



Delrapport 1 – 2020–2021

Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

2021

RIKSANTIKVAREN

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORTNUMMER: 1021286

RAPPORTENS TITTEL: Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

ANSVARLIG KONSULENT: Gitte Haugnæss

FOTOGRAFI I RAPPORT: Trond Isaksen

DATO: 10.5.2021

Forord

Riksantikvaren har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å følgevaluere oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunen i perioden 2020–2024. Dette er den første delrapporten som beskriver status og erfaringer med oppgaveoverføringen etter ett år.

Følgeevalueringen er en evaluering som berører to hovedakser innenfor evalueringsmetodikk. I den tidlige fasen av evalueringsperioden ønsker vi å få innsikt i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og å få kunnskap om hvilke erfaringer aktørene gjør seg så langt. Etter hvert som tiden går, vil evalueringen i økende grad dreies i retning av å vurdere konkrete resultater og effekter av oppgaveoverføringen. Til tross for at det er for tidlig å si noe sikkert om utviklingstrekk i indikatorene, gir vi en beskrivelse av status for de ulike indikatorene som er etablert for følgeevalueringen, og gir en vurdering av de enkelte strategiene som skal lede fram til måloppnåelse for oppgaveoverføringen.

Evalueringen er gjennomført i perioden september 2020 til april 2021.

Evalueringsteamet har bestått av: Gitte Haugnæss (prosjektleder), Cecilie Aagestad, Tom E. Markussen, Morten Stenstadvold, Sondre Lund og Astrid Nesland.

Oslo, 10. mai 2021

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	8
3	Design og metode	10
3.1	Datakilder	10
3.2	Metodiske utfordringer	12
4	Mål, strategier og utvikling i indikatorene	15
4.1	Mål og strategier	15
4.2	Tydelig ansvarsfordeling	15
4.2.1	Tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene (A1)	16
4.2.2	Antall saker til førstelinjen som Riksantikvaren behandler (A2)	19
4.2.3	Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke (A3)	20
4.2.4	Antall planer med innsigelser etter plan- og bygningsloven per fylke fra Riksantikvaren (A4)	21
4.2.5	Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosessene	23
4.2.6	Vurdering av strategien «Tydelig ansvarsfordeling»	25
4.3	Utvikling av kompetanse og kapasitet.....	25
4.3.1	Antall ansvar som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget (KK1).....	26
4.3.2	Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK2)	27
4.3.3	Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK3).....	29
4.3.4	Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK4).....	30
4.3.5	Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»	31
4.4	Utvikling av samfunnsutviklerrollen	32
4.4.1	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen? (S1) ..	33
4.4.2	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn? (S2).....	34
4.4.3	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk? (S3).....	36
4.4.4	Vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»	38
4.5	Effektiv forvaltning av kulturmiljø	38
4.5.1	Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene (E1)	39
4.5.2	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren (E2).....	39
4.5.3	Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning (E3).....	41
4.5.4	Vår vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturminner»	42
4.6	Økt nærhet til kulturminnene	43
4.6.1	Opplevd nærhet til forvaltning av kulturminnene (N1).....	43
4.6.2	Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra kulturminnefondet (N2).....	44

4.6.3	Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger (N3).....	45
4.6.4	Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturminnene»	46
5	Implementering av oppgaveoverføringen	47
5.1	Innledning.....	47
5.2	Riksantikvarens rolle og samhandling med regionalforvaltningen.....	47
5.2.1	Overordnede erfaringer.....	47
5.2.2	Nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer.....	48
5.2.3	Utvikling av digitale tjenester.....	49
5.2.4	Veiledere og rundskriv	51
5.3	Vår vurdering.....	52
6	Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling	53
7	Vedlegg A	58
8	Vedlegg B	65
8.1	Fordeling av saker/dokumenter etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren.....	65



1 Sammendrag

Foto: Guri Dahl

1 Sammendrag

Denne delrapporten redegjør for erfaringer med og status for oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget, etter det første året. Oppgaveoverføringen ble iverksatt fra 1.1.2020, med unntak for tilskuddsordningene som ble iverksatt fra 1.1.2021. Det er for tidlig å si noe om utviklingstrekk og effekter av oppgaveoverføringen etter ett år.

Vår overordnede vurdering er at oppgaveoverføringen så langt synes å være på et godt spor. Vi oppfatter at aktørene strekker seg langt for at reformen skal lykkes og samarbeidet fungerer godt mellom dem. For noen fylker har regionreformen ført til både en oppgavereform og en strukturreform. Dette har utfordret fylkeskommunene ulikt. Koronapandemien har vært til stede nesten hele det første året av oppgaveoverføringen. Oppgaveoverføringen har vært godt forberedt gjennom prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020), noe som antagelig har bidratt positivt, særlig i tidlig fase av oppgaveoverføringen.

Det er for tidlig å gi en vurdering av i hvilken grad man er på vei til å nå det overordnede målet for oppgaveoverføringen¹: «*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.*» Forhold som peker i retning av at man er på riktig vei er at ansvarsfordelingen i hovedsak oppleves tydelig, og at sammenslåingen av fylkeskommuner har ført til større kompetansemiljøer. Som ledd i arbeidet med å styrke samfunnsutviklerrollen ønsker fylkeskommunene blant annet i større grad å legge til rette for samarbeid på tvers av fagavdelinger for å få til en mer koordinert innsats av fylkeskommunens virkemidler. Riksantikvaren oppfattes som serviceinnstilt, og arbeidet med veiledere og lærings- og nettverksarenaer oppfattes som viktige bidrag.

Identifiserte utfordringer handler særlig om et komplisert aktørbilde for noen kulturmiljøer/-kulturminner, for eksempel kirker og kirkesteder, men også om hensiktsmessigheten av ansvarsdelingen på noen mindre områder. Det pekes på kapasitetsutfordringer i fylkeskommunen, og dette kan bidra til at lovpålagte oppgaver prioriteres på bekostning av kulturarvutvikling og generell rådgivning/formidling knyttet til samfunnsutviklerrollen. Nasjonale digitale kulturminneløsninger som kulturminneregistre og saksbehandlingssystemer er foreløpig ikke gode nok. Riksantikvarens trykk på utvikling av digitale løsninger vurderes som kritisk viktig, både for å legge til rette for lik saksbehandlingsprosess på tvers av fylkeskommuner, og for å bidra til en mer effektiv kulturmiljøforvaltning.

Det er utviklet seks strategier² som bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. Her følger en kort oppsummering av status for fem av strategiene³:

- ▶ Strategien «*Tydelig ansvarsfordeling*» handler om en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene knyttet til oppgaveoverføringen. Våre funn er at overordnet framstår ansvarsfordelingen som tydelig, jf. ansvarsforskriften, med unntak for noen områder der det er mange aktører som har en rolle (både Riksantikvaren, fylkeskommunene/Sametinget, forvaltningsmuseene og NIKU). Det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av ansvarsfordelingen på en del områder og om ikke fylkeskommunenes førstelinjeansvar i større grad bør rendyrkes på alle områder i tråd med intensjonene i regionreformen. På basis av

¹ Definert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019)

² Definert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019)

³ Se kapittel 3.2. Begrunnelsen er usikkerhet om indikatorene er egnet for å gi en beskrivelse av status og utviklingstrekk for strategien som helhet, relevansen av og kvaliteten på datakildene som er lagt til grunn for indikatorene.

antallet saker Riksantikvaren fremdeles er involvert i, kan det synes som Riksantikvaren opprettholder en tett oppfølging i noen saker. I en overgangsfase kan dette være forståelig, men det er viktig å følge utviklingen her framover.

- ▶ Når det gjelder strategien «*Utvikling av kompetanse og kapasitet*» er det en forutsetning for oppgaveoverføringen at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. På den positive siden oppfattes sammenslåingen av fylkeskommuner å ha bidratt til større og mer robuste kompetansemiljøer. Når det gjelder kapasitet mener mange fylkeskommuner/Sametinget imidlertid at de har fått tilført lite midler, og regionalforvaltningen er skuffet over dette. Ved kapasitetsutfordringer har Riksantikvaren bedt fylkeskommunene/Sametinget prioritere de lovpålagte oppgavene.
- ▶ Strategien «*Utvikling av samfunnsutviklerrollen*⁴» har som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Oppsummert er vårt inntrykk at fylkeskommunene har et stort ønske om å utvikle denne rollen, men at dette er et langsiktig arbeid. Fylkeskommunene er forskjellige langs en rekke dimensjoner og må følgelig finne sin egen vei i dette arbeidet tilpasset fylkeskommunenes struktur, rammebetingelser og behov.
- ▶ Strategien «*Effektiv forvaltning av kulturmiljø*» er definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid. Vår vurdering er at det er for tidlig å ha en kvalifisert oppfatning om utviklingen på indikatorene knyttet til denne strategien. I tillegg mangler vi data på en av indikatorene.
- ▶ Strategien «*Økt nærhet til kulturminnene*» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet til kulturminnene, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Den kvantitative rapporteringen knyttet til indikatorene mener vi enn så lenge ikke gir grunnlag for å konkludere om utviklingen. Vi har indikasjoner på at noen av fylkene opplever større interesse fra eiere av kulturminner og økt kontakt.

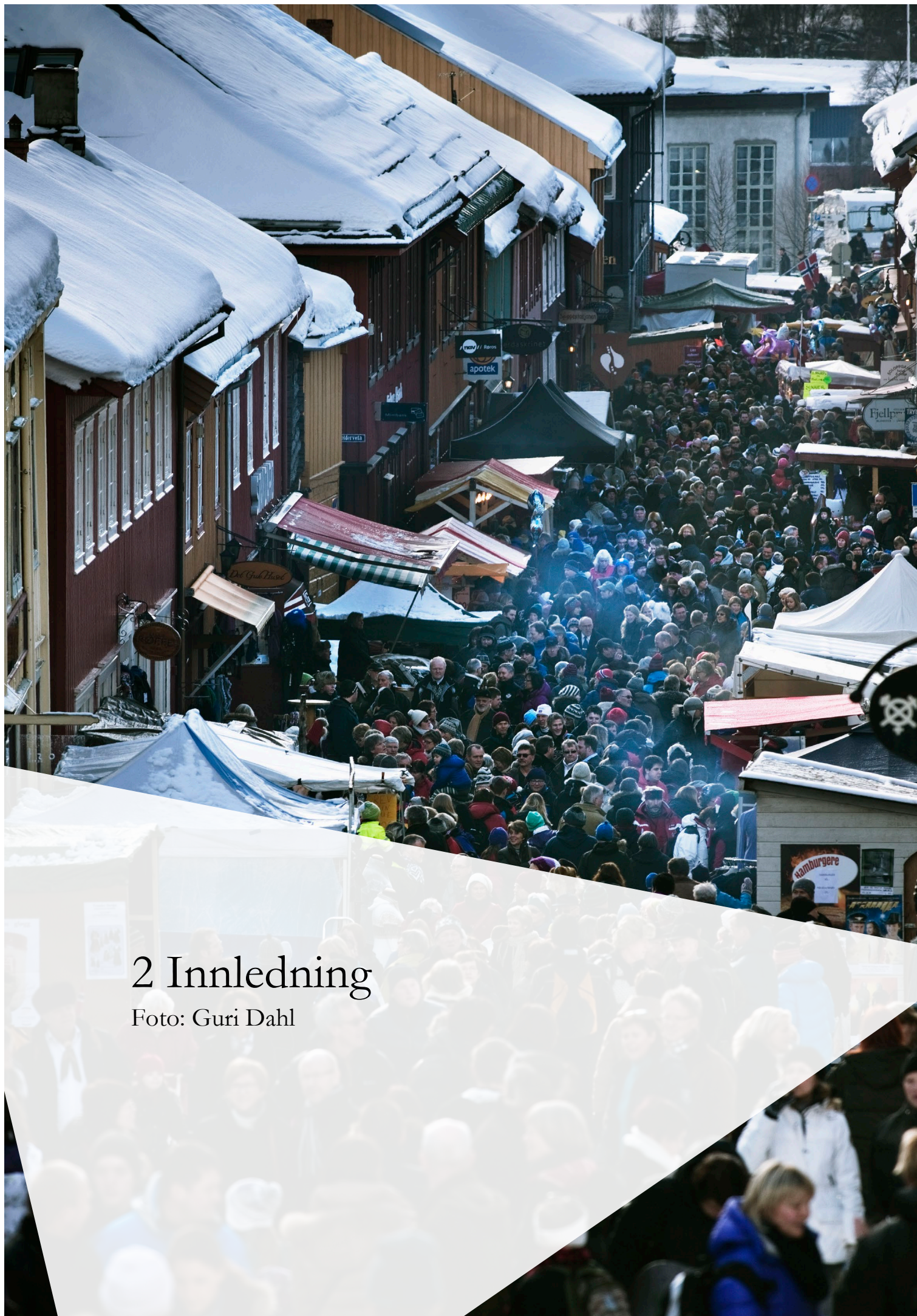
Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger har vi følgende anbefalinger:

Flere informanter reiser spørsmål ved hensiktsmessigheten ved ansvarsfordelingen på enkelte områder. Vi anbefaler derfor for det første at Klima- og miljødepartementet vurderer om, og i tilfelle når, det kan være aktuelt med ytterligere overføring av ansvar til fylkeskommunene/Sametinget. I lys av at oppgaveoverføringen oppfattes å være underfinansiert og at lovpålagte oppgaver derfor prioriteres, anbefaler vi for det andre at det bør følges med på om fylkeskommunene evner å prioritere utvikling, rådgivning og formidling på kulturmiljøfeltet som ledd i utviklingen av samfunnsutviklerrollen. Dette er oppgaver som støtter opp under regionreformens mål om styrket lokaldemokrati og nærhet til brukerne. For det tredje har vi hatt utfordringer med å få tak i data vi trenger fra fylkeskommunene for å følge utviklingen på enkelte indikatorer, og Riksantikvaren bør ta initiativ for å finne en løsning til neste måling.

For det fjerde skal Riksantikvarens rolle som direktorat og premissleverandør for utvikling av kulturmiljøforvaltningen styrkes som ledd i reformen. Det etterlyses at Riksantikvaren tar en tydeligere strategisk rolle innen kulturmiljø/kulturminnefeltet. Eksempler fra noen fylkeskommuner på strategiske områder der det pekes på at Riksantikvaren kan ta initiativ er kulturarv og klimapolitikk for å nå bærekraftsmål, mangfold og inkludering med fokus på minoritetskulturer, tradisjonshåndverk, samt mobilisering av frivilligheten på kulturmiljøområdet. Riksantikvaren bør fortsatt ha trykk på utviklingen av digitale løsninger, og videreutvikle det gode samarbeidet med forvaltningen på politisk, administrativt og faglig nivå ved å legge til rette for nettverk og gode læringsarenaer, herunder bruk av digitale møtearenaer basert på erfaringer under koronapandemien.

⁴ For samiske kulturminner har Sametinget samme myndighet som fylkeskommunene, men er ikke tillagt en rolle som samfunnsutvikler iht. regionreformen slik fylkeskommunene har. Spørsmålene som er stilt under strategien «*Utvikle samfunnsutviklerrolle*» har likevel relevans for Sametingets utøvelse av ansvaret for forvaltning av den samiske kulturarven og er derfor inkludert.

Kulturmiljøforvaltningen er også ulikt organisert i fylkeskommunene. Ved neste måling kan det derfor være interessant å se nærmere på plassering av kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunenes organisasjon, og i hvilken grad delegeringsreglementene legger til rette for en saksbehandling som er faglig forsvarlig, effektiv og smidig.



2 Innledning

Foto: Guri Dahl

2 Innledning

Riksantikvaren har igangsatt en følgeevaluering for å følge oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget i perioden 2020–2024. Oppgaveoverføringen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene startet før regionreformen, men inngår i dag som en viktig del av reformen. Det er utarbeidet et mål for oppgaveoverføringen med følgende formulering «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». Målet skal støtte opp under målet med regionreformen knyttet til samfunnsutviklerollen, samhandling mellom nasjonalt og regionalt nivå, økt kompetanse, samt å styrke kommunen som en demokratisk arena.

Et viktig premiss for regionreformen, som oppgaveoverføringen nå 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.

Et av hovedformålene med regionreformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig samfunnsutvikling. Regionreformen innebærer både strukturelle endringer og endringer i fylkeskommunens oppgaver og ansvarsområder.⁵ Den kan også oppfattes som en styrings- og organisasjonsreform, der fylkeskommunen får et enda større ansvar for samordnet samfunnsutvikling.⁶ Færre og større fylkeskommuner skal blant annet bidra til mer robuste organisasjoner og gi solide kompetansemiljøer innenfor fylkeskommunens ulike ansvarsområder, også innenfor kulturminnefeltet.

Med regionreformen får fylkene en styrket rolle og nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer i sin region. Mer spesifikt har reformen fire mål⁷:

- i) Regionreformen skal bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler
- ii) Regionreformen skal bidra til større fylkeskommuner, som kan samhandle bedre med regional stat
- iii) Gi økt kompetanse for å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte, og kunne påta seg nye oppgaver
- iv) Styrke kommunen som en demokratisk arena

En følge av regionreformen er at regionalt folkevalgt nivå i større grad skal gi en strategisk retning til samfunnsutvikling, bidra til å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

1. januar 2020 ble en rekke oppgaver overført fra Riksantikvaren til regionalforvaltningen i fylkeskommunene, i tråd med mål og prinsipper for regionreformen. Oppgaver som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene er kulturminnefaglige oppgaver knyttet til forvaltning av fredete kulturminner og som har et regionalpolitisk handlingsrom. Fylkeskommunene skal overta forvaltningsansvaret for i) de fleste statlig eide bygningene og anleggene som er fredet (Statens kulturhistoriske eiendommer), ii) de fleste arkeologiske kulturminnene som er automatisk fredet, iii) fredete og vernede fartøy⁸, iv) fredete teknisk-industrielle kulturminner og anlegg som inngår i bevaringsprogrammet for teknisk-industrielle kulturminner, v) profane (ikke-kirkelige)

⁵ Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

⁶ Nullpunktsmåling av regionreformen Rapport 19-2019, Samfunnsøkonomisk analyse

⁷ Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå

⁸ De fredete fartøyene skal fortsatt forvaltes av Riksantikvaren (både tilskudd og dispensasjon), mens de vernede fartøyene skal overføres. For disse gis ikke dispensasjon, men tilskuddene gis med vilkår om tillatelse til tiltak/inngrep/endringer. Det vil fortsatt være Riksantikvaren som vedtar status som vernet skip, mens fylkeskommunen innstiller (pga. forhold til Sjøfartsdirektoratet og dets regelverk).

middelalderbygg. Unntatt fra overføringen er de kulturminnene som står på Riksantikvarens liste (blant annet de fire store middelalderbyene) og kirker, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften).

I tillegg til enkeltsaksbehandling på fagområdene medfører oppgaveoverføringen også at enkelte tilknyttede/tilstøtende oppgaver overføres. Dette gjelder for eksempel tilstandsregistrering av profane middelalderbygninger. Søknad om status som verna skip skal også over til fylkeskommunene (dette er ikke omfattet av ansvarsforskriften, men følger nasjonal verneplan).⁹

På kulturmiljøfeltet er de samlede forventede effektene av regionreformen særlig knyttet til økt demokratisering, nærhetsprinsippet og en mer helhetlig forvaltning som bidrar til å styrke kulturarens potensial som ressurs for god samfunnsutvikling.¹⁰

I forbindelse med etableringen av følgeevalueringen er det gjennomført to forarbeider: «Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet» og en «Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene».¹¹ Disse forarbeidene utgjør et nyttig kunnskapsgrunnlag for følgeevalueringen. I nullpunktsmålingen ble det identifisert en rekke indikatorer og strategier for å følge utviklingen i oppgaveoverføringen. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.

⁹ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

¹⁰ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

¹¹ Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (2020)



- Strandkaien 61
- SKUR 6
- Tourlet info →
- GuideCompaniet →
- Region Stavanger →
- Stavangerregionen
- Havn

3 Design og metode

Foto: Lene Buskoven

3 Design og metode

Følgeevalueringen av oppgaveoverføringen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/-Sametinget er en evaluering som berører to hovedakser innenfor evalueringsmetodikk.

I den tidlige fasen av evalueringsperioden ønsker vi å få innsikt i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og å få kunnskap om hvilke erfaringer aktørene gjør seg så langt. I denne fasen har vi et tydeligere søkelys på prosessen (*prosessevaluering*), og i mindre grad på å vurdere reelle effekter (*effektevaluering*) av oppgaveoverføringen. Etter hvert som tiden går, vil evalueringen i økende grad dreies i retning av å vurdere konkrete resultater og effekter av oppgaveoverføringen. Til tross for at det er for tidlig å si noe sikkert om utviklingstrekk i indikatorene, gir vi en beskrivelse av status for de ulike indikatorene som er etablert for følgeevalueringen, og en vurdering av de enkelte strategiene som skal lede fram til måloppnåelse for oppgaveoverføringen i kapittel 4.

Revisjon

I nullpunktsmålingen av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene ble det identifisert 24 indikatorer fordelt på seks strategier for måloppnåelse. Indikatorene skal følges opp i årlige rapporteringer om status og utviklingstrekk. I etterkant av nullpunktsmålingen ble det imidlertid stilt spørsmål om validiteten (det vil si om spørsmålene måler det de er tiltenkt å måle) og reliabiliteten (hvor nøyaktig målemetoden er) særlig til de kvalitative indikatorene basert på spørreskjemaundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget. Fra Riksantikvaren sin side var det derfor et ønske om å ta en grundig gjennomgang av de indikatorene som er basert på spørreskjemadata i de ulike strategiene. I forkant av dette arbeidet ble det opprettet en referansegruppe som består av tre personer hos Riksantikvaren. En nærmere beskrivelse av dette arbeidet og implikasjoner det medfører følger i kapittel 3.2. En oversikt over strategiene og indikatorene med tilhørende datakilder er lagt i vedlegg til rapporten (vedlegg A). En oversikt over endringene som er gjort i spørsmålene fra spørreundersøkelsen i nullpunktsanalysen til det nåværende spørreskjemaet er tilgjengelig i vedlegg A.

3.1 Datakilder

I følgeevalueringen inngår en rekke datakilder. Det er innhentet statistikk fra Riksantikvarens databaser, Statistisk sentralbyrå (SSB), Kulturminnefondet og fra fylkeskommunenes rapportering til PAI-registeret. Det er sendt ut en spørreundersøkelse til ledere for kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget og det er gjennomført strukturerte intervju med samtlige fylkeskommuner/Sametinget og med Riksantikvaren. I tillegg er det gjennomført strukturerte intervjuer med NIKU og forvaltningsmuseene.

Data fra følgende kilder inngår i følgeevalueringen:

- ▶ Registerdata
- ▶ Dokumenter
- ▶ Spørreundersøkelse
- ▶ Kvalitative intervju
- ▶ Dialogkonferanse

Registerdata

Flere av indikatorene består av registerdata fra Riksantikvaren. Det dreier seg i all hovedsak om data fra saksbehandlings- og arkivsystemet og statistikk fra Riksantikvaren I tillegg er det hentet statistikk fra SSB-tabell 1238, samt fra Kulturminnefondets årsrapport.

I rapporteringen fra fylkeskommunene er dataene hovedsakelig årsverksdata som er rapportert til PAI-registeret i tillegg en skjønnsmessig fordeling av stilling på verneverdige, vedtaksfredete og automatisk fredete kulturminner. Registerdata fra fylkeskommunene er mangelfulle ved denne målingen. I alt har fire fylkeskommuner, Viken, Innlandet, Rogaland og Nordland, og Sametinget levert etterspurte registerdata.

Dokumenter

I arbeidet med delrapporten har vi gått igjennom følgende dokumenter:

- ▶ Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner
- ▶ Riksantikvarens strategi (2017-2021)
- ▶ Riksantikvarens årsrapport (2019)
- ▶ Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020)
- ▶ Brev fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget om prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020 (12.10.19)
- ▶ Lov om kommuner og fylkeskommuner. Prop. 46 L (2017-2018), Innst. 369 L (2017-2018), Lovvedtak 81 (2017-2018)
- ▶ Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (Menon, 2019)

Spørreundersøkelse

De fleste strategiene består av indikatorer med basert på data fra spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og fra intervju med Riksantikvaren. I den første målingen i følgeevalueringen deltok samtlige fylkeskommuner og Sametinget i spørreundersøkelsen (antall enheter/personer (n=12)). Spørreundersøkelsen ble sendt ut siste uken i desember 2020, og ble fulgt opp i kvalitative intervju, som ble gjennomført i begynnelsen av januar 2021. Denne datainnsamlingsmetoden bidro til at vi fikk innsikt i om spørsmålene i spørreundersøkelsen målte de forholdene vi var interessert i å måle (validitet), og på den måten bidro dette til ytterligere kvalitetssikring av spørsmålene for neste måling, som etter planen skal gjennomføres desember 2021/ januar 2022.

Alle fylkeskommunene/Sametinget svarte på undersøkelsen, og har deltatt i oppfølgende intervjuer. Vi har dermed fått dekket bredden i erfaringer de ulike fylkeskommunene/Sametinget har med oppgaveoverføringen så langt, dette er en styrke i datainnsamlingen som har blitt gjennomført i den første delrapporten for følgeevalueringen.

Kvalitative intervju

Vi har gjennomført kvalitative intervju for å innhente informasjon om ulike aktørgruppers erfaringer og synspunkter på oppgaveoverføringen så langt.

Det ble gjennomført innledende intervju med representanter fra Riksantikvaren (n=3). Hensikten med de innledende intervjuene var å få en bedre forståelse for hvilke oppgaver og ansvar som er overført til fylkeskommunene/Sametinget, og få innspill til overordnede synspunkter på styrker og utfordringer med ansvars- og oppgavedelingen så langt. I tillegg var det et formål å få innspill til problemstillinger og eventuelle særskilte indikatorer som det var viktig ble adressert i følgeevalueringen.

Det ble gjennomført kvalitative intervju med fylkeskommunene og Sametinget (n=12), det ble gjennomført intervju med sentrale personer for oppgaveoverføringen hos Riksantikvaren (n=8) og med NIKU og forvaltningsmuseene (n=6).

Tematisk er intervjuguidene til de ulike utvalgene i følgeevalueringen utviklet over samme lest. I all hovedsak var formålet å hente inn betraktninger, refleksjoner og vurderinger av erfaringer fra det første året med ny oppgavefordeling. Hva har fungert bra, hva har vært utfordringer, og hvordan har samhandlingen fungert, har vært sentrale tema. I tillegg det ble det stilt utdypende spørsmål knyttet til de kvantifiserbare indikatorene for de ulike strategiene. Det ble også bedt om innspill til viktigste forbedringsområder og en vurdering av Riksantikvarens rolle som rådgiver og policyutvikler. Vi har i tillegg hatt et intervju med representanter for Klima- og miljødepartementet for å bli orientert om rammer og tilnærming til oppgaveoverføringen.

Dialogkonferanse

I februar ble det gjennomført en dialogkonferanse hvor representanter fra fylkeskommunene/-Sametinget, forvaltningsmuseene, NIKU og Riksantikvaren var invitert. I alt deltok (n=26) representanter på dialogkonferansen. Hovedformålet var å etablere en arena for erfaringsutveksling med oppgaveoverføringen så langt og samtidig forankre foreløpige funn og observasjoner som vi har gjort oss i en tidlig fase av evalueringen. Hensikten var også å få innspill til eventuelle tiltak, eller grep som bør tas for at oppgaveoverføringen skal lykkes fremover. Rent praktisk ble dialogkonferansen gjennomført på Teams med en kombinasjon av presentasjoner og refleksjoner i plenum, samt arbeid i mindre grupper der hensikten var å få tilbakemelding/innspill til funnene.

3.2 Metodiske utfordringer

Vi har støtt på noen metodiske utfordringer i arbeidet med den første statusrapporten for følgeevalueringen. En av utfordringene er manglende innrapportering av registerdata fra fylkeskommunene.

For enkelte fylkeskommuner innebærer regionreformen både en strukturreform og en oppgavereform. Det dreier seg om Hordaland og Sogn og Fjordane (Vestland), Aust-Agder og Vest-Agder (Agder), Vestfold og Telemark (Vestfold og Telemark), Oppland og Hedmark (Innlandet), Buskerud, Akershus og Østfold (Viken), Troms og Finnmark (Troms og Finnmark). I de sammenslåtte fylkeskommunene er det eksempler på at de har hatt ulike regnskapssystemer, som har medført ekstra utfordringer med å hente ut sammenliknbare data.

For andre fylker er regionreformen imidlertid i all hovedsak en oppgavereform, det vil si fylkeskommuner som videreføres med nye oppgaver innenfor eksisterende fylkesgrenser. Det gjelder Oslo, Rogaland, Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland. Det har imidlertid vist seg at det for denne gruppen av fylkeskommuner også har bydd på utfordringer å levere data til følgeevalueringen.

Registerdata

Samlet sett er det relativt få fylkeskommuner som har levert inn registerdata til følgeevalueringen. Det byr på utfordringer når det gjelder å se på utviklingstrekk knyttet til eksempelvis ressursfordeling i fylkeskommunene sett opp mot ressursfordeling hos Riksantikvaren. Forespørsel om data ble sendt ut til fylkeskommunene før jul, og det ble gjennomført to purrerunder i tillegg til at det på dialogkonferansen gjennomført medio februar ble gitt en oppfordring om å levere data. Fristen for å levere data ble justert tre ganger, med endelig frist 1. mars. Vår ambisjon er at data fra fylkeskommunene vil komme på plass til neste måling, og da også med data for 2018, 2019 og 2020.

Siden regionreformen er både en strukturreform og en oppgavereform, vil det på lengre sikt kunne ha implikasjoner for oppgaveoverføringen. Det kan ha betydning for både prosessen knyttet til overføring av oppgaver, og antagelig for når forventede effekter av oppgaveoverføringen kan observeres i fylkeskommunene. Det betyr at måloppnåelse for reformen og oppgaveoverføringen vil kunne variere

mellom fylkeskommunene, avhengig av hvor store endringer regionreformen har medført i de enkelte fylkeskommunene.

Når det gjelder registerdata fra Riksantikvaren så har vi også støtt på noen utfordringer, blant annet med brudd i tidsserier på grunn av omlegging av saksbehandlingssystemet, i tillegg til at det har vært utfordringer med å få reprodusert data som ble lagt til grunn i nullpunktsanalysen. Vi har derfor i samarbeid med Riksantikvaren sett oss nødt til å avvike noe fra dataene som inngår i nullpunktsanalysen. Vi gjør oppmerksom på at indikatorene i all hovedsak er de samme, men i enkelte tilfeller er datakilden endret. Vi har tidsserier for de fleste indikatorene som er basert på registerdata fra Riksantikvaren siden før oppgaveoverføringen. Det betyr at vi for disse dataene har et reelt nullpunkt, selv om datakilden avviker noe fra nullpunktsanalysen.

I første delrapport har vi etter nøye vurderinger valgt ikke å rapportere på strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere». I strategien inngår tre indikatorer; i) Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet/verneverdige/automatisk fredete (K1), ii) Tilstandsgrad for kulturminner (K2), iii) Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner (K3). Indikatorene består utelukkende av registerdata fra fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren.

Begrunnelsen for at vi ikke rapporterer på denne strategien i første delrapport er to delt. For det første er vi usikre på indikatorenes egnethet for å gi en beskrivelse av status og utviklingstrekk for strategien som helhet. For det andre er vi usikre på relevansen av og kvaliteten på datakildene som er lagt til grunn for indikatorene. I forkant av neste delrapport vil strategien som helhet, indikatorene og datakildene bli vurdert nærmere.

Spørreundersøkelse

Innledningsvis i kapitlet redegjorde vi for at det har blitt gjennomført et revisjonsarbeid av spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget. Revisjonsarbeidet førte til at det ble gjort endringer i samtlige spørsmål i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget, det vil si både i selve spørsmålsformuleringen, men også i skalaene til spørsmålene. Det vil derfor ikke være mulig å sammenlikne data for de indikatorene som baserer seg utelukkende på spørreskjemadata fra før og etter innføringen av ny oppgaveinndeling. Det kan ses på som en metodisk svakhet, men arbeidet ble sett på som nødvendig. De utviklede spørsmålene har vært igjennom en kvalitetssikringsrunde og ser ut til å gi god validitet sett opp mot indikatorene og strategiene for måloppnåelse med oppgavedelingen. Selv om ett år er gått siden oppgavedelingen var et faktum, er det likevel relativt tidlig i prosessen og det er lagt opp til årlige målinger, noe som gir et godt grunnlag for å studere utvikling i indikatorene.

En metodisk svakhet er å gjennomføre en spørreundersøkelse til et begrenset utvalg. Et lite utvalg gjør at dataene er sårbare for målefeil mellom to tidspunkt. Det vil si at i den grad det observeres en endring mellom måletidspunktene, så kan det ikke utelukkes at dette skyldes forskjellige holdninger eller tolkninger av spørsmålet. Følgeevalueringen skal pågå i til sammen fire år, og i den perioden så kan man heller ikke utelukke at de som svarer på spørreundersøkelsen potensielt kan endres fra år til år, noe som også kan påvirke svarfordelingen.

De som svarer på spørreundersøkelsen i fylkeskommunene/Sametinget svarer på undersøkelsen på vegne av fylkeskommunen/Sametinget, og mottaker er leder for kulturmiljøforvaltningen i de ulike fylkeskommunene/Sametinget. Det er lagt opp til at mottakerne kan konferere med andre medarbeidere i fylkeskommunen/Sametinget, og på den måten kan dette bidra til å redusere informasjonsskjevheten som kan oppstå knyttet til enkeltindividens holdninger/oppfatninger og erfaringer på måletidspunktet.

Reduksjon i antall indikatorer

Revisjonsarbeidet medførte at det ble en reduksjon i antall indikatorer fra den opprinnelige nullpunktsanalysen. Indikator KK5 «Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og fylkeskommunen», indikator K4 «Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet», utgår. Begrunnelsen er at registerdata fra Riksantikvaren og fylkeskommunene er dekkende. I tillegg utgår indikatoren «Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet». Denne indikatoren er hentet fra innbyggerundersøkelsen til Difi, og det er høyst usikkert om denne undersøkelsen vil bli gjentatt. I samarbeid med referansegruppen ble det også gitt innspill om at indikatoren er vanskelig å tolke. I Indikatorene i strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere» utgår fra denne målingen og hvilke indikatorer dette gjelder er nærmere beskrevet i avsnittet om registerdata.

En oversikt over hvilke indikatorer som er endret fra den opprinnelige nullpunktsanalysen er lagt i vedlegg A.



4 Mål, strategier og utvikling i indikatorene

Foto: Trond Isaksen

4 Mål, strategier og utvikling i indikatorene

4.1 Mål og strategier

I nullpunktsmålingen ble det konkretisert følgende 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.»

Med utgangspunkt i målformuleringen ble det i nullpunktsmålingen identifisert seks strategier som bygger opp under målet (s. 5):¹²

- 1) Tydelig ansvarsfordeling
- 2) Utvikling av kompetanse og kapasitet
- 3) Utvikling av samfunnsutviklerrollen regionalt
- 4) Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere
- 5) Effektiv forvaltning av kulturmiljø
- 6) Økt nærhet til kulturminner

Strategiene bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. De ulike strategiene vil beskrives i nærmere detalj i de ulike delkapittel under kapittel 6.

I nullpunktsmålingen ble det utviklet 24 indikatorer fordelt på de seks strategiene nevnt ovenfor. Disse indikatorene følges gjennom innhenting av i) registerdata ii) dokumentanalyse iii) spørreundersøkelse iv) kvalitative intervju. I forbindelse med etableringen av følgeevalueringen ble indikatorene gjennomgått på nytt og revidert. Revisjonen medførte at det på nåværende tidspunkt inngår 21 indikatorer i følgeevalueringen. Innenfor de enkelte indikatorene har det også blitt gjennomført revisjoner, særlig av de indikatorene som består av spørreskjemadata. Dette redegjør vi nærmere for i kapittel 3. I denne delrapporten utgår som beskrevet i kapittel 3.2 strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere» med tilhørende indikatorer.

4.2 Tydelig ansvarsfordeling

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å sikre en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Dette er viktig for å unngå uklarheter blant brukerne og ansatte i kulturmiljøforvaltningen, unngå dobbeltarbeid i forvaltningen, sikre at innsigelsesmyndigheten er klart definert og at klageadgangen i forbindelse med vedtak blir ryddig (Menon 2019, s. 16).

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. 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», de fleste forskriftsfredete eiendommer og samtlige tekniske og industrielle anlegg som inngår i bevaringsprogrammet

¹² Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (2020)

overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene høsten 2020 (Meld. St. 6 (2018-2019)). Følgende oppgaver ble besluttet overført 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. Forvaltningsansvaret for de fire store middelalderbyene ligger inntil videre hos Riksantikvaren. Ruiner og andre automatisk fredete kulturminner innenfor middelalderbyene skal forvaltes av den respektive myndighet for middelalderbyene. Utenfor middelalderbyområdene skal forvaltning av middelalderske kirkegårder overføres til fylkeskommunen. Riksantikvaren har fortsatt ansvaret for kirkene.

Skipsfunn. Fylkeskommunene får myndighet til å avgjøre om det skal gjøres arkeologiske undersøkelser av mer enn 100 år gamle båter, skipsfunn mv. 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 fartøy, forskriftsfredete bygg i statlig og privat eie.

Oppgaver som gjelder tilskuddsforvaltning. Følgende tilskuddsordninger ble overført til fylkeskommunene fra 1.1.2021: tilskudd til teknisk-industrielle kulturminner (post 72), tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen samt brannsikring (post 73) og tilskudd til fartøyvern (post 74).

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. Det er videre et mål at det skal være en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/-Sametinget. Det er viktig at søkere, eiere og tiltakshavere opplever en kulturmiljøforvaltning med klare grenseopp ganger. Tydelig ansvarsfordeling kan defineres og måles på ulike måter. 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 har ansvar for kulturminner som inngår i en helhet, f.eks. kirkesteder.

Følgende 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 hvor Riksantikvaren går inn og overtar som kulturmiljømyndighet, per fylke
- ▶ A4: Antall planer med innsigelser etter plan- og bygningsloven per fylke fra Riksantikvaren
- ▶ A5: Opplevd grad av selvråderett hos fylkeskommunene/Sametinget i beslutningsprosesser

Nedenfor går vi gjennom innholdet i indikatorene og resultatene fra datainnsamlingen knyttet til indikatorene

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

Indikator A1 er «I hvilken grad er det tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene». Indikatoren skal fange opp hvorvidt de som arbeider med myndighetsoppgavene opplever at det er tydelige ansvarslinjer mellom dem. Ansatte i forvaltningen sentralt og regionalt vil kunne oppfatte ansvarsdelingen forskjellig. Brukerne kan også oppleve ansvarsdelingen ulikt (Menon 2019, s. 17).

Kvantitativ indikatorvurdering

I spørreundersøkelsen blir respondentene hos fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren bedt om å ta stilling til en rekke spørsmål som gjelder ansvarsfordeling.

Tabell 4-1 Fylkeskommunen og Sametingets opplevelse av ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren 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 fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren tydelig?	3,6	4	2	5	12
I hvilken grad er fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren hensiktsmessig?	3,4	4	1	4	12
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av kommunene?	3,2	3	2	4	11
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av private eiere av kulturminner?	2,4	2,5	1	3	12
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av staten som eier av kulturminner?	3,8	4	3	5	11

De to første spørsmålene knytter seg til om ansvarsdelingen oppleves som tydelig på den ene siden, og om den er hensiktsmessig på den andre siden. Det er viktig å skille mellom disse to begrepene. At noe er klart, betyr ikke nødvendigvis at det er hensiktsmessig.

Resultatene som gjengis i Tabell 4-1 antyder at ansvarsdelingen er rimelig tydelig for fylkeskommunene/Sametinget. Det er likevel verdt å merke seg at det er ganske stor spredning i scoringen. Når det gjelder spørsmålet om ansvarsoverføringen oppfattes som hensiktsmessig gir alle respondenter en gjennomgående lavere skåre enn for tydelighet. Spennet i svar er her også ganske stort.

Et annet mål på tydelighet i ansvarsfordeling er i hvilken grad andre relevante aktører forstår ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen/Sametinget og Riksantikvaren. Resultatene i Tabell 4-1 viser at respondenter fra fylkeskommunen og Sametinget oppfatter at statlige eiere er de som har best forståelse av ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Kommunen oppfattes å ha noe lavere forståelse av ansvarsdelingen. Private eiere av kulturminner oppfattes å ha lavere forståelse av ansvarsdelingen.

Tabell 4-2 Riksantikvarens syn på ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget 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 fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren tydelig?	4,1	4,5	2	5	8
I hvilken grad er fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren hensiktsmessig?	3,8	4	2	5	8

I Tabell 4-2 ser vi at respondenter fra Riksantikvaren gir noe høyere gjennomsnittsskår på spørsmålet om ansvarsdelingen er tydelig. Medianen er enda litt høyere. Samtidig er spredningen mellom minimums- og maksimumsskåre like stor som for fylkeskommunene/Sametinget. Når det gjelder spørsmålet om ansvarsoverføringen oppfattes som hensiktsmessig gir respondenter fra Riksantikvaren lavere skåre enn for tydelighet. Spennet i svar er her også ganske stort.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuer vises det til områder hvor ansvarsdelingen ikke oppleves som tydelig. Dette gjelder særlig ansvarsdelingen i tilknytning til kirker og kirkesteder, og da særlig kirkesteder fra middelalder. Her påpeker flere av informantene at det er mange aktører som har ansvar, og at det er gråsoner i ansvarsdelingen som skaper utfordringer i enkeltprosjekter. Mange aktører med ansvar skaper også store koordineringsbehov. Disse oppfatningene er felles for respondenter både fra fylkeskommunene og Riksantikvaren.

Arkeologiområdet nevnes også av noen av respondentene for fylkeskommunene og Riksantikvaren. En annen utfordring som påpekes av flere av respondentene fra fylkeskommunene er at den nye ansvarsdelingen ikke fullt ut er implementert i alle rutiner og dokumentmaler.

De arkeologiske forvaltningsmuseene mener ansvarsdelingen i hovedsak er ganske klar, men de peker på noen uklarheter i ansvaret knyttet til det maritime området, f.eks. ansvaret for eldre skipsfunn.

Når det gjelder spørsmålet om den nye ansvarsdelingen er hensiktsmessig, mener flere av respondentene fra fylkeskommunene at ansvarsdelingen er for splittet opp mellom forskjellige instanser og nivåer. Det savnes en mer prinsipiell opprydning i ansvarsdelingen. Fra fylkeskommunalt hold oppleves det å være passivitet fra departement og direktorat når det gjelder å rydde i oppgaver og porteføljer. Det er et klart behov for å rydde i kompleksiteten, men en vegrer seg for det. En opplever heller ikke særlig støtte fra fylkespolitisk nivå for å få til en opprydding.

Noen av fylkeskommunene er eksplisitte på hvordan de mener ansvarsdelingen bør være. Prinsippet om at fylkeskommunene burde ha førstelinjeansvaret på alle områder bør legges til grunn. Mulige unntak kan være særlig smale områder hvor det kreves spisskompetanse. Det kan være vanskelig for fylkeskommunene å bygge kompetansemiljøer på slike områder. Enkelte er også kritiske til at det ikke ble ryddet opp i ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren, fylkeskommunene, museene og NIKU på områder hvor disse oppleves å ha kryssende ansvarslinjer. Dette gjelder f.eks. kirker og gravplasser.

Respondenter fra Riksantikvaren mener i hovedsak at ansvarsdelingen er hensiktsmessig. Også blant disse er det enkelte som ser at det er dilemmaer knyttet til at Riksantikvaren beholder

førstelinjeansvar. Andre mener det er greit å holde litt igjen på ansvarsoverføringen inntil en ser at fylkeskommunene mestrer de nye oppgavene. Flere er bekymret for at kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene er for eksponert for politisk styring, noe som oppleves som en risiko.

Flere respondenter, både fra fylkeskommunene og fra Riksantikvaren, mener ansvarsoverføringen må ses som en prosess som ikke er ferdig enda. Oppfatningen er at når fylkene har opparbeidet seg erfaring og kompetanse vil nye områder kunne overføres.

Respondenter fra de arkeologiske forvaltningsmuseene påpeker også sider ved ansvarsoverføringen som anses som lite hensiktsmessige. De maritime (kulturminne)fagmiljøene er små, og å spre ansvaret for disse på alle fylker mener en er uheldig. Fagmiljøene er små, og fylkene har ikke god nok kompetanse på dette området. Flere av representantene for forvaltningsmuseene er opptatt av at selv om ansvarsdelingen er klar, er denne ansvarsdelingen ikke godt nok operasjonalisert i den praktiske saksbehandlingen enn så lenge.

Når det gjelder eksterne opplevelse av ansvarsdelingen bekrefter intervjuene med fylkeskommunene/Sametinget oppfatningen om at private eiere kan ha problemer med å forstå ansvarsdelingen. Men samtidig ser en ikke dette som et stort problem. En eier av et kulturminne, det være seg om det er en statlig, kommunal eller privat, vil raskt bli sluset til riktig instans, uansett hvem de tar kontakt med i utgangspunktet.

Informanter fra Riksantikvaren har mindre kontakt med brukergruppene. Men de som har oppfatninger om dette opplever at de fleste statlige eiere har god forståelse av ansvarsdelingen, selv om det kan variere noe. Respondentene kjenner for lite til kommunenes forståelse til å kunne gjøre seg en oppfatning av dette. Når det gjelder private eiere ser ikke respondentene fra Riksantikvaren at så mye har endret seg her. De fleste private vil uansett ha mest kontakt med fylkeskommunen eller Sametinget.

Vår vurdering

Den ansvarsdelingen som er innført er relativt tydelig, men det er en rekke områder som tidligere var komplekse som fortsatt er det. Dette gjelder særlig ansvarsdelingen for kirker og kirkesteder, som alle ser på som problematisk. Det kan være gode grunner til at en ikke benyttet denne anledningen til å rydde i ansvarsdelingen på disse områdene, bl.a. innføringen av ny trossamfunnslov, men om dette er områder som vil adresseres senere bør klargjøres.

Ansvarsdelingen oppleves heller ikke som hensiktsmessig på en rekke områder. Flere fylkeskommuner er kritiske til at prinsippet om førstelinjeansvar ikke er fulgt opp på en mer helhetlig måte. Fordelingen av ansvar for små og spesialiserte områder stilles det også spørsmål ved.

4.2.2 Antall saker til førstelinjen som Riksantikvaren behandler (A2)

Tall på førstelinjesaker hos Riksantikvaren sier noe om hvor mange av sakene som reelt sett er overført til fylkeskommunene/Sametinget. Antagelsen er at antall førstelinjeoppgaver hos Riksantikvaren skal reduseres som følge av at flere av disse skal overføres til fylkeskommunene/Sametinget. Færre saker vil være en indikator på om oppgavene reelt sett er overført (Menon 2019, s. 19).

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-3 Antall saker Riksantikvaren har førstelinjeansvar for

Nøkkeltall	2018	2019	2020
------------	------	------	------

Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler	3 049	3 184	-
Antall registrerte innkomne dokumenter (direkte henvendelser)	11 003	11 014	10 381

* Riksantikvarens arkiv har hatt en omlegging i 2020. I forbindelse med omleggingen er eksisterende saker blitt opprettet i flere omganger i arkivet av periodiseringsårsaker. Dette gjelder alle saker fra arkivperioden 2006-2019 som ikke var avsluttet registrert som nye saker ved inngangen av ny arkivperiode. Det foreligger ikke sammenlignbare tall for 2020 pga. arkivomlegging hos Riksantikvaren.

Statistikken i Tabell 4-3 er innhentet fra Riksantikvaren sitt arkiv. På grunn av arkivomleggingen er tallene for antall saker i 2020 ikke sammenlignbare med 2018 og 2019. Antall registrerte innkomne dokumenter er inkludert som tilleggsinformasjon for å gi et bedre bilde på det reelle antallet saker. I 2021 vil antall saker førstelinjen hos riksantikvaren behandler igjen være sammenlignbare så lenge ikke andre endringer i arkivet gjennomføres.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuene med respondenter fra fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren kommer det fram at mange har inntrykk av at Riksantikvaren ennå ikke helt har klart å slippe de sakene de ikke lenger har ansvar for. Fylkeskommunene opplever at Riksantikvaren ennå følger sakene tett opp, selv om de ikke har ansvaret lenger. Fra Riksantikvaren forklares dette med at en vil følge med på hvordan fylkeskommunene løser sitt nye ansvar for å forsikre seg om at de gjør dette riktig. En regner med at behovet for oppfølging vil endre seg etter hvert.

Vår vurdering

Arkivomleggingen hos Riksantikvaren gjør at antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandlet i 2020 ikke er sammenlignbart med antall saker behandlet tidligere år. Hvis antallet registrerte innkomne dokumenter i Tabell 4-3 gir en reell indikasjon på utviklingen i saksmengde, kan vi ikke konkludere med at ansvarsoverføringen foreløpig har ført til noen reduksjon i antall saker for Riksantikvarens førstelinje.

4.2.3 Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke¹³ (A3)

Indikatoren «Antall saker som Riksantikvaren overtar per fylke» gir også indikasjoner om myndighetsoppgavene reelt sett er overført. Hvis Riksantikvaren overtar mange saker fra fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen kan dette ses som et tegn på at oppgavene reelt sett ikke er overført eller at det er sider ved overføringen som ikke fungerer (Menon 2019, s. 19). En svakhet ved indikatoren er at det generelt er ganske få saker som overtas. Vi er her også avhengig av rapportering fra fylkene.

¹³ I saker der fylkeskommunens eller Sametingets vedtak medfører at kulturminner, kulturmiljøer eller landskap av nasjonal eller vesentlig regional verdi er truet, skal Riksantikvaren underrettes. Dette følger av forskrift til kulturminneloven (ansvarsforskriften) § 7 om underretningsplikt.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabellen under viser antallet saker Riksantikvaren har overtatt. Rapporteringen fra fylkene er ufullstendig.

Tabell 4-4 Antall saker Riksantikvaren har overtatt, per fylkeskommune. (Tallene for 2018 og 2019 er sammenslåtte tall fra den gamle fylkesinndelingen. Åpne felt skyldes manglende rapportering.)

Fylke	2018	2019	2020
Oslo	4		
Viken (Akershus, Buskerud og Østfold)	5	2	0
Innlandet (Hedmark og Oppland)	0	2	2
Vestfold og Telemark	2		
Agder (Aust- og Vest- Agder)	0		
Rogaland		2	2
Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane)	3		
Møre og Romsdal	1		
Trøndelag	1		
Nordland	0		
Troms og Finnmark	0		
Sametinget	0	0	0
Sum	15	6	4

Manglende innrapportering fra fylkene gjør datamaterialet for mangelfullt til å konkludere på grunnlag av. Vi har ikke data fra andre kilder relatert til spørsmålet om overtakelse av saker.

Vår vurdering

Datamaterialet er for mangelfullt til å konkludere på grunnlag av. Vi trenger mer fullstendig rapportering over flere år før vi kan si noe om utviklingen på denne indikatoren.

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

Innsigelsesinstituttet er et virkemiddel for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanlegging. Det brukes på en rekke politikkområder, inklusive kulturminnefeltet.

I henhold til «Retningslinjer for innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven for kulturminneforvaltningen» (Rundskriv H2/14) er innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunen og Sametinget og Riksantikvaren. Riksantikvaren kan imidlertid kun fremme innsigelse der nasjonale

interesser er truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke fremmer innsigelse. I slike tilfeller skal saken sendes Riksantikvaren som vurderer å overta saken som kulturmiljømyndighet.

Det formelle ansvaret for innsigelser i plansaker endres ikke av oppgaveoverføringen.

Hvis antallet innsigelser Riksantikvaren fremmer øker kan dette være et tegn på at Riksantikvaren involverer seg i saker som egentlig er fylkeskommunens ansvar, men hvor de er uenige i fylkeskommunens vurderinger (Menon 2019, s. 22).

Kvantitativ vurdering

Tabellen under viser antallet planer hvor Riksantikvaren har gitt innsigelse.

Tabell 4-5 Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren

Nøkkeltall	2018	2019	2020
Oslo ¹⁴	4	4	1
Viken (Akershus, Buskerud og Østfold)	0	2	0
Innlandet (Hedmark og Oppland)	0	2	0
Vestfold og Telemark	2	2	1
Agder (Aust- og Vest-Agder)	1	1	1
Rogaland	0	2	1
Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane)	1	0	1
Møre og Romsdal	0	0	0
Trøndelag	1	2	1
Nordland	0	0	0
Troms og Finnmark	0	0	0
Sum	9	15	6

Som framgår av Tabell 4-5 var det en topp i antall innsigelser fra Riksantikvaren i 2019 med 15 saker. I 2020 har antallet saker gått ned til et lavere nivå enn det var i 2018. Det var forventet at det skulle skje en viss økning i antall innsigelsessaker i sammenheng med oppgaveoverføringen (Menon 2019). Det ble antatt at «nasjonale, og vesentlige regionale interesser» kunne forstås ulikt blant politikere i formannskap eller fylkesråd i de ulike fylkene, noe som kunne føre til at Riksantikvaren vil ha flere innsigelser i noen fylkeskommuner enn andre. Etter vår oppfatning er det så små tall her at variasjonen kan skyldes rene tilfeldigheter. Det er dermed ikke grunnlag for å konkludere om utviklingen på denne indikatoren. Vi har ikke data fra andre kilder om denne indikatoren.

¹⁴ I Oslo er det formelt Riksantikvaren som fremmer alle innsigelser i Oslo siden kommunen ikke kan gjøre innsigelser mot seg selv. Dette knytter seg til Oslos status som både kommune og fylkeskommune.

Vår vurdering

Hvis ansvarsoverføringen skal være reell bør Riksantikvaren ha en mer tilbaketrukket rolle. Riksantikvaren skal bistå fylkene etter behov og være klageinstans og kan benytte seg av innsigelsesmyndigheten i særskilte tilfeller. Det er enda for tidlig å konkludere på hvordan Riksantikvaren praktiserer innsigelsesinstituttet under den nye ansvarsdelingen.

4.2.5 Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene i beslutningsprosessene

Menon (2019, s. 24) mente opplevd grad av selvråderett best kunne svares på av dem som ble direkte berørt av oppgaveoverføringen. Begrepet «grad av selvråderett» er ganske upresist og gjenstand for fortolkning. Vi valgte derfor å endre innholdet i indikatoren. Opprinnelig spørsmål var: *I hvilken grad har fylkeskommunene selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag.* Dette spørsmålet er erstattet med to spørsmål:

- ▶ *I hvilken grad går kulturminnefaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling?*
- ▶ *I hvilken grad fatter politikerne vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen?*

En svakhet ved disse spørsmålene er at de først og fremst henspiller på de fylkeskommunale kulturmiljømyndighetenes opplevelse av om de kulturminnefaglige vurderingene står seg i møtet med politiske vurderinger i fylkeskommunen. De sier lite om opplevd selvråderett knyttet til Riksantikvarens rolleutøvelse overfor fylkene.

Kvantitativ vurdering

Tabellen under viser fylkeskommunenes opplevelse av selvråderett.

Tabell 4-6 I hvilken grad fylkeskommunene og Sametinget opplever selvråderett på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad går kulturminnefaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling?	4,7	5	3	5	12
I hvilken grad fatter politikerne vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen?	3,8	4	3	5	12

Resultatene i Tabell 4-6 viser at for de fleste fylkeskommunene og Sametinget går kulturminnefaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling. Samtidig viser tallene at det er noen få fylkeskommuner som opplever at innstillingen tidvis endres.

På spørsmål om politikerne fatter vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen er gjennomsnittsskåren lavere. Det er noe lavere skåre, noe som tyder på at politikerne i noe større grad benytter seg av sitt politiske skjønn og gjør egne vurderinger i den politiske behandlingen av sakene.

Kvalitativ vurdering

I intervjuer kommer det fram at den organisatoriske innplasseringen av kulturmiljøfeltet i fylkeskommunene eller fylkeskommunens politiske organisering kan ha betydning for opplevelsen av kulturmiljøforvaltningens selvråderett.

Informantene fra fylkeskommunene legger forskjellig vekt på betydningen av organisatorisk innplassering og politisk organisering i fylkeskommunene. Noen oppfatter det som vanskelig at kulturmiljø ikke er organisert i samme linje som andre fylkeskommunale funksjoner de mener det er viktig å ha en nær relasjon til. Dette kan være næringsavdelingen, planavdelingen, samferdsels og/eller kulturavdelingene. Lang avstand til nærings- og planavdelinger kan f.eks. være utfordrende i utøvelse av samfunnsutviklerrollen. Avstand til det øvrige kulturfeltet kan gå ut over samarbeidet med museer, den kulturelle skolesekken mv.

I fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell opplever enkelte både at avstanden til samarbeidsparter i andre sektorer blir svært lang, og at faglige vurderinger i større grad utfordres av politiske prioriteringer. Noen oppfatter denne politiske oppmerksomheten som problematisk, fordi politikerne kan ha andre prioriteringer enn hensynet til kulturmiljø, mens andre opplever at kulturmiljø verdsettes høyt politisk og dermed vurderer politisk oppmerksomhet positivt.

En annen vinkling på selvråderett knytter seg til om fylkeskommunene opplever at Riksantikvaren overstyrer dem. Vi har tidligere referert at respondenter både fra fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren mener Riksantikvaren fremdeles følger tett med på saker som fylkeskommunene egentlig skal ha ansvaret for. Dette kan oppfattes som en innskrenking av selvråderetten gjennom at Riksantikvarens tette oppfølging signaliserer at de ikke helt stoler på at fylkeskommunene ennå er i stand til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. På den annen side er det ikke tydelige tegn på at Riksantikvaren griper mer inn overfor fylkeskommunene enn tidligere.

En annen mulig utfordring for selvråderetten er de begrensinger i ansvarsoverføring som ligger i den nye ansvarsdelingen. Riksantikvaren har beholdt førstelinjeansvaret på noen områder, noe som av flere fylkeskommuner oppleves å bryte med prinsippet om at fylkeskommunen skal ha førstelinjeansvaret. Fra en av fylkeskommunene anføres det at dette skyldes at Riksantikvaren har beholdt ansvaret for områder de er særlig opptatt av. Fra Riksantikvaren knyttes argumentet om å beholde førstelinjeansvaret i noen grad til en frykt for manglende kompetanse hos fylkeskommunen, og en bekymring for at den samlede porteføljen fylkeskommunene/Sametinget fikk overført var for stor sett i sammenheng med kapasitet og kompetanse.

Samtidig er også holdningen blant mange av respondentene både fra fylkeskommunene og Riksantikvaren at prosessen med ansvarsoverføring ikke er ferdig og at fylkeskommunen/- Sametinget etter hvert vil få mer førstelinjeansvar.

Når det gjelder spørsmålet om politikerne fatter vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen, indikerer resultatene at det kulturminnefaglige står sterkt, og at det kulturminnefaglige hensyntas i politiske vedtak. Som framgår er det ganske stor spredning i scoringen.

Vår vurdering

Fylkeskommunes kulturmiljømyndigheter opplever at deres faglige vurderinger vektlegges i de politiske prosessene i fylkeskommunen. Flere gir likevel uttrykk for en viss bekymring for at hensynet til kulturmiljø vil tape i avveiningen med andre hensyn på politisk nivå. På den annen side må økt politisk eksponering også ses som en ønsket effekt av ansvarsoverføringen.

Kulturmiljøhensyn skal ikke lenger forvaltes på sentralt hold, men vurderes, avveies og prioriteres opp imot andre politikkområder i fylket.

Kulturmiljømyndighetenes organisatoriske innplassering kan også ha betydning for opplevd autonomi og selvråderett. Nærhet til viktige samarbeidsparter og de politiske prosesser har betydning for hvor godt hensynet til kulturmiljøfeltet vil vektlegges.

Fylkeskommunens opplevde selvråderett knytter seg også til opplevd overstyring eller manglende overføring av ansvar fra Riksantikvaren. I denne tidlige fasen av ansvarsoverføringen er det tegn

som tyder på at Riksantikvaren ikke helt har gitt slipp på ansvar som formelt er overført. Det vil være viktig å følge utviklingen på dette området.

Vi har ikke fått spesifikke innspill fra Sametinget når det gjelder opplevd selvråderett.

4.2.6 Vurdering av strategien «Tydelig ansvarsfordeling»

Det er en målsetning å sikre en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene knyttet til oppgaveoverføringen. Dette er viktig for å unngå uklårheter blant brukerne og ansatte i kulturmiljøforvaltningen, unngå dobbeltarbeid i forvaltningen, sikre at innsigelsesmyndigheten er klart definert og at klageadgangen i forbindelse med vedtak blir ryddig.

Overføringen av ansvar framstår som ganske klar. Ansvarsforskriften oppleves å være tydelig. I praksis har det derimot vist seg å være noen områder hvor det kan være overlappende ansvar eller gråsoner. Dette gjelder særlig kirker, men også for kulturminner fra middelalder kan ansvarsdelingen oppleves som uklar. Arkeologi er også et sammensatt område. Dette er i stor grad områder som også tidligere var utfordrende.

Det stilles i større grad spørsmål ved hensiktsmessigheten av ansvarsdelingen på alle områder. Et spørsmål som reises er om førstlinjeansvaret bør rendyrkes. I dag har både det regionale nivået og Riksantikvaren førstelinjeansvar. Dette kan oppfattes å bryte med intensjonen bak ansvarsoverføringen.

Det er også fagfelt innen kulturmiljøforvaltningen som er små og/eller veldig spesialiserte. Å spre ansvaret for disse ut over elleve fylker oppfattes ikke som effektivt, verken fra et faglig ståsted eller økonomisk. Dette gjelder f.eks. maritim arkeologi. Dette er utfordringer som bør følges opp nærmere i det videre arbeidet.

Et tilleggsmoment er at rutiner og støttesystemer ikke er fullt oppdatert og bragt i overensstemmelse med den nye ansvarsdelingen ennå. Dette antar vi er en pågående prosess.

Respondentene fra Riksantikvaren er jevnt over mer positive til tydelighet og hensiktsmessighet i ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og det regionale nivået enn det regionale nivået. Samtidig er det et viktig poeng at representanter både for Riksantikvaren og fylkeskommunene ikke ser prosessen med ansvarsoverføring som ferdig.

På basis av antallet saker Riksantikvaren fremdeles er involvert i, kan det synes som Riksantikvaren opprettholder en tett oppfølging i en del saker som fylkeskommunen egentlig har ansvaret for. I en overgangsfase kan dette være forståelig, men det er viktig å følge utviklingen her framover. Hvis ansvarsoverføringen skal være reell, bør Riksantikvaren ta en noe mer tilbaketrukket rolle. Riksantikvaren skal bistå fylkeskommunene etter behov, være klageinstans, og kan benytte seg av innsigelsesmyndigheten i særskilte tilfeller. Det er enda for tidlig å konkludere på hvordan Riksantikvaren bruker innsigelsesinstituttet etter ansvarsoverføringen.

Et annet moment er fylkeskommunenes kulturmiljømyndigheters opplevelse av at deres faglige vurderinger vektlegges i de politiske prosessene i fylkeskommunen. Her er det noe varierende tilbakemeldinger fra respondentene. Noen gir uttrykk for en viss bekymring for at hensynet til kulturminnevernet taper i avveiningen med andre hensyn på politisk nivå, andre opplever at kulturminnevernet vektlegges på politisk nivå. Kulturmiljøforvaltningens innplassering i fylkeskommunens organisasjon kan ha en viss betydning her.

4.3 Utvikling av kompetanse og kapasitet

Ifølge Meld. St. 6 (2018-2019) er en forutsetning for oppgaveoverføringen at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene og Sametinget. Fylkeskommunene og

Sametinget skal utvikle sterke fagmiljøer med riktig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgavene. Å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innebærer å kunne løse oppgaver på en tilstrekkelig god måte innenfor rimelig tid.

Menon (2019) definerte fire indikatorer under strategien «Kompetanse og kapasitet»:

- ▶ KK1: Antall årsverk som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK2: Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK3: Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK4: Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget

4.3.1 Antall ansvar som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget (KK1)

Indikatoren «Antall personer som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget» skal fange opp kapasitet i kulturmiljøforvaltningen hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene. Indikatoren må sees i sammenheng med indikatoren «Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget» (KK2).

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabellene under inneholder tall for årsverk som jobber med kulturminner i fire fylkeskommuner¹⁵ og i Sametinget, samt totalt antall årsverk hos Riksantikvaren.

Tabell 4-7 Antall årsverk som jobber med kulturminner i de fire fylkeskommunene og Sametinget, tall per 31.12.

	2018	2019	2020
Viken	63,7	63,7	68,0
Innlandet	28,0	28,0	29,0
Rogaland	32,0	32,0	35,0
Nordland	12,8	13,8	11,0
Sametinget	18,1	19,0	15,0
Totalt	154,6	156,5	158,0

Kilde: Kartleggings skjema til fylkeskommunene/Sametinget

Tabell 4-8 Antall årsverk totalt hos Riksantikvaren, tall per 31. desember.

	2018	2019	2020
Riksantikvaren	154	145	139

Kilde: Riksantikvaren

¹⁵ Som vist til i avsnitt 3.1 er det fire fylkeskommuner og Sametinget som har levert etterspurte registerdata

For de fire fylkeskommunene som vi har fått inn tall for og Sametinget, er bildet sammensatt, jf. tabell 4-7. Tre av de fire fylkeskommunene har fra 2019 til 2020 fått en økning i årsverk som jobber med kulturminner, mens den fjerde fylkeskommunen (Nordland) har fått redusert antallet årsverk knyttet til dette feltet. Sametinget hadde en reduksjon i årsverk som jobber med kulturminner fra 2019 til 2020.

Tabell 4-8 viser at det som forventet har skjedd en nedgang i årsverk hos Riksantikvaren fra 2019 til 2020, fra 145 til 139.

Kvalitativ indikatorvurdering

I intervjuene med fylkeskommunene/Sametinget er det flere som peker på at man har fått svært lite ekstra midler fra staten i forbindelse med oppgaveoverføringen. Det blir imidlertid pekt på at det har vært interne omprioriteringer i fylkeskommunene. Dette har gjort at man har kunnet ansette flere innen kulturmiljøområdet. Intervjuene indikerer at det i de fleste fylkeskommunene er flere årsverk som jobber med kulturmiljø.

Vår vurdering

Menon (2019) peker på at når oppgaver desentraliseres, behøves flere ansatte ettersom man mister enkelte av de stordriftsfordeler man har hatt med en sentralisert oppgaveløsning. Menon vurderte derfor at det samlet sett ville være grunn til å tro at fylkeskommunene vil oppbemanne mer enn Riksantikvaren vil nedbemanne, og at det var grunn til å tro at antall personer som er involvert i kulturmiljøforvaltning totalt sett vil øke i årene fremover. Foreløpig har vi for tynt datagrunnlag for å si noe sikkert om utviklingen faktisk går i denne retningen, med det er totalt sett flere som jobber i kulturmiljøforvaltningen på statlig og fylkeskommunalt nivå. Vi antar at datainnsamlingen de kommende årene vil gi et bedre grunnlag for å si noe om dette.

Fra intervjuene har vi ikke sterke indikasjoner på at ansatte i andre avdelinger i fylkeskommunene arbeider mye på kulturmiljøfeltet. Dette samsvarer med funnene i Menon (2019). Også der fant man at fylkeskommunene i liten grad benytter personer fra andre avdelinger inn i arbeidet med kulturmiljø.

4.3.2 Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK2)

Indikatoren «Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget» skal fange opp hvordan aktørene opplever at kapasiteten er i organisasjonene (Menon 2019, s. 28).

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-9 I hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget 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	Max	Antall
I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for lovpålagte oppgaver?	3,5	3	3	5	12
I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for ikke-lovpålagte oppgaver?	2,7	3	1	4	12
I hvilken grad opplever du at Fylkeskommunen har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene?	1,5	1	1	5	12

I hvilken grad opplever du at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene?	4	4	3	5	12
--	---	---	---	---	----

*Med lovpålagte oppgaver mener vi for eksempel oppgaver etter kulturminneloven og plan- og bygningsloven.

Tabell 4-10 I hvilken grad Riksantikvaren opplever at det er tilstrekkelig kapasitet i egen organisasjon og hos fylkeskommunene/Sametinget på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad opplever du at Fylkeskommunen har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene?	3,1	3	2	5	8
I hvilken grad opplever du at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene?	3,5	4	2	4	8

Tabell 4-9 viser at fylkeskommunene/Sametinget vurderer sin egen kapasitetssituasjon når det gjelder de lovpålagte oppgavene som forholdsvis god (skåre 3,5). Fylkeskommunene/Sametinget vurderer imidlertid at de i mindre grad har bemanning til å løse de ikke-lovpålagte oppgavene (skåre 2,7). Ikke-lovpålagte oppgaver dreier seg i stor grad om oppgaver som knyttes til samfunnsutviklerrollen, det vil blant annet si kontakt og samhandling med andre fagavdelinger i fylkeskommunen og utadrettet virksomhet/formidling.

Tabell 4-10 viser videre at de færreste fylkeskommunene/Sametinget opplever at de har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene (skåre 1,5), men resultatene indikerer at det er unntak fra denne oppfatningen. Fylkeskommunene/Sametinget vurderer at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte sine myndighetsoppgaver (skåre 4), jf. Tabell 4-10. Tabell 4-10 viser at Riksantikvaren på sin side vurderer at fylkeskommunen i noen grad har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene (skåre 3,1). Tallene indikerer altså en forskjell i oppfatning mellom fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren i vurderingen av hvorvidt fylkeskommunene har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene.

Kvalitativ indikatorvurdering

Når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunene opplever at de har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene, bekrefter intervjuene og innspill i dialogkonferansen resultatet fra spørreundersøkelsen. Et gjennomgående synspunkt fra informantene i intervjuene var at fylkeskommunene ikke har fått tilstrekkelig med midler fra staten for å løse de nye oppgavene på kulturmiljøfeltet. Noen opplever seg «ført bak lyset» av staten.

Flere informanter viser til at det fylkeskommunale nivået til sammen får tilført 10 årsverk knyttet til oppgaveoverføringen på kulturmiljøområdet over en periode fra 2020–2022, men at Riksantikvaren brukte langt flere årsverk på de oppgavene som er overført. Det pekes på at det skulle være en demokratireform, og bidra til nærhet, og ikke effektivisering i kulturmiljøforvaltningen. I intervjuene vises det imidlertid også til at flere fylkeskommuner har fått opprettet stillinger etter interne omprioriteringer i fylkeskommunene.

Videre viser informanter til at man ennå ikke har full oversikt over effektene av manglende kapasitet. Det vil man først ha når fylkeskommunene har fullt ansvar for tilskuddsordningene.

I intervjuene med fylkeskommunene er det også blitt vist til forhold som gjør at behovet for kapasitet og kompetanse øker ytterligere som følge av oppgaveoverføringen (mer enn selve overførte oppgavene i seg selv skulle tilsi). Et par informanter peker på at når fylkeskommunene får

mer ansvar øker forventningene blant publikum. Dette har allerede gitt noe større pågang og økt antall henvendelser. Over tid kan det bli ressurskrevende å følge opp.

Når det gjelder kapasitet hos Riksantikvaren, vises det i intervjuer til at den har vært presset på noen områder. I intervjuene vises det også til at kapasiteten heller ikke er blitt bedre av at ansatte har sittet hjemme pga. koronasituasjonen.

Vår vurdering

Selv om det er enkelte unntak, er våre respondenter og informanter forholdsvis entydige i sin oppfatning om at fylkeskommunen ikke har fått tilstrekkelig med midler til å løse de nye oppgavene. Når det gjelder deres synspunkter på om fylkeskommunen har tilstrekkelig bemanning til å ivareta sitt ansvar på kulturmiljøområdet på en god måte, er imidlertid bildet mer variert.

Ved nullpunktsmålingen var gjennomsnittsskåren 3 på spørsmålet «I hvilken grad fylkeskommunen har tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret innen kulturminnefeltet på en god måte». Spørsmålet om opplevd kapasitet hos fylkeskommunene er i vår måling splittet i to, med separate vurderinger mht. lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Indikatorene vi bruker nå er dermed ikke direkte sammenlignbar med indikatoren fra nullpunktsmåling, men endringen i verdi kan likevel gi en indikasjon. Skåren er nå 3,5 og 2,7 for hhv. lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Bildet er derfor ikke entydig når det gjelder endring i indikatorverdi sammenlignet med nullpunktsmålingen. Det er et skille i vurdering mellom lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Tallene indikerer alt i alt at opplevd kapasitet hos fylkeskommunene ikke har gått vesentlig ned i forhold til ved nullpunktsmålingen, men med noe større forbehold knyttet til de ikke-lovpålagte oppgavene.

4.3.3 Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK3)

Indikatoren «Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget skal fange opp eksplisitt hvor mye utdanning ansatte hos Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget har, herunder antall personer med høyere utdanning.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-11 Utdanning blant dem som jobber med kulturminner i fylkeskommunene og hos Riksantikvaren, tall per 31. desember 2020

	Utdanning fra universitet/høgskole, lavere grad	Utdanning fra universitet/høgskole, høyere grad	Spesial-, sektorspesifikk, eller annen utdanning*	Ikke oppgitt
Viken	17 %	79 %	3 %	1 %
Innlandet	3 %	90 %	7 %	-
Rogaland	3 %	94 %	3 %	-
Nordland	18 %	64 %	18 %	-
Sametinget	-	-	-	100 %

Riksantikvaren	22 %	69 %	8 %	1 %
Totalt	16 %	73 %	5 %	6 %

Kilde: Kartleggings skjema til fylkeskommunene og Riksantikvaren

* Under spesialutdanning mv. ligger allmennutdanning, etatsutdanning, utdanning innen oppvekst, helse eller teknisk sektor.

Som ventet viser Tabell 4-11 at det at andelen i de ulike utdanningskategoriene varierer mellom fylkene. Både hos fylkeskommunene vi har fått inn tall for og hos Riksantikvaren er det størst andel i kategorien «utdanning fra universitet/høgskole, høyere grad». Alle de vi har fått tall for har over 60 prosent av sine ansatte med dette utdanningsnivået. Totalt er 73 prosent av de som jobber med kulturmiljø i denne utdanningskategorien (av de virksomhetene vi har fått svar for i denne målingen). Totalt er 16 prosent i kategorien «utdanning fra universitet/høgskole, med lavere grad».

Kvalitativ indikatorvurdering

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

Vår vurdering

Tallene vi har innhentet ved denne målingen indikerer et forholdsvis høyt utdanningsnivå blant dem som jobber med kulturmiljø hos fylkeskommunene og Riksantikvaren. En svakhet ved indikatoren er imidlertid at hvor lang utdanning en ansatt har, ikke nødvendigvis sier noe om utdanningen til den ansatte er relevant.¹⁶

4.3.4 Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK4)

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

Menon (2019) innhentet indikatorverdien ved å telle antall fagbakgrunner som var representert blant dem som jobbet med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene ved måletidspunktet. Ved å bruke data innsamlet i forbindelse med indikator KK1 fikk Menon en andel av fagbakgrunner som kunne sammenlignes på tvers av fylkeskommuner og med Riksantikvaren. På bakgrunn av samtaler med utvalgte fylkeskommuner og Riksantikvaren valgte Menon å kartlegge syv ulike, men relevante fagbakgrunner. Disse var arkeolog, historiker/kunsthistoriker, arkitekt, jurist, samfunnsviter, areal-planlegger og samfunnsplanlegger.

Kvantitativ indikatorvurdering

Vi har ikke innhentet tall for å beregne denne indikatoren ved denne målingen. Dette vil bli gjort ved senere måling.

Kvalitativ indikatorvurdering

Fra intervjuene fremgår det også at sammenslåingen av fylkeskommuner oppfattes som positivt når det gjelder kompetansesituasjonen. De aktuelle fylkeskommunene har fått større kompetansemiljøer

¹⁶ Tallene for Riksantikvaren inkluderer alle ansatte hos direktoratet (også administrativt ansatte), og ikke kun de som jobber direkte med kulturminner. Tallene for fylkeskommunene omfatter kun dem som jobber med kulturminner. Tallene for fylkeskommunene og Riksantikvaren er dermed ikke direkte sammenlignbare.

og faglige fellesskap. Blant annet har det vært kompetansemiljøer fra ulike fylkeskommuner som har komplementert hverandre.

Det blir imidlertid pekt på at det er enkelte spesialiserte områder hvor fagmiljøene av naturlige årsaker er små. Dette gjelder bl.a. fartøyvern og kulturminner under vann. Fylkene har i varierende grad kompetanse på disse områdene og er avhengig av bistand fra museer og fartøyvernssentre.

Det er også flere som påpeker behovet for mer kulturminnerettslig kompetanse i fylkeskommunene. Spørsmål er her om fylkeskommunene har tilstrekkelig erfaring med å avveie juridiske og politiske hensyn.

Generelt oppfattes Riksantikvaren å være på tilbudssiden og gi god hjelp. Fylkeskommunene får god hjelp i veilederne fra Riksantikvaren, og fylkeskommunene ser ut til å være tilfredse med de nettverkene og læringsarenaene som Riksantikvaren arrangerer. Det vises også til at Riksantikvaren i enda større grad kan legge vekt på problemstillinger det regionale nivået er opptatt av, og forstå at den politiske og kulturminnefaglige konteksten er ulik i regionene.

Noen peker på at man gjerne skulle hatt tettere dialog tidligere angående tilskuddsordningene. Riksantikvaren kunne vært på banen tidligere angående disse.

Vår vurdering

Vi har foreløpig ikke tall for å sammenligne utviklingen over tid når det gjelder kompetansesammensetning. Flere informanter peker imidlertid på at sammenslåtte fylkeskommuner har fått større kompetansemiljøer og faglige fellesskap.

4.3.5 Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»

Det har vært en uttrykt forutsetning for oppgaveoverføringen at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget.

Tallene vi har innhentet ved denne undersøkelsen indikerer et forholdsvis høyt utdanningsnivå blant dem som jobber med kulturminner hos fylkeskommunene og Riksantikvaren. Ut fra vår undersøkelse er det også verdt å merke seg at sammenslåing av fylkeskommuner oppfattes å ha vært positivt mht. kompetansemiljøer. De aktuelle fylkeskommunene har fått bredere kompetansemiljøer og større faglige fellesskap.

Både Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget mener at fylkeskommunene/Sametinget har fått tilført forholdsvis lite midler som følge av oppgaveoverføringen på kulturmiljøfeltet. Informanter fra fylkeskommuner gir uttrykk av å være skuffet over dette. Selv om det ikke skulle være en effektivitetsreform, kan det hevdes at resultatet faktisk blir effektiviseringspress og lavere kapasitet. Inntrykket etter intervjuene med fylkeskommunene er at flere har bemannet opp kulturminnefeltet med egne midler, men mener at man ikke har fått tilstrekkelig ressurser sett i forhold til den økte oppgavemengden.

Samtidig vil digitaliseringen fremover gi muligheter for bedre samhandling og effektivisering. Etter hvert som fylkeskommunene og Sametinget høster mer erfaring med de nye oppgavene, kan vi vente at ressursene vil bli utnyttet bedre på de nye ansvarsområdene. Det kan også være at endringer i organisering over tid kan gjøre at kapasitet og kompetanse vil kunne unyttes bedre etter hvert, og at opplevd kapasitet og kompetanse dermed blir bedre. Bedre samarbeid på tvers av avdelinger innenfor fylkeskommunene og samarbeid over fylkeskommunegrensene kan også gjøre at opplevd kapasitet og kompetanse blir bedre. Riksantikvaren vil også kunne gjøre sin kompetanseoverføring til fylkeskommunene enda bedre og mer treffsikker over tid.

På den annen side kan nærhet til publikum gi økt oppgavemengde over tid, slik enkelte informanter har pekt på.

Riksantikvaren utarbeidet en kompetanse- og bemanningsmal som viste at Riksantikvaren samlet sett benyttet 20 årsverk på å løse oppgavene som ble overført til fylkeskommunene. Over statsbudsjettet er det i forbindelse med oppgaveoverføringen satt av midler til 10 stillinger i løpet av perioden 2020 til 2022 samlet for alle fylkeskommunene. Dette betyr at fylkeskommunene i stor grad må bemanne opp kulturmiljøfeltet med egne midler. Hvorvidt dette vil føre til flere årsverk i kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene de kommende årene, vil som Menon (2019) påpeker avhenge av den politiske prioriteringen.

Når det gjelder ev. kapasitetsutfordringer som følge av oppgaveoverføringen, har Riksantikvaren gitt signaler til fylkeskommunene om å prioritere de lovpålagte oppgavene som knytter seg til ansvarsforskriften. I brev fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget av 10.12.19 om prioriteringer står følgende:

«Den nye ansvarsforskriften trer i kraft den 1.1.2020. Flere fylker har spilt inn at det er utfordringer knyttet til kapasitet til å løse de nye oppgavene. Riksantikvaren har forståelse for dette og vil bistå fylkeskommunene med råd og veiledning. Det er samtidig viktig at fylkeskommunene, inntil bemanningen er på plass, prioriterer de lovpålagte oppgavene som knytter seg til ansvarsforskriften.»

4.4 Utvikling av samfunnsutviklerrollen

Opgaveoverføringen har blant annet som målsetning å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle¹⁷. Bakgrunn og føringer for strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen» redegjør Menon (2019, side 38) for som følger:

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.

Basert på disse føringene konkluderer Menon med at begrepet samfunnsutviklerrollen kan omfatte følgende tre tilnærminger:

1. *Å gi strategisk retning til samfunnsutvikling:*

Dette handler om å sette strategiske mål som angir retning over tid og avdekke, skape konsensus om å etablere en felles plattform for fylkeskommunale utfordringer. Videre handler det også om å forankre endring hos alle relevante aktører og interessegrupper, både i offentlig og privat sektor.

¹⁷ For samiske kulturminner har Sametinget samme myndighet som fylkeskommunene, men er ikke tillagt en rolle som samfunnsutvikler iht. regionreformen slik fylkeskommunene har. Spørsmålene som er stilt under strategien «Utvikle samfunnsutviklerrollen» har likevel relevans for Sametingets utøvelse av ansvaret for forvaltning av den samiske kulturarven og er derfor inkludert.

2. Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

Dette handler om å mobilisere ulike aktører, enten det er fra offentlig eller privat sektor eller sivilsamfunnet generelt. Det innebærer 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.

3. Å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk handler om å være et nav mellom ulike sektorer og tjenesteområder innad i regionen, og overfor andre fylkeskommuner. Utover det omfatter samfunnsutviklerrollen også helhetstenkning på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer, kommunegrenser, mellom det private og offentlige og over tid.

Oppsummert er følgende tre indikatorer definert under strategien «Samfunnsutviklerrolle»:

- ▶ S1: I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen?
- ▶ S2: I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn?
- ▶ S3: I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet innsats og virkemiddelbruk?

4.4.1 I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen? (S1)

Indikatoren «I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen» fanger opp i hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget har etablert politiske og/eller administrative vedtatte planer som følges opp i praksis.

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-12 I hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget har etablert en klar strategi og har planer for kulturmiljøforvaltningen

Spørsmål	Nei (antall)	Ja (antall)	Totalt (antall)
Har fylkeskommunen en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner?	83 % (10)	17% (2)	100 % (12)
Er kulturmiljø/kulturminner en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier?	33 % (4)	67 % (8)	100% (12)
Har fylkeskommunen en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner?	42 % (5)	58 % (7)	100 % (12)

Tabell 4-12 viser at de færreste fylkeskommunene har en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø. For de fleste fylkeskommunene er kulturmiljø/kulturminner en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier. Litt flere enn halvparten av fylkeskommunene/Sametinget oppgir at de har en politisk vedtatt plan.

For de to fylkeskommunene som oppga at de har en administrativt vedtatt plan, så oppgir begge fylkeskommunene at den vedtatte planen i stor grad følges opp.

Tabell 4-13 I hvilken grad følges den politisk vedtatte planen opp i praksis

Spørsmål (Hvis ja)	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad følges den politisk vedtatte planen opp i praksis?	3,7	4	3	5	7

Tabell 4-13 viser at blant de fylkeskommunene/Sametinget som oppgir at de har en politisk vedtatt plan, så varierer det i hvilken grad planen følges opp. Med utgangspunkt i gjennomsnittskåren og medianen indikerer resultatene at blant de fleste fylkeskommunene som har en politisk vedtatt plan så følges den i stor grad opp.

Kvalitativ indikatorvurdering

Basert på samtaler med fylkeskommunene/Sametinget, innspill på dialogkonferanse og kommentarer i fritekstfelt i spørreundersøkelsen, så modereres inntrykket noe av at de politiske vedtatte planene i stor grad følges opp i praksis. Inntrykket er at dette nok varierer mellom fylkeskommunene. Eksempelvis kommenterer en informant at det ikke er samsvar mellom ambisjoner i den vedtatte planen og bemanning og midler til gjennomføring av planen. En annen informant fremhever imidlertid at økonomien knyttet til strategien forholder seg til den økonomiske rammen som foreligger, men at de fleste utviklingsprosjekter skjer i samarbeid med andre aktører, som samlet sørger for akseptabel økonomi. Fylkeskommunen er på den måten mer en bidragsyter i samarbeidsprosjekter enn en aktør som opererer på egen hånd.

Et annet forhold som kommenteres er at i sammenslåtte fylkeskommuner har en eller begge gjerne vedtatte planer, men med utgangspunkt i den gamle fylkesstrukturen, og noen av disse planene er utgått på dato. De fleste fylkeskommunene er nå i ferd med å utarbeide nye planer/strategier. Det varierer hvor langt fylkene er kommet i planarbeidet, og om planene skal inngå som en del av regionplan, eller utarbeides som egen plan/strategi for kultur/kulturminner. Planarbeidet påvirkes også av om sammenslåingen har skjedd tidlig eller seint. Eksempelvis rapporterer Trøndelag som ble slått sammen i 2018 å være godt i gang, mens Troms og Finnmark som ble sammenslått seint er i startgropen.

Vår vurdering

Fylkeskommunene/Sametinget har i hovedsak en strategi for utvikling av kulturmiljø/ kulturminnefeltet. De fleste fylkeskommunene/Sametinget har politisk vedtatte planer som i hovedsak følges opp i praksis. Som en konsekvens av regionreformen og sammenslåing av fylkeskommunene, er det imidlertid behov for å utvikle nye regionale planer og planer/strategier på kulturmiljøfeltet. Dette er fylkeskommunene i gang med, men har kommet ulikt langt og velger ulike tilnærminger mht. hvilken type planer/strategier som utvikles.

4.4.2 I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn? (S2)

Indikatoren «I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn» skal fange den utadrettede virksomheten fylkeskommunene har i regionene som en del av samfunnsutviklerrollen (Menon 2019, s. 41).

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-14 I hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget samarbeider med andre aktører i regionen på en skala fra 1 (svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturmiljø/-kulturminner?	2,6	3	1	5	12
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med museumssektoren om kulturmiljø/kulturminner?	3,8	4	2	5	12
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med andre aktører i regionen om kulturminner?*	3	3	1	5	12
I hvilken grad evner fylkeskommunen å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner opp mot andre hensyn som eksempelvis næringsutvikling, samferdsel?	3,5	4	1	4	12

*Eksempelvis kulturarvaktører, historielag, teaterlag, frivillige organisasjoner m.m.

Resultatene i Tabell 4-14 viser at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene/Sametinget når det gjelder samarbeid med andre aktører i regionen. I noen fylkeskommuner svarer de at de samarbeider i «svært høy grad» med andre aktører, mens i andre fylkeskommuner forekommer dette i «svært liten grad». Høyest gjennomsnittsskåre finner vi når det gjelder samarbeid med museumssektoren, og noe lavere når det gjelder andre aktører i regionen. Lavest gjennomsnittsskåre er knyttet til samarbeid med den kulturelle skolesekken. Det er også variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunen evner å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner mot andre hensyn som næringsutvikling, samferdsel o.l. Men hovedvekten av svarene tilsier at fylkeskommunene greier dette i stor grad.

Kvalitativ indikatorvurdering

Basert på intervjuer med fylkeskommunene/Sametinget og innspill på dialogkonferansen og fritekstfeltet i spørreundersøkelsen bekreftes inntrykket fra resultatene i spørreundersøkelsen. De fleste fylkeskommunene opplever at samarbeidet med museumssektoren er godt utviklet, og at det er potensial for betydelig mer samarbeid med den kulturelle skolesekken og andre kulturarvaktører som historielag, teaterlag og frivillige organisasjoner. For fylkeskommuner som i stor grad har samarbeidet med den kulturelle skolesekken, vises det eksempelvis til at dette er et årelangt samarbeid. En annen informant viser til at kulturarv har vært en del av den kulturelle skolesekken, men at den kulturelle skolesekken er under omorganisering, og videre samarbeid avventes.

Flere peker på at det er en utfordring at fylkeskommunen har begrenset kapasitet til å utvikle samfunnsutviklerrollen, herunder samarbeid med andre relevante aktører, og at det blir de lovpålagte oppgavene som prioriteres. Andre framhever at utviklingen av samfunnsutviklerrollen er blitt viktigere, og samarbeid og mobilisering av andre aktører blir kritisk viktig for å lykkes i rollen. En informant viser eksempelvis til at kulturarv inngår som ledd i fylkeskommunens frivillighetsstrategi.

Når det gjelder kommentarer til i hvilken grad fylkeskommunene evner å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner mot andre hensyn som eksempelvis næringsutvikling, bekrefter informantene at dette i hovedsak fungerer bra, men at det kan være noe avhengig av type planer. Det vises til at det er få innsigelsessaker. Andre fremhever imidlertid at de savner mer samarbeid knyttet til næringsutvikling, veg/utbygging og planarbeid, og at kulturmiljø/kulturminneperspektivet kommer for seint inn i noen av disse prosessene. En informant viser til at det nesten er automatikk i at det blir gitt dispensasjon for automatisk fredete kulturminner og at verneverdige hus kan rives. Samme informant sier også at overordnede planer ofte blir utfordret mht. høyde og volum i tettbygde strøk, selv om overordnet plan er av nyere dato.

Vår vurdering

Når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget har evnet å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn er inntrykket at de fleste fylkeskommunene har etablert et tett samarbeid med museer, men at det i mindre grad er et samarbeid med den kulturelle skolesekken og andre kulturarvaktører. Regionalforvaltningens økte ansvar på kulturminnefeltet innebærer også å forvalte kulturminnene på en god måte der det er konflikt mellom vern og utvikling. Vårt inntrykk er at fylkeskommunene i hovedsak evner å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner og mot andre hensyn. Det synes likevel å være noen utfordringer knyttet til å balansere hensyn mot næringsutvikling, vei og utbygging i planprosesser.

4.4.3 I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk? (S3)

Indikatoren er «I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet innsats og virkemiddelbruk». Denne indikatoren skal fange den tverrsektorielle virksomheten i fylkeskommunene som en del av samfunnsutviklerrollen (Menon 2019, s. 43).

Kvantitativ indikatorvurdering

Tabell 4-15 I hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget 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	Max	Antall
I hvilken grad er det samarbeid på tvers av fagavdelinger om ivaretagelse av kulturmiljø/-kulturminner i fylkeskommunen?	3,6	3,5	3	5	12
I hvilken grad koordinerer fylkeskommunen virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger?	2,9	3	2	4	12

Tabell 4-15 viser at det i stor grad er samarbeid mellom fagavdelinger internt i fylkeskommunene om kulturmiljø/kulturminner. I hvor stor grad det er et samarbeid varierer noe, men ikke like mye som for samarbeid med eksterne aktører (se Tabell 4-14). Tabell 4-15 viser videre at fylkeskommunen skårer seg selv lavere når det gjelder om de evner å koordinere virkemidler på tvers av fagavdelinger enn på samarbeid mellom fagavdelinger.

Kvalitativ indikatorvurdering

Intervjuene med fylkeskommunene/Sametinget, innspill på dialogkonferansen og fritekstsvar i spørreundersøkelsen bekrefter inntrykket av at alle fylkeskommunene samarbeider på tvers av fagavdelinger om kulturmiljø/kulturminner, men at styrken i samarbeidet varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Det pekes på at sammenslåingen av fylkeskommuner har medført omorganiseringer

som innebærer behov for å gå opp nye samarbeidsstrukturer. Flere viser til at kulturmiljøfeltet er havnet lenger nede i det organisatoriske hierarkiet, først og fremst som følge av at fylkeskommunene er blitt større (betydelig flere ansatte). Informantene har noe ulike oppfatninger om hvor stor betydning organisatorisk plassering har for å kunne utøve en ny samfunnsutviklerrolle. Noen peker på at dette stiller større krav til å kunne påvirke og samarbeide, andre mener organisatorisk plassering er av mindre betydning.

Selv om fylkeskommunene samarbeider på tvers av fagavdelinger internt, så bekrefter informantene inntrykket av at dette ikke nødvendigvis betyr at virkemiddelbruken er godt nok koordinert på tvers av fagavdelingene, ref. også kommentarer under 4.2.3 om at flere etterspør tettere samarbeid med eksempelvis næringsutvikling/reiseliv, plan, samferdsel/utbygging. En fylkeskommune som oppfatter samarbeid med disse sektorene som godt, viser til at det er etablert omfattende rutiner for intern samhandling med plan og samferdsel som finner sted på ukentlig basis.

Hovedinntrykket er likevel at det i flere av fylkeskommunene er et sterkt fokus på å få til bedre samarbeid på tvers av fagavdelingene og en mer koordinert virkemiddelbruk. Disse informanter viser til at de har deltatt i fylkeskommunens arbeid med eksempelvis strategier knyttet til klima, innovasjon, utvikling og frivillighet samt verdiskapingsarbeid knyttet til natur og kulturarv. Videre er det en informant som viser til at fylkeskommunen fram til i dag har vært «sektorisert» og med relativt tette skott mellom fagavdelinger. I omorganiseringen av fylkeskommunene er hensynet til bedre samordning på tvers og styrking av arbeidet med samfunnsutvikling og FNs bærekraftsmål fremhevet som særlig viktig. Informanter viser også til at det etter sammenslåingen av fylkeskommunene er mange pågående prosesser knyttet til hvordan man skal samhandle på tvers i ny og større organisasjon, men at dette ennå ikke er helt på plass. Særlig i forhold til koordinering av virkemidler jobbes det for en bedre tverrfaglig oppfølging av dette. Eksempelvis nevnes at arbeidet opp mot regionrådene bør struktureres på nytt og relasjoner etableres. Fra forskningsmiljøet er det pekt på at forskningsfeltet ikke har en tydelig nok plass som viktig del av samfunnsutviklerrollen. Det pekes på at det bør avsettes ressurser til å bli med på spleiselagene både nasjonalt og internasjonalt.

Vår vurdering

Når det gjelder spørsmålet om fylkeskommunene har en samordnet innsats og virkemiddelbruk er vår vurdering at fylkeskommunene i hovedsak samarbeider med andre fagavdelinger, men at styrken i dette samarbeidet varierer mellom fylkeskommunene. Selv om det samarbeides på tvers av fagavdelinger, så synes det som om det er et stykke å gå når det gjelder koordinert virkemiddelbruk. Sammenslåingen av fylkeskommuner har ført til at det er brukt tid på organisering av de nye fylkene, og det er til dels behov for å gå opp nye samarbeidsstrukturer.

Ansvar for kulturmiljøfeltet i de nye fylkeskommunene synes i hovedsak å være organisert sammen med kulturområdet, og i mindre grad i næring og planlegging. Enkelt vurdert legger dette organisatorisk til rette for et tett samarbeid med kulturfeltet, mens veien kan bli noe lengre mot næring, samferdsel og plan. Det å etablere gode samarbeidsstrukturer og oppfølgingsrutiner mot disse tjenestene/sektorene blir da kritisk viktig å lykkes med for å kunne gjøre gode avveininger mellom kulturmiljø og andre hensyn.

Fylkeskommunene er ulike på flere viktige dimensjoner: både når det gjelder hvilke kulturminnetyper/antall etc. som er registrert, innbyggerantall, geografisk nedslagsfelt og størrelse (antall ansatte) samt politisk styringsystem. Oslo, Viken, Nordland, Troms og Finnmark har en parlamentarisk styringsform, de øvrige er organisert etter formannskapsmodellen. Fordi rammebetingelsene for fylkeskommunene er forskjellige langs disse dimensjonene, vil dette også kunne ha betydning for utviklingen av samfunnsutviklerrollen mht. innretning og politiske og faglige prioriteringer. Dette er i tråd med intensjonen om at regionreformen er en demokratireform der ansvar og myndighet flyttes fra nasjonalt til regionalt nivå og der utviklingen av kulturminnefeltet skal ta utgangspunkt i regionale og lokale behov. Vår vurdering er at uavhengig av disse forskjellene, så

synes fylkeskommunene å være opptatt av å lykkes bedre med tverrfaglig samarbeid og samhandling for å sikre en mer koordinert offentlig virkemiddelbruk. Dette er også en forutsetning for en styrket framtidig samfunnsutviklerrolle.

4.4.4 Vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Vi har vurdert fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler med utgangspunkt i tre indikatorer, dvs. i hvilken grad de har en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen, om de har mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og om de har en samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Vår vurdering er at dette er en rolle fylkeskommunene har et ønske om å utvikle. Det å utvikle samfunnsutviklerrollen og kulturmiljøforvaltningens bidrag i dette arbeidet vil være et langsiktig utviklingsarbeid. Førstelinjeansvaret for en rekke oppgaver på kulturminne/kulturmiljøfeltet er overført fra nasjonalt til regionalt nivå parallelt med regionreformen og innebærer at fokus i 2020 har vært på organisering av de sammenslåtte fylkeskommunene. Det betyr at mye skal på plass og må gå seg til i de nye fylkeskommunene, og det er til dels behov for å gå opp nye samarbeidsstrukturer og rutiner. Når det gjelder hvilket handlingsrom fylkeskommunene opplever å ha for å utvikle en slik rolle, så varierer dette mellom fylkeskommunene. Flere peker på at lovpålagte oppgaver må ha prioritet og at det er begrenset med kapasitet og ressurser til å utvikle samfunnsutviklerrollen (ref. kapittel 4.2 om kompetanse og kapasitet).

Oppsummert viser denne målingen at fylkeskommunene i hovedsak har en strategi for utvikling av kulturmiljø/kulturminnefeltet i form av politiske vedtatte planer som følges opp, og at det er behov for å utvikle nye regionplaner og planer/strategier på kulturmiljøfeltet i lys av regionreformen.

Videre er inntrykket at fylkeskommunene i hovedsak evner å balansere hensynet til kulturmiljø opp mot andre hensyn, selv om det pekes på noen utfordringer knyttet til å balansere hensyn mot næringsutvikling, vei og utbygging i planprosesser. Det å etablere gode samarbeidsstrukturer og oppfølgingsrutiner mot disse tjenestene/sektorene synes derfor å være viktig for å lykkes med å gjøre gode avveininger mellom kulturmiljø og andre hensyn. Videre synes de fleste fylkeskommunene å ha et tett samarbeid med museer i fylket, og har først og fremst behov for å videreutvikle samarbeidet mot andre aktører som eksempelvis den kulturelle skolesekken, kulturarvaktører, historielag, teaterlag, frivillige organisasjoner m.m. Fordi rammebetingelsene for fylkeskommunene er forskjellige langs en rekke dimensjoner som eksempelvis hvilke kulturminner de har ansvar for, demografi, geografisk nedslagsfelt, størrelse og politisk styringssystem, vil dette også kunne ha betydning for utviklingen av samfunnsutviklerrollen mht. innretning og politiske og faglige prioriteringer. Dette er i tråd med intensjonen om at regionreformen er en demokratireform der ansvar og myndighet flyttes fra nasjonalt til regionalt nivå og der utviklingen av kulturmiljø/-kulturminnefeltet skal ta utgangspunkt i regionale og lokale behov. Uavhengig av disse forskjellene, så synes fylkeskommunene å være opptatt av å lykkes bedre med tverrfaglig samarbeid mellom fagavdelinger for å sikre en mer samordnet offentlig virkemiddelbruk. Dette er etter vår vurdering også en forutsetning for å lykkes med å styrke samfunnsutviklerrollen.

4.5 Effektiv forvaltning av kulturmiljø

Det er relevant å se på effektiviteten i forvaltningen av kulturminner, selv om oppgaveoverføringen er en demokratiseringsreform og ikke en effektivitetsreform. Menon (2019) viste til at det er stor variasjon i hva som defineres som effektiv forvaltning av kulturminner. I forbindelse med Menons nullpunktsmåling ble effektiv kulturmiljøforvaltning definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid.

Følgende tre indikatorer ble definert under strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljø»:

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

Med utgangspunkt i disse tre indikatorene ble effektiviteten som en del av nullpunktsmålingen undersøkt i forvaltningen av kulturminner (Menon, 2019).

4.5.1 Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene (E1)

Indikatoren «Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene» skal fange opp effektiviteten i kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene (Menon 2019, s. 53).

I sin undersøkelse ba Menon (2019) respondenter i fylkeskommunene oversende informasjon om antall enkeltpersoner som ble benyttet i arbeidet med kulturminner som var vedtaksfredet per 1. september 2019. I tillegg ble respondentene bedt om å oversende antall vedtaksfredete kulturminner som var registrert per 1. september 2019 i hver fylkeskommune, både totalt innenfor det geografiske område til fylkeskommunen og som fylkeskommunen behandlet. På bakgrunn av dette var det mulig å si noe om antall vedtaksfredete kulturminner en person i fylkeskommunene hadde ansvar for.

Kvantitativ indikatorvurdering

Indikatorene «Antall vedtaksfredete kulturminner registrert i fylkeskommunens geografiske område» og «Antall vedtaksfredete kulturminner som fylkeskommunen forvalter» vil følges opp i neste rapportering fra fylkeskommunene. Da håper vi på et mer komplett bilde av ressursbruken knyttet til vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene, som er en forutsetning for å kunne si noe om utviklingen i denne indikatoren.

Kvalitativ indikatorvurdering

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

Vår vurdering

Menon (2019) fant i sin måling i september 2019 at en ansatt som arbeider med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunen i gjennomsnitt hadde ansvar for 96 vedtaksfredete kulturminner innenfor fylkeskommunens geografiske område. I gjennomsnitt forvaltet Riksantikvaren 23 av disse. Vi har ikke tilgjengelige tall for 2020, og kan derfor ikke si noe om utviklingen fra 2019 til 2020.

4.5.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren (E2)

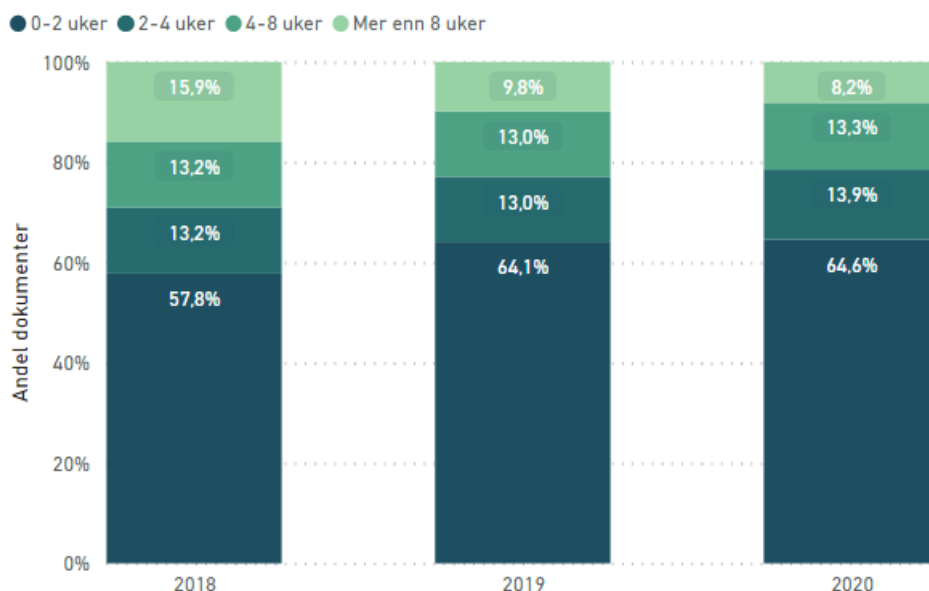
Indikatoren «Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker hos Riksantikvaren» skal gi en indikasjon på effektiviteten i arbeidet med kulturminner.

Kvantitativ indikatorvurdering

Vi har innhentet statistikken fra Riksantikvarens arkiv. Arkivet har hatt en omlegging fra 2020. I forbindelse med omleggingen måtte alle saker avsluttes ved periodeskille for deretter å opprettes på nytt i ny arkivperiode. Som følge av dette viser indikatoren et større antall saker for 2020 enn det som er reelt.

Figuren nedenfor viser fordelingen av *dokumenter* etter saksbehandlingstider i årene 2018–2020. I vedlegg B er mer detaljert tallgrunnlag samt tilsvarende fordeling av saksbehandlingstider for *saker*. I og med at det er dokumenter som behandles (responderes på, skrives ut/ferdigstilles, ekspederes mv.) av saksbehandlerne, er det etter vår vurdering mest hensiktsmessig å bruke tallene for dokumenter i denne indikatoren, og ikke saker.

Figur 4-1 Fordeling av dokumenter etter deres saksbehandlingstid hos Riksantikvaren



Når det gjelder saksbehandlingstiden for dokumenter, ble en større andel av dokumentene behandlet innenfor 2 uker i 2020 (64,6 %) enn i 2018 (57,8 %). Samtidig er det en mindre andel dokumenter i 2020 med mer enn 8 ukers behandlingstid (8,2 %) enn det var i 2018 (15,9 %). Den største endringen i disse tallene skjedde mellom 2018 og 2019, mens det kun var mindre endringer mellom 2019 og 2020. Som påpekt ovenfor skjedde det en omlegging i Riksantikvarens arkiv i 2020. Denne omleggingen kan også ha påvirket endringene i tall for saksbehandlingstider mellom 2019 og 2020, uten at vi har sterke indikasjoner på dette.

Tallene for fordeling av saksbehandlingstid for *saker* (som vises i vedlegg B) går i samme retning som for dokumenter. Fra 2018 til 2020 ble det lavere andel saker med mer enn 8 ukers saksbehandlingstid og høyere andel saker med saksbehandlingstid under 2 uker. Imidlertid skjedde den største endringen her fra 2019 til 2020.

Kvalitativ indikatorvurdering

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

Våre vurderinger

Tallene viser en redusert indikatorverdi fra 2018 til 2020, og at den største endringen skjedde mellom 2018 og 2019 (når dokumenter brukes som grunnlag for beregning av indikatorverdi). Isolert kan tallene for behandling av dokumenter hos Riksantikvaren indikere en mer effektiv saksbehandling. Imidlertid er en svakhet ved indikatoren, som også påpekt av Menon (2019), at det er stor variasjon i saksbehandlingstid mellom ulike typer saker. Det samme gjelder ulike typer dokumenter. Hvis det skjer en endring i sammensetningen av dokumenttyper over tid (for eksempel som følge av oppgaveoverføringen), kan dermed saksbehandlingstiden endre seg, uten at det egentlig er indikasjon på endret effektivitet. Vi vil derfor være forsiktige med å trekke slutninger av utviklingen i indikatorverdi vi har observert.

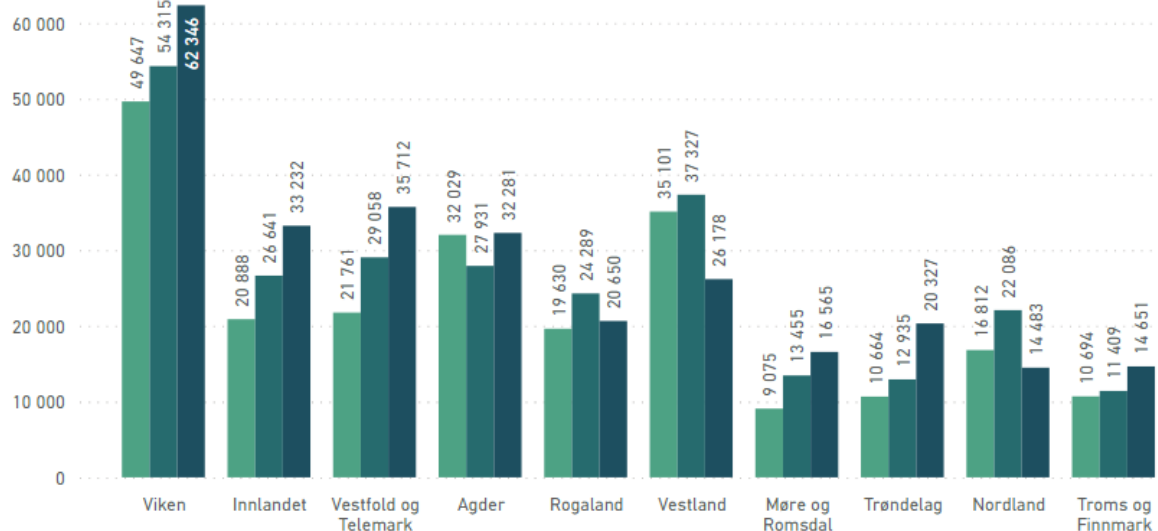
4.5.3 Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning (E3)

Indikatoren «Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning» viser hvor mye ressurser i form av midler Riksantikvaren og fylkeskommunene har brukt og fått tilført til bruk til kulturmiljøforvaltning (Menon 2019, s. 59).

Kvantitativ indikatorvurdering

Figur 4-2 Utvikling i netto driftsutgifter til funksjon 750 Kulturmiljøforvaltning (i 1.000 kroner)

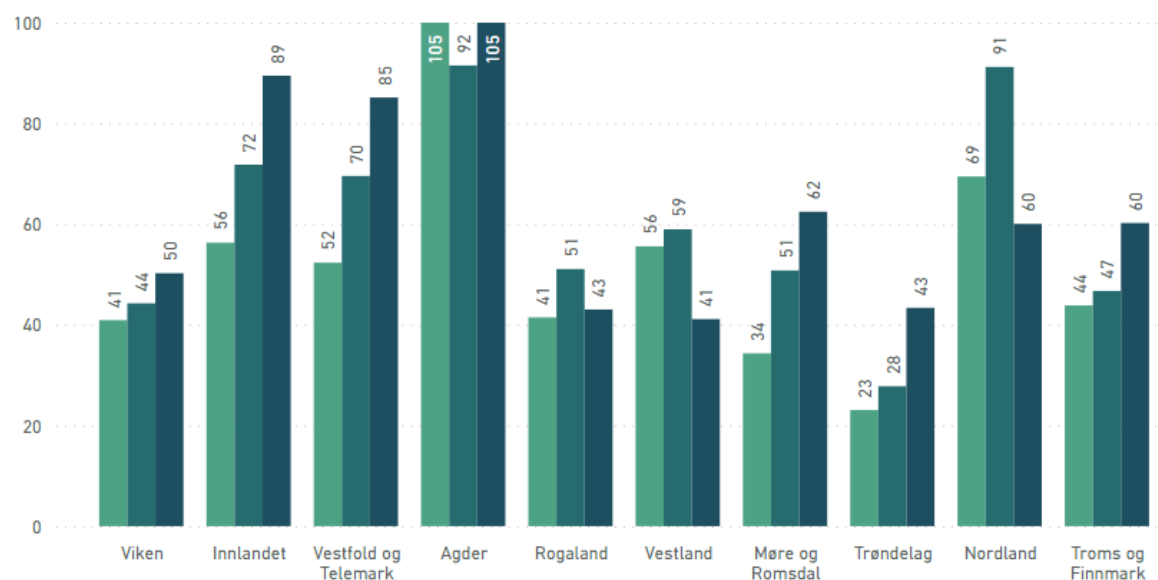
● 2017 ● 2018 ● 2019



Kilde: SSB tabell 12368

Figur 4-3 Netto driftsutgifter til funksjon 750 Kulturmiljøforvaltning per innbygger (i kroner)

● 2017 ● 2018 ● 2019



Kilde: SSB tabeller 07459 og 12368

Tabell 4-16 Ressursbruk (driftsutgifter) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturmiljø

Nøkkeltall	2018	2019	2020
Driftsutgifter (i 1 000 kroner)	147 736	145 510	146 530
Prosjektutgifter i 1 000 kroner	62 882	68 959	64 483
Lønnsandel av driftsutgifter (i prosent)	76 %	76 %	75 %

Kilde: Riksantikvaren

Når det gjelder utgifter til kulturmiljøforvaltning per innbygger hos fylkeskommunene, ser vi at trenden er en økning i utgifter per innbygger for de fleste fylkeskommunene fra 2017–2019. I 2019 var Innlandet og Agder de to fylkeskommunene med høyest netto driftsutgifter per innbygger knyttet til kulturmiljøforvaltningen. Vestland, Rogaland og Trøndelag var fylkeskommunene med lavest driftsutgifter per innbygger knyttet til kulturmiljøforvaltningen.

Vedrørende ressursbruk (driftsutgifter) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturmiljø, ser vi at driftsutgiftene er redusert med ca. 1,2 mill. kroner fra 2018 til 2020, dvs. en nedgang på ca. 1 prosent.

Kvalitativ indikatorvurdering

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

Vår vurdering

I forbindelse med oppgaveoverføringen skal fylkeskommuner få tilført noe mer midler over rammetilskudd. I tillegg kan fylkeskommunene velge å styrke kulturmiljøfeltet med bruk av egne midler utover økningen i rammetilskudd. Av regnskapene fra fylkeskommunene ser vi at ressursbruken på feltet økte i perioden 2017-2019 for de fleste fylkeskommunene. Vi har ennå ikke tallene for 2020, men forventer at de vil vise videre økning. Tallene for Riksantikvaren 2020, viser at det har vært en reduksjon sammenlignet med 2018, ettersom Riksantikvaren vil få færre og/eller andre oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning når oppgavene overføres, samt kostnadskutt som følge av ABE-reformen.

4.5.4 Vår vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturminner»

Ut fra datamaterialet vi har ved denne målingen, kan vi ikke si noe om utviklingen i effektivitet etter oppgaveoverføringen, verken hos fylkeskommunene eller hos Riksantikvaren. Både fylkeskommunene og Riksantikvaren opplever for tiden endringer i sine budsjetter, uten at vi kan trekke noen slutninger om effektivitet ut fra det isolert.

Tilsvarende som Menon (2019) vurderer vi at en effektiv forvaltning kjennetegnes ved gode rutiner og systemer, samt en digital saksbehandling. 2020 har vært et unntaksår, både pga. oppgaveoverføringen, sammenslåing av fylkeskommuner og avdelinger og på grunn av koronasituasjonen. Fra informanter trekkes det også frem at forvaltningen på kulturmiljøområdet til dels fremstår som mer kompleks etter oppgaveoverføringen. Økt kompleksitet kan gi mindre effektiv forvaltning på området. Noen trekker også frem at det pga. oppgaveoverføringen har oppstått en del ineffektive saksbehandlingsprosesser som det bør tas tak i.

Antageligvis kan det ta tid før fylkeskommunene har funnet fram til gode rutiner, systemer og samarbeidsformer som kan effektivisere forvaltningen av kulturminner i fylkeskommunene. Det har også vært forsinkelser i innføringen av Digisak. Når løsningen blir tatt i bruk i fylkeskommunene, kan man vente at det etter hvert vil bety mer effektiv forvaltning av kulturmiljø. Flere peker på at man pga. koronasituasjonen har fått økt digitalisering og nye samhandlingsmønstre som man ikke ønsker å gå tilbake fra. På sikt kan dette bidra til en mer effektiv kulturmiljøforvaltning. Det er et nokså entydig innspill at man bør ha fortsatt trykk på digitaliseringen. Også vår vurdering er at dette bør ha prioritet.

For årene 2020–2022 er det lagt opp til en økning i ressurser i fylkeskommunene i forbindelse med at fylkeskommunene overtok ansvar fra Riksantikvaren. Som vi så i avsnitt 4.3 viser intervjuene at flere fylkeskommuner har fått flere stillinger knyttet til kulturminnearbeidet, og regnskapstallene for 2017–2019 indikerer også en økt ressurstilgang for de fleste fylkeskommunene på området. Samtidig er det forventet en nedgang i ressurstilgangen hos Riksantikvaren.

Det er en generell forventning om effektivisering av offentlig forvaltning. Oppmerksomheten 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 kulturmiljøforvaltning». I den strategiske satsingen står det blant annet beskrevet at «Saksbehandlingen blir rask og effektiv gjennom digitalisering og god informasjonsflyt». Også Kulturmiljøforvaltning 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.

Forventningene om effektiv forvaltning gjelder også den regionale kulturmiljøforvaltningen. Selv om oppgaveoverføringen ikke skulle være en effektivitetsreform, vil endringene kunne bidra til en mer effektiv forvaltning regionalt. Det er imidlertid grunn til å tro at det kan ta noen år før effektene kommer, og i en overgangsperiode vil det ikke være overraskende om forvaltningen blir mindre effektiv.

4.6 Økt nærhet til kulturminnene

Nærhet til kulturminner og kulturmiljø handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Prinsipielt skal 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 (Menon 2019, s. 63).

Det er utviklet tre indikatorer 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

4.6.1 Opplevd nærhet til forvaltning 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. Denne indikatoren ble det ikke samlet inn kvantitative data på i spørreundersøkelsen overfor fylkeskommunene. Bakgrunnen for det er at spørsmålet egner seg bedre for oppfølging i en brukerundersøkelse. Tentativt og i forkant av neste statusrapportering i følgeevalueringen vil det bli gjennomført en brukerundersøkelse, hvor blant annet spørsmål knyttet til denne indikatoren vil inngå.

Kvalitative vurderinger

Fra intervjuene får vi innspill som er relevante for denne indikatoren. De regionale kulturmiljømyndighetene har alltid opplevd nærhet til kulturminner, -miljø og -landskap. Spørsmålet er om ansvarsreformen har bidratt til å øke nærheten. Tilbakemeldingene fra fylkene har litt forskjellige perspektiver på dette.

Flere påpeker at oppgaveoverføringen bør medføre økt nærhet. Dette er tross alt et viktig mål for reformen. Utfordringen er at fylkeskommunene ikke fikk nok ressurser til å utnytte muligheten for økt nærhet som reformen gir. Nærhet innebærer f.eks. at en fysisk besøker kulturminner hvor det er saker til vurdering. Dette er det i begrenset grad ressurser til, ifølge flere fylker. De har et ønske om å være mer oppsøkende, men må fokusere på de lovpålagte oppgavene.

På den annen side mottar fylkeskommunene tilbakemeldinger fra eiere av kulturminner om at de opplever økt nærhet til kulturmiljømyndighetene etter oppgaveoverføringen. Det formidles også en opplevelse om at når regionene får økt ansvar så øker forventningene blant eiere av kulturminner og publikum.

Vår vurdering

Det er en utfordring at flere fylkeskommuner/Sametinget opplever at ansvarsreformen er underfinansiert. For å håndtere de økte oppgavene hevdes det at fylkeskommunen må kutte ned på f.eks. publikumsrettet arbeid. Dette er ikke i tråd med intensjonen i ansvarsoverføringen, og utviklingen på dette området må det følges med på.

4.6.2 Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra kulturminnefondet (N2)

Indikatoren her er «Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn fra Kulturminnefondet». Utgangspunktet er at 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 (Menon 2019, s.65). På samme måte som for de øvrige indikatorene så viser vi status og utviklingstrekk fra og med 2018.

Kvantitativ vurdering

Tabell 4-17 Søknader og tilsagn i antall og beløp (i 1 000 kroner) fordelt på fylker, 2018

Region	Antall tilsagn	Antall søknader	Tilsagn i prosent av antall søknader	Tilsagns beløp	Søknads beløp	Tilskudd i prosent av omsøkt beløp	Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp
Oslo kommune	42	77	54,5	9 056	25 843	35,0	216
Viken	102	183	55,7	15 802	49 952	31,6	155
Innlandet	113	248	45,6	16 890	52 256	32,3	149
Vestfold og Telemark	42	80	52,5	8 045	16 984	47,4	192
Agder	67	113	59,3	8 853	20 453	43,3	132
Rogaland	37	84	44,0	5 712	17 642	32,4	154
Vestland	87	204	42,6	16 714	63 842	26,2	192
Møre og Romsdal	38	89	42,7	7 552	22 091	34,2	199
Trøndelag	65	148	43,9	9 809	33 508	29,3	151
Nordland	56	111	50,5	7 745	31 847	24,3	138
Troms og Finnmark	23	47	48,9	2 902	9 474	30,6	126
Landet	672	1 384	48,6	109 080	343 898	31,7	162

Tabell 4-18 Søknader og tilsagn i antall og beløp (i 1 000 kroner) fordelt på fylker, 2019

Region	Antall tilsagn	Antall søknader	Tilsagn i prosent av antall søknader	Tilsagns beløp	Søknads beløp	Tilskudd i prosent av omsøkt beløp	Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp
Oslo kommune	34	69	49,3	9 169	26 095	35,1	270
Viken	87	153	56,9	16 945	57 158	29,6	195
Innlandet	87	195	44,6	16 520	44 275	37,3	190
Vestfold og Telemark	34	63	54,0	8 662	20 638	42,0	255
Agder	70	115	60,9	11 112	60 305	18,4	159
Rogaland	42	93	45,2	7 928	27 557	28,8	189
Vestland	70	154	45,5	15 381	65 222	23,6	220
Møre og Romsdal	31	63	49,2	4 575	14 959	30,6	148
Trøndelag	56	104	53,8	7 630	22 840	33,4	136
Nordland	34	63	54,0	6 909	14 937	46,3	203
Troms og Finnmark	26	55	47,3	3 413	9 972	34,2	131
Landet	571	1 127	50,7	108 244	363 966	29,7	190

Av Tabell 4-17 og Tabell 4-18 ser vi at antallet søknader og antallet tilsagn om støtte har gått ned fra 2018 til 2019. Tilsagnsprosenten er omtrent den samme. Søknadsbeløpet har økt, mens tilsagnsbeløpet er også omtrent det samme. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp har også økt noe. Vi har ikke data fra andre kilder for denne indikatoren.

Vår vurdering

Antall søknader og tilsagn har gått ned fra 2018 til 2019. Dette er motsatt av den forventede trenden. Vi har ikke data som gir grunnlag for å vurdere bakgrunnen for denne utviklingen. Dette ble ikke tatt opp i spørreundersøkelse eller intervjuer. Dette bør dermed følges opp målingen i 2021.

4.6.3 Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger (N3)

Indikatoren er «Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger i privat eie». 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. Fylkeskommunene har hatt hovedansvaret for fredete kulturminner i privat eie (FRIP) lenge, og det forventes derfor egentlig ikke noen større endring her. Hvis antall søkere for de andre tilskuddsordningene øker, alt annet likt, kan det være en indikasjon på et nærmere forhold til kulturminnene (Menon 2019, s. 66).

Kvantitative vurderinger

Tabellen på neste side gir oversikt over antall søknader om tilskudd til fredete bygninger og fartøy.

Tabell 4-19 Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger og anlegg samt fartøy, fordelt på ulike poster

Nøkkeltall	2019	2020
Post 71: Fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap	228	212
Post 72: Tekniske og industrielle kulturminner	29	30
Post 73: Bygninger og anlegg fra middelalder og brannsikring	15	21
Post 74: Fartøyvern	127	134
Post 79: Verdensarven	19	21

Vår vurdering

Tabell 4-19 viser at det er mindre endringer på de forskjellige postene. Små endringer og det faktum at det ennå er kort tid etter ansvarsoverføringen tilsier at det ikke er grunnlag for å konkludere om utviklingen på denne indikatoren. Vi har ikke data fra andre kilder på dette området.

4.6.4 Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturminnene»

Den kvantitative rapporteringen mener vi enn så lenge ikke gir grunnlag for å konkludere om utviklingen. Vi ser det er en viss nedgang i antall søknader og tilsagn om tilskudd fra kulturminnefondet, men at søknadsbeløpet per søknad har økt noe. Det er små endringer i antall søknader om tilskudd til fredete bygninger og anlegg samt fartøy. Dette kan være tilfeldig og vi må ha data for flere år før vi kan konkludere om utviklingstrenden.

Fra intervjuer i fylkene får vi indikasjoner på at noen av fylkeskommunene opplever større interesse fra eiere av kulturminner og økt kontakt. Dette knyttes til at eiere opplever at nærheten til kulturmiljømyndigheten er større og kan ha ført til at terskelen for å ta kontakt er blitt lavere. På den annen side påpeker flere fylkeskommuner at det er vanskelig å følge opp potensialet for mer nærhet i praksis fordi en har begrenset med ressurser til oppsøkende, publikumsrettet virksomhet. De opplever med andre ord på den ene siden økt etterspørsel etter råd og veiledning, men frykter at en får mindre mulighet til å yte utadrettet service.

An aerial photograph of a residential neighborhood. The houses have prominent red-tiled roofs. In the upper right, there's a waterfront area with several boats docked and a parking lot with several cars. A road curves through the middle of the neighborhood. The bottom part of the image is partially obscured by a white, semi-transparent overlay containing text.

5 Implementering av oppgaveoverføringen

Foto: Trond Isaksen

5 Implementering av oppgaveoverføringen

5.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 3 er dette enn følgeevaluering der det legges vekt på å avdekke gangen i gjennomføringen av et tiltak, i denne sammenheng oppgaveoverføring fra Riksantikvaren til fylkeskommunene/Sametinget. Denne typen evaluering legger opp til en fortløpende tilbakemelding om hvordan prosessen i oppgaveoverføringen fungerer. Det å få innsikt i hva som fungerer/ikke fungerer gir muligheter til justeringer underveis i gjennomføringen av tiltaket, noe som igjen kan styrke kvalitet og «treffsikkerhet» på tiltaket.¹⁸

Evalueringsdesignet er tilpasset utviklingen i oppgaveoverføringen i løpet av prosjektperioden. I oppgaveoverføringens tidlige fase vil det være fokus på å etablere nye samhandlingsmønstre. I denne første delrapporten har vi derfor, i tillegg til å kartlegge status og utvikling på indikatorene, lagt vekt på å innhente kunnskap om hvilke erfaringer aktørene har gjort seg så langt, dvs. hva er det som fungerer og på hvilke områder er det utfordringer med oppgaveoverføringen.

Basert på spørreundersøkelsen og intervjuer med fylkeskommunene/Sametinget, Riksantikvaren og forvaltningsmuseene/NIKU har vi innhentet erfaringer med hvordan samspillet knyttet til implementeringen har fungert, herunder hvordan Riksantikvaren utøver sin rolle overfor regionalforvaltningen, og hvordan rollen kan videreutvikles. Vi har innhentet overordnede erfaringer og betraktninger på implementeringen så langt, i tillegg til erfaringer med de læringsarenaene og nettverkene som Riksantikvaren arrangerer, rollen som systemansvarlig knyttet til å utvikle digitale løsninger samt rollen som veileder overfor regionalforvaltningen.

5.2 Riksantikvarens rolle og samhandling med regionalforvaltningen

5.2.1 Overordnede erfaringer

Riksantikvaren har en rolle som direktorat og premissleverandør for kulturmiljøforvaltningen, og denne rollen skal styrkes (Prop. 113 S - Kommuneproposisjonen 2020). Dette innebærer at Riksantikvaren skal ha det overordnede ansvaret for å ivareta nasjonal kulturmiljøpolitikk, være fredningsmyndighet, klageorgan og kunne overta saker fra fylkeskommunene/Sametinget der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet. Direktoratet skal videre være rådgivende og utøvende faginstans, utarbeide retningslinjer, rutiner og digitale fagsystemer som skal bidra til lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene¹⁹.

For å forberede og gjennomføre overføringen ble prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) etablert²⁰. Det har vært nedlagt et betydelig arbeid både hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene for å sikre en god gjennomføring av oppgaveoverføringen. I styringsgruppen for prosjektet har representanter fra både Riksantikvaren og fylkeskommunene deltatt.

¹⁸ Ternes (red.) 2012. *Evaluering i teori og praksis*. Akademika forlag. Trondheim

¹⁹ Brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12.19 fra Riksantikvaren: *Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020*

²⁰ *Styringsdokument versjon 1.1 – Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) og Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1 KF 2020*

Overordnet gir informantene gode tilbakemeldinger på hvordan implementeringen av oppgaveoverføringen har vært forberedt og gjennomført fra Riksantikvarens side. Informantene sier at utgangspunktet for overføringen av oppgaver har vært godt fordi endringen var ønsket fra både Riksantikvaren og fylkeskommunenes side, og fordi kulturmiljøforvaltningen på landsbasis er et godt kollegium som har hatt god samhandling over tid. Oppgaver ble overført iht. plan fra 1.1.2020 iht. ansvarsforskriften. Tilskuddsordningene ble imidlertid overført først fra 1.1.2021.

Ifølge informantene har Riksantikvaren i økende grad tatt en nasjonal koordinerings- og policyrolle og har gjort flere grep for å bidra til å sikre likhetsprinsippet. Men det understrekes også at nye samhandlingsformer og praksis må gå seg til over tid. At regionreformen parallelt er innført har komplisert oppgaveoverføringen, ved at fylkeskommuner som er slått sammen har hatt fokus på sammenslåingsprosessen i 2020.

Arbeidet knyttet til hvorvidt Sametinget skulle være en del av prosessen og oppgaveoverføringen synes imidlertid ikke å ha fungert så godt. Vi har fått opplyst at det først var seint i 2019 at det ble avklart at også Sametinget skulle være en del av prosessen. Tiden til forberedelse for Sametinget ble derfor opplevd som kort.. Sametinget er ikke en fylkeskommune og således en del av regionreformen, men Sametinget er på den annen side regional kulturminnemyndighet for samiske kulturminner. At Sametinget er et selvstendig politisk organ synes å ha vært kompliserende mht. hvordan Sametinget skulle konsulteres i prosessen²¹. Sametingets oppfatning har derfor vært at de ikke har vært tilstrekkelig involvert i overføringen av oppgaver, men at oppgaveoverføringen likevel har gått seg til.

5.2.2 Nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer

Riksantikvaren har etablert en rekke arenaer for samarbeid og kompetanseoverføring til fylkeskommunene og øvrige offentlige aktører på kulturmiljø/kulturminnefeltet. Det gjennomføres blant annet regionale samlinger på ledernivå og opplæring/fagseminarer på alle de temaene som er overført. Riksantikvarens høstmøte er en årlig konferanse og møtestedet for hele kulturmiljøforvaltningen og samarbeidspartnere. I tillegg har Riksantikvaren møter med fylkeskommunene/ Sametinget og andre samarbeidspartnere enkeltvis ved behov.

I tillegg gjennomføres normalt fellesbefaringer og fylkesbesøk. På grunn av koronasituasjonen er dette ikke gjort i 2020. I Tabell 5-1 og Tabell 5-2 har vi bedt hhv. fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren vurdere hvor tilfreds de er med nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren har arrangert det siste året.

Tabell 5-1 I hvilken grad er fylkeskommunen samlet sett tilfreds med nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren har arrangert siste året på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
Samlet sett, i hvilken grad er fylkeskommunen tilfreds med de nettverkene og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer?	3,7	4	3	5	12

²¹ *Prosedyre for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, 2005*

Tabell 5-2 I hvilken grad er Riksantikvaren tilfreds med egne læringsarenaer og nettverk. I hvilken grad fungerer disse godt 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 du tilfreds med de nettverkene og læringsarenaer du har deltatt på/vært engasjert i å planlegge og gjennomføre det siste året?	4,5	4,5	4	5	8

Resultatene i Tabell 5-1 og 5-2 indikerer at både fylkeskommunene og Riksantikvaren i stor grad er tilfreds med de nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer. Riksantikvarens informanter gir en noe høyere skår enn fylkeskommunene.

Intervjuene med Riksantikvaren, fylkeskommunene/Sametinget og fritekstsvar i spørreundersøkelsen bekrefter inntrykket av at læringsarenaer og nettverk fungerer godt, og vurderes som svært viktige.

I intervjuene framkommer det at både regionledersamlingene og fagsamlinger/møter oppfattes å være godt planlagt og gjennomført. Fylkeskommunene gis anledning til å spille inn temaer til møtene/seminarene, men enkelte understreker at Riksantikvaren kan legge til rette for erfaringsutveksling og diskusjoner som regionene er opptatt av i enda større grad, dvs. mindre enveiskommunikasjon. Det sies at Riksantikvaren kan være litt for opptatt av hvordan egne prosesser foregår, og har for lite oppmerksomhet på hvordan prosessene foregår i fylkeskommunene, eksempelvis knyttet til årshjulet. Enkelte nevner at regionledersamlingene kan få en enda mer strategisk innretning.

Pga. koronasituasjonen er de fleste samlinger i 2020 gjennomført digitalt. Hovedinntrykket er at de digitale samlingene har fungert godt, overraskende bra sier noen, selv om flere også savner det å møtes fysisk. Som en positiv effekt vises til at langt flere kan delta på de digitale samlingene enn det er praktisk mulig å få til på de fysiske samlingene. Det sies at de digitale samlingene gjør det lettere å delta, og man får frigjort tid til å jobbe med konkrete oppgaver når man slipper å reise. Det årlige høstmøtet hadde eksempelvis rekordoppslutning med rundt 400 deltakere mot ca. 300 deltakere i tidligere år.

Når det gjelder fagsamlinger vises det til at det vil være behov for flere oppfølgingssamlinger/-repetisjoner, fartøyvern nevnes som eksempel. Likeledes er det ønskelig å gjennomføre møter med flere fylkeskommuner på et tema. Det legger bedre til rette for erfaringsutveksling enn det enkeltvis møter gjør. Informantene oppfatter at Riksantikvaren er på tilbudssiden og er serviceinnstilte når det gjelder bistand/avklaringer i enkeltsaker. Det oppfattes også som positivt at Riksantikvaren har etablert Teamsgrupper på enkelte fagområder

Synspunktene på hvordan samlinger/møter fungerer fra de vi intervjuet på forvaltningsmuseene/-NIKU var mer blandet. Eksempelvis mente en informant at høstmøtet i 2020 var et viktig strategisk møte, mens en annen oppfattet at tema på dette møtet ble behandlet for overordnet. Deltakelse på fagmøte ble derimot vurdert som nyttig. Det ble vist til at det er uheldig at flere samlinger/møter er blitt avlyst pga. korona.

5.2.3 Utvikling av digitale tjenester

Riksantikvaren har ansvar for å utvikle digitale tjenester for hele kulturmiljøforvaltningen. Dette innebærer digitalisering av søknad, saksbehandling og tilgang til arkivmateriale, samt integrasjon mot relevante registre som kulturminneregisteret Askeladden og fylkeskommunenes egne sakarkiver og økonomisystemer. Digitaliseringen skal bidra til både effektivisering, bedre kvalitet og

legge til rette for likebehandling på tvers av fylkeskommunene i kulturmiljøforvaltningen.²² I Tabell 5-3 og Tabell 5-4 har vi bedt hhv. fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren vurdere hvor tilfreds de er med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT.

Tabell 5-3 I hvilken grad er fylkeskommune/Sametinget tilfreds med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT). I hvilken grad fungerer disse godt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
Digisak som saksbehandlingsverktøy	3,3	3	2	5	11
Askeladden som arbeidsverktøy	3,4	3	1	5	12
«Søk i arkiv» som arkivverktøy	2,3	2,5	1	3	4
Samlet sett, i hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt?	3,3	3	1	5	12

Tabell 5-4 I hvilken grad er Riksantikvaren tilfreds med egne verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt?	2,9	2,5	2	4	8

Resultatene i Tabell 5-3 viser at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene/Sametinget i hvilken grad de er fornøyd med Digisak som saksbehandlingsverktøy og Askeladden som arbeidsverktøy. Det er også relativt få (n=4) fylkeskommuner som har tatt stilling til hvordan de vurderer «Søk i arkiv». Det kan indikere at få kjenner til og har tatt i bruk denne løsningen. Samlet sett oppgir fylkeskommunene at de er tilfreds (i stor grad) med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT. Tabell 5-4 viser at Riksantikvaren er noe mindre fornøyd med egne løsninger enn det fylkeskommunene/Sametinget er.

Alle informantene er opptatt av viktigheten av å få de digitale løsningene på plass, og at dette er et kritisk viktig utviklingsområde. Det sies at det er viktig å holde trykket på utviklingen av de digitale tjenestene oppe, og Riksantikvarens rolle som systemansvarlig understrekes. Det er stor grad av enighet om at kvaliteten på dataene og forvaltningen av Askeladden ikke har vært god nok, særlig informantene fra Riksantikvaren er opptatt av dette. Informantene har stor tro på Digisak og det sies at erfaringer med pilotene som har vært gjennomført er positive selv om det er komplisert å integrere systemene mot fylkeskommunene. Det pekes på at framdriften gjerne skulle vært bedre, blant annet på arkeologisiden. Det opplyses fra Riksantikvaren at framdriften i 2020 har vært rammet av koronasituasjonen og sykdom. Noen nevner at utviklingen har vært for mye styrt av IT, og for lite av faglige hensyn (eksempelvis juridiske krav). De fleste informantene har liten kunnskap om, og følgelig oppfatninger, om funksjonen «Søk i arkiv». Forvaltningsmuseene/NIKU er opptatt av at det mangler data på viktige områder, eksempelvis data under vann, og at det til dels oppfattes som uklart hvordan forvaltningsmuseenes systemer skal integreres med Riksantikvarens

²² Kulturminneforvaltningen 2020 (KF 2020) Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1, 2018

systemer. Disse systemene beskrives som svært komplisert og krevende å integrere. Vi får opplyst at både Riksantikvaren og NIKU i sine tildelingsbrev har fått i oppdrag fra departementet å prioritere samarbeid om integrering av systemene.

5.2.4 Veiledere og rundskriv

Riksantikvaren har utarbeidet en veileder til den nye ansvarsforskriften. I regi av KF 2020 er det utarbeidet 42 veiledere knyttet til fagområdene der ansvar overføres til regionalforvaltningen. 24 av disse ble ferdigstilt i 2019, og de resterende i 2020²³.

Tabell 5-5 I hvilken grad er fylkeskommunen tilfreds med Riksantikvarens rundskriv og maler. I hvilken grad fungerer disse godt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
Samlet sett, i hvilken grad sikrer rundskriv og maler fra Riksantikvaren en enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunen?	4	4	2	5	12
Samlet sett, i hvilken grad sikrer rundskriv og maler fra Riksantikvaren en enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommunene?	3,4	3,5	2	5	12

Tabell 5-6 I hvilken grad er Riksantikvaren tilfreds med egne veiledere, maler og rundskriv (innenfor IKT). I hvilken grad fungerer disse godt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)

Spørsmål	Gjennomsnitt	Median	Min	Max	Antall
I hvilken grad erfarer du at veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren gir en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunene og på tvers av dem?	4,4	5	3	5	7

Tabell 5-5 viser at fylkeskommunene «i stor grad» opplever at rundskriv og maler fra Riksantikvaren bidrar til enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunen. Men gjennomsnittsskåren er noe lavere når det gjelder i hvilken grad rundskriv og maler bidrar til enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommuner. Tabell 5-6 viser at Riksantikvaren, i likhet med fylkeskommunene, «i stor grad» er fornøyd med egne veiledere, maler og rundskriv, selv om det er noe variasjon mellom informantenes vurderinger.

Intervjuene med Riksantikvaren, fylkeskommunene/Sametinget, forvaltningsmuseene/NIKU og fritekst i spørreundersøkelsen og dialogkonferansen bekrefter at det arbeidet Riksantikvaren gjør med veiledere, rundskriv og maler i all hovedsak oppleves positivt og viktig. Flere kommenterer at det er for tidlig å si noe om hvilken effekt dette har mht. eksempelvis likebehandling på tvers i regionalforvaltningen. Det er derfor viktig at Riksantikvaren evaluerer og reviderer veiledere/maler og rundskriv basert på erfaringer hos aktørene. Det har vært arbeidet grundig med både innhold og språk i veilederne, selv om enkelte mener veilederne fortsatt er litt ordrike og kan bli mer praktisk rettet. Enkelte peker også på at det er mange veiledere, karakterisert som en «veiledningsjungle», som det kan være krevende å finne fram i, og det er ulike synspunkter på hvor godt nettsiden er tilpasset fagfolkenes/saksbehandlerens behov.

²³ Jf. også føringer i brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12. fra Riksantikvaren: Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020

Alle informantene legger vekt på viktigheten av gode veiledere og maler, men vi oppfatter at det er noe ulike synspunkter på hvor sterkt Riksantikvaren skal vektlegge en enhetlig/lik forvaltningspraksis i regionalforvaltningen. Fylkeskommunen er opptatt av å ha (en viss) regional frihet til å løse saker tilpasset sine regionale utfordringer. En «streng» forvaltningspraksis fra Riksantikvaren side, med mål om at saker skal løses likt uavhengig av regional politikk, oppfattes å kunne stå i konflikt med dette. På den annen side fremheves også viktigheten av lik praksis, knyttet til lovpålagte oppgaver, eksempelvis dispensjoner. Det pekes på at det mangler dispensjonspolicy på arkeologi, og det har vært en utfordring å få tilskuddsveilederne til å henge sammen med Digisak. Konkret gis det innspill på at det bør lages eksempelsamlinger (kompendier) på hvordan saker kan løses, og dette bør være en oppgave for Riksantikvaren. Manglende involvering av regionalforvaltningen og med korte høringsfrister i forkant av forskriftsfestingen av KLDs tilskuddsordninger er påpekt av flere.

5.3 Vår vurdering

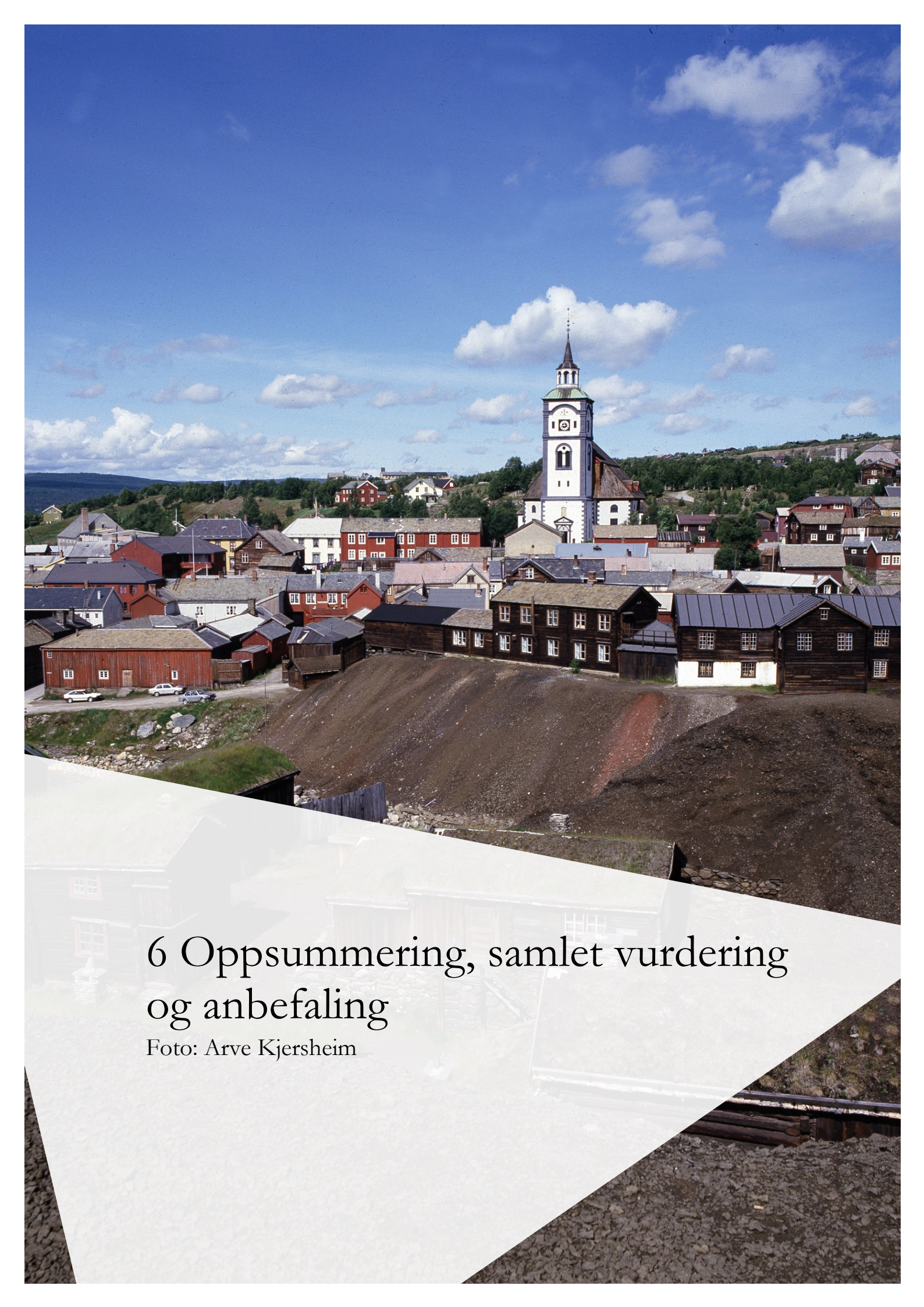
Vår vurdering er at oppgaveoverføringen og samhandlingen det første året i all hovedsak har fungert godt, muligens overraskende godt, gitt både koronasituasjon og at regionreformen ble iverksatt fra samme tidspunkt.

Riksantikvarens læringsarenaer, nettverk og veiledere får gode tilbakemeldinger selv om det også pekes på forbedrings- og utviklingsområder. Riksantikvaren oppfattes å være gode på informasjonsdeling, men kan i enda større grad legge vekt på erfaringsutveksling og diskusjon av problemstillinger som aktørene er opptatt av. Fortsatt fokus på å videreutvikle veiledere/maler samt videreutvikle læringsarenaer/nettverk på både strategisk (politisk og administrativ ledelse) og saksbehandlernivå basert på erfaringer hos aktørene, er derfor viktig.

Efaringene med digitale møter/samlinger synes å være gode, selv om det også er behov for å treffes fysisk. Basert på erfaringene bør Riksantikvaren derfor vurdere hvilke formål digitale lærings- og møtearenaer er godt egnet for, og som bør videreutvikles for bruk i en normalsituasjon (ikke korona). Likeledes vurdere for hvilke formål fysiske møter/samlinger bør prioriteres.

Den største utfordringen synes å være at gode digitale løsninger ikke er på plass, selv om utvikling av disse har hatt prioritet de siste årene. Utviklingen av digitale løsninger er krevende, blant annet knyttet til integrering av ulike systemer i kulturmiljøforvaltningen (Digisak) og datakvalitet (Askeladden). Vi har fått opplyst at framdriften i utviklingen av de digitale løsningene ikke har gått helt som planlagt det siste året, noe som skyldes forsinkelser og komplikasjoner grunnet korona og sykdom. Fortsatt trykk på dette arbeidet vurderes som kritisk viktig for å lykkes med oppgaveoverføringen.

Det pekes videre på at Riksantikvaren fortsetter å ta strategiske initiativ, eksempelvis knyttet til temaer som kulturarv og klimapolitikk for å nå bærekraftsmål, mangfold og inkludering med fokus på den immaterielle kulturarven som minoritetskulturer, tradisjonshåndverk, musikk m.m., og mobilisering av frivilligheten på kulturmiljøfeltet. Avslutningsvis reiser vi spørsmålet om hvordan Riksantikvaren kan bidra til utvikling av fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, eksempelvis ved å legge til rette for erfaringsutveksling for fylkeskommunene knyttet til utvikling av denne rollen.



6 Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling

Foto: Arve Kjersheim

6 Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling

Oppgaveoverføringen ble iverksatt 1.1.2020, med unntak av tilskuddsordningene som først ble iverksatt fra 1.1.2021. Delrapporten redegjør for status for oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget, etter det første året. I denne første delrapporten har vi beskrevet status for indikatorene, og vurdert strategiene som til sammen skal bidra til at man når målene med oppgaveoverføringen.

Oppgaveoverføringen er fortsatt i en tidlig fase. Vi har derfor hatt særlig oppmerksomhet på prosessen knyttet til oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Vi gjør oppmerksom på at det er for tidlig å si noe om utviklingstrekk og potensielle effekter av oppgaveoverføringen etter ett år.

Vår overordnede vurdering er at oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget synes å være på et godt spor. Muligens overraskende godt, gitt både koronapandemien og at regionreformen ble iverksatt på samme tidspunkt. Oppgaveoverføringen har vært godt forberedt gjennom prosjektet Kulturminneforvaltningen (KF 2020), med unntak for overføring av oppgaver til Sametinget som først ble avklart i løpet av 2019. Samhandlingen i kulturmiljøforvaltningen nasjonalt og regionalt synes i utgangspunktet å være god, hvilket også bidrar til en smidig implementering av reformen med åpenhet og god kommunikasjon om utfordringer som oppstår underveis. Vi oppfatter at aktørene strekker seg langt for at reformen skal lykkes.

For mange av fylkeskommunene er dette ikke bare en oppgavereform på kulturmiljøfeltet, men har i tid også falt sammen med endringer på andre fagområder som følge av regionreformen. Det første året har derfor vært preget av arbeidet med organisering og rigging av de nye fylkeskommunene på både politisk og administrativt nivå. Det er tidlig i reformen, mye skal på plass og vil trolig gå seg til over tid.

Når det gjelder Riksantikvarens rolle som direktorat skal den styrkes og videreutvikles. Det forventes at Riksantikvaren som direktorat fortsetter å forsterke arbeidet med å ta strategiske nasjonale initiativ på kulturmiljø/kulturminneområdet. Riksantikvaren får gjennomgående gode tilbakemeldinger når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av læringsarenaer, nettverk og veiledere, selv om det også pekes på forbedrings- og utviklingsområder. Riksantikvaren oppfattes å være gode på informasjonsdeling, men kan i enda større grad legge vekt på erfaringsutveksling og diskusjon av problemstillinger som aktørene er opptatt av. Erfaringene med digitale møter/samlinger synes å være gode, selv om det også er behov for å treffes fysisk. Den største utfordringen synes å være arbeidet med å få de digitale løsningene på plass i kulturmiljøforvaltningen. Dette har Riksantikvaren et særlig ansvar for. Vi har fått innsikt i at utviklingen av digitale løsninger er krevende, blant annet knyttet til integrering av ulike systemer i kulturmiljøforvaltningen (Digisak) og datakvalitet (Askeladden).

Målet for oppgaveoverføringen på kulturmiljø/kulturminnefeltet er konkretisert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019): «*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*». Med utgangspunkt i målformuleringen ble det i nullpunktsmålingen utviklet seks strategier som bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen

mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. Vi har i denne delrapporten vurdert status på fem av strategiene med tilhørende indikatorer for hver strategi²⁴:

1. Tydelig ansvarsfordeling
2. Utvikling av kompetanse og kapasitet
3. Utvikling av samfunnsutviklerrollen regionalt
4. Effektiv forvaltning av kulturmiljø
5. Økt nærhet til kulturminner

De fem strategiene med tilhørende indikatorer er ikke uavhengige av hverandre og utvikling på en strategi kan virke positivt eller negativt inn på utviklingen på andre strategier. Utviklingen av strategiene og indikatorene bør derfor også vurderes i sammenheng og ikke bare hver for seg.

Strategien «Tydelig ansvarsfordeling»

Når det gjelder strategien «*Tydelig ansvarsfordeling*» handler denne om at det skal være en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene knyttet til oppgaveoverføringen. Overordnet framstår ansvarsfordelingen som tydelig, jf. ansvarsforskriften, med unntak for noen områder der det er mange aktører (både Riksantikvaren, fylkeskommunene, forvaltningsmuseene og NIKU) som har en rolle, eksempelvis knyttet til kirker og kirkesteder, kulturminner fra middelalderen og arkeologiområdet. Uklar ansvarsfordeling kan bidra til dobbeltarbeid og usikkerhet der det er mange aktører inne, og kan virke negativt inn på strategien om effektiv kulturmiljøforvaltning.

På den ene siden stilles det spørsmål ved hensiktsmessigheten av ansvarsfordelingen på en del områder og om ikke fylkeskommunenes førstelinjeansvar bør rendyrkes på alle områder i tråd med intensjonene i regionreformen. På den annen side pekes det på at det er fagfelt innen kulturmiljøforvaltningen som er små og/eller veldig spesialiserte, og som det kan være lite formålstjenlig fra et faglig og økonomisk ståsted å spre på elleve fylkeskommuner. Dette gjelder eksempelvis maritim arkeologi. Hva som oppfattes som en hensiktsmessig oppgavefordeling har også sammenheng med at informantene har noe ulike synspunkter på avveiningen mellom hensynet til likebehandling på tvers av fylkeskommuner, og hensynet til det politiske og faglige handlingsrommet som følger av at regionreformen skal være en demokrati- og nærhetsreform.

På basis av antallet saker Riksantikvaren fremdeles involverer seg i, kan det synes som Riksantikvaren opprettholder en tett oppfølging i noen saker. I en overgangsfase kan dette være forståelig, men det er viktig å følge utviklingen her framover.

Strategien «Utvikling av kompetanse og kapasitet»

Når det gjelder strategien «*Utvikling av kompetanse og kapasitet*» så er det en forutsetning for oppgaveoverføringen at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget. Tallene vi har innhentet indikerer et forholdsvis høyt utdanningsnivå blant dem som jobber med kulturminner og kulturmiljø hos fylkeskommunene og Riksantikvaren. Sammenslåing av fylkeskommuner oppfattes å ha vært positivt mht. kompetansemiljøer. De aktuelle fylkeskommunene har fått bredere kompetansemiljøer og større faglige fellesskap.

Når det gjelder kapasitet peker informanter imidlertid på at fylkeskommunene/Sametinget har fått tilført lite midler som følge av oppgaveoverføringen på kulturminnefeltet, og fylkeskommunene/-Sametinget er skuffet over dette. Vårt inntrykk er at flere fylkeskommuner har bemannet opp

²⁴ Jf. kapittel 3.2 *Begrunnelsen er usikkerhet om indikatorene er egnet for å gi en beskrivelse av status og utviklingstrekk for strategien som helhet, relevansen av og kvaliteten på datakildene som er lagt til grunn for indikatorene.*

kulturmiljøfeltet med egne midler, men mange mener at en ikke har tilstrekkelig ressurser sett i forhold til den økte oppgavemengden. Oppgavemengden forventes også å øke som en følge av at interessen fra eiere av kulturminner blir større og terskelen for å ta kontakt blir lavere pga. nærheten til kulturmiljømyndigheten. Selv om regionreformen og oppgaveoverføringen ikke skulle være en effektivitetsreform, kan det hevdes at resultatet faktisk blir effektiviseringspress og lavere kapasitet. Dette kan blant annet gå ut over publikumsrettet virksomhet knyttet til å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn på kulturmiljøfeltet og ivaretagelse av samfunnsutviklerrollen. Når det gjelder kapasitetsutfordringer som følge av oppgaveoverføringen, har Riksantikvaren bedt fylkeskommunene/Sametinget prioritere de lovpålagte oppgavene som følger av ansvarsforskriften. Hvorvidt kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene i framtiden vil få økt kapasitet vil først og fremst være avhengig av politiske prioriteringer i fylkeskommunene/Sametinget. For å få mer ut av ressursene er det også viktig at kompetanseoverføringen fra Riksantikvaren fortsetter, at man utvikler gode samarbeid på tvers av fagavdelingene i fylkeskommunene og over fylkesgrensene mht. erfaringsdeling mv. og at trykket på digitaliseringen fortsetter.

Strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»

Strategien «*Utvikling av samfunnsutviklerrollen*» har som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle²⁵. Oppsummert er vårt inntrykk at fylkeskommunene har et stort ønske om å utvikle denne rollen, men at dette er et langsiktig arbeid. Selv om det fleste fylkeskommunene har en strategi for utvikling av kulturmiljø/kulturminnefeltet i form av politiske vedtatte planer som følges opp, er det behov for å utvikle nye regionale planer og planer/strategier på kulturmiljøfeltet i lys av regionreformen, og her er fylkeskommunene ikke kommet like langt. Fylkeskommunene synes i hovedsak å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner mot andre hensyn, selv om det også pekes på utfordringer knyttet til næringsutvikling, vei og utbygging i planprosesser. De fleste fylkeskommunene har et tett samarbeid med museer i fylket, mens det i mindre grad samarbeides med den kulturelle skolesekken og andre regionale/lokale kulturarvaktører. Styrken i samarbeidet med andre fagavdelinger i fylkeskommunene for å få til samordnet innsats og virkemiddelbruk varierer mellom fylkeskommunene, men synes generelt å være et viktig utviklingsområde.

Fylkeskommunene er forskjellig mht. hvilke kulturmiljøer/kulturminner de har ansvar for, demografi, geografisk nedslagsfelt og antall ansatte samt politisk styringssystem. De må følgelig finne sin egen vei i dette arbeidet tilpasset fylkeskommunenes struktur, rammebetingelser og behov. Et spørsmål er hvordan Riksantikvaren som direktorat kan støtte og legge til rette for erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene i dette arbeidet.

Strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljø»

Det er relevant å se på effektiviteten i forvaltningen av kulturmiljø, selv om oppgaveoverføringen er en demokratiseringsreform og ikke en effektivitetsreform. Strategien «*Effektiv forvaltning av kulturmiljø*» er definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid. Vår vurdering er at det er for tidlig å ha en kvalifisert oppfatning om utviklingen på indikatorene knyttet til denne strategien. I tillegg mangler vi data på en av indikatorene. Selv om oppgaveoverføringen ikke er en effektivitetsreform, vil endringene kunne bidra til en mer effektiv forvaltning regionalt. Effektiv kulturmiljøforvaltning vil også påvirkes av om ansvarsfordelingen i sektoren er tydelig og hensiktsmessig, samt strategien «Utvikling av kompetanse og kapasitet» og digitaliseringsarbeidet Riksantikvaren har et systemansvar for. Det er imidlertid grunn til å tro at det kan ta noen år før effektene kommer, og i en overgangsperiode vil det ikke være overraskende om forvaltningen blir mindre effektiv.

²⁵ For samiske kulturminner har Sametinget samme myndighet som fylkeskommunene, men er ikke tillagt en rolle som samfunnsutvikler iht. regionreformen slik fylkeskommunene har. Spørsmålene som er stilt under strategien «Utvikle samfunnsutviklerrolle» har likevel relevans for Sametingets utøvelse av ansvaret for forvaltning av den samiske kulturarven og er derfor inkludert.

Strategien «Nærhet til kulturminnene»

Strategien «Nærhet til kulturminnene» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet til kulturminnene, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Prinsipielt skal 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. Den kvantitative rapporteringen knyttet til indikatoren «*Totalt omsøkt beløp til tilsagn fra Kulturminnefondet*» mener vi enn så lenge ikke gir grunnlag for å konkludere om utviklingen. Fra intervjuer i fylkeskommunene har vi indikasjoner på at noen av fylkeskommunene opplever større interesse fra eiere av kulturminner og økt kontakt. Dette knyttes til at eiere opplever økt nærhet til kulturmiljømyndigheten, som kan ha ført til at terskelen for å ta kontakt er blitt lavere. Som pekt på over kan fokus på lovpålagte oppgaver ved kapasitetsutfordringer gå på bekostning av arbeid med å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

Samlet vurdering

Det er for tidlig å gi en vurdering av i hvilken grad man er på vei til å nå det overordnede målet for oppgaveoverføringen²⁶: «*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.*» Forhold som peker i retning av at man er på vei i riktig retning, er at ansvarsfordelingen i hovedsak oppleves tydelig og at sammenslåingen av fylkeskommuner har ført til større kompetansemiljøer. Som ledd i arbeidet med å styrke samfunnsutviklerrollen ønsker fylkeskommunene blant annet i større grad å legge til rette for samarbeid på tvers av fagavdelinger for å få til en mer koordinert innsats av fylkeskommunens virkemidler. Riksantikvaren oppfattes som serviceinnstilt, og arbeidet med veiledere og lærings- og nettverksarenaer oppfattes som viktige bidrag.

Identifiserte utfordringer handler særlig om et komplisert aktørbilde for noen kulturmiljøer/-kulturminner, for eksempel kirker og kirkesteder, men også om hensiktsmessigheten av ansvarsdelingen på noen mindre områder. Det pekes på kapasitetsutfordringer i fylkeskommunene/Sametinget, og dette kan bidra til at lovpålagte oppgaver prioriteres på bekostning av utvikling av samfunnsutviklerrollen og mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. De digitale løsningene er foreløpig ikke gode nok. Riksantikvarens trykk på utvikling av digitale løsninger vurderes som kritisk viktig, både for å legge til rette for likebehandling, og for å bidra til en mer effektiv kulturmiljøforvaltning.

Anbefalinger

Vi vil følge utviklingen årlig på indikatorene på de respektive strategiene fram til 2024. Basert på ovennevnte vurderinger av status på strategiene er det vår anbefaling at følgende forhold bør vies særlig oppmerksomhet i fortsettelsen:

Klima- og miljøverndepartementet

Flere informanter reiser spørsmål ved hensiktsmessigheten ved ansvarsfordelingen på enkelte områder. Vi anbefaler derfor at Klima- og miljødepartementet bør vurdere om og i tilfelle når det kan være aktuelt med ytterligere overføring av ansvar til fylkeskommunene/Sametinget. I den sammenheng bør en også vurdere justeringer i oppgavefordeling på områder hvor oppgavefordelingen framstår som komplisert med mange aktører, eller hvor omfanget er lite og spesialiseringsgraden høy. I denne sammenheng må en også vurdere vektleggingen av prinsippet om at fylkeskommunene/Sametinget skal være førstelinje.

Fylkeskommunene/Sametinget

- ▶ Mange i regionalforvaltningen mener ansvarsoverføringen er underfinansiert. Sammen med klare styringssignaler om å prioritere lovpålagte oppgaver kan dette føre til at andre oppgaver

²⁶ Definert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019)

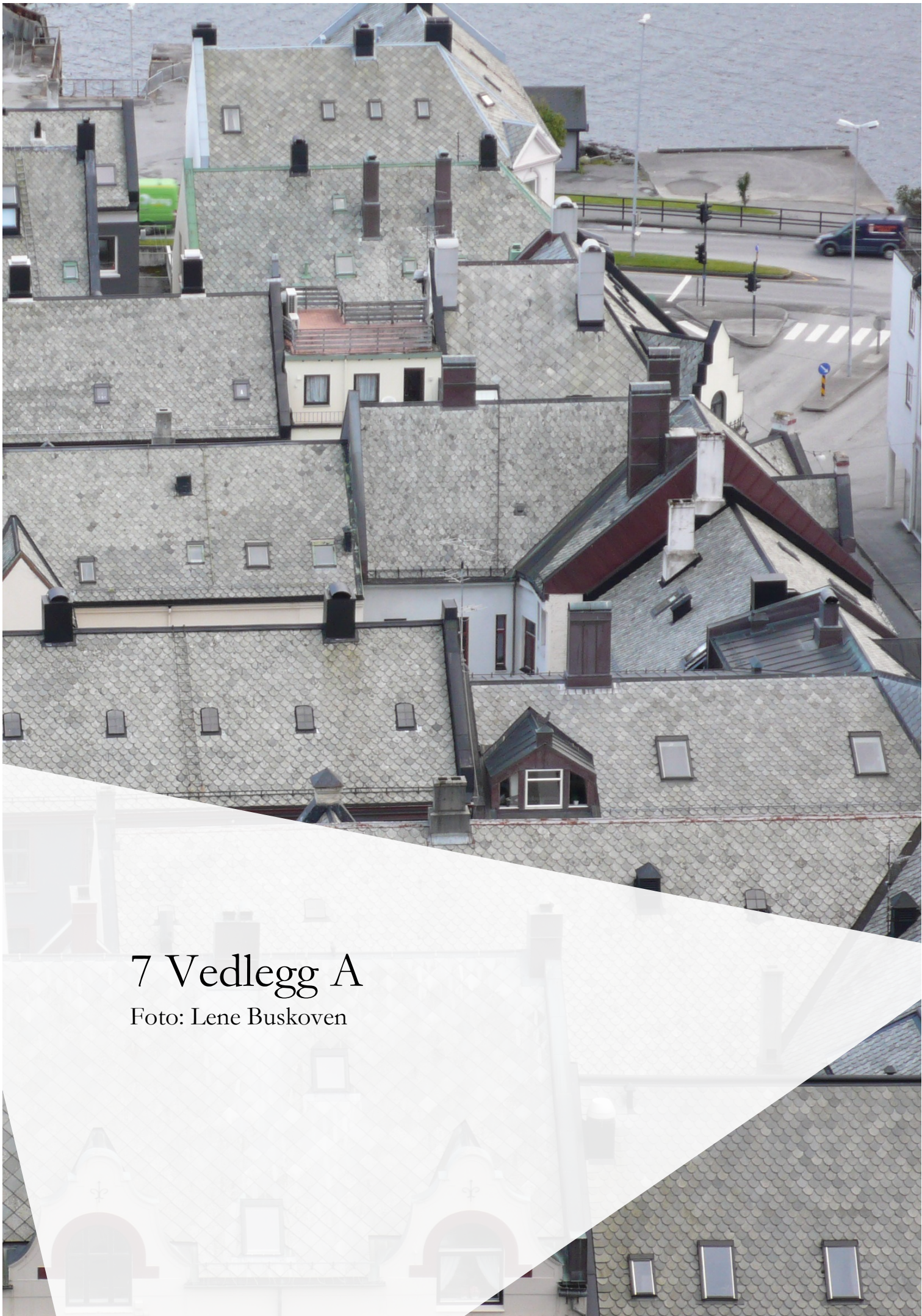
nedprioriteres. Flere fylkeskommuner er bekymret for at dette vil gå ut over publikumsrettet virksomhet knyttet til mobilisering av privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og ivaretagelse av samfunnsutviklerrollen. Dette er aktiviteter som støtter opp under regionreformens mål om styrket lokaldemokrati og nærhet til brukerne. Dette er et område det er viktig å følge med på videre.

- ▶ Dataene som etterspørres fra fylkeskommunene i følgeevalueringen er i all hovedsak data som rapporteres inn til PAI-registeret. Det betyr at fylkeskommunene skal ha dataene tilgjengelig. Det har imidlertid vist seg å være svært utfordrende for mange fylkeskommuner å levere disse. Noen av utfordringene kan antagelig tilskrives regionreformen, og utfordringer med å harmonisere ulike personalsystem, men på tross av dette har vi mottatt data fra noen sammenslåtte fylkeskommuner. Vi foreslår at Riksantikvaren i forkant av neste statusrapportering tar kontakt med hver enkelt fylkeskommune samt Sametinget for komme frem til en løsning for hvordan disse dataene på enklest mulig måte kan gjøres tilgjengelig for følgeevalueringen. Disse dataene er svært viktige for blant annet å følge med på indikatorutviklingen knyttet til kapasitet/årsverksutvikling.
- ▶ Kulturmiljøforvaltningen er også ulikt organisert i fylkeskommunene. Ved neste måling kan det derfor være interessant å se nærmere på plassering av kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunenes organisasjon, og i hvilken grad delegeringsreglementene legger til rette for en saksbehandling som er faglig forsvarlig, effektiv og smidig.

Riksantikvaren

Riksantikvarens rolle som direktorat og premissleverandør for utvikling av kulturmiljøforvaltningen skal som et ledd i regionreformen styrkes. Dette innebærer å ha det overordnede ansvaret for å ivareta nasjonal kulturmiljøpolitikk, være fredningsmyndighet, klageorgan og kunne overta saker fra fylkeskommunene/Sametinget der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet. I tillegg skal direktoratet være rådgivende og utøvende faginstans, utarbeide retningslinjer, rutiner og digitale fagsystemer som skal bidra til lik forvaltningspraksis i fylkeskommunene og Sametinget. Riksantikvaren bør:

- ▶ Ta en tydeligere strategisk rolle, eksempler på slike temaer fra noen fylkeskommuner er kulturarv og klimapolitikk for å nå bærekraftsmål, mangfold og inkludering samt mobilisering av frivilligheten på kulturmiljøfeltet.
- ▶ Fortsatt ha trykk på framdrift i utviklingen og implementeringen av digitale løsninger. Dette er kritisk viktig for å lykkes med oppgaveoverføringen.
- ▶ Fortsette det gode samarbeidet med regionalforvaltningen, herunder arbeidet med å videreutvikle veiledere/maler og læringsarenaer/nettverk på strategisk (politisk og administrativ ledelse) og saksbehandlernivå basert på erfaringer hos aktørene (ikke bare Riksantikvarens erfaringer). Vurdere hvordan Riksantikvaren kan støtte og bidra til erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene som er ulike mht. struktur, rammebetingelser og behov i deres utvikling av samfunnsutviklerrollen.
- ▶ Vurdere hvilke formål digitale lærings- og møtearenaer er godt egnet for, og som bør videreutvikles for bruk i en normalsituasjon basert på erfaringer som direktoratet har opparbeidet seg under koronapandemien så langt. Likeledes vurdere for hvilke formål fysiske møter/samlinger bør prioriteres.



7 Vedlegg A

Foto: Lene Buskoven

7 Vedlegg A

Tabell 7-1 oversikt over indikatorer og datakilder²⁷

Indikator	Kilder nullpunkt	Kilder delrapport
A1: I hvilken grad er det tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren
A2: Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler	Informasjon fra Riksantikvaren	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem
A3: Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke	Kartlegging til fylkene	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget
A4: Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren
A5: Opplevd grad av selvråderett hos fylkeskommunene i beslutningsprosesser	Spørreundersøkelse til fylkene	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget
KK1: Antall årsverk som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget ²⁸	Spørreundersøkelse til fylkene og informasjon fra RA	Kartleggings skjema til fylkene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren
KK2: Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren
KK3: Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene og informasjon fra RA	Kartleggings skjema til fylkene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren
KK4: Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene og informasjon fra RA	Kartleggings skjema til fylkene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren
KK5: Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med RA	Det vurderes at de øvrige indikatorene er dekkende for strategien. Indikatoren utgår.
S1: I hvilken grad har fylkeskommuner en strategi for kulturmiljøforvaltningen	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren

²⁷ Alle indikatorene der fylkeskommunen nevnes har blitt revidert fra nullpunkt til også å inkludere Sametinget

²⁸ Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: Antall ansatte som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene

S2: I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn	Spørreundersøkelse til fylkene	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget
S3: I hvilken grad har fylkeskommuner en samordnet innsats og virkemiddelbruk ²⁹	Spørreundersøkelse til fylkene	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget
K1: Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet/verneverdige/automatisk fredede ³⁰	Spørreundersøkelse til fylkene, informasjon fra Riksantikvaren og Statsbudsjettet	Indikatoren og datakildene vurderes nærmere i forkant av neste delrapport
K2: Tilstandsgrad på kulturminnene	Informasjon fra Riksantikvaren	Indikatoren og datakilden vurderes nærmere i forkant av neste delrapport
K3: Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner	Informasjon fra Riksantikvaren	Indikatoren og datakilden vurderes nærmere i forkant av neste delrapport
K4: Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med RA	Det vurderes at de øvrige indikatorene er dekkende for strategien. Indikatoren utgår.
K5: Innbyggernes opplevde sikring av kulturminner/-bygg	Innbyggerundersøkelsen til Difi	Det er høyst usikkert om Difi vil publisere lignende data. De øvrige indikatorene vurderes som dekkende. Indikatoren utgår
E1: Antall vedtaksfredete kulturminner per sysselsatt som jobber med vedtaksfredete kulturminner i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene	Data innhentes ved neste måling Kartleggings skjema til fylkene/Sametinget
E2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker (-dokumenter) hos Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem
E3: Samlede utgifter til kulturminneforvaltning	Spørreundersøkelse til fylkene, intervju med Riksantikvaren og Statsbudsjettet	SSB-tabell 12368 Statistikk frå Riksantikvaren
N1: Opplevd nærhet til forvaltning av kulturminnene	Spørreundersøkelse til fylkene	Brukerundersøkelse ved neste rapportering
N2: Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet	Kulturminnefondets årsrapport	Kulturminnefondets årsrapport

²⁹ Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk

³⁰ Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet

N3: Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren
---	--------------------------------	--------------------------------

Tabell 7-2 Viser opprinnelige spørsmål stilt i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene i nullpunktsmålingen, og spørsmål stilt i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget i første delrapport.

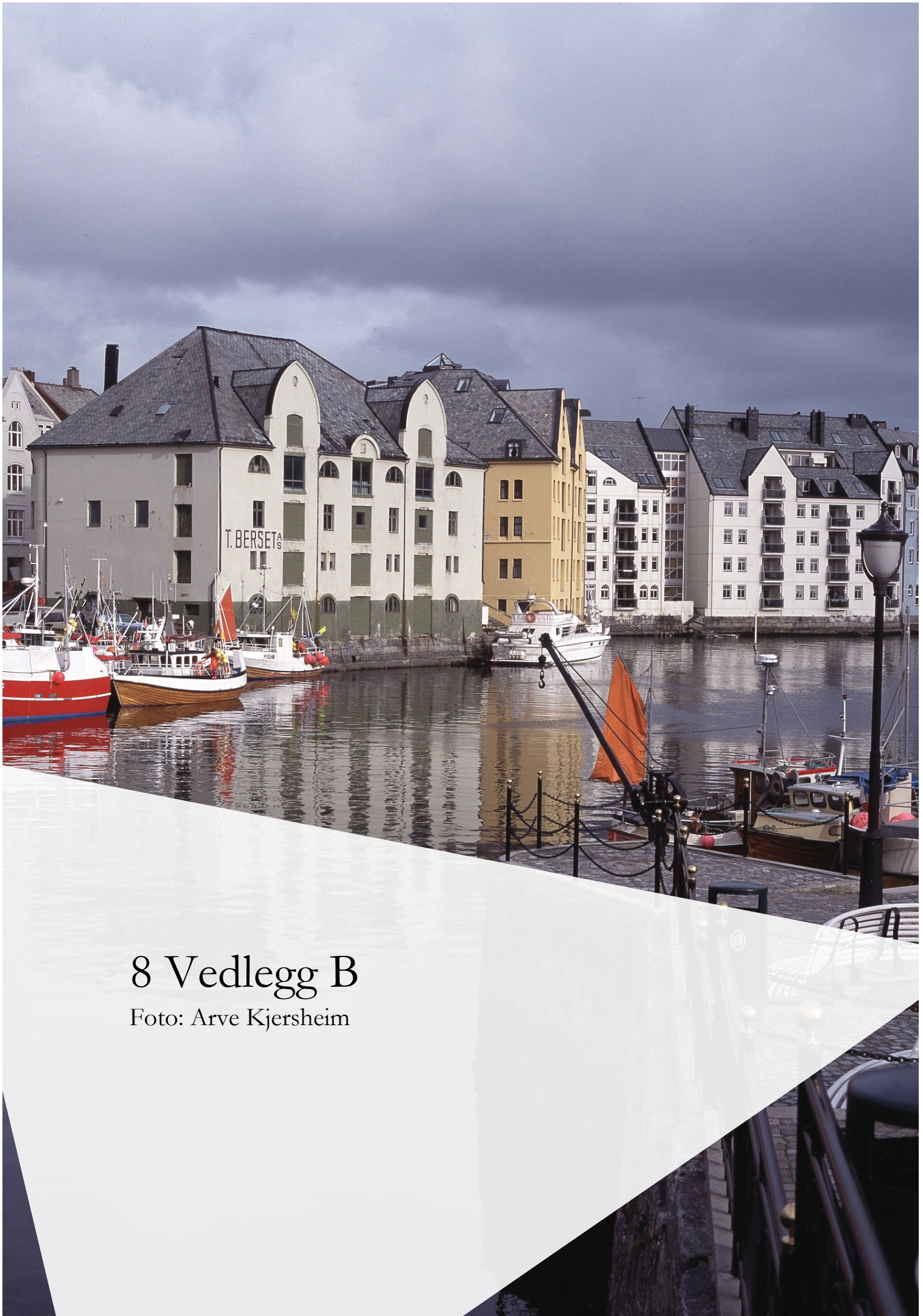
	Nullpunkt		Første delrapport
	Tydlig ansvarsfordeling		
	Er du enig, eller uenig i følgende påstand (Helt uenig, delvis uenig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke)		I hvilken grad... (i svært liten grad, i liten grad, i noen grad, i stor grad, i svært stor grad)
A1	Jeg opplever at det er tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene som er lagt til fylkeskommunen.	A1	I hvilken grad er oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren for myndighetsoppgavene tydelige? - Oppfølging til de som har svart i svært liten eller i liten grad (fritekst svar)
A1	Jeg opplever at det er tydelig definert hva som er myndighetsoppgaven til fylkeskommunen jeg representerer		
A1	Jeg opplever at grenseflatene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tydelige.		
A1	Jeg opplever at fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er tilfredsstillende		
A1	Jeg opplever at kommunene og eiere av private kulturminner forstår ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene	A1	I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene forstås av: - Kommunene - Private eiere av kulturminner - Staten som eier av kulturminner
A5	Fylkeskommunen jeg representerer har stor grad av selvråderett i beslutningsprosesser innen kulturminnesektoren i dag	A5	I hvilken grad går kulturminnefaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling? I hvilken grad fatter politikerne vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen?
	Utvikling av samfunnsutviklerrollen		
	Er du uenig eller enig i følgende påstand (helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig)		
S1	Fylkeskommunen jeg representerer har etablert strategisk retning for utvikling av kulturminneforvaltningen.	S1	Er kulturmiljø/kulturminner en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier?
S1	Fylkeskommunen jeg representerer har etablert omforente mål innen kulturminneforvaltningen.	S1	Har fylkeskommunen en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner (ja/nei) -Hvis ja på forrige spørsmål I hvilken grad følges den politisk vedtatte planen opp i praksis (eksempelvis med handlingsplan og ressurser)
S3	Fylkeskommunen jeg representerer har benyttet samfunnsplanlegging som verktøy og kulturminneforvaltningen.	S1	Har fylkeskommunen en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner? (ja/nei) - Hvis ja på forrige spørsmål

			I hvilken grad følges den administrative vedtatte planen opp i praksis?
S3	Fylkeskommunen jeg representerer benytter andre planer som strategisk verktøy for kulturminneforvaltningen.		
S3	Fylkeskommunen jeg representerer samarbeider på tvers av fagavdelingene om kulturminneforvaltning	S3	I hvilken grad er det samarbeid på tvers av fagavdelinger om ivaretagelse av kulturmiljø/kulturminner?
S3	Fylkeskommunen jeg representerer koordinerer virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger slik at kulturminneforvaltningen fremstår enhetlig	S3	I hvilken grad koordinerer fylkeskommunen virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger?
S2	Fylkeskommunen jeg representerer samarbeider med den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturminner	S2	I hvilken grad har fylkeskommunen et tett formalisert samarbeid med ... -den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturminner
S2	Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med museene i regionen	S2	I hvilken grad har fylkeskommunen et tett formalisert samarbeid med ... museumssektoren om kulturmiljø/kulturminner?
S2	Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med kulturminnearrangementene i regionen.	S2	I hvilken grad har fylkeskommunen et tett formalisert samarbeid med ... Andre aktører i regionen om kulturmiljø/kulturminner (eksempelvis kulturarvaktører, historielag, teaterlag, frivillige organisasjoner m.m.)
S2	Fylkeskommunen jeg representerer har et tett formalisert samarbeid med øvrig kulturliv i regionen	S2	I hvilken grad evner fylkeskommunen å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner opp mot andre hensyn som eksempelvis næringsutvikling, samferdsel/infrastruktur etc.
	Har du ytterligere kommentarer til temaet samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunen, kan du skrive her:	S2	Har du ytterligere kommentarer til hvordan kulturmiljø/kulturminner ivaretas som en integrert del av samfunnsutviklerrollen, kan du gi dem her:
	Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere		
K1	Hvor mange enkeltpersoner per 1. september 2019 (samme spørsmål ble stilt om årsverk) - ... 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?	K1	Hentes inn fra regnskap/-personalsystemet til FK i en egen kartlegging der det er bedt om en skjønnsmessig vurdering av fordeling av stilling Andel av stilling som benyttes til verneverdige kulturminner Andel av stilling som benyttes til vedtaksfredete stillinger Andel av stilling som benyttes til automatisk fredete kulturminner Andel av stilling som benyttes til annet
KK2	Hvor 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,	KK2	I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for ...

	verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]		Lovpålagte oppgaver innen kulturmiljø/kulturminner (Med lovpålagte oppgaver mener vi for eksempel oppgaver etter kml og pb.I) Ikke-lovpålagte oppgaver innen kulturminner/kulturmiljø
		KK2	I hvilken grad opplever du at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene? - Oppfølgingsspørsmål hvis du har svart i svært liten grad eller i liten grad at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene. Kan du utdype dette nærmere?
K1	Omtrent hvor mange vedtaksfredete kulturminner er registrert innen 1. september 2019 ... (oppgi i heltall)		Inngår ikke i spørreundersøkelsen Hentes inn sammen med øvrige data for ressursbruk. Innhentes til neste statusrapportering
E3	Hvor mye har kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer fått tilført ... [oppgi svar i heltall med desimaler, millioner kroner]		Registerdata fra (SSB) SSB tabell 12368
	Utvikling av kompetanse og kapasitet		
KK2	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 (Bes oppgitt i enkeltpersoner og årsverk) - Bachelorgrad eller mer - Mastergrad eller mer - Håndverkskompetanse eller mer	KK2	Kartlegging til fylkeskommunene/KOSTRA
KK4	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 handverkskompetansen]	KK4	
	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? (Bes oppgitt i antall enkeltpersoner og årsverk) - Arkeolog - Historiker/kunsthistoriker - Arkitekt - Jurist - Samfunnsviter - Arealplanlegger - Samfunnsplanlegger - Annet		Kartlegging til fylkeskommunene/KOSTRA

KK5	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]		
	Har du ytterligere kommentarer til temaet kompetanse i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her		
	<p>Anslå gjennomsnittlig saksbehandlingstid for følgende saker i fylkeskommunen du representerer: [oppgi anslag i antall dager, rund opp til hele dager]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeid med kommunedelplan: - Arbeid med reguleringsplan: - Arbeid med dispensasjon fra arealplan - Arbeid med dispensasjonssaker etter kulturminneloven - Arbeid med nyere fredningssaker - Arbeid med tilskudsforvaltning <p>Har du ytterligere kommentarer til temaet saksbehandlingstid, kan du skrive her</p>		Dette spørsmålet er det ikke rapportert på i nullpunktsanalysen. Spørsmålet er ikke fulgt opp spørreundersøkelsen i delrapporten, da det ble vurdert å være svært vanskelig å svare på
	Økt nærhet til kulturminner		
N1	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]		Spørsmål utgått, da det ble vurdert at dette spørsmålet er bedre egnet i en brukerundersøkelse. Etter planen vil det bli gjennomført en brukerundersøkelse på et senere tidspunkt i følgeevalueringen
	Har du ytterligere kommentarer til temaet opplevd nærhet i fylkeskommunen du representerer, kan du skrive her:		
	Riksantikvarens rolle som rådgivende organ og policyutvikler		
	<p>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]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 		<p>I hvilken grad er fylkeskommunen tilfreds med følgende nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren har arrangert det siste året:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De regionale samlingene som Riksantikvaren arrangerer - Koordineringsmøtene som Riksantikvaren arrangerer - Fellesseminarene som Riksantikvaren arrangerer - Fellesbefaringene som Riksantikvaren arrangerer - Fylkesbesøkene som Riksantikvaren arrangerer - Samlet sett, i hvilken grad er fylkeskommunen tilfreds med de nettverkene og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer

	<ul style="list-style-type: none"> - Samlet sett er jeg tilfreds med de formelle faglige nettverkene og formaliserte læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer 		
	<p>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]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digisak fungerer godt som saksbehandlingsverktøy - Askeladden fungerer godt som arbeidsverktøy "Søk i arkiv" fungerer godt som arkivverktøy <p>Samlet sett fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt</p>		<p>Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digisak, som saksbehandlingsverktøy - Askeladden som arbeidsverktøy - «Søk i arkiv» som arkivverktøy <p>Samlet sett, i hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt?</p>
	<p>Er du enig eller uenig i følgende påstander: [Helt uenig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis enig, helt enig, vet ikke]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p>Har du ytterligere kommentarer til temaet Riksantikvarens rolle som rådgivende organ og policyutvikler, kan du skrive her:</p>		<p>Samlet sett, i hvilken grad sikrer veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis?</p>
			<p>Har du ytterligere kommentarer til temaet Riksantikvarens rolle som rådgivende organ og policyutvikler ...</p>



8 Vedlegg B

Foto: Arve Kjerheim

8 Vedlegg B

8.1 Fordeling av saker/dokumenter etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren

Tabell 8-1 Fordeling av saker etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2018

Saker 2018					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	1	0	0	4	5
Analyse- og statistikk-enheten (ny enhet i 2020)	-	-	-	-	-
Kommunikasjonsenheten	0	0	0	5	5
Organisasjonsavdelingen	5	0	1	274	280
Samfunnsavdelingen	31	5	5	1 155	1 196
Kulturminneavdelingen	15	1	0	749	765
Avdeling for kunnskapsutv.	49	2	6	332	389
Antall saker	101	8	12	2 519	2 640
Andel saker	3,8 %	0,3 %	0,5 %	95,4 %	100,0 %

Tabell 8-2 Fordeling av saker etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2019

Saker 2019					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	0	0	0	1	1
Analyse- og statistikk-enheten (ny enhet i 2020)	-	-	-	-	-
Kommunikasjonsenheten	0	0	0	14	14
Organisasjonsavdelingen	2	1	4	227	234
Samfunnsavdelingen	28	5	15	1 234	1 282
Kulturminneavdelingen	11	8	19	764	802
Avdeling for kunnskapsutv.	64	5	16	292	377
Antall saker	105	19	54	2 532	2 710
Andel saker	3,9 %	0,7 %	2,0 %	93,4 %	100,0 %

Tabell 8-3 Fordeling av saker etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2020

Saker 2020					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	0	0	0	2	2
Analyse- og statistikkenheten	17	3	4	55	79
Kommunikasjonsenheten	1	0	1	10	12
Organisasjonsavdelingen	111	26	393	615	1 145
Samfunnsavdelingen	387	177	284	1 628	2 476
Kulturminneavdelingen	665	214	341	2 166	3 386
Avdeling for kunnskapsutvikling	0	0	0	0	0
Antall saker	1 181	420	1 023	4 476	7 100
Andel saker	16,6 %	5,9 %	14,4 %	63,1 %	100,0 %

Tabell 8-4 Fordeling av dokumenter etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2018

Dokumenter 2018					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	1	0	0	0	1
Analyse- og statistikkenheten (ny enhet i 2020)	-	-	-	-	-
Kommunikasjonsenheten	7	2	1	3	13
Organisasjonsavdelingen	88	27	36	45	196
Samfunnsavdelingen	741	205	178	172	1 296
Kulturminneavdelingen	723	139	115	171	1 148
Avdeling for kunnskapsutvikling	298	52	93	119	562
Antall dokumenter	1 858	425	423	510	562
Andel dokumenter	57,8 %	13,2 %	13,1 %	15,9 %	100,0 %

Tabell 8-5 Fordeling av dokumenter etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2019

Dokumenter 2019					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	1	0	0	0	1
Analyse- og statistikkenheten (ny enhet i 2020)	-	-	-	-	-
Kommunikasjonsenheten	11	4	3	1	19
Organisasjonsavdelingen	106	19	8	17	150
Samfunnsavdelingen	990	241	216	158	1 605
Kulturminneavdelingen	722	138	149	101	1 110
Avdeling for kunnskapsutvikling	455	62	89	74	680
Antall dokumenter	2 285	464	465	351	3 565
Andel dokumenter	64,1 %	13,0 %	13,0 %	9,9 %	100,0 %

Tabell 8-6 Fordeling av dokumenter etter deres saksbehandlingstid for ulike avdelinger hos Riksantikvaren, 2020

Dokumenter 2020					
Avdeling/enhet	0–2 uker	2–4 uker	4–8 uker	>8 uker	Totalt
Riksantikvaren	1	0	0	0	1
Analyse- og statistikkenheten	37	3	9	7	56
Kommunikasjonsenheten	1	1	1	0	3
Organisasjonsavdelingen	33	6	7	1	47
Samfunnsavdelingen	709	149	139	72	1 069
Kulturminneavdelingen	998	225	212	145	1 580
Avdeling for kunnskapsutvikling	2	0	0	0	2
Antall dokumenter	1 781	384	368	225	2 758
Andel dokumenter	64,6 %	13,9 %	13,3 %	8,2 %	100,0 %