

Delrapport 2 – 2021 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

2022

RIKSANTIKVAREN

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORTNUMMER: 1021286

RAPPORTENS TITTEL: Delrapport 2 – 2021 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

ANSVARLIG KONSULENT: Gitte Haugnæss

FOTOGRAFI I RAPPORT: Trond Isaksen, Riksantikvaren

DATO: 1.7.2022

Forord

Riksantikvaren har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å følgevaluere oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunen i perioden 2020–2024. Dette er den andre delrapporten som beskriver status og erfaringer med oppgaveoverføringen i 2021.

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 en vurdering av de enkelte strategiene som skal lede fram til måloppnåelse for oppgaveoverføringen.

Evalueringen er gjennomført i perioden januar 2022 til juni 2022.

Evalueringsteamet har bestått av: Gitte Haugnæss (prosjektleder), Cecilie Aagestad, Morten Stenstadvold, og Astrid Nesland.

Oslo, 1. juli 2022

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	8
3	Design og metode	10
3.1	<i>Datakilder</i>	10
3.2	<i>Metodiske utfordringer</i>	12
4	Mål, strategier og utvikling i indikatorene	14
4.1	<i>Mål og strategier</i>	14
4.2	<i>Tydelig ansvarsfordeling</i>	14
4.2.1	<i>Tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene (A1)</i>	15
4.2.2	<i>Antall saker til førstelinjen som Riksantikvaren behandler (A2)</i>	20
4.2.3	<i>Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke (A3)</i>	20
4.2.4	<i>Antall planer med innsigelser etter plan- og bygningsloven per fylke fra Riksantikvaren (A4)</i>	20
4.2.5	<i>Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene og Sametinget i beslutningsprosessene</i>	22
4.2.6	<i>Vurdering av strategien «Tydelig ansvarsfordeling»</i>	24
4.3	<i>Utvikling av kompetanse og kapasitet</i>	24
4.3.1	<i>Antall årsverk som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget (KK1)</i>	25
4.3.2	<i>Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK2)</i>	27
4.3.3	<i>Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturmiljø hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK3)</i>	29
4.3.4	<i>Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturmiljøer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK4)</i>	30
4.3.5	<i>Opplevd kompetanse i fylkeskommunene/Sametinget (KK5)</i>	31
4.3.6	<i>Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»</i>	32
4.4	<i>Utvikling av samfunnsutviklerrollen</i>	33
4.4.1	<i>I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen? (S1)</i> ..	34
4.4.2	<i>I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn? (S2)</i>	35
4.4.3	<i>I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk? (S3)</i>	37
4.4.4	<i>Vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»</i>	37
4.5	<i>Effektiv forvaltning av kulturmiljø</i>	39
4.5.1	<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren (E2)</i>	39
4.5.2	<i>Opplevd saksbehandlingstid i fylkeskommunene/Sametinget (E3)</i>	40
4.5.3	<i>Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning (E4)</i>	41
4.5.4	<i>Vår vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljøer»</i>	43
4.6	<i>Økt nærhet til kulturmiljøene</i>	44
4.6.1	<i>Opplevd nærhet til forvaltning av kulturmiljøene (N1)</i>	44
4.6.2	<i>Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra kulturminnefondet (N2)</i>	48
4.6.3	<i>Antall søknader om tilskudd til fredete kulturminner (N3)</i>	49
4.6.4	<i>Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»</i>	50

4.7	<i>Kvaliteten skal ikke bli dårligere</i>	50
4.7.1	<i>Opplevd kvalitet på kulturmiljøarbeidet (K4)</i>	52
4.7.2	<i>Vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere»</i>	52
5	Implementering av oppgaveoverføringen	54
5.1	<i>Innledning</i>	54
5.2	<i>Riksantikvarens overordnede rolle som fagdirektorat</i>	54
5.3	<i>Nettverk og læringsarenaer</i>	55
5.4	<i>Utvikling av digitale tjenester</i>	57
5.5	<i>Veiledere og rundskriv</i>	58
5.6	<i>Vurdering av implementering og Riksantikvarens rolle</i>	59
6	Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling	61



1 Sammendrag

Foto: Guri Dahl, Riksantikvaren

1 Sammendrag

I delrapport 2 for følgevalueringen av oppgaveoverføringen på kulturmiljøfeltet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene/Sametinget redegjøres det for status og utviklingstrekk for oppgaveoverføringen per 2021. Oppgaveoverføringen ble iverksatt 1.1.2020, med unntak for tilskuddsordningene, som ble iverksatt 1.1.2021.

Det er utviklet seks strategier¹ som bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. 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.

Det er fortsatt for tidlig å gi en vurdering av i hvilken grad man er på vei til å nå det overordnede målet for oppgaveoverføringen²: «*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*».

Reformen er på riktig vei, og det er indikasjoner på positiv utvikling for noen av indikatorene i statusmålingen for 2021. Her følger en kort oppsummering av status på strategiene³:

- ▶ Strategien «*Tydelig ansvarsfordeling*» handler om en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene knyttet til oppgaveoverføringen. Ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget oppleves som tydeligere og mer hensiktsmessig enn i første statusmåling. Utfordringen er først og fremst klarheter når det gjelder ansvarsdelingen på kirkeområdet.
- ▶ 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. Kompetansen i kulturmiljøforvaltningen vurderes i hovedsak som god, med mulig unntak for at det er behov for å styrke kompetansen innen fartøyvern i noen fylkeskommuner. Det er noe usikkerhet knyttet til om alle fylkeskommuner/Sametinget har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å ivareta alle oppgavene som er overført og som skal utvikles.
- ▶ Strategien «*Utvikling av samfunnsutviklerrollen*» har som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Dette er et langsiktig arbeid. Status på denne strategien er omtrent som ved første statusmåling. Det synes å være behov for enda bedre politisk forankring og retning på arbeidet, samarbeidet med privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn varierer mellom fylkeskommunene/Sametinget, og det er fortsatt behov for bedre samarbeid mellom fagavdelinger og koordinert virkemiddelbruk på tvers av fagavdelinger.
- ▶ Strategien «*Effektiv forvaltning av kulturmiljø*» er definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid. Basert på denne statusmålingen, er det vanskelig å si noe entydig om utviklingen i effektivitet i kulturmiljøforvaltningen etter oppgaveoverføringen. Det er forventninger om at den pågående digitaliseringen i kulturmiljøforvaltningen vil bidra til økt effektivitet.
- ▶ Strategien «*Økt nærhet til kulturmiljøene*» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet til kulturmiljøene, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Det samlede inntrykket er at strategien om økt nærhet til kulturmiljøene gir resultater.

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.

Brukerne ser ut til å oppleve at fylkeskommunen og Sametinget er «nære», men vi har ikke data som kan bekrefte om opplevelsen av nærhet har økt etter oppgaveoverføringen. Det er indikasjoner på at interessen for å ta vare på eget kulturmiljø er økende. Økt interesse for kulturmiljøer antar vi også vil kunne føre til behov for økte ressurser på området.

- ▶ Strategien «*Kvaliteten skal ikke bli dårligere*» handler om at kvaliteten på det arbeidet kulturmiljøforvaltningen gjør ikke skal bli dårligere som følge av reformen. Vi har ikke indikasjoner på at så er tilfelle. Eiere av kulturmiljøer er i hovedsak fornøyd med kvaliteten på saksbehandling og rådene de får fra fylkeskommunene/Sametinget. Kvaliteten vil også kunne påvirkes av resultater på de øvrige strategiene, og vår vurdering er at vi ikke har funn på disse strategiene som skulle tilsa at kvaliteten på arbeidet er blitt dårligere. Samlet sett vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

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. Den første statusmålingen for 2020 var derfor preget av arbeidet med organisering og rigging av de nye fylkeskommunene på både politisk og administrativt nivå. Det er nå besluttet at flere av de sammenslåtte fylkeskommunene skal oppløses, og dette innebærer en ny omstillingsprosess for disse fylkeskommunene. Omstillingen vil kreve ressurser og ledelsesoppmerksomhet, og vil kunne skape usikkerhet hos de ansatte de neste par årene. Omstillingen vil derfor kunne påvirke tempoet på utvikling i strategiene for å nå målet for oppgaveoverføringen.

Riksantikvaren synes å ha arbeidet godt med å videreutvikle rollen som fagdirektorat. Samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommune/Sametinget fungerer godt og det er indikasjoner på en positiv utvikling. God samhandling gir grunnlag for fortløpende å justere kurs og gjøre forbedringer basert på erfaringer. 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 hovedfunn fra denne statusmålingen er det vår anbefaling at henholdsvis Klima- og miljøvern-departement, Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har oppmerksomhet på følgende forhold:

Klima- og miljøverndepartementet

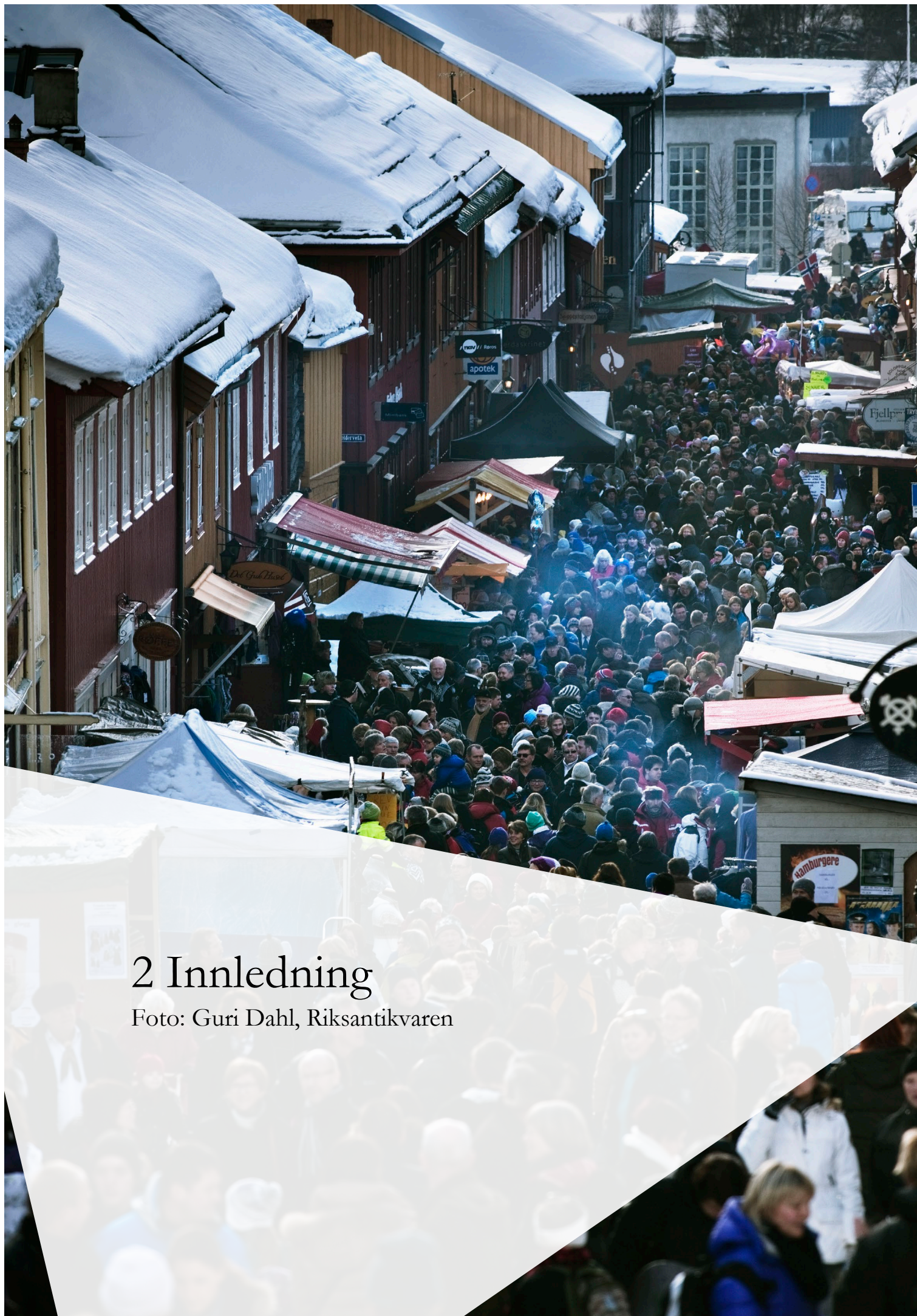
- ▶ Departementet bør sørge for gode rammebetingelser med hensyn til finansiering av investeringer i de digitale verktøyene som må på plass og som er kritisk viktig for å ta ut gevinster både knyttet til kvalitet, effektivitet og brukertilfredshet.
- ▶ Det er også viktig at departementet i sin styring hensyntar at både Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget står i krevende omstillinger for å realisere reformen, og at utfordringen forsterkes i en overgangsperiode ved at flere fylkeskommuner skal oppløses og etableres på nytt.
- ▶ Det er behov for større klarhet i ansvarsdelingen på kirkeområdet.
- ▶ Vi gjentar anbefalingen fra statusmålingen i 2020 der vi anbefalte at departementet 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

- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget er viktige bidragsytere når det gjelder å etablere en mer effektiv kulturmiljøforvaltning, ikke minst gjennom å bidra i prosessene knyttet til utvikling og implementering av digitale verktøy. Dette innebærer også en forståelse for at det er behov for standardisering av prosesser på tvers av fylkeskommunene/Sametinget og andre aktører i kulturmiljøforvaltningen.
- ▶ Fylkeskommunene bør vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres for å bidra til en forsterket samfunnsutviklerrolle.
- ▶ Brukerundersøkelsen til eierne av kulturmiljøer viste at samlet sett er digitalisering og forenkling av søkeprosessene for tilskudd og bedre informasjon på nettsidene de viktigste forbedringsområdene som fylkeskommunene/Sametinget bør vurdere å ta tak i. Riksantikvaren vil få tilgang på rådata fra brukerundersøkelsen slik at det vil være mulig å ta ut analyser/-statistikk fordelt på den enkelte fylkeskommune/Sametinget. Dette vil gi den enkelte fylkeskommune/Sametinget ytterligere innsikt i hva som bør være prioritert forbedringsområde overfor egne brukere.
- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget bør vurdere om det bør iverksettes tiltak for å styrke kompetansen på fartøyvern i egen virksomhet.
- ▶ Fylkeskommuner som skal oppløses og etableres på nytt står overfor ekstra utfordringer i en overgangsperiode. For at de berørte fylkeskommunen skal håndtere denne utfordringen samtidig som implementeringen av oppgaveoverføringen skal fortsette, er det viktig å etablere realistiske planer på administrativt og politisk nivå. Et tema vil eksempelvis være hvordan man kan lage framtidige strukturer som tar vare på fordelene som har ligget i at sammenslåtte fylkeskommuner har fått større fagmiljøer når fylkeskommunene nå skal oppløses.

Riksantikvaren

- ▶ Riksantikvaren bør fortsette det gode samarbeidet med fylkeskommunene og Sametinget gjennom å videreutvikle nettverk/samhandlingsarenaer. Hvilke arenaer og temaer det vil være behov for å prioritere vil variere over tid. Basert på denne statusmålingen mener vi at Riksantikvaren kan vurdere hvordan direktoratet kan støtte og bidra til erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene når det gjelder utvikling av samfunnsutviklerrollen, og som hensyntar at fylkeskommunene/Sametinget er ulike på viktige rammebetingelser som politisk og administrativ struktur, geografi, typer kulturmiljø etc.
- ▶ Riksantikvaren bør fortsette å utvikle Riksantikvarens strategiske rolle som fagdirektorat, herunder også vurdere hvordan nye nasjonale strategier på kulturmiljøområdet kan implementeres i fylkeskommunene/Sametinget og tilpasses lokale forhold på en formålstjenlig måte.
- ▶ Riksantikvaren må fortsatt ha trykk på utvikling og implementering av digitale verktøy. Det innebærer blant annet at både Riksantikvaren og regionalforvaltningen prioriterer tilstrekkelig tid til arbeidet, og at regionalforvaltningen involveres på en hensiktsmessig måte.
- ▶ Riksantikvaren bør følge opp de indikasjonene vi har fått i denne statusmålingen på at ansvarsfordelingen oppleves å ha blitt mer komplisert for statlige eiere. Vi har fått innspill på at blant annet SKE-forum kan være en mulig arena for å løfte slike spørsmål.
- ▶ Riksantikvaren bør følge med på om tilnærmet like saker behandles likt på tvers av fylkeskommunene, bl.a. når det gjelder dispensasjoner. Det bør også følges med på hvordan innsigelser praktiseres i fylkeskommuner der beslutninger om bruk av dette virkemiddelet er lagt til politisk nivå og ikke administrativt nivå.
- ▶ Riksantikvaren bør sørge for bedre samordning og forutsigbarhet i hva som kreves av rapportering fra fylkeskommunene/Sametinget fra Riksantikvaren gjennom året.
- ▶ Riksantikvaren bør i større grad involvere i prioritering og utvikling av veiledere/retningslinjer slik at de blir enda bedre tilpasset regionalforvaltningens behov.



2 Innledning

Foto: Guri Dahl, Riksantikvaren

2 Innledning

Riksantikvaren har igangsatt en følgeevaluering for å følge oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget i perioden 2020–2024. Første statusmåling og delrapport 2020⁴ ble levert våren 2021. Dette er den andre delrapporten og omhandler statusmåling for 2021. Oppgaveoverføringen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene startet før regionreformen, men inngår 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 samfunnsutviklerrollen, 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.⁵

Et av hovedmålene 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.⁶ Den kan også oppfattes som en styrings- og organisasjonsreform, der fylkeskommunen får et enda større ansvar for samordnet samfunnsutvikling.⁷ Færre og større fylkeskommuner skal blant annet bidra til mer robuste organisasjoner og gi solide kompetansemiljøer innenfor fylkeskommunens ulike ansvarsområder, også innenfor kulturmiljøfeltet.

Med regionreformen får fylkeskommunene en styrket rolle og nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer i sin region. Mer spesifikt har reformen fire mål⁸:

- 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

Sametinget er ikke en del av regionreformen, men fikk overført tilsvarende ansvar som fylkeskommunen innenfor sitt ansvarsområde på kulturmiljøfeltet.

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 kulturmiljøfaglige oppgaver knyttet til forvaltning av fredete kulturmiljø og som har et regionalpolitisk handlingsrom.

⁴ Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene, Agenda Kaupang, 2021

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

⁶ Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

⁷ Nullpunktsmåling av regionreformen Rapport 19-2019, Samfunnsøkonomisk analyse

⁸ Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå

Fylkeskommunene skal overta forvaltningsansvaret for i) de fleste statlig eide bygningene og anleggene som er fredet (Statens kulturhistoriske eiendommer), ii) de fleste arkeologiske kulturmiljøene som er automatisk fredet, iii) fredete og vernede fartøy⁹, iv) fredete teknisk-industrielle kulturmiljøer og anlegg som inngår i bevaringsprogrammet for teknisk-industrielle kulturmiljøer, v) profane (ikke-kirkelige) middelalderbygg. Unntatt fra overføringen er de kulturmiljøene 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).¹⁰

Tilskuddsforvaltningen for de fleste tilskuddsposter er også overført til fylkeskommunene/Sametinget. Tilskudd som nå fordeles av fylkeskommunene/Sametinget er post 71, 72, 74 og 79. Post 71 har fylkeskommunene/Sametinget fordelt før regionreformen også.

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 kulturarvens potensial som ressurs for god samfunnsutvikling.¹¹

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». ¹² 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 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).

¹⁰ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

¹¹ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

¹² 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, Riksantikvaren

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. Etter to målinger er det fortsatt for tidlig å si noe sikkert om utviklingstrekk på indikatorene, men statusmåling for 2021 gir likevel indikasjoner på utvikling på noen indikatorer. Vi gir 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 av indikatorer

I første statusmåling ble det gjort en revisjon av indikatorene i nullpunktsmålingen fordi det ble stilt spørsmål om validiteten (det vil si om spørsmålene måler det de er tenkt å måle) og reliabiliteten (hvor nøyaktig målemetoden er)¹³ for noen av indikatorene. I årets statusmåling har vi gjort noen ytterligere justeringer. 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).

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 KOSTRA. Det er gjennomført en spørreundersøkelse til ledere av kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget, brukerundersøkelse til eiere av kulturmiljøer, og semistrukturerte intervjuer med representanter for Riksantikvaren. Det er også gjennomført en dialogkonferanse med representanter fra Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget.

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 2021 samt årlig tilskuddsrapportering fra fylkeskommunene/Sametinget til Riksantikvaren. I rapporteringen fra fylkeskommunene er dataene hovedsakelig basert på årsverksdata som er rapportert til KOSTRA.

Dokumenter

I arbeidet med delrapporten har vi gått igjennom følgende dokumenter:

- ▶ Tildelingsbrev for Riksantikvaren 2021
- ▶ Årsrapport fra Riksantikvaren 2021
- ▶ Brev til fylkeskommunene og Sametinget fra Riksantikvaren om prioritering i kulturmiljøforvaltningen 2021

¹³ Se Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering av overføring av oppgaver til fylkeskommunene *for utdyping av endringene som ble gjort*.

- ▶ Riksantikvarens virksomhetsstrategi 2021–2025
- ▶ Oversikt over fylkeskommunenes organisering 2021 fra Riksantikvaren
- ▶ Hoveddokument fra rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021 til Riksantikvaren
- ▶ Kulturminnefondets årsrapport 2021

Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Spørreundersøkelse sendt fylkeskommunene og Sametinget 25. februar 2022 med to purrerunder. En fylkeskommune har ikke besvart..

Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført 5 intervjuer med ledere hos Riksantikvaren. Det ble utarbeidet en semi-strukturert intervjuguide med de samme tematiske områdene som ved første statusmåling i 2020. Hensikten var å få informantenes synspunkter på hvordan utviklingen og oppgaveoverføringen har gått det siste året i forhold til hva som er målene med reformen. Tema har vært overordnede vurderinger og refleksjoner knyttet til hva som fungerer bra, og hva som kan bli bedre mht. ansvarsfordeling, kapasitet og ressurser, samarbeid og Riksantikvarens rolle. I tillegg ble det spurt om vurderinger knyttet til betydningen av at flere av de nylig sammenslåtte fylkeskommunene nå skal oppløses.

Brukerundersøkelse til eiere av kulturmiljøer

Det er gjennomført en brukerundersøkelse til eiere av kulturmiljøer med epostadresser basert på:

- ▶ Oversikt over private eiere som har søkt om tilskudd fra Kulturminnefondet
- ▶ Eiere som har søkt tilskudd gjennom fredete kulturminner i privat eie (FRIP)
- ▶ Innspill fra noen av fylkeskommunene
- ▶ Eiere av statens kulturhistoriske eiendommer fra Riksantikvaren basert på invitasjon til årets SKE-konferanse

Undersøkelsen ble gjennomført i februar/mars 2022. I utgangspunktet var det totalt invitert 4 109 personer til undersøkelsen. Av disse var det 87 personer hvis e-postadresse ikke lenger var aktiv og som derfor ikke mottok invitasjonen. Antall som mottok invitasjon, var derfor 4 022 personer. Det ble gjennomført to purrerunder. Totalt 1 296 personer fullførte sin besvarelse. 239 personer har påbegynt undersøkelsen, men ikke fullført den. Dette gir en svarprosent på 32 som vi vurderer som tilfredsstillende.

De private eierne av kulturmiljøer utgjør hovedtyngden av dem som har mottatt undersøkelsen og som også har svart (n=1182). I tillegg har statlige eiere (n=26) og andre eiere (n=169) svart på undersøkelsen.

Hensikten med spørreundersøkelsen var å få brukernes erfaringer og tilfredshet med den bistanden de får ved kontakt med fylkeskommunene og Sametinget. Det ble stilt spørsmål om hvilke type saker de har hatt kontakt med fylkeskommunene/Sametinget om, kjennskap til ansvarsfordelingen mellom offentlige myndigheter på kulturmiljøfeltet, tilfredshet med informasjon, kommunikasjon, kapasitet, kompetanse underveis i prosessen, og kvalitet på bistanden de mottok.

Dialogkonferanse

I mai 2022 ble det gjennomført en dialogkonferanse hvor representanter fra fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren var invitert. Det deltok 7 representanter fra Riksantikvaren, og 8 representanter fra 5 fylkeskommuner.

Hensikten med dialogkonferansen var å bidra til forankring, erfaringsutveksling og inspirasjon for å lykkes med oppgaveoverføringen. Foreløpige funn fra evalueringen ble presentert. Deltakerne ga sine kommentarer på foreløpige funn, samt innspill på utfordringer og mulige tiltak/grep for å lykkes i det videre arbeidet.

Rent praktisk ble dialogkonferansen gjennomført på Teams med en kombinasjon av presentasjoner, arbeid i mindre grupper og tilbakemelding i plenum. Det foreligger korte referater fra gruppearbeidet som inngår som data i evalueringen.

3.2 Metodiske utfordringer

I den første delrapporten støtte vi på noen metodiske utfordringer. En av utfordringene var manglende innrapportering av registerdata fra fylkeskommunene¹⁴. Basert på disse erfaringene har vi i statusmålingen for 2021 lagt vekt på å forenkle rapporteringen fra fylkeskommunene. Vi har for enkelte av indikatorene basert innrapportering fra fylkeskommunene til offisiell statistikk (KOSTRA). På dialogkonferansen fikk vi innspill fra flere av fylkeskommunene som stiller spørsmål ved kvaliteten på innrapporteringen til KOSTRA og at tallene derfor må tolkes med varsomhet.

I første statusmåling var det også utfordringer knyttet til Riksantikvarens registerdata (jf. omtale i delrapport 1), og det ble derfor gjort endringer i enkelte datakilder, men de fleste indikatorene fra første statusrapportering er beholdt.

I første statusmåling valgte vi ikke å rapportere på strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere». I strategien inngår i utgangspunktet tre indikatorer: i) Ressursbruk for kulturmiljøer som er vedtaksfredet/verneverdige/automatisk fredete (K1), ii) Tilstandsgrad for kulturmiljøer (K2), iii) Andel tap av fredete og verneverdige kulturmiljøer (K3). Indikatorene består utelukkende av registerdata fra fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren. Begrunnelsen for at vi ikke rapporterte på denne strategien i første statusmåling var todelt. For det første var vi usikre på indikatorenes egnethet for å gi en beskrivelse av status og utviklingstrekk for strategien som helhet. For det andre var vi usikre på relevansen av, og kvaliteten på, datakildene som er lagt til grunn for indikatorene. I forkant av denne statusmålingen har vi vurdert strategien som helhet, indikatorene og datakildene på nytt. Vi har konkludert med at vi gir en vurdering av strategien som helhet, men at de ovennevnte indikatorene utgår. Vi har i denne statusmålingen isteden lagt til grunn vurderinger fra de øvrige strategiene, som et grunnlag for å gi en samlet vurdering av strategien «Kvaliteten er ikke blitt dårligere». Bakgrunnen er knyttet til kvaliteten på det arbeidet som gjøres av ansatte i kulturmiljøforvaltningen, og ikke en vurdering av om tilstanden på kulturmiljøene som sådan er god. Basert på denne forståelsen av kvalitet, har vi valgt å vurdere strategien med utgangspunkt i opplevd kvalitet fra brukere i deres kontakt med fylkeskommuner/Sameting, samt vurdert strategien i lys av resultater på de øvrige strategiene.

¹⁴ Se Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering av overføring av oppgaver til fylkeskommunene *for utdyping av endringene som ble gjort*.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget ble revidert i første statusmåling. Det er kun gjort noen mindre justeringer ved denne målingen. Justeringene gjelder først og fremst at Sametinget ikke er tillagt en samfunnsutviklerrolle slik denne er forstått i regionreformen, og at innledningen på enkelte spørsmål til Sametinget derfor er justert for å hensynta Sametingets ansvarsområder.

Som pekt på i første statusmåling er det en metodisk svakhet 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 enkeltindividers holdninger/oppfatninger og erfaringer på måletidspunktet.

Endringer i indikatorer

Revisjonsarbeidet i første statusmåling medførte at det ble en reduksjon i antall indikatorer fra den opprinnelige nullpunktsanalysen (se delrapport 1 for utdyping). Det er også ved denne målingen gjort noen justeringer ved at vi i forbindelse med brukerundersøkelsen etablerte to nye indikatorer: 1) Opplevd kvalitet på kulturmiljøarbeid (K4) og 2) Opplevd saksbehandlingstid i fylkeskommunene/Sametinget. 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, Riksantikvaren

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):¹⁵

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

Strategiene bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. De ulike strategiene, med indikatorer og utviklingen på disse beskrives i nærmere detalj i de ulike delkapitler under kapittel 4.

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 kulturmiljøene 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 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 kulturmiljøer, saker om dispensasjon for profane middelalderbygninger, samt middelalderbyene. Forvaltningsansvaret for de fire store middelalderbyene ligger inntil videre hos Riksantikvaren. Ruiner og andre automatisk fredete kulturmiljøer 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.

¹⁵ Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (2020)

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 kulturmiljøer 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 kulturmiljøer (post 72), tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen samt brannsikring (post 73) og tilskudd til fartøyvern (post 74) samt tilskudd til verdensarv (post 79).

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 grenseoppganger. 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 kulturmiljøer 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).

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført overfor fylkeskommunene og Sametinget produserte følgende svarfordeling:

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?	3,8	4	2	5	11
I hvilken grad er fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren hensiktsmessig?	3,5	4	2	4	11
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av kommunene?	3,2	3	2	5	11
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av private eiere av kulturminner?	2,7	3	1	4	11
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av staten som eier av kulturminner?	4,0	4	3	5	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene som gjengis i Tabell 4-1 viser at ansvarsdelingen i stor grad framstår som tydelig for fylkeskommunene/Sametinget. Det er verdt å merke seg at det er noe spredning i skåre. Når det gjelder spørsmålet om ansvarsoverføringen oppfattes som hensiktsmessig gir alle respondenter en gjennomgående noe lavere skåre enn for tydelighet.

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 kulturmiljøer oppfattes å ha lavere forståelse av ansvarsdelingen.

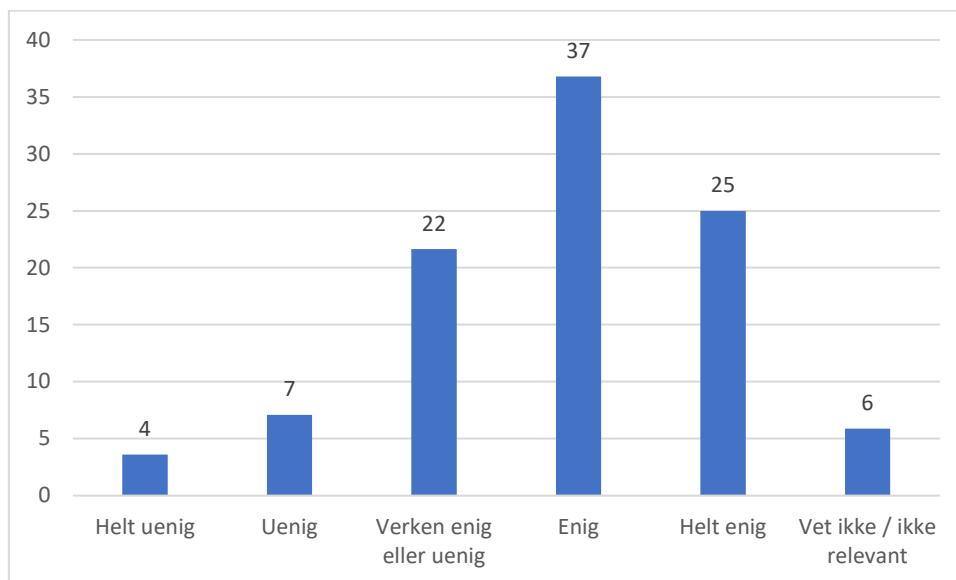
Det var også mulig å gi åpne svar, men bare én fylkeskommune har benyttet seg av denne muligheten. Kommentaren fra den fylkeskommunen peker på at selv om ansvarsfordelingen oppfattes som klar på de fleste områder er kirker og fartøyvern områder hvor ansvarsdelingen oppfattes som uklar. Det oppfattes også å være noe utydighet i ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren når det gjelder håndtering av tilskudd. Disse områdene er ikke fullt ut hensiktsmessige slik de fremstår i dag og burde ses nærmere på.

Basert på gjennomsnittstallene viser undersøkelsen en positiv utvikling i forhold til den første statusmålingen. Tydelighet i fordelingen av myndighetsoppgavene har økt fra 3,6 i 2021 til 3,8. Vurderingen av hensiktsmessigheten i fordelingen av myndighetsoppgaver har økt fra 3,4 til 3,5. Når det gjelder kommunenes forståelse av ansvarsfordelingen er den den samme nå som i 2021.

Når det gjelder spørsmålet om den nye ansvarsdelingen forstås av private eiere av kulturmiljøer har skåren økt fra 2,4 til 2,7. Og når det gjelder statlige eiere av kulturmiljøer har opplevelsen av at ansvarsfordelingen er forstått økt fra 3,8 til 4.

Brakerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer tar også opp spørsmålet om det er tydelig ansvarsdeling.

Figur 4-1 Er det klart for deg om du skal henvende deg til fylkeskommunen, Sametinget, kommunen eller Riksantikvaren når det gjelder spørsmål om kulturminnet? (i prosent) (n=832)



Et spørsmål i brukerundersøkelsen var om det var klart for eieren av kulturminnet hvem vedkommende skulle ta kontakt med i en sak. Figur 4-1 viser at 62 prosent er helt enig eller enig i at det var klart hvem de skulle ta kontakt med. 22 prosent er nøytrale, mens 11 prosent er uenig eller helt uenig i at dette var klart.

Respondentene i undersøkelsen hadde også anledning til å komme med ytterligere kommentarer til ansvarsdelingen i et eget svarfelt. Det er kun noen få kommentarer fra private eiere av kulturmiljøer knyttet til en opplevelse av flytende ansvarsdeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen/Sametinget og utfordringer knyttet til ansvarsdelingen for kirkebygg. Statlige eiere i utvalget har i liten grad kommentert i det åpne svarfeltet. En statlig eier opplevde å få god hjelp fra fylkeskommunen gjennom at fylkeskommunen avklarte med Riksantikvaren om riktig saksgang i et spesifikt tilfelle.

I intervjuer med representanter for Riksantikvaren formidles det et klart inntrykk av at den nye ansvarsfordelingen er i ferd med å sette seg. Dette inntrykket ble også bekreftet av deltakere på dialogkonferansen. Overføringen av ansvar har stort sett gått bra. Fylkeskommunenes og Sametingets nærhet til kulturmiljøene oppleves som et positivt bidrag. På grunn av pandemien har mye av kontakten med fylkeskommunene og Sametinget gått via Teams, noe som nå oppleves som en styrke. En får en tettere og bredere faglig dialog med fylkene, noe som nok har bidratt positivt til prosessen med ansvarsoverføringen.

Det er likevel noen områder hvor tidligere uavklarte ansvarsforhold ennå er til stede, eller hvor en ennå ikke har funnet helt ut av ansvarsdelingen.

Kirkebygg oppleves fremdeles som et problemområde, med mange aktører og uavklart ansvar. Området var ikke omfattet av oppgaveoverføringen, men det er behov for avklaring av ansvarsfordelingen mellom de mange forvaltningsaktørene på området.

For automatisk fredete arkeologiske kulturmiljøer er det fylkeskommunen og Sametinget som har ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon, inkludert stille vilkår om arkeologisk gransking¹⁶. For mindre private tiltak der staten ved Riksantikvaren skal dekke kostnadene ved en arkeologisk gransking¹⁷, kan omfanget av vilkårene innebære større utgifter for Riksantikvaren enn hva som er forutsatt i statsbudsjettet.

Fra Riksantikvarens informanter opplever en også at det er en viss forskjell på fylkeskommunene, både når det gjelder kompetanse og hvor villige de er til å påta seg ansvar. Det å ta ansvaret for et område kan innebære å ta ansvar for saksbehandling som ikke nødvendigvis står direkte omtalt i de nye forskriftene. Det er saksbehandlingselementer som naturlig hører sammen, men som ikke fullt ut er dekket i forskriftene. Et eksempel som nevnes er oppgaver knyttet til verneavtaler for fartøy.

Flere av informantene hos Riksantikvaren er også usikre på om enkelte fylkeskommuner og Sametinget besitter tilstrekkelig kompetanse innen fartøyvern. Dette knytter seg bl.a. til at fartøyvern ligger under lovverk som de regionale kulturmiljømyndighetene ikke er så vant til å forvalte.

I dialogkonferansen sluttet deltakerne seg til vurderingen av områder hvor det fortsatt er uklar ansvarsdeling, da særlig kirkebygg. Når det gjelder fartøyvern mente representanter for fylkeskommunene at dette først og fremst er et kapasitetsproblem. Området var også ganske umodent når det ble overført til fylkeskommunene/Sametinget, og en er ennå i ferd med å finne hensiktsmessige måter å håndtere området på. Samarbeid mellom Oslo og Viken om håndtering av området trekkes fram som et eksempel til etterfølgelse.

En annen problemstilling som er adressert av Riksantikvaren og enkelte fylkeskommuner er knyttet til den politiske styringen på kulturmiljøfeltet i fylkeskommunene. Delegeringsreglementene i fylkeskommunene kan være ulike. Noen fylkeskommuner har nesten alle myndighetsoppgaver delegert til administrasjonen, mens i andre er myndigheten lagt til et politisk beslutningsnivå. Det er eksempler på at det politiske nivået i fylkene overstyrer det administrative i sammenheng med bruk av fylkeskommunens myndighet etter PBL. Dette utdypes nærmere i kap. 4.2.4 om innsigelser.

Etter Riksantikvarens oppfatning er dette per i dag ikke noe stort problem, men Riksantikvaren er opptatt av at utviklingen følges nøye. En annen utfordring er at fylkeskommunen kan komme i dobbeltrolle. Fylkeskommunene kan f.eks. være tiltakshaver for en veg, men vil samtidig være myndighetsutøver når det gjelder forvaltning av kulturmiljøer og landskap. Hvordan disse hensynene balanseres når nærings- og økonomiske interesser settes opp mot hensynet til miljø og kulturmiljøer, er også noe som en bør følge med på. Det kan utvikle seg ulik praksis mellom fylkeskommunene, og det kan også bli et spørsmål i hvilken grad nasjonale mål og retningslinjer ivaretas i en slik sammenheng.

Noen av informantene fra Riksantikvaren mener den tette oppfølgingen Riksantikvaren hadde i starten er i ferd med å avta. Andre mener de ennå er ganske tett på noe av saksbehandlingen som skjer i fylkeskommunene/Sametinget. Men det gis flere forklaringer på dette.

- ▶ Tett kontakt dreier seg først og fremst om gjennomføring av prosjekter som var satt i gang før regionreformen.
- ▶ Mange saksbehandlere i regionene er ennå usikre i sin rolle. Riksantikvaren svarer på henvendelser om veiledning fra fylkeskommunene/Sametinget og inviterer til faglig dialog, men ikke ved å gripe inn i saker.

¹⁶ Unntak her er de fire middelalderbyene Trondheim, Bergen, Tønsberg og Oslo der Riksantikvaren fortsatt er dispensasjonsmyndighet

¹⁷ Jf. kulturmiljøloven § 10 og rundskriv T-2/2007

Informantene fra Riksantikvaren er bekymret for hvilken betydning oppløsning av noen fylkeskommuner vil ha for fylkeskommunenes utøvelse av sitt nye ansvar. Mye energi og fokus er brukt på sammenslåingsprosesser, som nå vil måtte gjentas i sammenheng med reverseringen. Det er en bekymring for at dette vil bety en oppsplitting av fagmiljøer som er bygd opp. Det vil også kunne bety at forskjellene i kapasitet og kompetanse mellom fylkeskommunene vil øke.

Vurdering

Undersøkelsen mot fylkeskommuner og Sametinget viser indikasjoner på positiv utvikling i forhold til første statusmåling. Det gis høyere skåre på tydelighet i fordelingen av myndighetsoppgavene, hensiktsmessigheten i fordelingen av myndighetsoppgavene og når det gjelder spørsmålet om den nye ansvarsdelingen forstås av private og statlige eiere av kulturmiljøer. Når det gjelder kommunenes forståelse av ansvarsfordelingen er den den samme nå som i 2021.

Brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer viser at selv om et flertall oppgir at de forstår den nye ansvarsdelingen, er det også et betydelig mindretall (ca. 1/3) som opplever dette som uklart. I åpne svarfelt er respondenter mest opptatt av fylkeskommunens kompetanse og tilgjengelighet, samt saksgang og størrelse på tilskudd. Det var få kommentarer direkte knyttet til ansvarsdeling, men kirkebygg oppleves også av brukere som et område md uklar ansvarsdeling.

Vi har ikke kunnskap om hvordan situasjonen for eiere ble opplevd før ansvars- og myndighetsoverføringen, så det er ikke mulig å konkludere med om reformen har bidratt til en opplevelse av klarere ansvarsdeling enn tidligere. Gjentakelse av denne undersøkelsen senere kan gi informasjon om utviklingen på området.

Riksantikvaren mener at ansvarsdelingen som er innført virker å bli stadig tydeligere. Fylkeskommunene og Sametinget høster erfaring med rollen og Riksantikvaren opplever at behovet for oppfølging er mindre. Fremdeles er det en oppfatning av at eksterne aktører, da særlig private eiere av kulturmiljøer, nok ikke har full forståelse av hvordan den nye ansvarsdelingen er.

Samtidig er det flere områder som tidligere var komplekse som fortsatt er det. Dette gjelder særlig ansvarsdelingen for kirker og kirkesteder, som alle fremdeles ser på som uklar. Et annet er fartøyvern, der uklarhet også kan ha sammenheng med at enkelte fylkeskommuner og Sametinget har begrenset kompetanse og erfaring. Dette er områder det er behov for nærmere avklaring på, både når det gjelder formell ansvarsdeling og praksis på området.

Det synes også å være noen områder hvor en bør følge med på hvordan praksis utvikler seg. Dette gjelder f.eks. praksis for når det gis dispensasjoner innen arkeologifeltet og fylkeskommunenes og Sametingets håndtering av innsigelser. Fylkeskommunene oppleves å ha blitt mer opptatt av å vektlegge lokale kulturmiljøpolitiske prioriteringer, noe som sammen med innslag av politisk styring kan medføre større forskjeller i praksis mellom fylkeskommunene. Dette påpekes også av en statlig eier av kulturminner som samhandler med alle fylkeskommunene. Et annet forhold som kan bidra til økte praksisforskjeller er de reverseringer av fylkessammenslåinger som nå pågår. Disse prosessene vil kunne ta oppmerksomhet bort fra berørte fylkeskommuners arbeid med operasjonaliseringen av den nye ansvarsdelingen. Mulig oppsplitting og svekkelse av fagmiljøer kan føre til at spennvidden i kompetanse og kapasitet mellom fylkeskommunene kan øke, noe som igjen øker risikoen for praksisforskjeller.

I dialogkonferansen mente en at spørsmålet om likebehandling av statlig eide kulturminner burde tas opp i SKE-forum. At de statlige eierne må forholde seg til flere aktører er en naturlig konsekvens av oppgaveoverføringen. Bekymringen for og betydningen av fylkeskommunale dobbeltroller oppfattes egentlig ikke som en ny problemstilling, og burde være løsbart.

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. Som en indikator har vi brukt antall dokumenter i arkivsystemet¹⁸. Antagelsen er at antall førstelinjeoppgaver hos Riksantikvaren skal reduseres som følge av at flere av disse skal overføres til fylkeskommunene/ Sametinget. Færre dokumenter vil være en indikator på at oppgavene reelt sett er overført. Statistikken i Tabell 4-2 er innhentet fra Riksantikvaren sitt arkiv.

Tabell 4-2 Antall dokumenter Riksantikvaren har førstelinjeansvar for

Nøkkeltall	2018	2019	2020*	2021
Antall registrerte innkomne dokumenter (direkte henvendelser)	11 135	11 141	10 384	8940

Kilde: Riksantikvaren

Av tallene framgår det at antall dokumenter som behandles av førstelinjen hos Riksantikvaren har gått ned fra 11 135 i 2018 til 8940 i 2021.

Vår vurdering

Den kvantitative rapporteringen vi har mottatt fra Riksantikvaren viser at det har vært en nedgang i antallet dokumenter som Riksantikvarens førstelinje behandler. Dette er helt i tråd med forventet utvikling, gitt at en oppgaveoverføring reelt sett er gjennomført.

4.2.3 Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke¹⁹ (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 eller Sametinget 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). For 2021 oppgir Riksantikvaren at de ikke har overtatt noen saker.

Vår vurdering

Vår vurdering er at hvis Riksantikvaren ikke har overtatt saker fra fylkeskommunene eller Sametinget er dette i tråd med forventet utvikling etter en reell ansvarsoverføring.

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 kulturmiljøfeltet.

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

¹⁸ Det har vist seg at "antall saker" ikke er et godt mål for omfanget av oppgaver for Riksantikvarens førstelinje. Ifølge Riksantikvaren er "sak" bare en inndeling av dokumenter i arkivsystemet P360. Det er selve dokumentene som er gjenstand for saksbehandling. Derfor har vi i denne sammenheng basert oss på antall dokumenter som er innkommet til Riksantikvarens førstelinje.

¹⁹ 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.

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.

Tabellen under viser antallet planer hvor Riksantikvaren har gitt innsigelse.

Tabell 4-3 Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren

Nøkkeltall	2018	2019	2020	2021
Oslo ²⁰	4	4	1	6
Viken (Akershus, Buskerud og Østfold)	0	2	0	0
Innlandet (Hedmark og Oppland)	0	2	0	1
Vestfold og Telemark	2	2	1	0
Agder (Aust- og Vest-Agder)	1	1	1	1
Rogaland	0	2	1	0
Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane)	1	0	1	0
Møre og Romsdal	0	0	0	0
Trøndelag	1	2	1	0
Nordland	0	0	0	0
Troms og Finnmark	0	0	0	0
Sum	9	15	6	8

Kilde: Riksantikvaren

Som det framgår av Tabell 4-3 var det en topp i antall innsigelser fra Riksantikvaren i 2019 med 15 saker. I 2020 var det 6 saker, mens det i 2021 er 8 saker, nesten alle fra Oslo. Her er det så små tall at variasjonen kan skyldes rene tilfeldigheter. Sett bort i fra Oslo, hvor alle innsigelser behandles av Riksantikvaren, er det svært få saker som er kommet inn, så det kan tyde på at trenden ikke er i tråd med forventningene. I intervjuer med Riksantikvaren, og i en kommentar fra fylkeskommunene, pekes det på en problemstilling som en er oppmerksom på, knyttet til politisk styring på kulturmiljøfeltet i fylkeskommunene.

I en oversikt Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget har laget ser vi at det vanligste er at fylkesråd eller fylkesutvalg har siste ord når det gjelder innsigelser, men i situasjoner hvor innsigelsene ikke er av prinsipiell karakter, er dette delegert til det administrative nivået. Grensen mellom hva som er prinsipielt og ikke har vi ikke oversikt over. Det er eksempler på at det politiske nivå i fylkeskommunene overstyrer det administrative nivået i sammenheng med bruk av innsigelser.

²⁰ 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.

Det reises også spørsmål om ikke kulturmiljømyndighetene i noen fylkeskommuner holder igjen på bruken av innsigelser fordi de vet at dette ikke er populært på politisk nivå. Hva det reises innsigelser mot, vil dermed kunne variere. Dette er per i dag ikke noe stort problem, men Riksantikvaren er opptatt av at utviklingen her følges nøye. Hvis det legges begrensninger på bruken av innsigelser regionalt når nasjonale kulturmiljøinteresser er truet, vil dette kunne føre til flere saker for Riksantikvaren.

En annen utfordring er at fylkeskommunen kan komme i en dobbeltrolle. Fylkeskommunen kan f.eks. være tiltakshaver for en vei, men vil samtidig være myndighetsutøver når det gjelder kulturmiljø knyttet til tiltaket. Hvordan disse hensynene balanseres når nærings- og økonomiske interesser settes opp mot hensynet til kulturmiljø, er også noe som en bør følge med på. Det blir også et spørsmål i hvilken grad nasjonale mål og retningslinjer ivaretas i en slik sammenheng. Dette kan også bidra til at flere innsigelser sendes til Riksantikvaren.

Vår vurdering

Ved en reell ansvarsoverføring skulle en forvente at Riksantikvaren tar en mer tilbaketrasket rolle. Perioden fra overføringen i 2019 ut 2023 er sett på som en overgangsperiode. Fra 2023 skal i prinsippet overføringen være gjennomført. Riksantikvaren skal bistå fylkeskommunene etter behov, være klageinstans og kan benytte seg av innsigelsesmyndigheten i saker der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet ved fylkeskommunens beslutning.

Tallene fra 2021 tyder på at antallet innsigelser har gått ned, bortsett fra for Oslo hvor det er Riksantikvaren som behandler alle innsigelser.

Fra Riksantikvaren ser en behovet for å følge med på om omfanget av innsigelser endres og om dette henger sammen med politiske avgjørelser. Vil faglige råd i større utstrekning overprøves av politiske organer? Vil fylkeskommunens dobbeltrolle skape utfordringer? Hvis disse utfordringene slår inn vil det kunne føre til at flere saker oversendes Riksantikvaren i tråd med forskriften til kulturminneloven § 7. Våre kilder viser ingen slik tendens, men det kan være et område som det er verdt å følge med på.

4.2.5 Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene og Sametinget 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 handler om de fylkeskommunale kulturmiljømyndighetenes opplevelse av om de kulturmiljøfaglige vurderingene står seg i møtet med politiske vurderinger i fylkeskommunen. De sier lite om opplevd selvråderett knyttet til Riksantikvarens rolleutøvelse overfor fylkeskommunene. De sier også lite om hvorvidt politikerne i fylkeskommunene og Sametinget opplever at de har tilstrekkelig selvråderett på kulturmiljøfeltet. I og med at dette er en demokratireform er dette også et viktig perspektiv.

Tabellen under viser svarene fra spørreundersøkelsen til fylkeskommunene og Sametinget.

Tabell 4-4 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?	4,5	5	4	5	11
I hvilken grad fatter politikerne vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen?	3,8	4	3	5	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene i Tabell 4-4 viser at for de fleste fylkeskommunene og Sametinget går kulturmiljøfaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling. Snittet på 4,5 er litt mindre enn for forrige måling som var 4,7, men spredningen i svarene er mindre enn den var da. Samtlige respondenter svarer enten 4 eller 5 her, dvs. «i stor, eller svært stor grad».

På spørsmål om politikerne fatter vedtak i tråd med den kulturmiljøfaglige innstillingen er skåren 3,8. Det kan bety at selv om kulturmiljøfaglige innstillinger i stor grad oppleves å gå uendret fram til politisk behandling, er det noe mer vanlig at politikerne fatter vedtak som fraviker den kulturmiljøfaglige innstillingen. Skåren her er den samme som i forrige måling, noe som tilsier at en ikke opplever at det har vært noen endring i politisk praksis.

I intervju med Riksantikvaren er en, som tidligere nevnt, opptatt av om kulturmiljømyndighetene overstyres politisk. En ser få tegn til dette så langt, men ønsker å følge situasjonen nøye. Det er også en opplevelse av at fylkeskommunene i større grad vektlegger lokale kulturmiljøfaglige prioriteringer nå enn før, noe som oppfattes å være i tråd med målene for regionreformen. Samtidig kan dette være en utfordring for gjennomføring av nasjonal politikk og lik praksis på området. Også på dialogkonferansen mente en denne opplevelsen burde utforskes nærmere.

Når det gjelder spørsmålet om politikerne fatter vedtak i tråd med den kulturmiljøfaglige innstillingen, indikerer resultatene at det kulturmiljøfaglige står sterkt, og at det kulturmiljøfaglige hensyntas i politiske vedtak, men det er noe spredning i skåringen.

Som tidligere nevnt trekkes det også fram at Riksantikvaren fremdeles følger opp saker som egentlig er det regionale nivåets ansvar. Samtidig mener våre informanter hos Riksantikvaren at denne oppfølgingen i stor grad er i form av respons på ønsker om rådgiving fra det regionale nivået og som ledd i gjennomføringen av prosjekter som involverer begge nivåer. Informantene er ganske samstemt på at omfanget av saker Riksantikvaren engasjerer seg i, vil reduseres i framtiden.

Vurdering

I forrige måling ga fylkeskommunenes kulturmiljømyndigheter uttrykk for at de opplevde at deres faglige vurderinger vektlegges i de politiske prosessene i fylkeskommunen. I denne runden har vi ikke intervjuet fylkeskommunene, men basert på synspunkter fra Riksantikvaren og resultater fra spørreundersøkelsen til fylkeskommunene og Sametinget, er det liten grunn til å tro at situasjonen har endret seg.

Vi merker oss at enkelte informanter fra Riksantikvaren nå heller ytrer en viss bekymring for at kulturmiljømyndighetene regionalt skal utvikle en praksis med å vektlegge lokale og regionale forhold i den grad at det går ut over hensynet til nasjonal politikk og føringer på kulturmiljøområdet.

Dette kan skje som følge av politisk overstyring av kulturmiljøfaglige vurderinger, men også at kulturmiljømyndighetene selv prioriterer på basis av lokale hensyn, som kanskje ikke samsvarer med nasjonale mål og strategier på området.

Riksantikvaren følger fremdeles opp saker som egentlig er det regionale nivåets ansvar. Oppfølgingen er først og fremst som svar på ønsker om rådgiving fra det regionale nivå. Forventningen er at dette vil minke framover.

4.2.6 Vurdering av strategien «Tydelig ansvarsfordeling»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å sikre en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Hovedinntrykket når det gjelder ansvarsdeling er at det har vært en positiv utvikling i dette arbeidet, og at oppgaveoverføringen er i ferd med å sette seg. Noen kjente problemområder gjenstår, men avklaringer av ansvar på disse områdene forventes å komme etter hvert. Flere fylkeskommuner mener at departementet og Riksantikvaren bør vurdere om disse kan løses ved å flytte flere oppgaver.

Ansvarsdelingen framstår i stor grad som tydelig for fylkeskommunene/Sametinget. Basert på gjennomsnittsskårene viser spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget en positiv utvikling i forhold til den første statusmålingen.

Ansvarsdelingen oppleves også å bli forstått av andre relevante aktører, selv om det er noe variasjon. Respondenter fra fylkeskommunen/Sametinget oppfatter at statlige eiere er de som har best forståelse av ansvarsdelingen, mens kommunene og private eiere av kulturmiljøer oppfattes å ha noe lavere forståelse av ansvarsdelingen. Over halvparten av respondentene i brukerundersøkelsen mener at ansvarsdelingen er klar. Samtidig er det også en liten andel som er usikre på ansvarsdelingen. Siden vi ikke har data fra før oppgaveoverføringen vet vi ikke om dette er en forbedring eller forverring i forhold til tidligere. Det er i stor grad de samme områder der ansvarsfordelingen oppleves som uklart, da særlig ansvarsdelingen rundt kirkebygg. Hos Riksantikvaren er det også en viss bekymring knyttet til fartøyvernområdet og at noen av fylkeskommunene/Sametinget ikke tar dette ansvaret fullt ut. Vi får opplyst at dette kan handle om ulik forståelse knyttet til ansvar i henhold til regelverk, men også manglende kompetanse på området.

Informanter i Riksantikvaren mener også at selv om en fremdeles har mye oppmerksomhet rettet mot å følge med på det regionale nivåets saksbehandling, så er Riksantikvaren nå mer reaktiv, dvs. engasjerer seg etter forespørsel om bistand fra det regionale nivå.

Fra Riksantikvaren ytres en viss bekymring for at kulturmiljømyndighetene regionalt i økende grad vektlegger lokale forhold og at dette kan komme til å gå ut over hensynet til gjennomføring av nasjonal politikk og føringer på kulturmiljøområdet. Det er derfor viktig at utviklingen bør følges på dette området.

4.3 Utvikling av kompetanse og kapasitet

En viktig forutsetning for oppgaveoverføringen er 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 oppgavene²¹. Å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innebærer å kunne løse oppgaver på en tilstrekkelig god måte innenfor rimelig tid.

²¹ Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner.

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

- ▶ KK1: Antall årsverk som jobber med kulturmiljøer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK2: Opplevd kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK3: Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturmiljøer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK4: Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturmiljøer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ KK5: Opplevd kompetanse hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget

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

Indikatoren «Antall årsverk som jobber med kulturmiljøer 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).

Tabell 4-5 Antall årsverk som jobber med kulturminner i fylkeskommunene²²

	2018	2019	2020	2021
Oslo	12,4	20,2	20,9	22,4
Viken	63,7	63,7	68,0	63,1
Innlandet	28,0	28,0	29,0	28,7
Vestfold og Telemark	13,0	14,0	26,5	24,9
Agder	13,0	15,0	11,7	31,5
Rogaland	32,0	32,0	35,0	35
Vestland	27,9	33,9	38,0	38,8
Møre og Romsdal	8,9	12,8	12,0	13,4
Trøndelag	13,6	17,1	18,3	28,5
Nordland	12,8	13,8	11,0	11,2
Troms og Finnmark	11,4	13,0	18,0	18,0
Totalt	225,3	250,5	270,4	297,5

Kilde: SSB tabell 13267²³

²² Sametinget har rapportert inn antall årsverk direkte til evalueringen. I 2018 var antall årsverk 18,1, i 2019 19 årsverk og i 2021 var antallet 15.

²³ I dialogkonferansen kom det innspill om usikkerhet på kvaliteten knyttet til årsverksrapporteringen fra fylkeskommunene til KOSTRA. Tabell 4-5 beskriver antall årsverk totalt. Antall midlertidige årsverk av totalen presenteres i tabell 4-6. For en nærmere beskrivelse av innrapporteringen av data fra fylkeskommunene til KOSTRA henvises leseren til [KOSTRA innrapportering \(ssb.no\)](https://ssb.no/kosttra-innrapportering).

Resultatene i Tabell 4-5 viser at det varierer mellom kommunene hvor mange årsverk som arbeider med kulturmiljø. De fleste fylkeskommunene oppgir at de har mellom 25 og nærmere 40 årsverk som arbeider med kulturmiljøer. Flest årsverk blir oppgitt av Viken (63,1), og færrest i Møre og Romsdal (13,4) og Nordland (11,2). Tabell 4-5 viser videre at det i perioden 2018–2021 samlet sett har vært en økning i antall årsverk. Størst økning finner vi for Oslo, Vestfold og Telemark, Agder, og Trøndelag. For Viken og for Innlandet har antall årsverk vært noenlunde stabil, mens for Nordland har det vært en liten reduksjon i perioden.

Fylkeskommunene har i varierende grad midlertidige årsverk til kulturmiljøarbeid. Flest midlertidige årsverk rapporteres av Trøndelag (5), deretter følger Møre og Romsdal og Viken (4), Vestland (3), Agder og Rogaland (4), mens Innlandet, Vestfold og Telemark rapporterer ingen midlertidige årsverk.

Tabell 4-6 Antall midlertidige årsverk til kulturminnearbeid i fylkeskommunen

	2021
Oslo	4
Viken	3
Innlandet	0
Vestfold og Telemark	0
Agder	2
Rogaland	2
Vestland	3
Møre og Romsdal	4
Trøndelag	5
Nordland	1
Troms og Finnmark	1
Totalt	24

Kilde: SSB tabell 13267

Tabell 4-7 viser at det som forventet har skjedd en nedgang i årsverk hos Riksantikvaren fra 2018 til 2021, fra 153 til 133.

Tabell 4-7 Utvikling i faktiske årsverk i perioden 2018–2021

2018	2019	2020	2021
153,5	144,6	138,8	132,9

Kilde: Riksantikvaren

Utviklingen viser at Riksantikvaren beveger seg i riktig retning og nærmer seg måltallet på antall årsverk som er satt til 125 innen utgangen av 2023²⁴.

²⁴ Måltall oppgitt av Riksantikvaren

I intervjuer med Riksantikvaren pekes det på at «strikken er strukket langt» når det gjelder nedtak av årsverk. Det pekes på at Riksantikvaren er i en omstillingsprosess og skal utvikle seg som fagdirektorat, og at de fortsatt har behov for å styrke den strategiske kompetansen samtidig som de skal ivareta ulike myndighetsoppgaver, noe som oppleves som krevende. Det gis eksempel på at Riksantikvaren i dag ikke i tilstrekkelig grad får reist rundt til fylkeskommunene for å formidle, samarbeide og forankre nye strategier i regionalforvaltningen.

Vurdering

I forbindelse med oppgaveoverføringen ble det lagt føringer for at antallet årsverk i fylkeskommunene og Sametinget skulle økes, og tilsvarende skulle antall årsverk i Riksantikvaren reduseres. Resultatene viser at utviklingen er i den retning som det ble lagt føringer om. Riksantikvaren nærmer seg gradvis måltallet om 125 årsverk innen 2023. Vår vurdering er at en gradvis reduksjon i antall årsverk er en hensiktsmessig tilnærming. Det å være i omstilling og å spisse rollen som et fagdirektorat samtidig som myndighetsoppgavene skal ivaretas er krevende. Omstilling og endringsprosesser som medfører nedtak av stillinger utfordrer organisasjonene og stiller krav til god informasjon og medvirkningsprosesser²⁵. Det vil fortsatt være behov for oppmerksomhet på at Riksantikvaren, men også fylkeskommunene/Sametinget står i en endringsprosess som kan være krevende for de ansatte og for virksomhetene som helhet.

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).

Tabell 4-8 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?	3,4	3	2	4	11
I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for ikke-lovpålagte oppgaver?	2,8	3	1	4	11
I hvilken grad opplever du at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene?	3,9	4	3	5	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

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

Tabell 4-8 viser at fylkeskommunene/Sametinget vurderer sin egen kapasitet når det gjelder de lovpålagte oppgavene som forholdsvis god (skåre 3,4). Det er på omtrent samme nivå som i 2020 (skåre 3,5). Fylkeskommunene/Sametinget vurderer imidlertid at de i mindre grad har bemanning til å løse de ikke-lovpålagte oppgavene (skåre 2,8). Det er omtrent på samme nivå som i 2020 (skåre 2,7).

²⁵ Faktabok om arbeidsmiljø og helse (2021). STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt

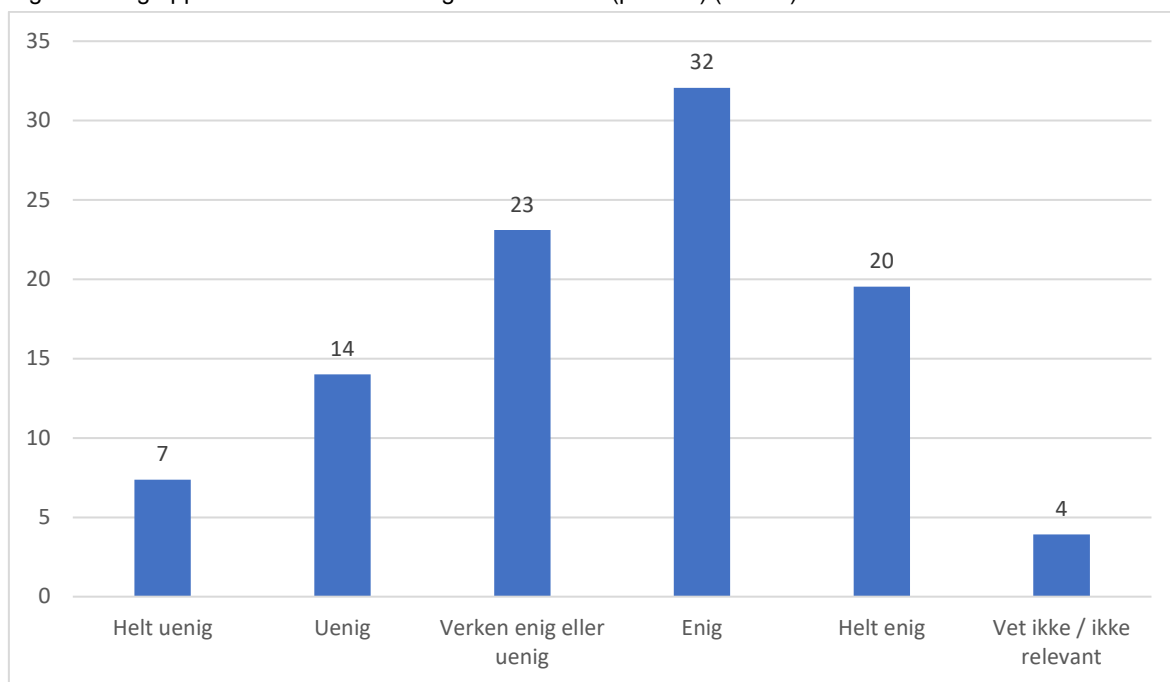
Ikke-lovpålagte oppgaver dreier seg i stor grad om oppgaver som knyttes til samfunnsutviklerollen, det vil blant annet si kontakt og samhandling med andre fagavdelinger i fylkeskommunen og til utadrettet virksomhet/formidling.

Riksantikvaren har gjennomført en spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget om rapportering på tilskudd for 2021. I undersøkelsen kartla en regionalforvaltningens kapasitet og oppfatninger av egen forvaltningspraksis. En så blant annet på oppfølging av eiere i forkant av søknaden om tilskudd og undervegs i prosjekter, samt tidspunkt for vedtak om tilskudd og generell saksbehandlingstid. Resultater fra denne kartleggingen viser at på spørsmål om hvordan de vurderer egen kapasitet til arbeidet med tilskuddsforvaltning, svarer 39 av 55 respondenter at den er ganske eller svært bra. 12 svarer at kapasiteten er ganske eller svært dårlig, mens de resterende 4 svarer verken/eller²⁶.

Tabell 4-8 viser også at fylkeskommunene/Sametinget vurderer at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte sine myndighetsoppgaver (skåre 3,9), det vil si på tilnærmet samme nivå som i 2020 (4,0).

For å få innsikt i indikatoren «opplevd kapasitet» hos fylkeskommunen/Sametinget fra et brukerperspektiv, ble eiere og forvaltere av kulturmiljøer i brukerundersøkelsen bedt om å vurdere effektiviteten ved fylkeskommunenes/Sametingets enhet med ansvar for kulturmiljøer basert på kontakt i 2020/2021. Effektiv saksbehandling kan være et uttrykk for opplevd kapasitet hos fylkeskommunen/Sametinget.

Figur 4-2 Jeg opplevde at saksbehandlingen var effektiv (prosent) (n=832)



Figur 4-2 viser at flere enn halvparten av respondentene var «enig eller helt enig» i at saksbehandlingen var effektiv. Rundt en fjerdedel var «verken enig eller uenig» i påstanden, mens om lag én av fem oppga at de var «helt uenig eller enig» i påstanden.

²⁶ Rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021

I fritekstsvarene blir det fremhevet at det er manglende eller sen respons på e-post, eller at det er vanskelig å oppnå kontakt per telefon. Flere peker på at saksbehandlingen tar lang tid, og at det gjerne kan gå flere år før det blir en avklaring. En konsekvens er at tilstanden til bygningene eller andre kulturmiljøer i denne perioden blir forverret. Det uttrykkes også at sen saksbehandlingstid er utfordrende «når man bor i et verneverdig hus».

Inntrykket fra intervjuene med Riksantikvaren er videre at man oppfatter at ressursituasjonen i fylkeskommunene/Sametinget varierer, og til dels er avhengig av politisk interesse i den enkelte fylkeskommune. Det vises til at reformen i utgangspunktet var underfinansiert. Men selv om regionreformen ikke er en effektivitetsreform, men en demokratireform, gjelder det generelle kravet om effektivisering i forvaltningen også regionalforvaltningen.

Informantene hos Riksantikvaren ble stilt spørsmål om «Har fylkeskommunene og Sametinget ressurser til å utøve myndighetsrollen?».

Blant informantene er det en klar oppfatning at fylkeskommunene/Sametinget fikk lite ressurser til å tilpasse seg sine nye oppgaver. Inntrykket informantene sitter med er at dette har hatt ulik betydning i fylkeskommunene. I noen fylkeskommuner har kulturmiljøforvaltningen fått ekstra midler fra fylkeskommunen, mens andre fylkeskommuner har tilpasset seg oppgaveoverføringen gjennom effektivisering og omorganiseringsprosesser. Men det er også et inntrykk at enkelte fylkeskommuner vegrer seg for å ta det fulle ansvaret de er tildelt pga. ressursmangel. Riksantikvaren er usikker på hvor godt enkelte fylkeskommuner/Sametinget klarer å håndtere fartøyvernfeltet. Det er likevel et overordnet inntrykk fra Riksantikvaren sin side at de fleste fylkeskommunene vil klare å tilpasse seg sine nye oppgaver.

Vurdering

Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren, fylkeskommunene/Sametinget har ikke endret seg vesentlig siden forrige statusrapportering. Det er fortsatt enighet mellom aktørene om at fylkeskommunene har fått lite ressurser overført som en følge av oppgaveoverføringen, samtidig som flere fylkeskommuner har kompensert for dette gjennom egne bevilgninger og interne omorganiseringsprosesser. Brukerundersøkelsen viser at over halvparten er «enig eller helt enig» i at saksbehandlingen er effektiv, mens en mindre andel er «uenig eller helt i uenig» i påstanden. Vårt inntrykk er at opplevd kapasitet både hos Riksantikvaren og fylkeskommunen utvikler seg i riktig retning. Oppgaveoverføringen er fortsatt «ung», og flere av oppgavene knyttet til tilskuddsforvaltningen ble først overført til fylkeskommunene januar 2021. Det at flere oppgaver har blitt overført siden forrige statusrapportering, og at dette ikke har gitt seg nevneverdig utslag på opplevd kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget indikerer at oppgaveoverføringen foregår etter intensjonen og på en hensiktsmessig måte.

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

Indikatoren «Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturmiljøer 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.

Utdanning blant dem som jobber med kulturmiljøer i fylkeskommunene/Sametinget og hos Riksantikvaren ble kartlagt i forrige statusmåling. Utdanningsnivået blant dem som arbeider med kulturmiljø vil følges opp og kartlegges i siste statusrapportering av følgeevalueringen i 2024.

Vurdering

Det har blitt reist spørsmål om kvaliteten på datainnsamlingen knyttet til indikatoren KK3 som ble kartlagt i 2020. Riksantikvaren er usikker på hvor korrekt bilde dette gir av antall personer med høyere utdanning hos Riksantikvaren og hos fylkeskommunene/Sametinget. Tallene som foreligger, indikerer imidlertid på et overordnet nivå at det er liten forskjell i utdanningsnivået mellom ansatte hos Riksantikvaren og ansatte i fylkeskommunene/Sametinget. Det vil bli gjennomført en ny kartlegging i 2024, og da vil vi se nærmere på hvordan denne indikatoren kan kartlegges på en mer hensiktsmessig måte.

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

Indikatoren «Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturmiljøer 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 kulturmiljøer 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. Resultatene viste at antallet innenfor hver fagbakgrunn ikke var direkte sammenliknbar mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren.

Menon (2019) oppgir at det i intervjuer med Riksantikvaren og fylkeskommunene kommer frem at hvilke fagbakgrunner som er representert i en fylkeskommune avhenger av hvilke typer saker og områder kulturmiljøenheten i fylkeskommunen jobber med. Siden fylkeskommunene får overført oppgaver innenfor felt der de tidligere ikke har hatt oppgaver, eksempelvis fartøyvern, er det grunn til å tro at denne indikatoren vil endre seg over tid.

I hvilken grad det har blitt en endring i fagbakgrunnene, særlig i fylkeskommunen med utgangspunkt i at de nå har ansvar for områder de tidligere ikke har hatt ansvar for og som krever fagkunnskap, vil følges opp i statusrapporteringen for 2024.

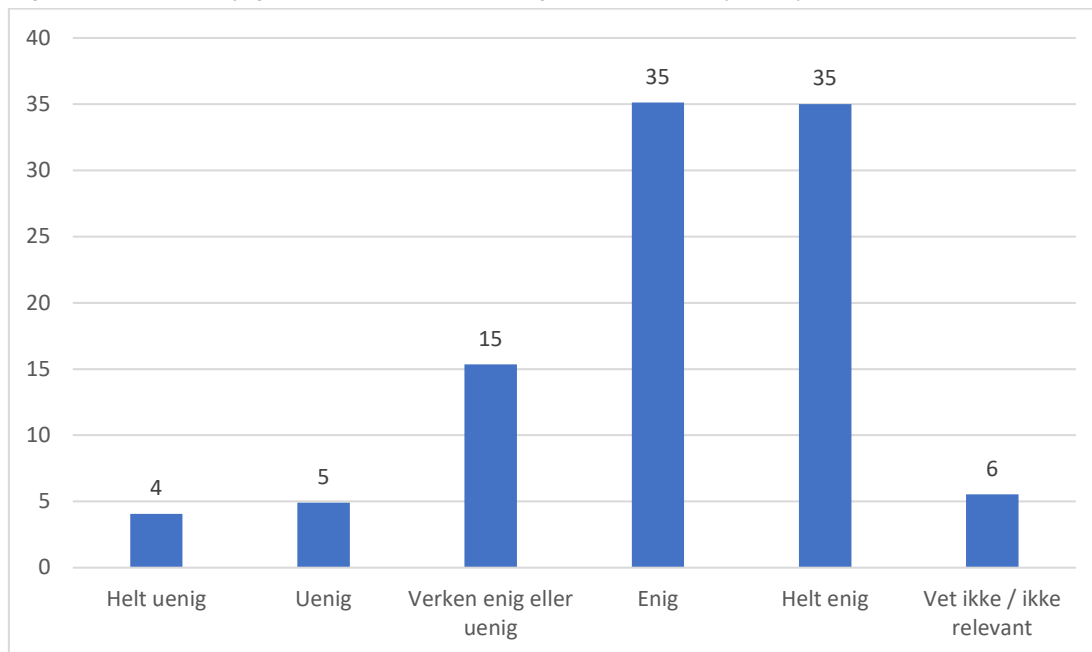
Vurdering

På samme måte som for kartleggingen av utdanningsnivå er det reist spørsmål om kvaliteten på dataene som er samlet inn, særlig fra Riksantikvaren sin side. Det vil bli gjennomført en ny kartlegging i 2024 hvor følgeevalueringen vil vurdere hvordan disse dataene kan bli samlet inn på best mulig måte. Resultatene av den første målingen viser at Riksantikvaren dekker et bredt spekter av fagbakgrunner. Som en følge av oppgaveoverføringen vil vi forvente at det vil kunne bli en endret kompetansesammensetning i fylkeskommunene.

4.3.5 Opplevd kompetanse i fylkeskommunene/Sametinget (KK5)

For å kartlegge opplevd kompetanse hos fylkeskommunene/Sametinget ble eiere og forvaltere av kulturmiljøer bedt om å ta stilling til/vurdere kompetansen ved fylkeskommunen/Sametingets enhet med ansvar for kulturmiljøer basert på den kontakten man hadde i 2020/2021.

Figur 4-3 De ansatte jeg var i kontakt med hadde god kompetanse (n=845)



Figur 4-3 viser at syv av ti eiere eller forvaltere av kulturmiljøer er «enig eller helt enig» i at de ansatte som de var i kontakt med i fylkeskommunen/Sametinget hadde god kompetanse. En mindre andel (15 prosent) oppga at de er «verken enig eller uenig» i påstanden, og 9 prosent oppga at de er «helt uenig/uenig» i påstanden.

Det er langt flere respondenter blant dem som har svart at de er «uenig eller helt uenig» eller «verken enig eller uenig» i at de ansatte har god kompetanse i fylkeskommunene som har gitt fritekstsvar i spørreundersøkelsen. Med det som bakteppe viser resultatene på et overordnet nivå at det er ulik opplevelse av kompetansen i de ulike fylkeskommunene/Sametinget. Flere peker på at kompetansen de blir møtt med ofte kan være personavhengig.

Et dilemma knyttet til å be eiere vurdere kompetansen til fylkeskommunene/Sametinget illustreres ved følgende sitat; «Det kan være god kompetanse, men en kan være uenig i vurderingene og det er noe krevende når en selv har brukbar kompetanse».

Det er med andre ord ikke alltid kompetansen til de som arbeider med kulturmiljøer i fylkeskommunen/Sametinget som av enkelte kan oppleves å være mangelfull, men at kompetansen vurderes etter om det er uenighet om beslutninger i saker med betydning for private eiere. I fritekstsvarene finner vi at flere peker på at både sammenslåing av fylkeskommunene og nye oppgaver som har blitt tillagt fylkeskommunen/Sametinget har ført til uklarheter i kulturmiljøforvaltningen, men at dette er på vei til å gå seg til. Sitat: «I 2020 opplevde vi noen ganger feilinformasjon eller svar som tydet på at det var litt forvirring i saksbehandlingen. Men dette har blitt mye bedre i 2021».

I analysen av fritekstsvarene finner vi videre at flere oppgir at det er god kompetanse på tilskuddsforvaltning, og at det i fylkeskommunene sett under ett er like god antikvarisk kompetanse som hos Riksantikvaren. Den bygningsfaglige kompetansen oppfattes i noen fylkeskommuner å være høyere enn hos Riksantikvaren.

Fylkeskommunene/Sametinget vurderer egen kompetanse innen tilskuddsforvaltningen som høy. Her svarer hele 50 av 55 at de vurderer egen kompetanse som ganske eller svært bra, og kun 2 vurderer den som «ganske dårlig».²⁷

Fra Riksantikvaren sin side trekkes det frem at det er en utfordring knyttet til fartøyvernet, hvor noen av fylkeskommunene mangler kompetanse og at de hviler seg i stor grad på kompetansen hos sjøfartsmuseene og fartøyvernsentrene. Det pekes også på at det er en utfordring at fartøy faller inn under et annet lovverk enn de vanlige som regulerer kulturmiljøfeltet. Også blant respondentene i brukerundersøkelsen trekkes det frem at det er manglene kompetanse på fartøyvern i flere fylkeskommuner, men at kompetansen i andre fylkeskommuner er tilfredsstillende.

Vurdering

Kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget vurderes overordnet som god på tvers av våre ulike datakilder. Det være seg fra Riksantikvaren og brukerne sin side, men også med utgangspunkt i fylkeskommunenes/Sametingets egenvurdering av deres kompetanse på tilskuddsforvaltning.

Den bygningsfaglige kompetansen vurderes i brukerundersøkelsen som høyere i fylkeskommunene enn hos Riksantikvaren. Dette gjenspeiler antagelig at Riksantikvaren er et fagdirektorat, mens fylkeskommunene er ansvarlig for førstelinjen i kulturminneforvaltningen. Det eneste som trekkes frem er at det reises spørsmål ved enkelte fylkeskommuners kompetanse til å ivareta fartøyvernet. Dette er et område som bør avklares og følges med på i tiden fremover.

4.3.6 Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»

Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren, fylkeskommunen/Sametinget har ikke endret seg vesentlig siden forrige statusrapportering. Det er fortsatt enighet mellom aktørene om at fylkeskommunene har fått lite ressurser overført som en følge av oppgaveoverføringen, men at det er flere fylkeskommuner som har kompensert for manglende ressurser gjennom egne bevilgninger og intern omorganisering.

Vårt inntrykk er at strategien følger et spor i riktig retning. I den grad fylkeskommunene/Sametinget må prioritere mellom oppgaver, er det de lovpålagte oppgavene som prioriteres først. Oppgaveoverføringen er fortsatt «ung», og flere av oppgavene knyttet til tilskuddsforvaltningen ble først overført til fylkeskommunene januar 2021. Det at flere oppgaver er blitt overført siden forrige statusrapportering, og at dette ikke har gitt nevneverdig utslag på opplevd kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget, indikerer at oppgaveoverføringen foregår både etter intensjonen, men også på en hensiktsmessig måte. En annen indikasjon på kapasitet hos fylkeskommunene/Sametinget er at brukerne oppfatter at saksbehandlingen i all hovedsak er effektiv, selv om det også er en del brukere som ikke er like fornøyde.

I forbindelse med oppgaveoverføringen ble det lagt føringer for at antallet årsverk i fylkeskommunene og Sametinget skulle økes, og tilsvarende skulle antall årsverk hos Riksantikvaren reduseres. Resultatene viser at utviklingen er i den retning som det ble lagt føringer om. Riksantikvaren nærmer seg gradvis måltallet om 125 årsverk innen utgangen av 2023. En gradvis reduksjon i antall årsverk er en hensiktsmessig tilnærming. Det å være i omstilling og å etablere seg som et tydeligere fagdirektorat samtidig som myndighetsoppgavene skal ivaretas er krevende. Vår vurdering er at det vil fortsatt være behov for oppmerksomhet på at både Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget står i en endringsprosess som kan oppleves som krevende for de ansatte. At flere fylkeskommuner nå skal oppløses vil føre til nok en endringsprosess. Dette kan få følger også for oppgaveoverføringen med hensyn til oppsplitting av nylig etablerte fagmiljø.

²⁷ Rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021

Når det gjelder utdanningsnivå og kompetansesammenstilling har det blitt reist spørsmål om kvaliteten på datainnsamlingen. Tallene som foreligger indikerer imidlertid på et overordnet nivå at det er liten forskjell i utdanningsnivået mellom ansatte hos Riksantikvaren og ansatte i fylkeskommunene/Sametinget, men at det er flere med håndverkerkompetanse blant dem som arbeider med kulturminner i fylkeskommunene. Som følge av oppgaveoverføringen vil vi forvente at det vil kunne bli en noe endret kompetansesammensetning i fylkeskommunene, og i Riksantikvaren som skal videreutvikle rollen som fagdirektorat.

Kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget vurderes overordnet som god på tvers av våre ulike datakilder. Det være seg fra Riksantikvaren og brukerne sin side, men også med utgangspunkt i fylkeskommunenes/Sametingets egenvurdering av deres kompetanse på tilskuddsforvaltning. Det eneste området som trekkes frem av usikkerhet er knyttet til enkelte fylkeskommuners kompetanse og kapasitet til å ivareta fartøyvernet. Dette er et område som bør avklares og følges med på i tiden fremover.

Oppsummert vurderes derfor kompetansen i fylkeskommunene/Sametinget som god til å ivareta de nye oppgavene som er overført. Det er noe mer usikkerhet knyttet til om kapasitet og ressurser er tilstrekkelig, dette synes å variere noe mellom fylkeskommunene.

4.4 Utvikling av samfunnsutviklerrollen

Oppgaveoverføringen har blant annet som målsetning å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle²⁸. Bakgrunn og føringer for strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen» redegjør Menon (2019, s. 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, tillitskappende 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 samfunnsutviklerrolle 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.

²⁸ 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 kulturmiljøene 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 administrativt vedtatte planer som følges opp i praksis.

Tabell 4-9 I hvilken grad fylkeskommunene/Sametinget har etablert en klar strategi og har planer for kulturmiljøforvaltningen

Spørsmål	Nei (antall)	Ja (antall)	Totalt (antall)
Har fylkeskommunen/Sametinget en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner?	91 % (10)	9 % (1)	100 % (11)
Er kulturmiljø/kulturminner en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier?	9 % (1)	91 % (10)	100% (11)
Har fylkeskommunen/Sametinget en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner?	36 % (4)	64 % (7)	100 % (11)

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Tabell 4-9 viser at alle fylkeskommunene/Sametinget, med unntak av én, rapporterer at kulturmiljø er en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier. Godt over halvparten har en politisk vedtatt plan for kulturmiljø. Det er én fylkeskommune som har en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø. Siden første statusmåling har antall fylkeskommuner som har kulturmiljø som en integrert del av fylkeskommunenes planer økt fra 8 til 10. Antall fylkeskommuner som har en administrativ plan er redusert fra to til én. Det er ingen endring i antall fylkeskommuner som rapporterer at de har en politisk vedtatt plan på feltet.

Tabell 4-10 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?	3,4	3	3	4	7

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Tabell 4-10 viser at blant fylkeskommunene/Sametinget som har en politisk vedtatt plan så varierer det i hvilken grad planen følges opp. Skåren er redusert fra 3,7 i forrige måling til 3,4 i denne statusmålingen.

For fylkeskommunen som oppgir at den har en vedtatt administrativ plan, så oppgis det at planen i stor grad følges opp.

På dialogkonferansen ble det kommentert at regionale planer ikke nødvendigvis gjenspeiler virkeligheten mht. hva som følges opp og prioriteres. Det politiske eierskapet til tidligere politiske planer kan variere, og blant annet være avhengig av endringer i den politiske sammensetningen av fylkestinget. At noen fylkeskommuner nå skal oppløses slik at det blir flere fylkeskommuner, vil kreve ressurser i en periode, men kan også virke positivt ved at man kommer «tettere på» utviklingen og aktører. Det kom også innspill på viktigheten av å trekke med kommunene i samfunnsutviklingen knyttet til kulturmiljøer.

Vurdering

Vi vurderer det som positivt at det er flere fylkeskommuner som har kulturmiljø som en integrert del av fylkeskommunenes planer enn ved forrige måling, men registrerer at det ikke er en tilsvarende positiv utvikling når det gjelder at flere fylkeskommuner har fått vedtatt en politisk plan på feltet. Det er også indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder om politiske vedtatte planer følges opp i praksis.

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 samfunnsutviklerollen (Menon 2019, s. 41).

Tabell 4-11 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?	2,2	2	1	4	11
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med museumssektoren om kulturmiljø/kulturminner?	3,8	4	2	5	11

I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med andre aktører i regionen om kulturminner? ²⁹	3,2	3	1	5	11
I hvilken grad evner fylkeskommunen å balansere hensynet til kulturmiljø/ kulturminner opp mot andre hensyn som eksempelvis næringsutvikling, samferdsel?	3,7	4	3	5	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Tabell 4-11 viser at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene/Sametinget når det gjelder samarbeid med andre aktører i regionen. Dette var også bildet ved første statusmåling. 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 skåre finner vi når det gjelder samarbeid med museumssektoren (3,8), og noe lavere når det gjelder andre aktører i regionen (3,2). Lavest skåre er knyttet til samarbeid med den kulturelle skolesekken (2,2). Det er også variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder i hvilken grad fylkeskommunen evner å balansere hensynet til kulturmiljøer mot andre hensyn som næringsutvikling, samferdsel o.l. Hovedvekten av svarene tilsier at fylkeskommunene greier å samarbeide i stor grad.

Hovedbildet er det samme i denne statusmålingen som i første statusmåling. Skåren for samarbeid med den kulturelle skolesekken er imidlertid redusert fra 2,6 til 2,2 i årets måling. På dialogkonferansen ble det kommentert at man var noe overrasket over tilbakegangen og spørrende til hva dette kunne skyldes. Skåren for hvordan fylkeskommunene/Sametinget evner å balansere ulike hensyn har hatt en liten økning fra 3,5 til 3,7.

Ved første statusmåling pekte flere på at det er en utfordring at fylkeskommunen har begrenset kapasitet til å utvikle samfunnsutviklerrollen, herunder samarbeid med andre relevante aktører. Det blir de lovpålagte oppgavene som prioriteres, ref. også synspunkter som er framkommet i kapittel 4.3 om kompetanse og kapasitet. Ved første statusmåling ble det samtidig framhevet at utviklingen av samfunnsutviklerrollen er blitt viktigere, og samarbeid og mobilisering av andre aktører blir kritisk viktig for å lykkes i rollen.

I fritekstkommentarene i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget er det et par respondenter som viser til utfordringer når det gjelder å balansere kulturmiljøhensyn opp mot hensyn knyttet til næringsutvikling, lav befolkningsvekst og økonomi. Dette er utfordringer som også ble adressert av noen fylkeskommuner i den første statusmålingen.

Av positive initiativ viser én fylkeskommune i fritekstfeltet til gode tverrfaglige prosjekter på klima og utdanning. En annen viser til at det i 2013 ble utarbeidet en Plan for bærekraftig arealpolitikk i samarbeid med kommunene i fylket, som har dannet grunnlaget for kulturmiljøtenkningen i regionen.

Vurdering

Vår vurdering er at bildet i hovedsak er det samme som ved første statusmåling. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene/Sametinget når det gjelder hvor tett samarbeidet med andre aktører er, men det er indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder samarbeid med den kulturelle skolesekken. Det er samtidig indikasjoner på positiv utvikling når det gjelder å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, men her er det variasjoner mellom fylkeskommunene.

²⁹ Eksempelvis kulturarvaktører, historielag, teaterlag, frivillige organisasjoner m.m.

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).

Tabell 4-12 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/Sametinget?	3,7	4	3	4	11
I hvilken grad koordinerer fylkeskommunen/Sametinget virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger?	2,9	3	2	4	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Tabell 4-12 viser at det i stor grad er samarbeid mellom fagavdelinger internt i fylkeskommunene/Sametinget om kulturmiljø med skåre på 3,7. Dette er på samme nivå som ved første statusmåling (skåre 3,6), men variasjonene mellom fylkeskommunene synes å være noe mindre.

Skåre på evnen til å koordinere virkemidler på tvers av fagavdelinger er lavere enn for samarbeid på tvers mellom fagavdelinger. Skåren på evnen til å koordinere virkemidler er på samme nivå som ved første statusmåling, dvs. 2,9.

I fritekstfeltet til spørreundersøkelsen fra fylkeskommunene og Sametinget og på dialog-konferansen får vi kommentarer og eksempler på hvordan det arbeides med å utvikle samarbeidet. Flere respondenter viser til godt samarbeid mellom avdelinger i plansaker, og en nevner at det fungerer bra med en «planseksjon» som tar ansvar og koordinerer uttalelser samtidig som de er bevisst ansvar for kulturmiljø. Det nevnes eksempler på god samhandling ved utarbeidelse av regionale planer og strategier (eksempelvis verdiskapingsstrategi, strategi for klimaomstilling) og i konkrete utviklingsprosjekter (verdiskaping, utdanning for håndverkere, stedsutvikling m.m.). Flere nevner at det er godt samarbeid med avdelingene knyttet til næring, plan og samferdsel, og én nevner at det er tatt initiativ til et virkemiddelforum. Når det gjelder ønsker om forbedret samarbeid nevner en fylkeskommune museumssektoren, og en annen behovet for bedre samarbeid med friluftsliv, kultur og reiseliv/opplevelsesnæringer.

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.

Overordnet er vår vurdering at bildet i hovedsak er det samme som ved første statusmåling når det gjelder denne strategien.

Det å utvikle samfunnsutviklerrollen og kulturmiljøforvaltningens bidrag i dette arbeidet vil være et langsiktig utviklingsarbeid. Førstelinjeansvaret for en rekke oppgaver på kulturmiljøfeltet ble overført fra nasjonalt til regionalt nivå parallelt med regionreformen i 2020. Første statusmåling viste at det ble brukt mye tid på organisering av de sammenslåtte fylkeskommunene, og at mye skulle på plass og gå seg til. Flere av de sammenslåtte fylkeskommunene vil nå bli oppløst, og det vil gå med tid og ressurser til dette arbeidet. Det er derfor rimelig å forvente at utviklingen av samfunnsutviklerrollen i disse fylkeskommunene vil få mindre oppmerksomhet de neste par årene. Samtidig kan nye og mindre fylkeskommuner gjøre det lettere å få til godt samarbeid på tvers av avdelinger, og gjøre det lettere å komme tett på viktige aktører i regionen.

Denne statusmålingen viser at fylkeskommunene/Sametinget i hovedsak har en strategi for utvikling av kulturmiljøfeltet, og at politiske planer i hovedsak følges opp i praksis. Det er imidlertid indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder om politiske vedtatte planer følges opp i praksis. Svakere skår i årets undersøkelse kan ha sammenheng med at noen fylkeskommuner skal oppløses og etableres på nytt som gjør at arbeidet med politiske planer for disse fylkeskommunene ikke har samme prioritet. Vi har også fått innspill fra noen fylkeskommuner på at det varierer hvor godt det politiske eierskap til regionale planer/politiske planer på kulturmiljøfeltet i praksis er, og følgelig hvor forpliktende planene er for styring og prioriteringer.

Denne målingen viser som ved første statusmåling at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene/Sametinget når det gjelder hvor tett samarbeidet med andre aktører er. Det er en negativ utvikling når det gjelder samarbeid med den kulturelle skolesekken. De fleste fylkeskommunene har et tett samarbeid med museer i fylket, og har først og fremst behov for å videreutvikle samarbeidet med andre private aktører, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet.

De fleste fylkeskommunene vurderer at de evner å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, og det er indikasjoner på positiv utvikling. Men også her er det variasjoner mellom de ulike fylkeskommunene/Sametinget.

Når det gjelder samarbeid mellom fagavdelinger og koordinering av virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger, synes også bildet å være det samme som ved første statusmåling. Inntrykket er at det først og fremst samarbeides med avdelinger for plan, næringsutvikling og samferdsel. Det å etablere et godt samarbeid med disse avdelingene er kritisk viktig for å sikre gode prosesser for å avveie kulturmiljøfaglige og andre hensyn knyttet til næring og samferdsel på en god måte. Det synes imidlertid også å være behov for å utvikle samarbeid mellom relevante avdelinger/enheter for i større grad å utløse potensialet som ligger i økt verdiskaping mellom kulturmiljøforvaltning, private aktører og frivilligheten.

I likhet med det vi fant i første statusmåling så varierer det hvilket handlingsrom fylkeskommunenes kulturmiljøforvaltning opplever å ha for å utvikle en slik rolle. Som vist i kapittel 4.3 om kompetanse og kapasitet prioriteres lovpålagte oppgaver når kapasiteten er begrenset.

Som vi pekte på i første statusmåling er rammebetingelsene for fylkeskommunene forskjellige langs en rekke dimensjoner som eksempelvis hvilke kulturmiljøer og landskap de har ansvar for, demografi, geografisk nedslagsfelt, størrelse og politisk styringssystem. Dette vil 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 kulturmiljøfeltet skal ta utgangspunkt i regionale og lokale behov, men der de nasjonale målene som er vedtatt av Stortinget skal følges opp. 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 kulturmiljøer. I forbindelse med Menons nullpunktsmålning ble effektiv kulturmiljøforvaltning definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid.

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

- ▶ E2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren
- ▶ E2: Opplevd saksbehandlingstid hos fylkeskommunene/Sametinget
- ▶ E3: Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning

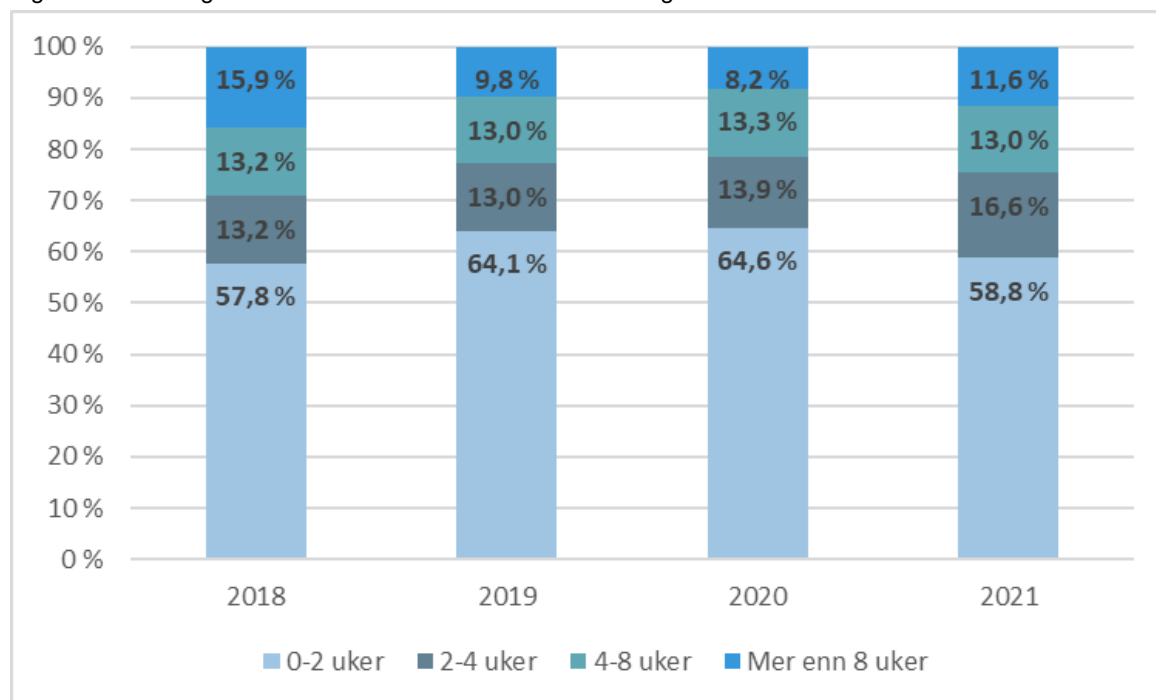
4.5.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren (E2)

Indikatoren «Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren» skal gi en indikasjon på effektiviteten i arbeidet med kulturmiljøer.

Vi har innhentet statistikk over saksbehandlingstid 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.

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. Figuren nedenfor viser fordelingen av dokumenter etter saksbehandlingstider i årene 2018–2021.

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



Kilde: Riksantikvaren

Figur 4-4 viser at i 2021 ble 58,8 prosent av dokumentene behandlet i løpet av 0–2 uker, 16,6 prosent ble behandlet i løpet av 2–4 uker, 13 prosent i løpet av 4-8 uker og 11,6 prosent etter mer enn 8 uker. Dette viser at det er en noe større andel saker enn tidligere hvor saksbehandlingen tar mer enn 2 uker.

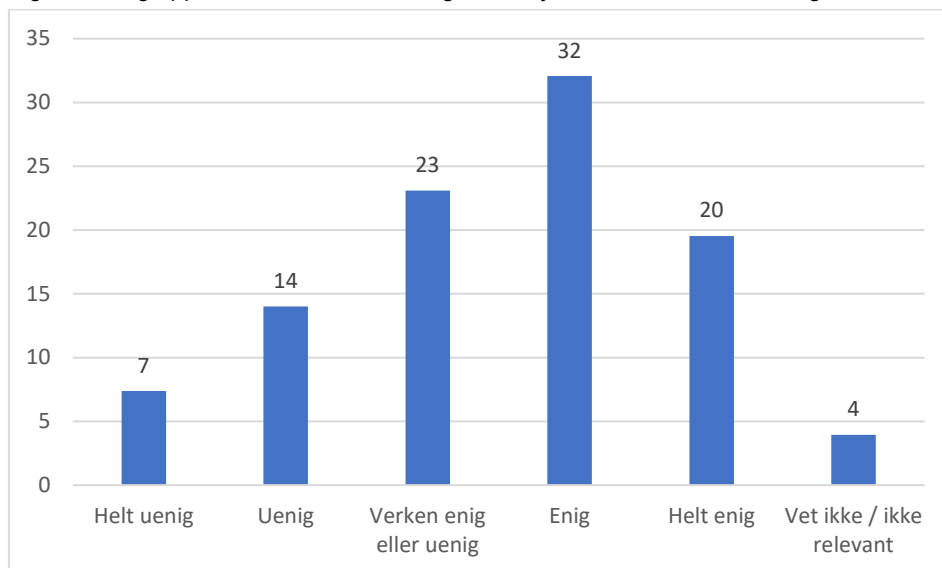
Som påpekt ovenfor skjedde det en omlegging i Riksantikvarens arkiv i 2020. Denne omleggingen kan også ha påvirket endringene i tall for saksbehandlingstider mellom 2019 og 2020, uten at vi har sterke indikasjoner på dette.

Informanter fra Riksantikvaren påpeker ikke særskilt utviklingen i saksbehandlingstider. Samtidig er flere opptatt av hvordan digitaliseringen som foregår på feltet legger til rette for mer effektiv saksbehandling. Her er det ennå gevinstpotensial som ikke er tatt ut fordi man ikke er kommet så langt i digitaliseringen. Et annet eksempel som trekkes fram er tilskudsforvaltning hvor Riksantikvaren har rekruttert strategisk systemkompetanse for å utvikle bedre og mer effektiv tilskudsforvaltning.

4.5.2 Opplevd saksbehandlingstid i fylkeskommunene/Sametinget (E3)

I brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer ble respondentene også stilt spørsmål om de opplevde at saksbehandlingen hos fylkeskommunen og Sametinget var effektiv.

Figur 4-5 Jeg opplevde at saksbehandlingen hos fylkeskommunen/Sametinget var effektiv (prosent) (n=845)



Figur 4-5 viser at i overkant av 50 prosent av respondentene er helt enig eller enig i at saksbehandlingen er effektiv. En stor andel (23 prosent) er nøytrale, mens 21 prosent er helt uenig eller uenig i at saksbehandlingen er effektiv.

Blant de åpne kommentarene i brukerundersøkelsen er det også flere som påpeker at saksbehandlingen oppleves å ta lang tid. Det er også flere som opplever ikke å få svar på henvendelser til fylkeskommunen. Det er også kommentarer knyttet til søknadsprosessen i sammenheng med tilskudd – som mange opplever som komplisert.

I sammenheng med brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer fikk vi også en skriftlig tilbakemelding fra en representant for en statlig eier av kulturmiljøer. Det henvises til at det allerede forut for oppgaveoverføringen 1. jan. 2020 ble uttrykt bekymring for at det skulle bli svært ulik kulturmiljøfaglig skjønnsutøvelse fra fylkeskommune til fylkeskommune. Den viktigste bekymring var knyttet til videreføringen av det nasjonale perspektivet. Denne bekymringen har foreløpig ikke materialisert seg.

Representanten for en statlig eier formidler også en opplevelse av stor variasjon i den forvaltningsmessige kompetansen blant fylkeskommunene. Dette går ut over forvaltningspolitiske mål om saklighet, likebehandling, effektivitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Denne informanten opplever stor grad av forskjellsbehandling og etterlyser etablering av et presedensarkiv for å stimulere til større grad av likebehandling.

Det påpekes også at effektiviteten i saksbehandlingen oppleves som dårligere hos enkelte fylkeskommuner enn det var hos Riksantikvaren før oppgaveoverføringen. Videre påpekes det at statlige organer med sentralisert forvaltning av eierskapet av kulturmiljøer etter reformen opplever betydelig merarbeid siden de nå må samhandle med mange fagmiljøer i fylkeskommunene i forhold til tidligere hvor en forholdt seg til Riksantikvaren.

Vår vurdering

For 2021 ser det ut til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Riksantikvaren har gått noe opp i forhold til tidligere år, ved at andelen saker som behandles innen 0-2 uker har gått noe ned. 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. En ny måling i 2023 kan gi informasjon om utviklingen.

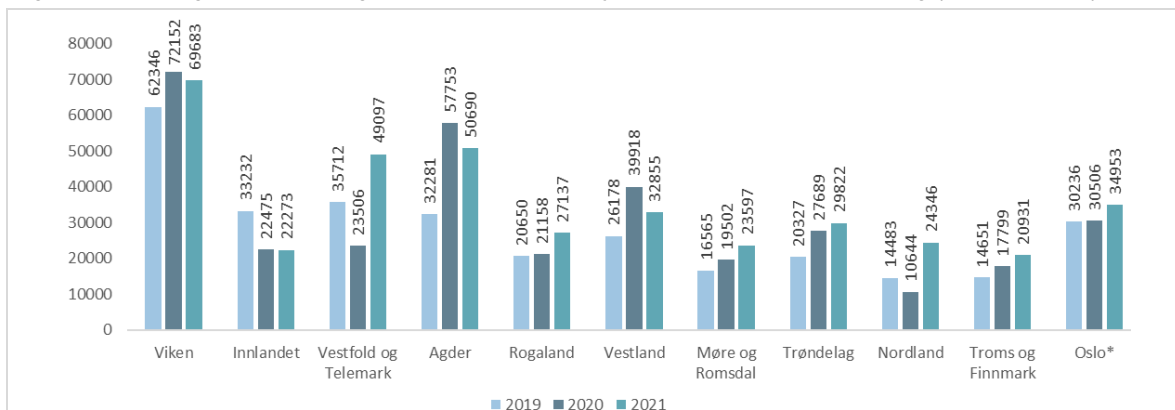
Fra Riksantikvaren forventes det økt effektivitet i saksbehandlingen ettersom digitaliseringen gjennomføres. Fra en statlig aktør luftes det bekymringer knyttet til likebehandling og den statlige eieren opplever at samhandlingen med kulturmiljømyndighetene er blitt mindre effektiv og mer byråkratisk etter oppgaveoverføringen fordi en nå må forholde seg til alle fylkeskommunene og Sametinget, ikke bare Riksantikvaren.

Brukerundersøkelsen gir litt variert tilbakemelding fra eiere av kulturmiljøers opplevelse av effektivitet i saksbehandlingen hos fylkeskommunen og Sametinget. Et lite flertall mener saksbehandlingen er effektiv, mange er nøytrale og ca. en femtedel er kritiske til effektiviteten. Vi har ikke data for foregående år når det gjelder eiernes opplevelse av effektivitet i saksbehandlingen. Det vil derfor bli interessant å følge utviklingen her framover.

4.5.3 Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning (E4)

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).

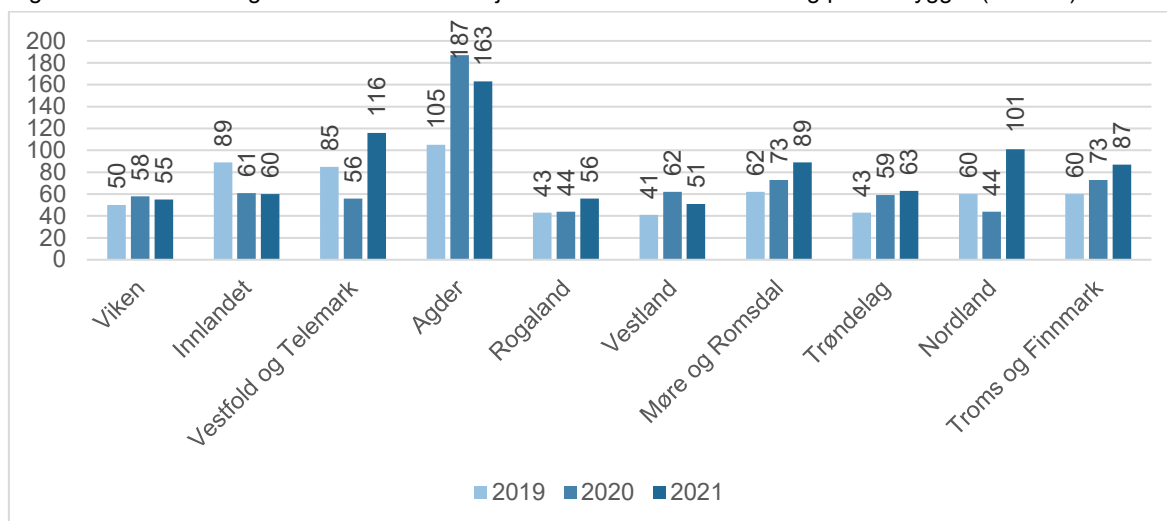
Figur 4-6 Utvikling i netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 750 Kulturminneforvaltning (i 1.000 kroner)



*Oslos tall er for KOSTRA-funksjon 365 Kulturminneforvaltning

Kilde: SSB tabell 12368 og 12362

Figur 4-7 Netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 750 Kulturminneforvaltning per innbygger (i kroner)



Kilde: SSB tabeller 07459 og 12368

Når det gjelder utgifter til kulturmiljøforvaltning per innbygger hos fylkeskommunene, så vi i forrige runde at det var en trend at utgifter per innbygger for de fleste fylkeskommunene hadde en økning 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.

Figur 4-6 og Figur 4-7 viser at for perioden 2019–2021 ser vi at utgiftene pr. innbygger har variert ganske mye. For Viken økte utgiftene fra 2019 til 2020, men gikk litt ned igjen i 2021. For Innlandet har utgiftene gått ned, særlig etter 2019. For Vestfold og Telemark gikk utgiftene ned fra 2019 til 2020, for så å stige betydelig i 2021. For Agder steg utgiftene betydelig fra 2019 til 2020, men gikk litt ned i 2021. For Rogaland har det vært en svak økning i utgifter. For Vestland steg utgiftene fra 2019 til 2020, men gikk noe ned igjen i 2021. For Nordland gikk utgiftene noe ned fra 2019 til 2020, og økte i 2021. For Troms og Finnmark har det vært jevn økning. Vi har ikke data om hvorfor en ser disse endringene, men antar at det kan ha med det å gjøre at noen fylkeskommuner selv har bidratt med midler. Vi ser også at netto driftsutgifter varierer, men at de har økt i mange fylkeskommuner. Siden 2019 har utgiftene økt i samtlige fylker vi har data fra, unntatt Innlandet.

Tabell 4-13 Ressursbruk (driftsutgifter) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturmiljø

Nøkkeltall	2018	2019	2020	2021
Driftsutgifter (i 1 000 kroner)	147 736	145 510	146 530	147 711
Prosjektutgifter i 1 000 kroner	62 882	68 959	64 483	69 448
Lønnsandel av driftsutgifter (i prosent)	76 %	76 %	75 %	76 %

Kilde: Riksantikvaren

Tabell 4-13 viser ressursbruk (driftsutgifter) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturmiljø. Vi ser at driftsutgiftene er redusert med ca. 1,2 mill. kroner fra 2018 til 2020, dvs. en nedgang på ca. 1 prosent. Fra 2020 til 2021 går driftsutgiftene noe opp igjen med 0,8 prosent. Ifølge Riksantikvaren skyldes dette i betydelig grad en høyere lokal lønnspress i 2021 og at en ved ansettelser måtte gi høyere avlønning enn forutsatt for å sikre seg nødvendig kompetanse.

Vurdering

I forbindelse med oppgaveoverføringen har fylkeskommunene fått tilført noe mer midler over rammetilskuddet. I noen fylkeskommuner utgjorde dette små summer. I tillegg har noen fylkeskommuner valgt 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. For perioden 2019–2021 er bildet ganske variabelt. Det er bare fire fylkeskommuner hvor ressursbruken har økt jevnt. For andre har ressursbruken gått ned ift. 2019, eller økt. Det er vanskelig å trekke noen tydelige konklusjoner ut ifra dette utover at i perioden 2019 til 2021 har ressursbruken økt i alle fylkeskommuner vi har data for, unntatt Innlandet.

Tallene for Riksantikvaren for 2021 viser at det har vært en liten økning igjen i ressursbruk forhold til tallene fra 2020.

4.5.4 Vår vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljøer»

Ut fra datamaterialet vi har ved denne målingen, er det vanskelig å si noe entydig om utviklingen i effektivitet etter oppgaveoverføringen. Samtidig mener vi det er potensial for å utvikle en mer effektiv kulturmiljøforvaltning, særlig gjennom økt digitalisering.

For årene 2020–2022 var det lagt opp til en økning i ressurser i fylkeskommunene i forbindelse med at fylkeskommunene overtok ansvar fra Riksantikvaren. Enkelte fylkeskommuner har fått flere stillinger knyttet til kulturmiljøarbeidet. Dette kan forklare økninger i ressursbruk i noen fylkeskommuner. Samtidig ser vi også at utgiftene noen steder har endret seg ganske mye, uten at vi har nærmere forklaringer på dette. Det kan ha med reelle utviklingstrekk å gjøre, men vi kan heller ikke se bort ifra at fylkessammenslåingsprosesser har medført nye måter å rapportere på som gir utslag på statistikken.

Når det gjelder Riksantikvaren ser vi at det i 2021 er en liten økning i driftsutgifter. Ser en tallene for 2018–2021 i sammenheng, er likevel bildet som tegnes først og fremst preget av stabilitet, med små endringer fra år til år.

En effektiv forvaltning kjennetegnes ved gode rutiner og systemer, hvor potensialet for digital saksbehandling utnyttes. Informanter hos Riksantikvaren trekker frem at det på grunn av oppgaveoverføringen har oppstått en del ineffektive saksbehandlingsprosesser som en ennå ikke har funnet gode løsninger for. Den pågående digitaliseringen innen kulturmiljøfeltet antas å ville påvirke dette positivt, men en er ennå ikke i mål med disse prosessene. Det jobbes ennå med innføringen av Digsak, som er forventet å bidra til mer effektiv forvaltning av kulturmiljø. En ser også at det er et effektiviseringspotensial i samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget ved at det blir bedre samordning av hva Riksantikvaren ønsker av rapportering fra fylkeskommunene/Sametinget.

Eiere av kulturmiljøer er relativt fornøyd med fylkeskommunenes og Sametingets effektivitet, men her er det forbedringspotensial. Antageligvis kan det ennå ta noe tid før fylkeskommunene har funnet fram til gode rutiner, systemer og samarbeidsformer som kan effektivisere forvaltningen av kulturmiljøer i fylkeskommunene.

Fra statlige eiere av kulturmiljøer trekkes det frem at forvaltningen på kulturmiljøområdet til dels fremstår som mer kompleks etter oppgaveoverføringen. Økt kompleksitet kan gi mindre effektiv forvaltning på området.

Reverseringen av regionreformen ved at flere fylkeskommuner skal oppløses, forventes av mange å kunne forsinke uttak av effektivitetsgevinster i fylkeskommunene.

4.6 Økt nærhet til kulturmiljøene

Nærhet til 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 kulturmiljøene»:

- ▶ N1: Opplevd nærhet til forvaltning av kulturmiljøene
- ▶ 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 kulturmiljøene (N1)

Indikatoren er «Opplevd nærhet til forvaltningen av kulturmiljøene». Dette er en viktig dimensjon som bør vurderes når tjenesteproduksjonen går fra å være sentralisert til mer desentralisert. Denne indikatoren er det ikke tidligere samlet inn kvantitative data på fordi det ble vurdert som mest hensiktsmessig å gjøre det i sammenheng med en brukerundersøkelse. Temaet var derfor inkludert i brukerundersøkelsen rettet mot eierne av kulturmiljøer, som ble gjennomført i denne runden av følgeevalueringen.

I brukerundersøkelsen ble det stilt spørsmål om: «Er du kjent med at fylkeskommunen og Sametinget har fått et større ansvar på kulturminnefeltet, ved at oppgaver knyttet til tilskuddsordninger og dispensasjonssøknader er overført fra Riksantikvaren?». I alt 1370 respondenter svarte på spørsmålet. Andelen som svarte «ja» var 43 prosent, mens 57 prosent svarte «nei» på spørsmålet.

Deretter ble respondentene stilt spørsmål om de hadde vært i kontakt med fylkeskommunens eller Sametingets enhet med ansvar for kulturmiljøer i løpet av perioden 2020/2021. (Med kontakt menes enten pr. e-post/brev, telefon, fysisk eller elektronisk personlig kontakt.) 1364 svarte på spørsmålet og av disse svarte 875 (64 prosent) «ja» og 489 (36 prosent) «nei».

De som svarte «ja» på spørsmålet fikk oppfølgingsspørsmål om «I hvilken type saker har du hatt kontakt med fylkeskommunens eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner/-miljø i 2020/2021?»

Tabell 4-14 I hvilken type saker har du hatt kontakt med fylkeskommunen eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner/-miljø i 2020/2021? (n= 860)

	Ja	Nei	Husker ikke
Dispensasjonssaker	24 %	74 %	2 %
Søknad om tilskudd fra en eller flere tilskuddsordninger	90 %	9 %	0 %
Rådgivning om kulturminnet du eier/forvalter (vurdering av verneverdi og/eller generell rådgivning om istandsetting)	67 %	33 %	0 %
Råd i forbindelse med planlegging eller gjennomføring av tiltak på/ved kulturminnet	68 %	31 %	0 %
Rådgivning arealplanlegging	7 %	92 %	1 %
Rådgivning byggesaksbehandling	18 %	80 %	1 %

Tabell 4-14 viser at det først og fremst er i sammenheng med søknader om tilskudd fra en eller flere tilskuddsordninger at de har kontakt med kulturmiljømyndighetene (90 prosent). Vi ser også at det er mange som har kontakt med kulturmiljømyndighetene for å få råd om istandsetting (67 prosent) og i forbindelse med gjennomføring av tiltak (68 prosent). Kontakt i sammenheng med dispensasjonssaker, rådgiving i sammenheng med arealplanlegging eller ifm. Byggesaksbehandling har et mye mindre omfang.

Respondentene som svarte «ja» til at kontakten har omfattet dispensasjonssaker (24 prosent), fikk oppfølgingsspørsmål om utfallet av saken:

Tabell 4-15 Utfall av dispensasjonssaker. (n=209)

	Antall	Prosent
Innvilget dispensasjon	140	67
Ikke innvilget dispensasjon	11	5
Saken er ikke avgjort / er fortsatt til behandling	39	19
Annet / vet ikke	19	9
Total	209	100

Tabell 4-15 viser at 67 prosent av de som hadde søkt fikk innvilget dispensasjon. 5 prosent fikk ikke det, mens for 19 prosent er ikke saken avgjort.

Respondentene som svarte «ja» til at kontakten har vært i form av søknad om tilskudd, fikk også oppfølgingsspørsmål om utfallet av søknaden.

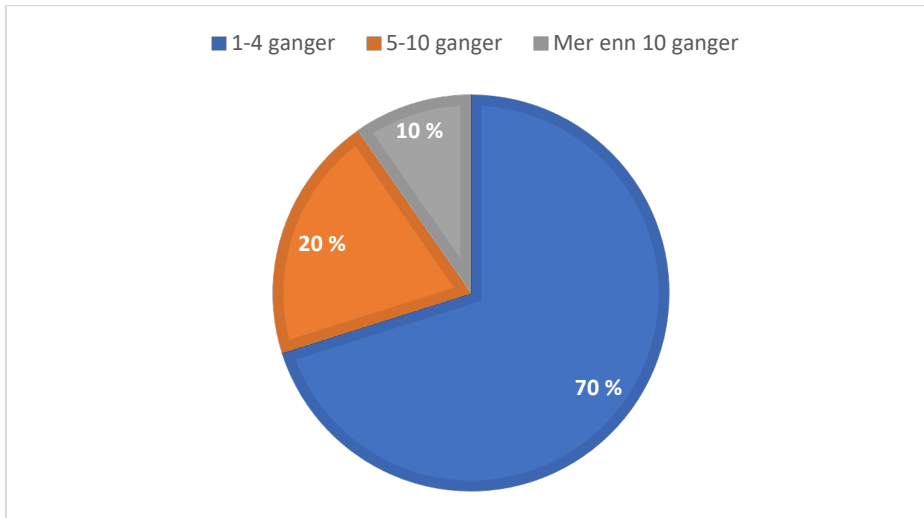
Tabell 4-16 Utfall søknader om tilskudd (n=777)

	Antall	Prosent
Innvilget deler av eller hele søknadsbeløpet	526	68
Ikke innvilget søknaden	125	16
Søknaden(e) er ikke avgjort / er fortsatt til behandling	107	14
Annet / vet ikke	19	2
Total	777	100

Tabell 4-16 viser at 68 prosent som har søkt om tilskudd fikk innvilget hele eller deler av tilskuddet. 16 prosent fikk avslag. For 14 prosent er saken enda ikke avgjort.

Omfanget av kontakt med kulturmiljømyndighetene gir også en indikasjon på opplevd nærhet:

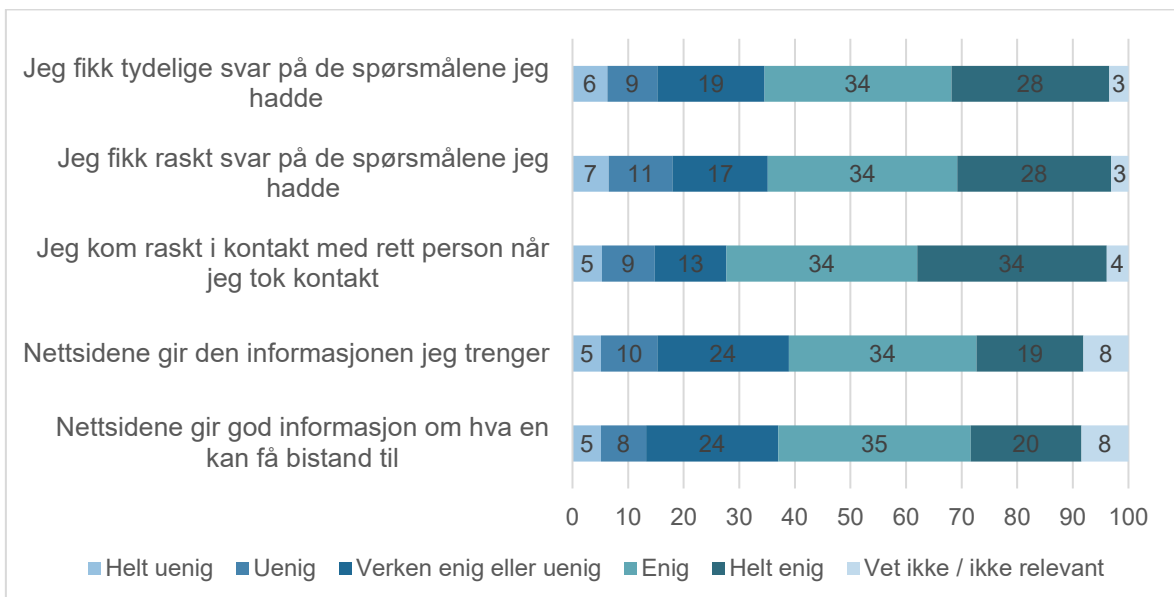
Figur 4-8 Hvor mange ganger har du vært i kontakt med fylkeskommunens eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner-/miljø i løpet av 2020/2021? (n= 857)



Figur 4-8 viser at 70 prosent av eierne av kulturmiljøer har vært i kontakt med kulturmiljømyndighetene 1–4 ganger. 20 prosent har hatt kontakt 5–10 ganger, mens 10 prosent har hatt kontakt mer enn 10 ganger.

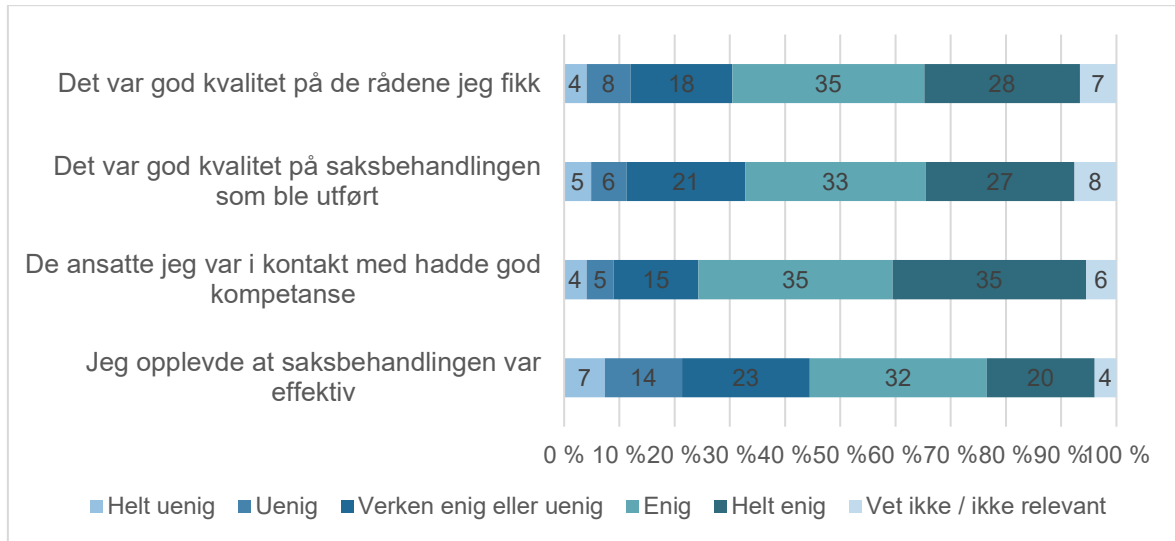
De som hadde kontakt i 2021 ble spurt en rekke spørsmål om deres opplevelse av kontakten de hadde med kulturmiljømyndighetene.

Figur 4-9 Oppfatninger om informasjon og kommunikasjon med fylkeskommunen og Sametinget i 2020/21 N=857



Figur 4-9 viser at respondentene har en ganske positiv vurdering av informasjon og kommunikasjon de har hatt med kulturmiljømyndighetene. Respondentene er mest fornøyd med at de raskt kommer i kontakt med rett person når de tok kontakt (68 prosent er enig eller helt enig), 62 prosent er enige eller helt enig i at de fikk tydelige og raskt svar på spørsmålene de hadde. Et lite flertall av respondentene er enig eller helt enig i at nettsidene gir god informasjon om hva en kan få bistand til og at nettsidene gir den informasjon de trenger. Selv om over halvparten er positive til innholdet på nettsidene kan det likevel tyde på at det er et forbedringspotensial her. I åpne svarfelt er det flere som gir kritiske merknader til informasjon og kommunikasjon, særlig når det gjelder tidsbruk.

Figur 4-10 Oppfatninger om kvalitet, kompetanse og effektivitet hos fylkeskommunene og Sametinget i 2020/21 N=957



Figur 4-10 viser at respondentene er ganske positive til kvalitet på råd og saksbehandling, ansatte hos kulturmiljømyndighetenes kompetanse og effektiviteten på saksbehandlingen. De er mest fornøyde med kompetansen hos de ansatte de var i kontakt med (70 prosent er enig eller helt enig), 62 prosent er enig eller helt enig i at det var god kvalitet på de råd de fikk og 60 prosent var enig eller helt enig i at det var god kvalitet på saksbehandlingen som ble utført. Et lite flertall (52 prosent) var også enig eller helt enig i at saksbehandlingen var effektiv.

Respondentene som svarte «nei» på spørsmålet om de har vært i kontakt med fylkeskommunene eller Sametinget i løpet av perioden 2020/2021 ble stilt et oppfølgingsspørsmål om: «Har du vært i kontakt med fylkeskommunens eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner-/miljø de siste 3 årene? (Med kontakt menes enten pr. e-post/brev, telefon, fysisk eller elektronisk personlig kontakt.). I alt 485 respondenter ble loset videre til dette spørsmålet. Av disse svarte 109 bekreftende, mens 376 ble loset ut av undersøkelsen. Tabell 4-17 viser typer kontakt de 109 oppga at de hadde med kulturmiljømyndighetene.

Tabell 4-17 I hvilke(n) type sak(er) har du hatt kontakt med fylkeskommunens eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner-/miljø? (Flere svar mulig). (n=109)³⁰ (Ikke vært i kontakt i 2020/2021)

	Antall	Prosent
Rådgivning om kulturminnet du eier/forvalter (vurdering av verneverdi, og/eller generell rådgivning om istandsetting)	33	30
Råd om gjennomføring av tiltak på/ved kulturminnet	35	32
Søknad om tilskudd	73	67

Tabell 4-17 viser at det er mest vanlig å ha kontakt når det gjelder søknad om tilskudd. Deretter følger rådgivning knyttet til kulturminnet.

³⁰ Respondentene ble i tillegg stilt spørsmål om søknad om dispensasjon, rådgivning om arealplanlegging, rådgivning byggesaksbehandling, eller annet. For disse spørsmålene var det færre enn fem respondenter som svarte bekreftende, og disse er i henhold til statistikkloven tatt ut av resultatpresentasjonen.

Vurdering

I første statusmåling ble det ytret bekymring om at manglende finansiering av regionreformen kunne gå ut over de regionale kulturmiljømyndighetenes mulighet til å realisere målet om økt nærhet til kulturmiljøene.

Brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer viser at det er ganske omfattende kontakt mellom kulturmiljømyndighetene og eierne. Mye er knyttet til søknader om tilskudd og dispensasjoner, men vi ser at det også er mye kontakt mellom kulturmiljømyndighetene og eiere av kulturmiljøer i sammenheng med rådgiving. Dette kan tyde på at eiere av kulturmiljøer opplever de regionale kulturmiljømyndighetene som mer enn en instans en kan søke tilskudd fra, men også som en faglig rådgiver og dialogpartner. De opplever at de regionale kulturmiljømyndighetene besitter relevant kunnskap og kompetanse og kjennskap til lokale forhold. Dette mener vi kan indikere at de regionale kulturmiljømyndighetene har ganske god nærhet til kulturmiljøene. Det framkommer også at det er et forbedringspotensial når det gjelder kulturmiljømyndighetenes nettsider.

Samtidig har vi ikke data om hvordan situasjonen var før regionreformen. Det er dermed vanskelig å si om nærheten har økt som følge av regionreformen. Det kan også være at de regionale kulturmiljømyndighetene hele tiden har hatt en høy grad av nærhet, også før reformen.

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 kulturmiljøer kan få støtte fra Kulturminnefondet. Indikatoren skal fange opp hvorvidt eiere av kulturmiljøer får større interesse for kulturmiljøer. En økning i både omsøkt beløp og tilsagn vil kunne indikere en større interesse for kulturmiljøene (Menon 2019, s.65). På samme måte som for de øvrige indikatorene så viser vi status og utviklingstrekk fra og med 2018.

Tabell 4-18 Søknader og tilsagn i antall og beløp (i 1000 kroner) fordelt på fylker, 2021

2021	Antall tilsagn	Antall søknader	Tilsagn i prosent av antall søknader	Tilsagns-beløp	Søknads-beløp	Tilskudd i prosent av omsøkt beløp	Gjennom-snittlig tilsagns-beløp
Oslo kommune	59	135	43,7 %	13 293	59 172	22 %	98
Viken	115	315	36,5 %	17 347	104 190	17 %	55
Innlandet	112	323	34,7 %	14 869	93 015	16 %	46
Vestfold og Telemark	62	135	45,9 %	10 806	38 576	28 %	80
Agder	100	205	48,8 %	14 290	37 312	38 %	70
Rogaland	63	151	41,7 %	11 475	43 630	26 %	76
Vestland	139	348	39,9 %	19 390	104 433	19 %	56
Møre og Romsdal	61	128	47,7 %	12 886	37 833	34 %	101
Trøndelag	71	175	40,6 %	11 993	42 635	28 %	69
Nordland	44	108	40,7 %	9 465	36 385	26 %	88
Troms og Finnmark	41	88	46,6 %	5 703	20 187	28 %	65
Landet	867	2 111	41,1 %	141 517	617 368	23 %	67

Kilde: Kulturminnefondet

I første statusmåling fant vi at antallet søknader og antallet tilsagn om støtte hadde gått ned fra 2018 til 2019. Tilsagnsprosenten var omtrent den samme. Samlet søknadsbeløp hadde økt, mens tilsagnsbeløpet var omtrent det samme. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp hadde også økt noe. I 2019 var det 571 tilsagn og 1127 søknader. Tilsagnsprosenten var 50,7 prosent. Det ble gitt tilsagn for i alt 108 mill. kr, mens omsøkte beløp var på til sammen 363 mill. kr. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp var på 190 000 kr.

Tabell 4-18 viser at det er en betydelig økning i antall tilsagn, fra 571 i 2019 til 867 i 2021. Også antall søknader har økt, til 2111 fra 1127. Tilsagnsprosenten har gått ned fra 50,7 til 41,1 prosent. Samlet tilsagnsbeløp har økt fra 108 mill. kr til 141 mill. kr. Søknadsbeløpet var på 617 mill. kr. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp ble redusert fra 190 000 til 67 000 kr. I Kulturminnefondets årsrapport for 2021 fremheves fondets nye strategi og forenkling og digitalisering av søknadsprosessen som forklaringer på den økte søknadsmengden.

Vurdering

I første statusmåling så vi at antall søknader og tilsagn gikk ned fra 2018 til 2019. Dette var motsatt av den forventede trenden. I 2021 ser vi at antallet søknader og tilsagn har gått betydelig opp igjen. Dette skulle indikere en større interesse for kulturmiljøene. Samtidig ser vi at gjennomsnittlig tilsagnsbeløp har gått betydelig ned og at tilskudd i prosent av omsøkt beløp også har gått ned. Dette kan tyde på at tilskuddsmidler «smøres tynnere» utover nå enn tidligere.

4.6.3 Antall søknader om tilskudd til fredete kulturminner (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 kulturmiljøer 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 kulturmiljøene (Menon 2019, s. 66). I tabellen er det også inkludert data for Post 74 Fartøyvern.

Riksantikvaren opplyser at det i denne runden var en endring i praksis for datainnsamling. Det ble spurt konkret etter antall søknader inn til fylkeskommunene og Sametinget. Data ble i stor grad hentet ut fra Digisak. Et vesentlig problem med tellingene i 2019 og 2020 var at tellingene ble gjort delvis før og delvis ved overgangen til regionreformen. Før 2021 var det Riksantikvaren som fikk alle søknadene bortsett fra på post 71. På grunn av fylkessammenslåingene kan det ha vært vanskelig å sammenligne tall for søknader inn til de regionale kulturmiljømyndighetene.

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

Nøkkeltall	2019	2020	2021
Post 71: Fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap	228	212	545
Post 72: Tekniske og industrielle kulturminner	29	30	57
Post 73: Bygninger og anlegg fra middelalder og brannsikring	15	21	25
Post 74: Fartøyvern	127	134	141

Kilde: Riksantikvaren

Basert på de opplysningene som er oppgitt i Tabell 4-19 ser det ut som om antall søknader om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie og kulturlandskap (post 71) har blitt tilnærmet fordoblet. Det er likevel usikkert i hvilken grad dette er sammenlignbare tall gitt endringer i systemer og rutiner i tillegg til fylkessammenslåinger. Det har vært ulike måter å telle på i fylkeskommunene og varierende praksis på rapportering til Riksantikvaren.

For post 72 ser vi også nesten en fordobling i antall søknader basert på tallene vi har fått fra Riksantikvaren. For de andre kategoriene ser antallet søknader ut å være tilnærmet stabilt, eller svakt økende.

Ifølge rapportering på tilskudd til Riksantikvaren fra fylkeskommunene og Sametinget for 2021 gis det tilsagn til minst 60 prosent av søknadene om tilskudd. Fra Riksantikvaren reises spørsmål om å gi støtte til en så stor andel er den mest effektive måten å forvalte ressursene i forhold til målene for tilskuddsordningene. På den annen side kan det være at søkere i mange tilfeller har rett på støtte.

Vurdering

Basert på de oppgitte tallene kan det se ut som om antallet søknader på de forskjellige tilskuddspostene har økt, til dels betydelig. Gitt at tallene er sammenlignbare med tallene fra forrige statusmåling tilsier dette en utvikling som er i tråd med det en forventer hvis opplevd nærhet har økt.

4.6.4 Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»

I første statusmåling ble det ytret bekymring for at manglende finansiering av regionreformen kunne gå ut over de regionale kulturmiljømyndighetenes mulighet til å realisere målet om økt nærhet til kulturmiljøene. Brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer viser at det er ganske omfattende kontakt mellom kulturmiljømyndighetene og eierne, og at de bruker fylkeskommunen som rådgivere. Den relativt positive vurderingen fra brukerne tyder på at det å legge flere oppgaver til fylkeskommunene nær brukerne er et riktig grep og forsterker/gjør fylkeskommunene enda mer relevante på kulturmiljøfeltet. Samtidig ser det ut til å være et forbedringspotensial når det gjelder kulturmiljømyndighetenes måte å presentere seg på digitalt.

I 2021 ser vi også at antallet søknader og tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet har gått opp igjen. Kulturminnefondet mener selv at økt brukervennlighet er én forklaringsfaktor. Også når det gjelder søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger ser det ut som om antallet søknader på de forskjellige tilskuddspostene har økt, til dels betydelig. Det kan indikere at strategien om økt nærhet til kulturmiljøene har gitt resultater. Brukerne ser ut til å oppleve at fylkeskommunen og Sametinget er nære, men vi har ikke data som kan bekrefte om opplevelsen av nær kontakt og kommunikasjon har økt. I den grad digitalisering bidrar til enklere og mer brukervennlige prosesser vil det også kunne gi en økt opplevelse av nærhet.

Indikatoren «Økt nærhet til kulturmiljøene» må også ses i sammenheng med indikatoren «Utvikling av samfunnutviklerrollen». Gjennom samfunnutviklerrollen skal fylkeskommunene og Sametinget utvikle samarbeidet med private aktører, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet. Dette vil også kunne bidra til økt nærhet til kulturmiljøene og vice versa.

4.7 Kvaliteten skal ikke bli dårligere

Som redegjort for i kapittel 3.2 om metodiske utfordringer valgte vi i første statusmåling ikke å rapportere på strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere», fordi datagrunnlaget som indikatorene i strategien baserte seg på var enten mangelfullt, eller viste seg å være lite egnet til å belyse strategien på en god måte.

Kvalitet på arbeidet er viktig i kulturmiljøforvaltningen, men det varierer hva som legges i kvalitetsbegrepet (se Menon, 2019). Menon viser til at ifølge Meld. St. 6 (2018–2019) «Oppgaver til nye regionene», så skal kvaliteten på oppgavene som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene/Sametinget blant annet sikres gjennom tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Kvalitet i kulturmiljøforvaltning innebærer at saksbehandlere tar kulturmiljøfaglige og juridisk kvalifiserte beslutninger som både er i tråd med nasjonale målsetninger og tar høyde for fylkeskommunale målsetninger og behov, men inkluderer også en riktig skjønnsvurdering innenfor fagets rammer. Kvalitet i kulturmiljøforvaltningen innebærer likhet for loven, med andre ord at tilnærmet like saker skal behandles tilnærmet likt. En forutsetning for god kvalitet i arbeidet med kulturmiljøforvaltningen er at man både har tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet.

Oppsummert legger vi til grunn at strategien «Kvaliteten er ikke blitt dårligere» er knyttet til kvaliteten på det arbeidet som gjøres av ansatte i kulturmiljøforvaltningen. En vurdering av status og utviklingstrekk for strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere» tar utgangspunkt i opplevd kvalitet fra brukere, samt en vurdering av hvilke implikasjoner status og utviklingstrekk innenfor de øvrige strategiene antas å ha for kvaliteten i arbeidet. Relevansen av utvikling på strategiene for kvalitet i arbeidet har vi vurdert som følger:

- ▶ Strategien «Utvikling av kompetanse og kapasitet» handler om at en forutsetning for oppgaveoverføringen er at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene og Sametinget, og at dette er en viktig forutsetning for å sikre kvaliteten i arbeidet.
- ▶ Strategien «Tydelig ansvarsfordeling» har som mål å sikre en tydelig og hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Uklarheter i ansvarsfordelingen kan påvirke kvaliteten ved at brukerne og ansatte i kulturmiljøforvaltningen kan risikere å ikke få den bistanden de trenger for å ivareta kulturmiljøet og kulturmiljøinteresser på en god måte, fordi de er usikre på hvor de skal henvende seg.
- ▶ Strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen» har som målsetning at oppgaveoverføringen skal bidra til fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Slik vi forstår strategien handler den først og fremst om å ta ut uforløst potensial for hva kulturmiljøområdet kan bidra med i samfunnsutviklingen. Det kan derfor argumenteres for at den har begrenset relevans for strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere» som kan sies å ha fokus på «skadebegrensning» knyttet til kvalitet ved overføringen av oppgaver, og ikke retter seg mot den merverdien ivaretagelse av kulturmiljø kan bidra til. Vår tilnærming er like fullt at det å ha fokus på samfunnsutviklerrollen også er viktig for ivaretagelse av kvaliteten på kulturmiljøer.
- ▶ Strategien «Effektiv forvaltning» er definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid.
- ▶ Strategien «Økt nærhet til kulturmiljøer» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. Disse forholdene vil også ha betydning for kvaliteten på kulturmiljøene ved at eiere av kulturmiljøer og andre kulturmiljøengasjerte miljøer opplever at de får den støtten og hjelpen de trenger for å ta vare på og bruke kulturmiljøene.

Oppsummert vil vi derfor i denne statusmålingen gi en vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere», basert på følgende indikator:

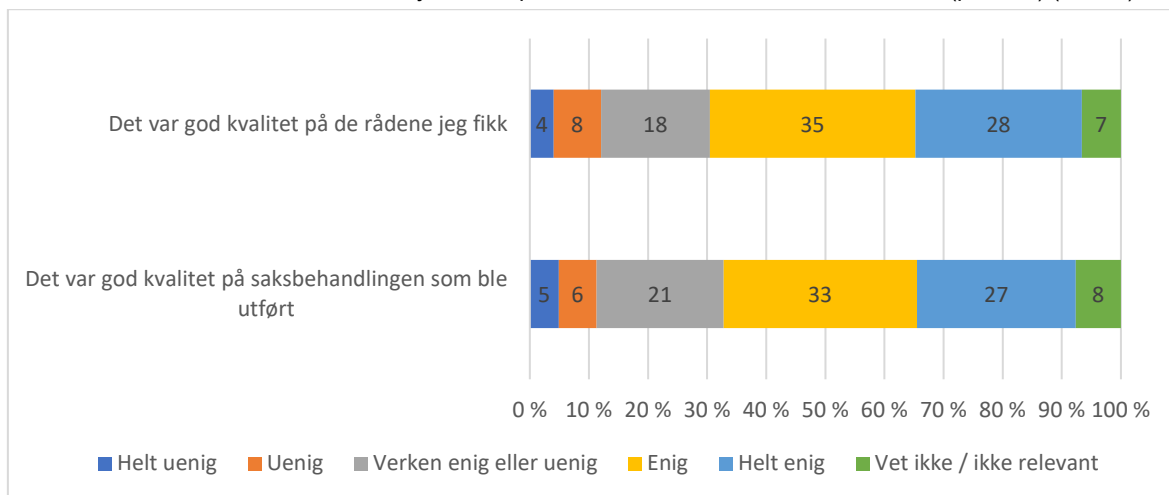
- ▶ Opplevd kvalitet på kulturmiljøarbeidet (K 2)

I tillegg til en vurdering av hvilke implikasjoner utviklingen i de øvrige strategiene vil kunne ha for kvaliteten i arbeidet.

4.7.1 Opplevd kvalitet på kulturmiljøarbeidet (K4)

I brukerundersøkelsen til eiere av kulturmiljøer stilte vi spørsmål om hvordan de vurderte kvaliteten på kulturmiljøarbeidet i fylkeskommunen/Sametinget da de hadde kontakt i 2020/2021. Svarene er gjengitt i Figur 4-11.

Figur 4-11 Vi ønsker din vurdering av kvalitet på kulturminnearbeidet ved fylkeskommunen eller Sametingets enhet med ansvar for kulturminner/-miljø basert på den kontakten du hadde i 2020/2021 (prosent) (n=845):



Figur 4-11 viser at om lag syv av ti eiere av kulturmiljøer i hovedsak er «enig eller helt enig» i at det var god kvalitet på rådene de mottok og på saksbehandlingen som ble utført, et lite mindretall er «helt uenig eller uenig» i påstanden.

Resultatene av brukerundersøkelsen viser videre at det var en tendens til at de statlige eierne av kulturmiljøer, sammenlignet med private eiere, var noe mer fornøyd med kvaliteten på rådene og saksbehandlingen som ble utført. Som vist i avsnitt 4.5.2 har vi også fått innspill fra en representant for statlige eiere som peker på utfordringer knyttet til blant annet likebehandling og effektivitet mellom fylkeskommunene.

4.7.2 Vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere»

Vår samlede vurdering er at vi ikke har indikasjoner på at kvaliteten er blitt dårligere etter oppgaveoverføringen.

Kvaliteten oppleves av eierne av kulturmiljøer som hovedsakelig god når det gjelder de rådene som gis og på saksbehandlingen. Kvaliteten vil også kunne påvirkes av resultater på de øvrige strategiene, og vår vurdering er at vi ikke har funn på disse strategiene som skulle tilsi at kvaliteten på arbeidet er blitt dårligere. Kort oppsummert er vår vurdering av strategiene:

- ▶ Ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget oppleves som tydeligere og mer hensiktsmessig enn i første statusmåling. utfordringen er først og fremst uklarheter når det gjelder ansvarsdelingen på kirkeområdet.
- ▶ Kompetansen i kulturmiljøforvaltningen vurderes i hovedsak som god, med mulig unntak for at det er behov for å styrke kompetansen innen fartøyvern i noen fylkeskommuner. Det er noe usikkerhet knyttet til om alle fylkeskommuner/Sametinget har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å ivareta alle oppgavene som er overført og som skal utvikles.

- ▶ Status på utvikling av samfunnsutviklerrollen er omtrent som ved første statusmåling.
- ▶ Det er vanskelig å si noe entydig om utviklingen i effektivitet i kulturmiljøforvaltningen etter oppgaveoverføringen.
- ▶ Brukerne ser ut til å oppleve at fylkeskommunen og Sametinget er «nære». Det er indikasjoner på at interessen for å ta vare på eget kulturmiljø er økende.

Samlet sett vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

An aerial photograph of a residential area, likely in a coastal town. The houses have prominent red-tiled roofs. A central courtyard area features a small green lawn and a paved area. To the right, a boat harbor is visible with several boats docked. The overall scene is a dense cluster of buildings with a mix of greenery and paved areas.

5 Implementering av oppgaveoverføringen

Foto: Trond Isaksen, Riksantikvaren

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.³¹

Evalueringsdesignet er tilpasset utviklingen i oppgaveoverføringen i løpet av prosjektperioden. I oppgaveoverføringens tidlige fase vil det være fokus på å etablere nye samhandlingsmønstre. I tillegg til å kartlegge status og utvikling på indikatorene, innhenter vi derfor også kunnskap om hvilke erfaringer aktørene gjør seg underveis i prosessen, hva det er som fungerer og på hvilke områder det er utfordringer med oppgaveoverføringen.

Basert på spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget og intervjuer med Riksantikvaren har vi innhentet erfaringer med hvordan samspillet knyttet til implementeringen har fungert i 2021, herunder hvordan Riksantikvaren utøver sin rolle overfor regionalforvaltningen, og hvordan rollen kan videreutvikles. Som ved første statusmåling har vi innhentet overordnede erfaringer og betraktninger på implementeringen, 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 overordnede rolle som fagdirektorat

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 fylkeskommunene.³²

Fra 1. februar i 2020 fikk Riksantikvaren en ny organisasjonsmodell. Ny organisering skulle speile direktoratets nye rolle etter oppgaveoverføringen i forbindelse med regionreformen gjennomført fra 1. januar 2020 og er nå i en konsolideringsfase. Overgangsperioden for oppgaveoverføringen på tre år avsluttes i 2023. Det betyr at oppgaveoverføringen til regionalforvaltningen skal være fullført, at Riksantikvaren har utviklet rollen som fagdirektoratet, og at mål for årsverksutvikling er nådd.

³¹ Tornes (red.) 2012. *Evaluering i teori og praksis*. Akademika forlag. Trondheim

³² Brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12.19 fra Riksantikvaren: *Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020*

I tildelingsbrev 2021 for Riksantikvaren er oppfølging av regionreformen en av fire hovedtemaer som skal prioriteres og gis oppmerksomhet. I tillegg skal arbeidet med følgende områder prioriteres: Oppfølging av Meld. St. 16 (2019–2020) Nye nasjonale mål for kulturmiljøpolitikken, kirkereformen og overgangen til ny lov om tros- og livssynssamfunn og arbeidet med Unesco verdensarvkomité og den norske medlemskapsperioden (2017-2021). Basert på tildelingsbrev gir Riksantikvaren årlige faglige føringer på kulturmiljøområdet til fylkeskommunene og Sametinget.³³

Ifølge årsrapporten 2021 og intervjuer med Riksantikvaren har det i 2021 vært arbeidet med å videreutvikle og spisse direktoratrollen. Det er ferdigstilt en ny virksomhetsstrategi for perioden 2021–2025 som tar utgangspunkt i Meld. St. 16 (2019–2020) og direktoratets fem roller: fagpolitisk rolle, myndighetsrollen, ekspert- og rådgiverrollen, samfunnsaktørrollen og systemutviklerrollen. Det er arbeidet med å jobbe fram fagstrategier som skal tas i bruk hos Riksantikvaren, og som er anbefalinger for kulturmiljøforvaltningen på regionalt og kommunalt nivå. Strategier som nevnes er klimastrategi, FoU-strategi, revidert by- og stedsutviklingsstrategi og digital strategi for hele kulturmiljøforvaltningen. Arbeidet med å revidere frivillighetsstrategi ble startet. Strategiene skal være viktige styrings- og prioriteringsverktøy som skal bidra til at kulturmiljøsektoren når nasjonale mål. Det er også igangsatt arbeid med bevaringsstrategier i samarbeid med regional kulturmiljøforvaltning og andre fagmiljøer og sektorer. På sikt skal bevaringsprogrammene erstattes av bevaringsstrategier. Ifølge Riksantikvaren er det lagt vekt på involvering av fylkeskommunene/Sametinget i strategiarbeidet da de er viktige med tanke på å sette strategiene ut i livet når de er ferdige. Analyse-/utredningskompetansen er styrket hos Riksantikvaren.

I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget om respondentene har kommentarer til Riksantikvarens rolle som rådgivende fagorgan og policyutvikler, er det behovet for fortsatt å klargjøre roller som nevnes. Dette gjelder roller og ansvar i kirkesaker, middelalderbyer/kirker og fartøyvern. Verdensarv er også et område som nevnes, og det sies at dette arbeidet må tas på større alvor av staten Norge, og Riksantikvaren bør være tydeligere mot departementet. Det er også kommet en kommentar som peker på at fylkeskommunen savner sammenheng mellom eksisterende policydokument og hvordan Riksantikvarens medarbeidere i praksis utøver myndighet og veiledningsrollen. Sametinget kommenterer at de ved flere anledninger har etterlyst en større forståelse hos Riksantikvaren for Sametinget som urfolksparlament når det gjelder roller og rolleavklaring.

På dialogkonferansen kom det innspill på at det ligger et effektiviseringspotensial i samhandlingen ved at det blir en bedre synkronisering og forutsigbarhet knyttet til hva Riksantikvaren ønsker rapportering på fra fylkeskommunene/Sametinget.

5.3 Nettverk og læringsarenaer

Som redegjort for i første statusmåling har Riksantikvaren etablert en rekke arenaer for samarbeid og kompetanseoverføring til fylkeskommunene og øvrige offentlige aktører på kulturmiljøfeltet. 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.

Fellesbefaringer og fylkesbesøk er gjennomført innenfor de rammene som koronapandemien tillot i 2021. I Tabell 5-1 har vi bedt hhv. fylkeskommunene/Sametinget vurdere hvor tilfreds de er med nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren har arrangert det siste året.

³³ *Sentrale arbeidsfelt for kulturmiljøforvaltningen i 2021, brev fra Riksantikvaren 14.12.20 til fylkeskommunene og Sametinget*

Tabell 5-1 I hvilken grad er fylkeskommunen/Sametinget 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?	4	4	4	5	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene i Tabell 5-1 viser at fylkeskommunene/Sametinget i stor grad er tilfreds med de nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer, og det har vært en positiv utvikling siden første statusmåling. Gjennomsnittet er økt fra 3,7 til 4,1.

Det har i 2021 også vært gjennomført mange digitale møter som følge av pandemien, men samtidig har året vært preget av gjenåpning, hovedsakelig på høsten. Høstmøtet ble i 2021 gjennomført som fysisk møte i Bodø med litt over 200 deltakere (ca. 400 deltok på det digitale høstmøtet i 2020). Andre fysiske møteplasser har vært Arendalsuka, utviklingsnett i Bergen og et forum for teknisk-industrielle kulturmiljøer (TIK-forum). Riksantikvarens ansatte har også deltatt fysisk på mer bilateralt nivå, f.eks. i kulturmiljøplan-workshop på Svalbard.

Intervjuene med Riksantikvaren, fritekstsvar i spørreundersøkelsen og kommentarer på dialogkonferansen bekrefter inntrykket av at læringsarenaer og nettverk fungerer godt, og vurderes som svært viktige. I fritekstfeltet sies det blant annet at dialog og samarbeid på Teams fungerer fint og legger til rette for lavterskdialog. Ved første statusmåling ble det blant annet fremhevet at møter og samlinger oppfattes å være godt planlagt og gjennomført, og at fylkeskommunene og Sametinget gis anledning til å spille inn temaer til møtene/samlingene.

I intervjuene med Riksantikvaren og årsrapporten for 2021 vises det til at det å utvikle flere faglige nettverk har vært en prioritert oppgave. Det vises eksempelvis til at det er nettverk på arkeologifeltet, at det er etablert et tilskuddsnettverk, og at det er arrangert «Teknisk time» vedr. håndverks-teknikker. Videre gjennomføres «Riksantikvartimen» månedlig. Dette er en digital formidlingskanal med faglige foredrag der alle kan delta. Det er gjennomført arrangementer/nettverksamlinger knyttet til strategiene som Riksantikvaren har utarbeidet. På tilsynsområdet legges det vekt på dialogbasert veiledning på kontroll. Det vises også til at Riksantikvaren har jobbet internt med å opptre mer koordinert overfor fylkeskommunene, men at her er det mer å gå på.

Fra Riksantikvarens informanter sies det at det har vært prioritert å utvikle arenaer for områder som er overført til fylkeskommunene/Sametinget og der behovet for samhandling er størst, men at det er grunnlag for å utvikle flere og mer spissede nettverk. Når det gjelder andre områder det kan være behov for arenaer/nettverk på, er utvikling av samfunnsutviklerrollen i fylkeskommunene og en god arena for Verdensarv, der kommuner, regionale og statlige myndigheter kan møtes, etterlyst av en av fylkeskommunene.

Av forbedringer fra fylkeskommunene/Sametinget i fritekst til spørreundersøkelsen kommer det innspill på at høstmøtet kan legge til rette for mer informasjonsutveksling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og mellom fylkeskommunene. Ønsket om at høstsamlingene blir mer dialogorienterte ble også trukket fram i første statusmåling. Og på dialogkonferansen kom det innspill på at fylkeskommunene kan tenke seg enda flere møteplasser, gjerne også fysiske.

5.4 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.³⁴ I Tabell 5-2 har vi bedt fylkeskommunene/Sametinget vurdere hvor tilfreds de er med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT.

Tabell 5-2 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
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt; Digisak som saksbehandlingsverktøy	3,1	3	1	5	11
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt; Askeladden som arbeidsverktøy	3,7	4	3	4	11
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt; «Søk i arkiv» som arbeidsverktøy	3,5	4	2	4	11
Samlet sett, i hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt	3,2	3	2	4	11

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget

Resultatene i Tabell 5-2 viser at fylkeskommunene/Sametinget totalt sett er tilfreds (i stor grad) med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT, men at tilfredsheten med ulike digitale verktøy varierer. Fylkeskommunene/Sametinget er mest fornøyd med «Søk i arkiv»/Sporfunksjonen og minst fornøyd med Digisak. Det har vært en betydelig økning i skåren på hvor tilfreds fylkeskommunene/Sametinget er med funksjonen «Søk i arkiv»; fra 2,3 ved første statusmåling til 3,5 i denne målingen. Det har også vært en økning i hvor tilfreds fylkeskommunene/Sametinget er med Askeladden som verktøy, dvs. en økning i gjennomsnittsskåren fra 3,4 fra første statusmåling til 3,7 i denne målingen. Når det gjelder tilfredshet med Digisak som verktøy har skåren hatt en nedgang fra 3,3 i første statusmåling til 3,1 i denne målingen. Den samlede skåren for hvor tilfreds respondentene er med fellesløsninger (innenfor IKT) har gått ned fra 3,3 i første statusmåling til 3,1 i denne målingen.

I intervjuer med Riksantikvaren, og i årsrapporten 2021, vises det til at det er gjort betydelige forbedringer i *Spor* som er «Søk i arkiv»-verktøyet. Dette er trolig forklaringen på den sterke økningen i skåren. Det er også gjort forbedringer i Askeladden, men det sies i intervjuene at det fortsatt er mye å gå på. Det vises til at den nye digitale strategien som er utarbeidet i samarbeid med fylkeskommunene/Sametinget skal danne grunnlaget for å forbedre Askeladden, og at forbedring av Askeladden er en stegvis prosess som vil ta tid.

³⁴ Kulturminneforvaltningen 2020 (KF 2020) *Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1.2018*

Digisak er under utvikling, og det er gjort forbedringer i 2021 når det gjelder tilskuddsordningene og etablering av en ny tjeneste på arkeologi knyttet til dispensasjoner. Når det gjelder utviklingen av dette verktøyet, framkommer det i intervjuene med Riksantikvaren at det er en utfordring at fylkeskommunene har ulike syn på hva som bør prioriteres av utvikling, og at det er behov for en noe strammere prioritering. Det pekes også på integrasjonsutfordringer mellom fagsystemer når det gjelder dispensasjoner, som kan gjøre det vanskelig å bruke systemet. Videre at det er krevende å få til den nødvendige standardiseringen av prosesser på tvers av fylkeskommunene. På dialogkonferansen ble det pekt på utfordringene knyttet til å løse arkivintegrasjonen.

Overordnet blir viktigheten av at Riksantikvaren fortsatt prioriterer utviklingen av nasjonale digitale løsninger fremhevet på dialogkonferansen.

5.5 Veiledere og rundskriv

For å forberede og gjennomføre oppgaveoverføringen ble prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) etablert³⁵. Som en del av forberedelsen utarbeidet Riksantikvaren en veileder til den nye ansvarsforskriften. I regi av KF 2020 ble det utarbeidet 42 veiledere knyttet til fagområdene der ansvar overføres til regionalforvaltningen. 24 av disse ble ferdigstilt i 2019, og de resterende i 2020³⁶. Ifølge årsrapporten for 2021 foregår utvikling av nødvendige retningslinjer og veiledningsmaterieill i henhold til plan.

Tabell 5-3 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 veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunen/ Sametinget	3,8	4	3	4	11
Samlet sett, i hvilken grad sikrer veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommuner/ Sametinget	3,4	3	2	4	11

Kilde: Spørreundersøkelse fylkeskommunene/Sametinget

Tabell 5-3 viser at fylkeskommunene/Sametinget «i stor grad» opplever at rundskriv og maler fra Riksantikvaren bidrar til enhetlig forvaltningspraksis *innad* i fylkeskommunen. Men skåren er noe lavere når det gjelder i hvilken grad rundskriv og maler bidrar til enhetlig forvaltningspraksis på *tvers* av fylkeskommuner. På spørsmålet om i hvilken grad veiledere m.m. sikrer en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis *innad* i fylkeskommunen/Sametinget er skåren redusert fra 4 i første statusmåling til 3,8 i denne målingen. Når det gjelder om veiledere m.m. bidrar til mer enhetlig praksis *på tvers* av fylkeskommunene/Sametinget er det ingen endring.

³⁵ Styringsdokument versjon 1.1. – Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) og Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1. KF 2020

³⁶ Jf. også føringer i brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12. fra Riksantikvaren: Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020

I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen er det kommet en kommentar som peker på at fylkeskommunen savner sammenheng mellom eksisterende policydokument og hvordan Riksantikvarens medarbeidere i praksis utøver myndighet og veiledningsrollen.

I intervjuene med Riksantikvaren vises det til at det jobbes mye med veiledningsmateriell/maler o.l. også som et ledd i arbeidet i å effektivisere saksbehandlingsprosessen. Det vises til at den største satsingen i 2021 har vært å utvikle en eksempelsamling på hvordan saker kan løses på en god måte samt gi inspirasjon på helt konkrete grep. En eksempelsamling var noe som ble etterlyst i den første statusmålingen. Det opplyses om at en veiledning på tilskudd er under utarbeidelse basert på forskrift. Videre vises det til at Riksantikvaren får gode tilbakemeldinger på det materialet som utvikles, og at Riksantikvaren legger vekt på å være etterspørselsstyrt og ha et brukerfokus ved at veiledningsmateriale justeres basert på tilbakemeldinger fra brukerne. På dialogkonferansen ble det kommentert, slik det ble i første statusmåling, at Riksantikvarens veiledere er grundige, men for ordrike. Det er fortsatt et ønske om å gjøre veilederne kortere og mer konsise. Et annet ønske fra dialogkonferansen var at Riksantikvaren bør vurdere å gjøre en behovskartlegging av hvilke veiledere og maler fylkeskommunene/Sametinget trenger, også når det gjelder tematiske områder.

5.6 Vurdering av implementering og Riksantikvarens rolle

Vår vurdering er at implementering av oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget fungerer godt, og det er indikasjoner på at det har vært en positiv utvikling siden første statusmåling.

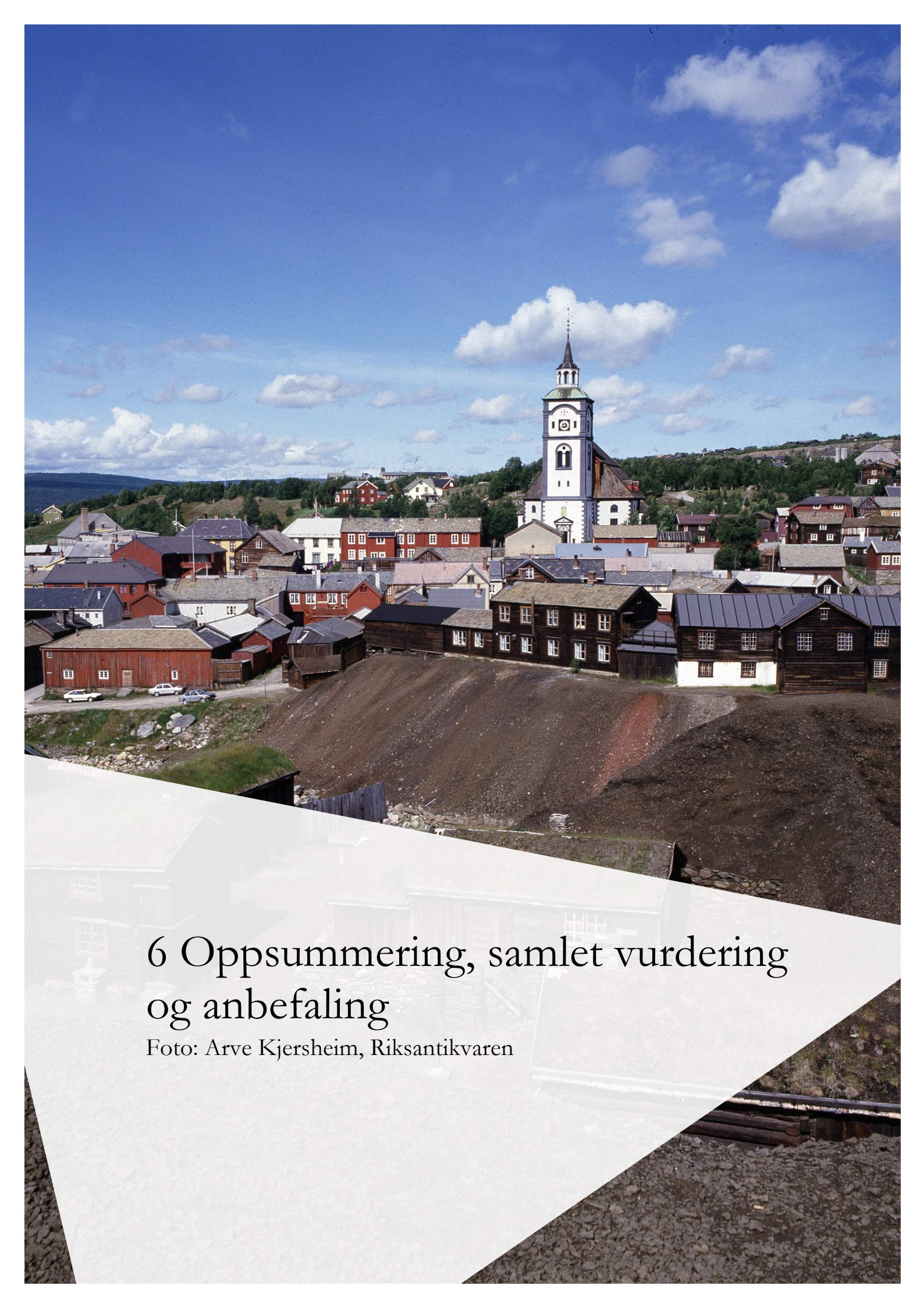
Riksantikvaren synes å arbeide godt med å utvikle rollen som fagdirektorat og har tatt flere strategiske initiativ for å styrke rollen. Dette gjelder eksempelvis utvikling av ny virksomhetsstrategi, digitaliseringsstrategi, klimastrategi og strategi for by- og stedsutvikling. En forutsetning for at strategiene skal ha ønsket effekt er at de blir implementert, forstått og gir tilstrekkelig retning og grunnlag for prioriteringer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget. I hvilken grad dette er tilfelle har vi ikke kunnskap om. Det er indikasjoner på at Riksantikvaren har et forbedringspotensial når det gjelder intern koordinering ut mot fylkeskommunene/Sametinget.

Riksantikvarens læringsarenaer og nettverk får gode tilbakemeldinger og det er indikasjoner på en positiv utvikling. På grunn av pandemien har mye av kontakten med fylkeskommunene og Sametinget gått via Teams, noe som fremheves som en styrke både av Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Bruk av Teams bidrar til en tettere og bredere faglig dialog, noe vi antar også har bidratt positivt til prosessen med oppgaveoverføringen. Samtidig har det i 2021 vært gjennomført fysiske samlinger og møter så langt koronapandemien har gitt åpninger for dette, og dette vurderes som positivt av informantene. Det synes å være mer å hente på en mer dialogbasert tilnærming når det gjelder bruken av samlinger/møteplasser. Videre blir det å ha et bevisst forhold til hvilke samlinger/møter som kan/bør gjennomføres digitalt av effektivitetshensyn og hvilke som bør gjennomføres fysisk viktig framover. Ambisjonene på kulturmiljøfeltet er store og ressursene begrenset i forhold til behov, så det å ha et kost-/nytteperspektiv på hvilke møteplasser/samlinger som bør prioriteres for ulike temaer er nødvendig. Som vist er det en rekke strategier som skal implementeres, i tillegg til å få overføringen av ansvar på konkrete områder til å sette seg, og fylkeskommunene skal utvikle samfunnsutviklerrollen.

Når det gjelder Riksantikvarens veiledere, maler og rundskriv er hovedbildet at tilbakemeldingene er gode. Skåren fra fylkeskommunene/Sametinget på hvor tilfredse de er med veiledere etc., er omtrent som ved første statusmåling. Riksantikvaren har arbeidet videre med å forbedre veiledere/maler i 2021, blant annet basert på tilbakemeldinger fra fylkeskommunene/Sametinget. Forbedringsområder framover synes først og fremst å være at fylkeskommunene/Sametinget kan involveres mer i hvilke veiledere/maler det bør prioriteres å utvikle, samt gjøre veilederne kortere, konsise og mer praktisk rettet.

Den største utfordringen er fortsatt å arbeide med å få de nasjonale digitale løsningene på plass. Dette vurderes som avgjørende for effektivitet og kvalitet i prosessene. Det er gjort forbedringer i både «Søk i arkiv»/Spor-funksjonen, Askeladden og Digisak i 2021. Samlet sett er det ingen endring i hvor tilfredse fylkeskommunene/Sametinget er med de digitale løsningene. Det har vært en positiv utvikling når det gjelder «Søk i arkiv»/Spor-funksjonen, og i noen grad også Askeladden, mens det er indikasjoner på at fylkeskommunene/Sametinget er mindre fornøyde med Digisak enn ved første statusmåling. Når det gjelder Digisak er vårt inntrykk at det er utfordrende å få til en prioritering av hvilke prosesser som skal standardiseres på tvers av fylkeskommunene/Sametinget, og at det er krevende å integrere ulike fagsystemer. Når det gjelder Askeladden er inntrykket at en grunnmur er i ferd med å komme på plass, men at utviklingen er en stegvis prosess som vil ta tid

.



6 Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling

Foto: Arve Kjersheim, Riksantikvaren

6 Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling

Som vi viste til ved første statusmåling ble prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) etablert for å forberede og gjennomføre overføringen av oppgaver³⁷. Det har vært nedlagt et betydelig arbeid både hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene for å forberede en god gjennomføring av oppgaveoverføringen.

Dette er andre statusmåling og oppgaveoverføringen er fortsatt i en tidlig fase. Det er derfor fortsatt viktig å ha oppmerksomhet på hvordan prosessen knyttet til oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene går. Overordnet bekreftes vårt inntrykk fra første statusmåling i 2020 om at reformen er på riktig vei, og det er indikasjoner på positiv utvikling på enkelte av indikatorene i statusmålingen for 2021.

Vår vurdering er at implementering av oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget fungerer godt, og det er indikasjoner på at det har vært en positiv utvikling siden første statusmåling.

Riksantikvaren synes å arbeide godt med å videreutvikle rollen som fagdirektorat, eksempelvis ved å ha utarbeidet flere fagstrategier og styrket analyse- og utredningskompetansen. En forutsetning for at strategiene skal ha ønsket effekt er at de blir implementert, forstått og gir tilstrekkelig retning og grunnlag for prioriteringer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget.

Riksantikvarens læringsarenaer og nettverk får gode tilbakemeldinger og det er indikasjoner på en positiv utvikling. Erfaringene med bruk av Teams som et lavterskeltilbud for informasjon og kommunikasjon framheves som positive både av Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Det synes fortsatt å være mer å hente på en mer dialogbasert tilnærming fra Riksantikvaren når det gjelder bruken av samlinger/møteplasser. Når det gjelder Riksantikvarens veiledere, maler og rundskriv er hovedbildet at tilbakemeldingene er gode, og skåren er omtrent den samme som ved første statusmåling. Forbedringsområde synes først og fremst å være at fylkeskommunene/Sametinget kan involveres mer i hvilke veiledere/maler det bør prioriteres å utvikle, samt gjøre veilederne kortere, konsise og mer praktisk rettet. Den største utfordringen er fortsatt å arbeide med å få de nasjonale digitale løsningene på plass (Digisak og Askeladden). Dette vurderes som avgjørende for effektivitet og kvalitet i prosessene og i forvaltningen av kulturmiljøene.

Målet for oppgaveoverføringen på kulturmiljøfeltet 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 strategiene med tilhørende indikatorer. 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.

³⁷ Styringsdokument versjon 1.1 – Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) og Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1 KF 2020

Strategien «Tydelig ansvarsdeling»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å sikre en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Hovedinntrykket er at det har vært en positiv utvikling og at ansvarsfordelingen er i ferd med å sette seg. Noen kjente problemområder gjenstår, men avklaringer av ansvar på disse områdene forventes å komme etter hvert. Flere fylkeskommuner mener at departementet og Riksantikvaren bør vurdere om disse kan løses ved å flytte flere oppgaver.

Ansvarsdelingen framstår i stor grad som tydelig for fylkeskommunene/Sametinget. Ansvarsdelingen oppleves også å bli forstått av andre relevante aktører og brukerne, selv om det er noe variasjon. Det er primært kirkeområdet og fartøyvern der ansvarsfordelingen ennå oppfattes som noe uklart. Det er også enkelte som peker på at det kan være noe utydighet når det gjelder prosessene mellom fylkeskommunen/Sametinget og Riksantikvaren i forbindelse med håndteringen av tilskudd.

Strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle³⁸.

Overordnet er inntrykket at det er lite endringer i denne strategien siden første statusmåling. Vurdering i første statusmåling var at fylkeskommunene har et stort ønske om å utvikle denne rollen, og at dette er et langsiktig arbeid. Kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene har en vei å gå når det gjelder å løfte kulturmiljøfeltet inn i fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.

Fylkeskommunene/Sametinget har i hovedsak en strategi for utvikling av kulturmiljø, men det er indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder om politisk vedtatte planer følges opp i praksis. De fleste fylkeskommunene/Sametinget vurderer at de evner å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, og det er indikasjoner på positiv utvikling, men her er det variasjoner mellom fylkeskommunene/Sametinget. Som ved første statusmåling er det også store variasjoner mellom fylkeskommunene/Sametinget når det gjelder hvor tett samarbeidet med privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn er. Når det gjelder samarbeid mellom fagavdelinger og koordinering av virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger, synes også bilde å være det samme som ved første statusmåling. I likhet med det vi fant i første statusmåling så varierer det hvilket handlingsrom fylkeskommunene opplever å ha for å utvikle en samfunnsutviklerrolle.

Fylkeskommunene er forskjellige mht. hvilke kulturmiljøer 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. Riksantikvaren kan som fagdirektorat ha en fasilitatorrolle, ved å støtte og legge til rette for erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene og andre aktører i dette arbeidet.

³⁸ 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 «Utvikle 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.

På tvers av våre datakilder vurderes kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget overordnet som god til å ivareta de nye oppgavene som er overført. Det være seg fra Riksantikvaren og brukerne sin side, men også med utgangspunkt i fylkeskommunenes/Sametingets egen vurdering av deres kompetanse på tilskudsforvaltning. Det eneste området som det reises spørsmål ved er enkelte fylkeskommuners kompetanse innenfor fartøyvernet.

Det er noe mer usikkerhet knyttet til om kapasiteten og ressursene er tilstrekkelig til å ivareta oppgavene som er overført, dette synes å variere noe mellom fylkeskommunene. Når det gjelder kapasitet og midler til å utføre oppgavene er vurderingen at opplevd kapasitet hos Riksantikvaren, fylkeskommunen/Sametinget ikke har endret seg vesentlig siden forrige statusmåling. I den grad fylkeskommunen må prioritere mellom oppgaver, er det de lovpålagte oppgavene som prioriteres først. Oppgaveoverføringen er fortsatt «ung», og flere av oppgavene knyttet til tilskudsforvaltningen ble først overført til fylkeskommunene januar 2021. Det at flere oppgaver har blitt overført siden første statusmåling, og at dette ikke har gitt seg nevneverdig utslag på opplevd kapasitet i fylkeskommunene/Sametinget indikerer at oppgaveoverføringen foregår både etter intensjonen, men også på en hensiktsmessig måte. Brukerne oppfatter at saksbehandlingen i all hovedsak er effektiv, med noen unntak, noe som er en annen indikasjon på kapasitet hos fylkeskommunene.

Som ledd i oppgaveoverføringen skulle antall årsverk i Riksantikvaren reduseres, og Riksantikvaren nærmer seg gradvis måltallet om 125 årsverk innen utgangen av 2023. En gradvis reduksjon i antall årsverk er en hensiktsmessig tilnærming. Det å være i omstilling og å etablere seg som et fagdirektorat samtidig som myndighetsoppgavene skal ivaretas er krevende. Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for oppmerksomhet på at både Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget står i en endringsprosess som kan oppleves som krevende for de ansatte.

Strategien «Effektiv kulturmiljøforvaltning»

Det er relevant å se på effektiviteten i forvaltningen av kulturmiljøer, selv om oppgaveoverføringen er en demokratiseringsreform og ikke en effektivitetsreform. Effektiv kulturmiljøforvaltning er definert som saksbehandling av god kvalitet på kortest mulig tid. Ut fra datamaterialet vi har ved denne målingen, er det vanskelig å si noe entydig om utviklingen i effektivitet etter oppgaveoverføringen. Samtidig antar vi at det er potensial for å utvikle en mer effektiv kulturmiljøforvaltning.

Det brukes mer ressurser i fylkeskommunene enn før oppgaveoverføringen, mens utviklingen for perioden 2018–2021 for Riksantikvaren er preget av stabilitet med små endringer fra år til år. Den pågående digitaliseringen innen kulturmiljøfeltet antas å ville påvirke effektiviteten positivt, men her er en ennå ikke i mål med disse prosessene. Det jobbes ennå med innføringen av Digisak og utvikling av Askeladden, som er forventet å bidra til mer effektiv forvaltning av kulturmiljø. Fra statlige eiere av kulturmiljøer trekkes det frem at forvaltningen på kulturmiljøområdet til dels fremstår som mer kompleks etter oppgaveoverføringen. Økt kompleksitet kan gi mindre effektiv forvaltning på området. Samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget kan også bli mer effektiv ved at Riksantikvaren evner å opptre mer samordnet og med større forutsigbarhet når det gjelder behovet for rapportering fra fylkeskommunene/Sametinget. Eiere av kulturmiljøer er relativt fornøyd med effektiviteten i fylkeskommunene/Sametinget, men her er det også et klart forbedringspotensial.

Strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»

Strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. I første statusmåling ble det ytret bekymring om at manglende finansiering av regionreformen kunne gå ut over de regionale kulturmiljømyndighetenes mulighet til å realisere målet om økt nærhet til kulturmiljøene. Brukerundersøkelsen rettet mot eiere av kulturmiljøer viser at det er ganske omfattende kontakt mellom kulturmiljømyndighetene og eierne, og at de bruker fylkeskommunen som rådgivere. Den relativt positive vurderingen fra brukerne tyder på at det å legge flere oppgaver til fylkeskommunene nær brukerne er et riktig grep og gjør fylkeskommunene/Sametinget enda mer relevante på kulturmiljøområdet.

Det samlede inntrykket indikerer at strategien om økt nærhet til kulturmiljøene gir resultater. Brukerne ser ut til å oppleve at fylkeskommunen og Sametinget er «nære», men vi har ikke data som kan bekrefte om opplevelsen av nærhet har økt etter oppgaveoverføringen. Derimot er utviklingen når det gjelder at flere søker om tilskudd i tråd med forventet utvikling. Økt interesse for kulturmiljøer antar vi også vil kunne føre til behov for økte ressurser på området.

Strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere».

Vurdering av status og utviklingstrekk for strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere» tar utgangspunkt i opplevd kvalitet fra brukere, samt en vurdering av hvilke implikasjoner status og utviklingstrekk innenfor de øvrige strategiene antas å ha for kvaliteten i arbeidet. Vurderingen er at vi har ikke har indikasjoner på at kvaliteten er blitt dårligere etter oppgaveoverføringen. Eierne av kulturmiljøene vurderer kvaliteten på saksbehandlingen og de rådene de får av fylkeskommunene/Sametinget i hovedsak som god. Vurderingen er også at vi ikke har funn på de øvrige strategiene som skulle tilsa at kvaliteten på arbeidet er blitt dårligere. Samlet sett vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

Samlet vurdering

Det er fortsatt for tidlig å gi en vurdering av i hvilken grad man er på vei til å nå det overordnede målet for oppgaveoverføringen³⁹: «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». Men det er indikasjoner på at oppgaveoverføringen er i ferd med å sette seg. Samtidig er det også forbedringsområder det er viktig å vie oppmerksomhet framover.

Forhold som tilsier at reformen er på vei i riktig retning, er at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget oppleves som tydeligere og mer hensiktsmessig siden første statusmåling. Utfordringen handler fortsatt om et komplisert aktørbilde for noen kulturmiljøer, først og fremst på kirkeområdet. Kompetansen i kulturmiljøforvaltningen vurderes i hovedsak som god, med mulig unntak for at det er behov for å styrke kompetansen på fartøyvern i noen fylkeskommuner. Eierne av kulturmiljøer er i hovedsak fornøyd med kontakt og bistand fra fylkeskommunene/Sametinget, og det er ingen indikasjoner på at kvaliteten på arbeidet er blitt dårligere. Når det gjelder samfunnsutviklingsrollen er status omtrent som ved første statusmåling, og det er en vei å gå når det gjelder å sikre enda bedre politisk forankring og retning på arbeidet samt sørge for koordinert virkemiddelbruk på tvers av avdelinger i fylkeskommunene/Sametinget. Utvikling av samfunnsutviklerrollen bør sees i sammenheng med strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene» (og vice versa). Selv om eierne av kulturmiljøer som har svart på vår brukerundersøkelse i hovedsak er fornøyd med kontakten med regionalforvaltningen, og interessen fra eierne for eget kulturmiljø synes å være økende, viser denne statusmålingen at det er potensial for mer samarbeid med privat sektor og lokalsamfunn i de fleste fylkeskommunene/Sametinget.

³⁹ Definert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019)

Om effektiviteten i forvaltningen er blitt bedre er usikkert. Det er også usikkerhet knyttet til om kapasiteten og ressursene er tilstrekkelig til å ivareta oppgavene som er overført, dette synes å variere noe mellom fylkeskommunene/Sametinget. Hvorvidt regional kulturmiljøforvaltning i framtiden vil få økt kapasitet, vil først og fremst være avhengig av politiske prioriteringer i fylkeskommunene/ Sametinget. Utvikling av kapasitet er også nært knyttet til strategien «Effektiv kulturforvaltning», og handler blant annet om å utvikle gode samarbeid på tvers av fagavdelingene i fylkeskommunene/ Sametinget og at gevinstene av digitaliseringen tas ut. Økt interesse for kulturmiljøer antar vi også vil kunne føre til behov for økte ressurser på området.

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. Den første statusmålingen for 2020 var derfor preget av arbeidet med organisering og rigging av de nye fylkeskommunene på både politisk og administrativt nivå. Det er nå besluttet at flere av de sammenslåtte fylkeskommunene skal oppløses, og dette innebærer en ny omstillingsprosess for disse fylkeskommunene. Omstillingen vil kreve ressurser og ledelsesoppmerksomhet, og vil kunne skape usikkerhet hos de ansatte de neste par årene. Omstillingen vil derfor kunne påvirke tempoet på utvikling av strategiene sett opp mot målet for oppgaveoverføringen. Det kan eksempelvis være rimelig å forvente at utviklingen av samfunnsutviklerrollen i de berørte fylkeskommunene vil få mindre oppmerksomhet de neste par årene, både fordi lovpålagte oppgaver vil få prioritet, men også fordi det i en overgangsperiode vil være usikkerhet knyttet til den regionalpolitiske retningen og fokuset på kulturmiljøfeltet. Samtidig kan nye og mindre fylkeskommuner på sikt gjøre det lettere å komme tett på viktige aktører i regionen og å få til godt samarbeid på tvers av fagavdelinger og en mer koordinert virkemiddelbruk internt i fylkeskommunen. En positiv effekt vi pekte på i første statusmåling av sammenslåtte fylkeskommuner, var etableringen av større fagmiljø på kulturmiljøområdet. En uheldig effekt av oppløsning av fylkeskommuner er at det bidrar til oppsplitting av de samme fagmiljøene. En oppløsning kan også i en overgangsperiode ha en uheldig effekt på digitaliseringen og effektivisering av kulturmiljøforvaltningen dersom berørte fylkeskommuner ikke evner å prioritere tid og ressurser til dette arbeidet.

Riksantikvaren synes å ha arbeidet godt med å utvikle rollen som fagdirektorat. Samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget fungerer godt og det er indikasjoner på en positiv utvikling. God samhandling gir et grunnlag for fortløpende å justere kurs og gjøre forbedringer basert på erfaringer. 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. En god implementering av de digitale løsningene krever også at regionalforvaltningen involveres i utviklingen og bruker tid og krefter på dette.

Anbefalinger

Vi vil følge utviklingen årlig på indikatorene på de respektive strategiene fram til 2024. Basert på hovedfunn fra denne statusmålingen av oppgaveoverføringen er det vår anbefaling at henholdsvis Klima- og miljøverndepartement, Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har oppmerksomhet på følgende forhold:

Klima- og miljøverndepartementet

- ▶ Departementet bør sørge for gode rammebetingelser med hensyn til finansiering av investeringer i de digitale verktøyene som må på plass og som er kritisk viktig for å ta ut gevinster både knyttet til kvalitet, effektivitet og brukertilfredshet.
- ▶ Det er også viktig at departementet i sin styring hensyntar at både Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget står i krevende omstillinger for å realisere reformen, og at utfordringen forsterkes i en overgangsperiode ved at flere fylkeskommuner skal oppløses og etableres på nytt.
- ▶ Det er behov for større klarhet i ansvarsdelingen på kirkeområdet.
- ▶ Vi gjentar anbefalingen fra statusmålingen i 2020 der vi anbefalte at departementet 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.

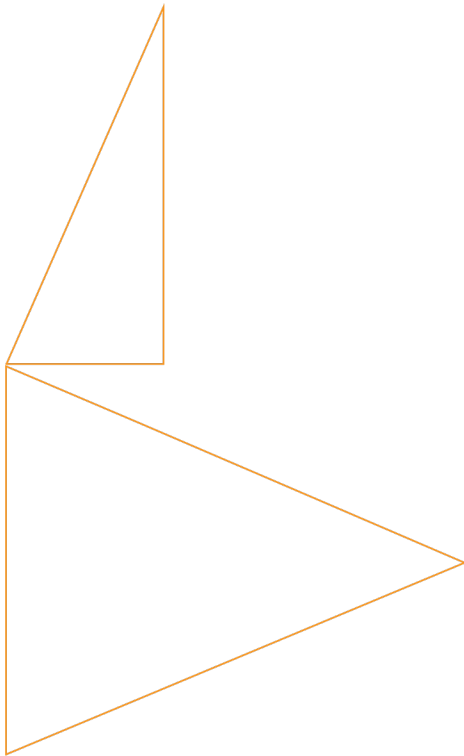
Fylkeskommunene/Sametinget

- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget er viktige bidragsyttere når det gjelder å etablere en mer effektiv kulturmiljøforvaltning, ikke minst gjennom å bidra i prosessene knyttet til utvikling og implementering av digitale verktøy. Dette innebærer også en forståelse for at det er behov for standardisering av prosesser på tvers av fylkeskommunene/Sametinget og andre aktører i kulturmiljøforvaltningen.
- ▶ Fylkeskommunene bør vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres for å bidra til en forsterket samfunnsutviklerrolle.
- ▶ Brukerundersøkelsen til eierne av kulturmiljøer viste at samlet sett er digitalisering og forenkling av søkeprosessene for tilskudd og bedre informasjon på nettsidene de viktigste forbedringsområdene som fylkeskommunene/Sametinget bør vurdere å ta tak i. Riksantikvaren vil få tilgang på rådata fra brukerundersøkelsen slik at det vil være mulig å ta ut analyser/statistikk fordelt på den enkelte fylkeskommune/Sametinget. Dette vil gi den enkelte fylkeskommune/Sametinget ytterligere innsikt i hva som bør være prioritert forbedringsområde overfor egne brukere.
- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget bør vurdere om det bør iverksettes tiltak for å styrke kompetansen på fartøyvern i egen virksomhet.
- ▶ Fylkeskommuner som skal oppløses og etableres på nytt står overfor ekstra utfordringer i en overgangsperiode. For at de berørte fylkeskommunene skal håndtere denne utfordringen samtidig som implementeringen av oppgaveoverføringen skal fortsette, er det viktig å etablere realistiske planer på administrativt og politisk nivå. Et tema vil eksempelvis være hvordan man kan lage framtidige strukturer som tar vare på fordelene som har ligget i at sammenslåtte fylkeskommuner har fått større fagmiljøer når fylkeskommunene nå skal oppløses.

Riksantikvaren

- ▶ Riksantikvaren bør fortsette det gode samarbeidet med fylkeskommunene og Sametinget gjennom å videreutvikle nettverk/samhandlingsarenaer. Hvilke arenaer og temaer det vil være behov for å prioritere vil variere over tid. Basert på denne statusmålingen mener vi at Riksantikvaren kan vurdere hvordan direktoratet kan støtte og bidra til erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene når det gjelder utvikling av samfunnsutviklerrollen, og som hensyntar at fylkeskommunene/Sametinget er ulike på viktige rammebetingelser som politisk og administrativ struktur, geografi, typer kulturmiljø etc.
- ▶ Riksantikvaren bør fortsette å utvikle Riksantikvarens strategiske rolle som fagdirektorat, herunder også vurdere hvordan nye nasjonale strategier på kulturmiljøområdet kan implementeres i fylkeskommunene/Sametinget og tilpasses lokale forhold på en formålstjenlig måte.

- ▶ Riksantikvaren må fortsatt ha trykk på utvikling og implementering av digitale verktøy. Det innebærer blant annet at både Riksantikvaren og regionalforvaltningen prioriterer tilstrekkelig tid til arbeidet, og at regionalforvaltningen involveres på en hensiktsmessig måte.
- ▶ Riksantikvaren bør følge opp de indikasjonene vi har fått i denne statusmålingen på at ansvarsfordelingen oppleves å ha blitt mer komplisert for statlige eiere. Vi har fått innspill på at blant annet SKE-forum kan være en mulig arena for å løfte slike spørsmål.
- ▶ Riksantikvaren bør følge med på om tilnærmet like saker behandles likt på tvers av fylkeskommunene, bl.a. når det gjelder dispensasjoner. Det bør også følges med på hvordan innsigelser praktiseres i fylkeskommuner der beslutninger om bruk av dette virkemiddelet er lagt til politisk nivå og ikke administrativt nivå.
- ▶ Riksantikvaren bør sørge for bedre samordning og forutsigbarhet i hva som kreves av rapportering fra fylkeskommunene/Sametinget fra Riksantikvaren gjennom året.
- ▶ Riksantikvaren bør i større grad involvere i prioritering og utvikling av veiledere/retningslinjer slik at de blir enda bedre tilpasset regionalforvaltningens behov.



Vedlegg

Indikatorer og datakilder 2022

Vedlegg A: Indikatorer og datakilder 2022

Oversikt over strategier med tilhørende indikatorer og kilder brukt ved nullpunkt, delrapport 1 og delrapport 2.

Indikator	Kilder nullpunkt	Kilder delrapport 1	Kilder delrapport 2
Strategien tydelig ansvarsfordeling			
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	Spørreundersøkelse til fylkene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren Brukerundersøkelse til eiere av kulturminner og spørsmål om ansvarsfordeling
A2: Antall saker førstelinjen til Riksantikvaren behandler	Informasjon fra Riksantikvaren	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem
A3: Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke	Kartlegging til fylkeskommunene	Kartlegging til fylkeskommunene	Informasjon fra Riksantikvaren
A4: Antall planer etter plan- og bygningsloven med innsigelser fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren
A5: Opplevd grad av selvråderett hos fylkeskommunene i beslutningsprosesser	Spørreundersøkelse til fylkeskommune	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget
Strategien kapasitet og kompetanse			
KK1: Antall årsverk som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget ¹	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og informasjon fra RA	Kartleggings skjema til fylkeskommunen og /Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren	KOSTRA: Årsverk rapportert fra fylkeskommunene Informasjon fra RA
KK2: Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommune/Sametinget og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkeskommune/Sametinget om egen kapasitet og Riksantikvarens kapasitet og intervju med Riksantikvaren Brukerundersøkelse til eiere av kulturminner om opplevd kapasitet i fylkeskommune/Sametinget Årlig tilskudsrapportering fra fylkeskommunene/Sametinget til Riksantikvaren om egen kapasitet
KK3: Antall personer med høyere utdanning blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren	Kartleggings skjema til fylkeskommunene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren	Ny kartlegging gjøres i sluttevalueringen

¹ Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: Antall ansatte som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene

KK4: Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkene og informasjon fra RA	Kartleggingskjema til fylkene/Sametinget og informasjon fra Riksantikvaren	Ny kartlegging gjøres i sluttevaluering
KK5: Opplevd kompetanse i fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren	Det vurderes at de øvrige indikatorene er dekkende for strategien. Indikatoren utgår.	Brukerundersøkelse til eiere av kulturminner med spørsmål om opplevd kompetanse hos fylkeskommunene/Sametinget Årlig tilskuddsrapportering fra fylkeskommunene/Sametinget til Riksantikvaren om egen kompetanse
Strategien Utvikling av samfunnsutviklerrollen			
S1: I hvilken grad har fylkeskommuner en strategi for kulturmiljøforvaltningen	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget og intervju med Riksantikvaren	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/ Sametinget og intervju med Riksantikvaren
S2: I hvilken grad har fylkeskommuner mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/ Sametinget Brukerundersøkelse spørsmål om kontakt
S3: I hvilken grad har fylkeskommuner en samordnet innsats og virkemiddelbruk ²	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget	Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/ Sametinget
Strategien Kvaliteten skal ikke bli dårligere			
K1: Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet/verneverdige/automatisk fredede ³	Spørreundersøkelse til fylkene, informasjon fra Riksantikvaren og Statsbudsjettet	Indikatoren og datakildene vurderes nærmere i forkant av neste delrapport	Indikatoren utgår
K2: Tilstandsgrad på kulturminnene	Informasjon fra Riksantikvaren	Indikatoren og datakilden vurderes nærmere i forkant av neste delrapport	Indikatoren utgår
K3: Andel tap av fredete og verneverdige kulturminner	Informasjon fra Riksantikvaren	Indikatoren og datakilden vurderes nærmere i forkant av neste delrapport	Indikatoren utgår
K4: Opplevd kvalitet på kulturminnearbeidet	Spørreundersøkelse til fylkene og intervju med RA	Det vurderes at de øvrige indikatorene er dekkende for strategien. Indikatoren utgår.	Brukerundersøkelse til eiere av kulturminner med spørsmål om kvalitet Vurdering av implikasjoner av status på øvrige strategiene for denne strategien

² Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: I hvilken grad har fylkeskommuner en enhetlig innsats og virkemiddelbruk

³ Indikatoren er endret fra nullpunkt der formuleringen var følgende: Ressursbruk for kulturminner som er vedtaksfredet

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	Indikatoren utgår
Strategien effektiv forvaltning av kulturmiljø			
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	Indikatoren utgår
E2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturminnesaker (-dokumenter) hos Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem	Riksantikvarens saksbehandlings- og arkivsystem.
E3: Opplevd saksbehandlingstid i fylkeskommunene/Sametinget			Årlig tilskuddsrapportering fra fylkeskommunene/Sametinget til Riksantikvaren om effektivitet tilskuddsforvaltning (gjennomføring) Brukerundersøkelsen til eiere av kulturminner med spørsmål om om effektiv saksbehandling
E4: Samlede utgifter til kulturminneforvaltning	Spørreundersøkelse til fylkene, intervju med Riksantikvaren og Statsbudsjettet	SSB-tabell 12368 Statistikk fra Riksantikvaren	SSB-tabell 12368 Statistikk fra Riksantikvaren
Økt nærhet til kulturminner			
N1: Opplevd nærhet til forvaltning av kulturminnene	Spørreundersøkelse til fylkene	Brukerundersøkelse ved neste rapportering	Brukerundersøkelse til eiere av kulturminner
N2: Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet	Kulturminnefondets årsrapport	Kulturminnefondets årsrapport	Kulturminnefondets årsrapport
N3: Antall søknader om tilskudd til fredete og verneverdige bygninger	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren	Informasjon fra Riksantikvaren



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.