i 2019
- Refleksjoner om kapasiteten i hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen

Samfunnsutviklerrollen i samarbeid med andre tilgrensede forvaltningsnivåer, sektorer og tjenesteområder

- Vurdering av samfunnsutviklerrollen til hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene i 2019
- Vurdering av samfunnsutviklerrollen til hhv. Riksantikvaren og fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen

Kvaliteten på arbeidet som gjøres

- Refleksjoner om kvaliteten på arbeidet innen kulturminneforvaltningen i 2019
- Refleksjoner om kvaliteten på arbeidet innen kulturminneforvaltningen etter oppgaveoverføringen

Effektiv forvaltning av kulturminner

- Refleksjoner om effektiv forvaltning av kulturminnene i 2019
- Refleksjoner om effektiv forvaltning av kulturminnene etter oppgaveoverføringen

Vedlegg 2 – Begrunnelse for valg av indikatorer

Indikatorsett – Ansvarsfordeling

Indikatorene anses å være dekkende for strategien «Ansvarsfordeling». Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. De gir hver for seg, og samlet, indikasjoner på fordeling av ansvar mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene. Indikatoren «*I hvilken grad er det tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene?*» vil anslå i hvilken grad de ansatte i kulturminneforvaltningen i henholdsvis Riksantikvaren og fylkeskommunene opplever at det er tydelig definert hvem som har ansvaret. Det anses å være en forutsetning at ansvarsfordelingen er tydelig for dem som arbeider innenfor forvaltningen, for at ansvarsfordelingen også skal kunne bli tydelig for brukerne. Vi anser denne indikatoren som en relevant indikator. I tillegg har de ansatte mulighet til å påvirke den.

Fylkeskommunen har førstelinjeansvaret for dispensasjonssaker for de vedtaksfredete kulturminnene og FRIP-tilskudd. Førstelinjeansvaret for dispensasjonssaker for automatisk fredete kulturminner og tilskuddsposter, utenom FRIP, vil flyttes fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Samtidig vil Riksantikvaren beholde ansvaret for dispensasjonssaker for de arkeologiske kulturminnene i de fire middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg, men ikke Hamar, Skien, Sarpsborg og Stavanger. Riksantikvaren skal også beholde fredning av kulturminner. Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler vil derfor være en indikator på om oppgavene faktisk er overført til fylkeskommunene og dermed relevant.

«*Antall saker Riksantikvaren overtar fra fylkeskommunene per fylke*» er relevant fordi den vil vise om fylkeskommunene faktisk har overtatt sakene, eller om Riksantikvaren fortsatt må overta mange av sakene fra fylkeskommunene.

«*Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren per fylke*». Det er fylkeskommunene som har innsigelsesmyndighet til reguleringsplan og kommunedelplan. Riksantikvaren har også innsigelsesmyndighet og kan overta som innsigelsesmyndighet der nasjonale kulturminneinteresser ikke blir ivaretatt av fylkeskommunene. Indikatoren er relevant ettersom omfanget av innsigelser fra henholdsvis Riksantikvaren og fylkeskommunene vil si noe om ansvarsfordelingen mellom dem er tydelig avklart.

«*Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosesser*» skal være en direkte konsekvens av oppgaveoverføringen. Den opplevde autonomien sier noe om realismen i oppgaveoverføringen og er derfor relevant.

Det er et samspill mellom enkelte av indikatorene. Hvorvidt respondentene opplever at det er et tydelig definert ansvarsforhold mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren vil avhenge blant annet av graden av selvråderett. Spesielt i en overgangsfase vil vi trolig se at en nedgang i antall førstelinjesaker hos Riksantikvaren (A2) medfører en økning i antall saker Riksantikvaren overtar per fylke (A3).

Indikatorsett – Kompetanse og kapasitet

Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. De gir hver for seg og samlet indikasjoner på kapasiteten og kompetansen hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. «*Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*» er et mål på kapasitet i organisasjonene. Denne indikatoren er relevant, objektiv og målbar og kan dermed sees på som en god indikator ut fra kriteriene for gode indikatorer. Indikatoren må sees i sammenheng med «*Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*», som tar høyde for at antall årsverk ikke sier noe direkte om den opplevde kapasiteten i en organisasjon, da denne også avhenger av arbeidsmengden i organisasjonen.

Indikatoren «*Antall personer med høyere utdanning*³⁶ blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene» viser hvor mye utdanning ansatte hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene har, og sier dermed noe om kompetansesituasjonen i organisasjonene. Indikatoren er objektiv og lett å måle over tid.

Indikatoren «*Antall ulike fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*» viser hvilke formelle kompetansefelt som er representert hos henholdsvis Riksantikvaren og fylkeskommunene. Denne indikatoren er relevant da den sier noe om hvilken kompetanse ansatte hos Riksantikvaren og i fylkeskommunen har i dag, og vil i en eventuell følgeevaluering vise om, og eventuelt hvordan, denne kompetansesammensetningen har endret seg med oppgaveoverføringen. På bakgrunn av at fylkeskommunene får overført oppgaver innenfor felt de ikke tidligere har hatt oppgaver i, eksempelvis fartøyvern, er det stor grunn til å tro at denne indikatoren vil endre seg over tid.

«*Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*» er en indikator som tar høyde for at ansatte kan besitte betydelig uformell kompetanse som er relevant for å bygge opp sterke fagmiljøer. Indikatoren er subjektiv ettersom den avhenger av aktørers egen oppfatning, men vi vurderer den likevel som relevant. Formålet med denne indikatoren er å få frem nyanser i indikator KK3 om antall personer med høyere utdanning og indikator KK4 om antall fagbakgrunner, ettersom det ikke nødvendigvis er slik at den kompetansen fylkeskommunen har er den som etterspørres.

Indikatorsett – Samfunnsutviklerrollen

Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. Hver for seg og samlet gir de en indikasjon på i hvilken grad kulturminnefeltet inngår i samfunnsutviklerrollen og er prioritert i fylkeskommunene. Indikatoren «*I hvilken grad har fylkeskommuner en strategi for kulturminneforvaltningen*» vil gi indikasjon på om kulturminneforvaltningen er etablert i fylkeskommunenes strategiske målilde. Dette er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å vurdere samfunnsutviklerrollen.

Indikatoren «*I hvilken grad fylkeskommuner har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn*» handler om å fange opp fylkeskommunenes utadvendte virksomhet, for eksempel rettet mot næringsliv, eiere, lag, foreninger eller museumssektoren. Dette er også en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å beskrive samfunnsutviklerrollen.

Indikatoren «*I hvilken grad fylkeskommuner har en enhetlig innsats og virkemiddelbruk*» forstås som i hvilken grad det er samarbeid på tvers av fagområder innad i fylkeskommunen samt om det er koordinert innsats på tvers av fagavdelinger. Indikatoren er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å beskrive samfunnsutviklerrollen.

Indikatorene vil hver for seg si noe om fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, og samlet sett mener vi indikatorene er tilstrekkelig til å gi et bilde av samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene.

Lederne på ulike nivåer hos Riksantikvaren har også gjort en vurdering av Riksantikvarens rolle som samfunnsutvikler slik at vi kan antyde hvordan det hadde vært om oppgaveoverføringen ikke hadde forekommet. Samtidig må vi huske at perspektivet på hva en samfunnsutviklerrolle er vil endre seg med trender i samfunnet over tid. Der er derfor viktig at en framtidig evaluering diskuterer samfunnsutviklerrollen ut fra både 2019-perspektivet og et framtidig perspektiv etter at oppgaveoverføringen er gjennomført.

³⁶ 1) Mastergrad eller høyere, 2) bachelor og 3) håndverkskompetanse eller annen realkompetanse

Indikatorsett – Kvalitet på arbeidet

Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. De gir hver for seg og samlet indikasjoner på kvaliteten på arbeidet generelt i kulturminneforvaltningen. «*Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet*» er et mål på ressursbruk i organisasjonene, som skal synliggjøre samlet ressursbruk før og etter oppgaveoverføringen på dette arbeidsfeltet. Indikatoren vil være spesielt relevant for å se fylkeskommunale variasjoner i ressursbruken. Denne indikatoren er også objektiv og målbar.

«*Tilstandsgrad på kulturminner*», indikator K2, har som formål å vise om forfallet av kulturminner øker eller avtar. Denne indikatoren vil synliggjøre tilstandsgraden på kulturminner før og etter oppgaveoverføringen.³⁷ Det er mulig å argumentere for at et kulturminne med god tilstandsgrad er et resultat av en kulturminneforvaltning av god kvalitet. Ettersom det legges til grunn at kvaliteten på kulturminneforvaltningen ikke skal bli dårligere, er tilstandsgrad et sentralt mål. Indikatoren er objektiv og målbar, slik at man enkelt kan sammenligne med indikatorverdier i en eventuell følgeevaluering.

Indikatoren «*Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner*» viser andel av kulturminner som går tapt. Indikatoren er objektiv og målbar, og kan dermed enkelt sammenlignes med indikatorverdier i en eventuell følgeevaluering.

«*Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/bygg*» er en mer subjektiv indikator, som supplerer de andre indikatorene ved å gi et mer nyansert bilde på hvordan sikringen av kulturminner oppleves.

Indikatorsett – Effektiv forvaltning av kulturminner

Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. De gir hver for seg og samlet indikasjoner på effektiviteten i forvaltning av kulturminner. «*Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene*» er et mål på effektiviteten i organisasjonene. Denne indikatoren er relevant, objektiv og målbar – og kan dermed sees på som en god indikator.

Indikatoren «*Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren*» er relevant da den sier noe om hvor lang tid man bruker på saksbehandling. Indikatoren er objektiv og lett å måle over tid.

«*Samlede utgifter til kulturminneforvaltning hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene*» er en indikator som viser hvor mye ressurser i form av midler Riksantikvaren og fylkeskommunene bruker i kulturminneforvaltningen. Denne indikatoren er relevant da den sier noe om hvor mye midler som bevilges hos Riksantikvaren og i fylkeskommunen i dag, og vil i en eventuell følgeevaluering vise om og hvordan dette endres i forbindelse med oppgaveoverføringen.

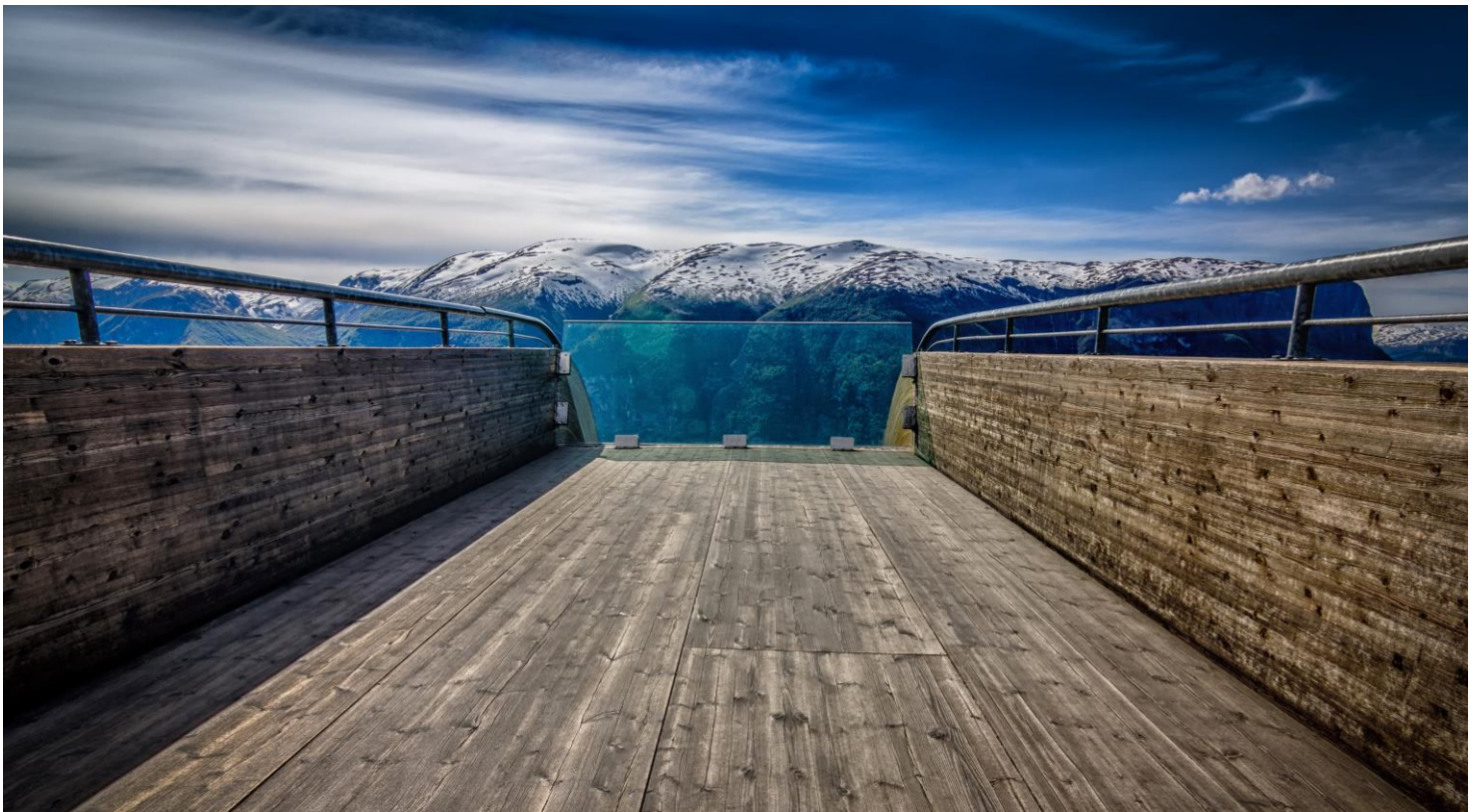
Indikatorsett – Nærhet til kulturminnene

Indikatorene anses å være dekkende for strategien «Nærhet til kulturminnene». Indikatorene er relevante, gyldige, målbare, tilgjengelige og mulig å påvirke. De gir hver for seg og samlet indikasjoner på nærhet til kulturminnene. «*Opplevd nærhet til forvaltningen av kulturminnene*» er et mål på hvorvidt det oppleves å være en nærhet til forvaltningsorganet av kulturminnene før og etter oppgaveoverføringen. Indikatorverdien vil både hentes fra profesjonelle brukere av forvaltningsorganenes tjenester og gjennom en egen vurdering av hvordan fylkeskommunene opplever terskelen for å ta kontakt med dem i kulturminnesaker.

³⁷ I denne nullpunkt målingen har vi lagt tilstandsgrad for fredete bygninger i privat eie til grunn.

«Totalt omsøkt beløp og andelen tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet», indikator N2, har til formål å fange opp hvorvidt private aktører får større oppmerksomhet/bevissthet og interesse rundt kulturminnene som er i privat eie. Om tilsagnene øker, alt annet likt, kan det være en indikasjon på bedre bevissthet blant eiere av kulturminner. Indikatoren «Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger» skal også fange opp om det er større oppmerksomhet/bevissthet blant private eiere om å søke tilskudd til fredete og verneverdige bygg.

Det er derfor et samspill mellom indikatorene N2 og N3 som begge følger samme logikk og indikatorverdien forventes å øke om oppmerksomheten/bevisstheten og interessen rundt kulturminnene øker. Vi ser også at det er grenseflater mellom indikatorsettene «Nærhet til kulturminnene» og «Kompetanse og kapasitet».



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no