

Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksantikvarens kontroll 2022



Riksantikvaren 2022

Riksantikvaren

Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo

Besøksadresse / Dronningens gate 13

Tlf. / 22 94 04 00

Faks / 22 94 04 04

E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no

Utarbeidet av / Riksantikvaren v/ Jorunn Elise Gunnestad, Eline Ova Sveen og Mari Søbstad Amundsen

Innhold

KAP 1.	Innledning	4
KAP 2.	Rammeverk for kulturmiljøforvaltningens tilskuddsforvaltning	6
KAP 3.	Presentasjon av dokumentasjon	9
KAP 4.	Drøfting av observasjoner	23
KAP 5.	Konklusjon	28

Innledning

1.1 HJEMMEL

Riksantikvarens ansvar for å føre kontroll med forvaltningen av tilskuddsordninger i regionalforvaltningen og Sametinget er hjemlet i økonomistyringsreglementet §§ 15 jf. 14 og i egne bestemmelser i tilskuddsforskriftene for de enkelte postene.

1.2 BAKGRUNN OG FORMÅL

I perioden 2015 til 2019 gjennomførte Riksantikvaren flere tilsyn i fylkeskommunene med fokus på etterlevelse av økonomiregelverket. Tilsynene var en direkte følge av Riksrevisjonens funn ved kontroll i 2014, og Riksantikvarens hovedformål var å følge opp konkrete mangler som Riksrevisjonen hadde avdekket i fylkeskommunene.

Siden 2019 har det skjedd en rekke forvaltningsmessige endringer av betydning for tilskuddsforvaltningen. Noen av de viktigste er:

- Oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til regionalforvaltningen og Sametinget i 2020 og 2021.
- Riksantikvarens nye rolle og organisering av arbeidet med tilskudd.
- Innføringen av saksbehandlingssystemet Digisak i kulturmiljøforvaltningen.
- Etablering av faglige forum og jevnliges kontaktmøter mellom regionalforvaltningen, Sametinget og Riksantikvaren.
- Fastsettelse av forskrifter for tilskudd fra statsbudsjettet kap. 1429, postene 71 til 79.
- Ny form på regionalforvaltningen og Sametingets søknad om og rapportering på tilskudd fra Riksantikvaren.
- Riksantikvaren har lagt vekt på disse endringene ved valg av metode og tema for årets kontroll. Vi har også lagt vekt på regionalforvaltningen og Sametingets rapportering for 2021.

Riksantikvarens kontroll i 2022 er ikke rettet mot den enkelte tilskuddsmottaker, men fokuserer på regionalforvaltningen og Sametingets forvaltning av utvalgte tilskuddsordninger.

Vi har undersøkt praksis og variasjoner i forvaltningen innenfor disse temaene:

- ulike typer tilskuddsmottakere,
- andel søkere som mottar tilskudd,
- tilskuddsbeløp og egenandel.

Formålet med kontrollen er å sikre at forvaltningen av tilskuddspostene er i tråd med gjeldende regelverk, hensiktsmessig og effektiv. I tillegg skal forvaltningen sørge for likebehandling for alle som søker om tilskudd, gjennom tilskuddsregelverket.

I vurderingen har vi forholdt oss til DFØs overordnede formål med kontroll;

1. å sikre riktig tildeling til riktig mottaker, og

2. å sikre at tilskudd blir brukt i tråd med vilkårene for tildeling.

Med effektiv tilskuddsforvaltning mener vi derfor at riktig mottaker får riktig tildeling.

1.3 GJENNOMFØRING

Kontrollen har omfattet hele regionalforvaltningen og Sametingets forvaltning av tilskuddsforvaltningen for følgende poster i statsbudsjettet for Klima- og miljødepartementet, kap 1429 Riksantikvaren:

- Post 71 fredete kulturminner og kulturmiljøer i privat eie,
- post 72 tekniske og industrielle kulturminner,
- post 74 fartøyvern.

Kontrollen bygger på dokumentasjon som Riksantikvaren har innhentet fra regionalforvaltningen og Sametinget. I første omgang ble det innhentet dokumentasjon i brev av 14.06.22:

- *Samtlige søknader om tilskudd (uten vedlegg) og vedtak om tilskudd og avslag fra post 72 statsbudsjettet 2022. For post 71 og 74 henter vi tilsvarende informasjon ut fra Digisak.*
- *Intern dokumentasjon av saksbehandlingsnotater for post 71, 72 og 74, herunder dokumentasjon av beregning av tilskuddsbeløp.*
- *Eventuell annen informasjon og/eller dokumentasjon som dere mener er viktig for å belyse tilskuddsforvaltningen deres i 2022.*

Med bakgrunn i Riksantikvarens sammenstilling og gjennomgang av dette materialet, ble det besluttet å sende en forespørsel om tilleggsinformasjon i e-post av 06.09.22:

- *Redegjør for saksbehandlings-løpet for tilskudd, for de enkelte postene og på tvers av poster.*
- *Redegjør for interne policy/retningslinjer som fastsetter hvilke forhold/prioriteringer dere legger til grunn ved fordeling av tilskudd innenfor de enkelte postene.*
 - *Herunder for*
 - *krav til egenandel fra de enkelte postene*
 - *tilskudd til ikke-fredete bygg og anlegg fra post 71*
 - *tilskudd til museer fra post 71*
 - *hvor stor andel av søkerne som mottar tilskudd fra de enkelte postene*

Sammen med forespørselen om tilleggsinformasjon ba vi også om at organisasjonene kvalitetssikret våre sammenstillinger av tall hentet ut fra Digisak og deres egne oversikter.

I tillegg til dokumentasjon sendt inn fra regionalforvaltningen og Sametinget har Riksantikvaren hentet ut dokumentasjon fra saksbehandlingssystemet Digisak.

Rammeverk for kulturmiljøforvaltningens tilskuddsforvaltning

2.1 FORVALTNINGSRETTLIGE PRINSIPPER OG KRAV TIL BEGRUNNELSER

All virkemiddelbruk i staten er underlagt overordnede forvaltningsrettslige prinsipper¹, som krav til legalitet, likhet, saklighet, forholdsmessighet, uavhengighet og objektivitet. Dette er grunnleggende prinsipper som berører skjæringsfeltet mellom styring, demokrati og rettssikkerhet og som gjelder ved all myndighetsutøvelse i forvaltningen.



Tilskudd

- > Tilskudd er overføringer fra statsbudsjettet til mottakere utenfor staten for å nå bestemte mål. Tilskuddsforvaltning er administrasjon av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd og omfatter utlysning, saksbehandling, tildeling, kontroll, oppfølging og vurdering av måloppnåelse. (DFØ)

Som en del av variasjoner i forvaltningspraksis har vi vurdert prinsippet om likebehandling og betydningen for rettsikkerheten for målgruppene for tilskuddsordningene under kulturmiljøforvaltningen. I tillegg har vi vurdert i hvilken grad prinsippet om forutberegnelighet blir godt nok ivaretatt i saksbehandlingen. Dette vil si om veiledning, praktisering, begrunnelser mv. er pedagogisk forståelig og tilgjengelig for søkere.

Begrunnelser

Kravet til gode begrunnelser av forvaltningsvedtak er en del av det forvaltningsrettslige forsvarlighetsprinsippet, og forvaltningsloven stiller krav om at vedtak skal begrunnes. Hans Petter Graver² siterer forvaltningskomiteens³ uttalelse om begrunnelser slik:

«Begrunnelsens hovedformål er selvfølgelig å sikre en lovmessig og rettferdig forvaltning. Dette innebærer bl.a. at den skal være til hjelp for den vedtaket gjelder. Når han skal ta stilling til om han skal godta avgjørelsen eller om han skal søke den opphevet eller endret ved å klage til høyere administrativ myndighet eller til domstolene, er det ikke nok at han kjenner til slutningen (den dispositive del av vedtaket), han må også ha kjennskap til de faktiske omstendigheter og lovbestemmelser myndighetene har lagt til grunn. (...) Begrunnelsen skal også tjene til å overbevise, slik at vedtaket godtas som riktig og rettferdig. (...) En vesentlig side

¹ Prinsippene følger av norsk forvaltningsrett og praksis og kan også oppstilles på grunnlag av reglene i Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den europeiske menneskerettsdomstol.

² Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019 s 477

³ NUT 158:3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

ved begrunnelsens formål er videre forholdet til forvaltningen selv; et krav om grunngivning oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse» (s. 220–221).

På vårt område vil det si at vedtak om avslag eller vedtak om et lavere beløp enn omsøkt skal gi søkere forståelse for vurderingene og grunnlaget for vurderingene. De fleste klager Riksantikvaren får som gjelder tilskudd, er ikke begrunnet ut over at klager ønsker en ny vurdering.

Det er viktig for både den enkelte søker, interesseorganisasjoner og andre som ønsker innsikt i forvaltningspraksis at forvaltningens vurderinger og prioriteringer er tydelige og lesbare, og at det er mulig å forstå begrunnelsen for hvilke faktorer avgjørelsene er bygget på.

Tilskuddsforvaltningen må skje innenfor rammene av regelverket som er de årlige postomtalene i budsjettet, tilskuddsforskriftene og eventuelle andre føringer i retningslinjer og veiledere. Det overordnede regelverket er likt for alle, men de enkelte avgjørelsene vil også være fundert på de faktiske forholdene i de enkelte sakene og kan bero på regionale hensyn og prioriteringer.

Den helhetlige vurderingen må være forståelig og fremgå tydelig for mottaker.

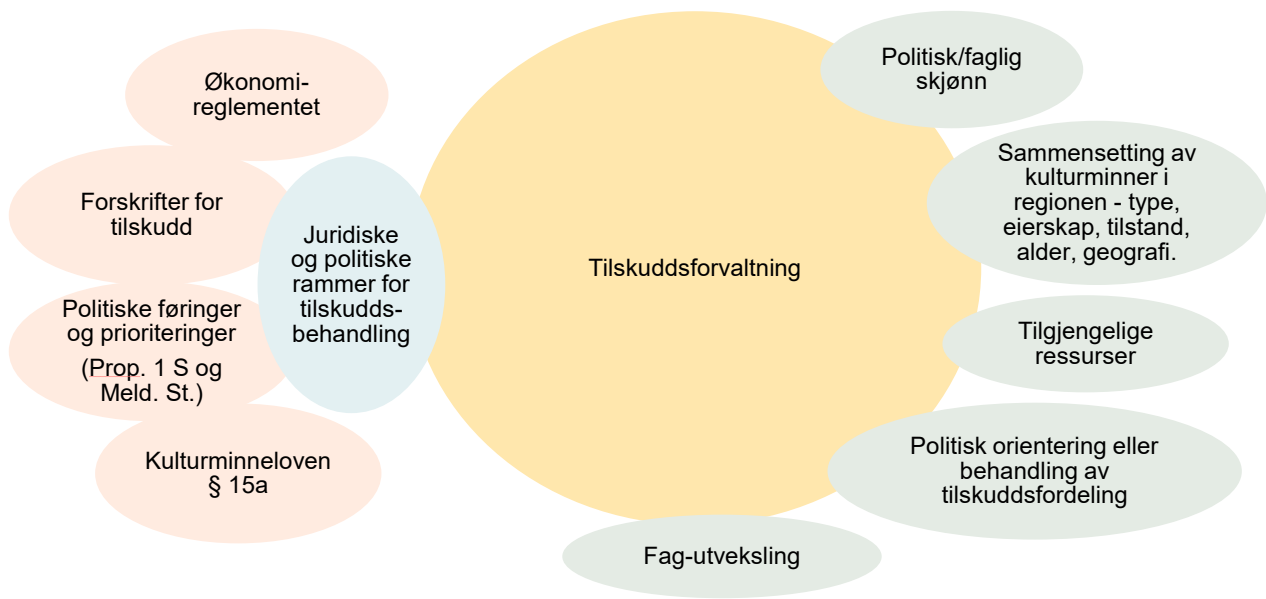
2.2 REGELVERK OG ANDRE RELEVANTE FAKTORER

Tilskuddsforvaltning må følge overordnet økonomiregelverk og føringer i de enkelte budsjettene. Forvaltningen må også følge særlovgivningen på det enkelte forvaltningsområdet. For kulturmiljøforvaltningen vil det si tilskuddsforskriftene og kulturminneloven som gir rettskrav på tilskudd til antikvariske merkostnader for vedtaksfredete kulturminner i privat eie.

Enkelte fylkeskommuner er underlagt politisk styring av tilskuddsfordelingen. Det er også forskjeller mellom antall kulturminner og type kulturminner i de enkelte regionene, noe som vil kunne påvirke skjønnsutøvelsen ved prioriteringer og tildelinger.

Forvaltningen av de enkelte tilskuddsordningene må følge opp departementets overordnede føringer som blir gitt i postomtalene i de årlige budsjettene i prop. 1 S fra Klima- og miljødepartementet.

Forvaltningen skal også følge opp føringer i de enkelte tilskuddsforskriftene som blant annet angir formål med ordningen, hva det kan gis tilskudd til og i noen grad hvordan tilskudd fastsettes.



Figur 1 Regelverk og andre relevante faktorer som har betydning for tilskuddsforvaltning

Som utgangspunkt skal tildelinger gis etter en skjønnsmessig vurdering, jf. forskriftene. Skjønnsutøvelsen må utøves innenfor de rammene som er angitt ovenfor, og den må begrunnes. Eventuelle regionale prioriteringer må for eksempel framgå av begrunnelsen i vedtaket. Som tilskuddsforvaltere må regionalforvaltningen, Sametinget og Riksantikvaren unngå vilkårlige avgjørelser. Forvaltningen skal likebehandle under ellers like forhold, og vi skal sikre forutberegnelighet for den enkelte søkeren og forståelse for de vedtakene som fattes. Det siste er altså spesielt viktig for at den enkelte søker skal ha mulighet til å forstå om det er grunnlag for å klage. For å forstå dette trenger de å få vite hvordan søknaden er vurdert og hvordan saksbehandlingen har forholdt seg til regelverket og prioriteringene i vurderingen.

Kravet til begrunnelsene vil også virke skjerpende på forvaltningen, fordi det stiller krav til bevissthet i formidlingen av de vurderingene og prioriteringene som ligger til grunn for det enkelte vedtaket.

Andre kilder

Det er også andre kilder som er retningsgivende i tilskuddsforvaltningen:

Forvaltningspraksis omfatter de enkelte avgjørelsene og klageavgjørelsene. Det er bare klageavgjørelsene som er offentlig tilgjengelig på Riksantikvarens nettsider.

Veiledning og uttalelser fra overordnet myndighet (departement og Riksantikvaren) kan gi føringer for praksis. Dette kan både være rådgivende eller bindende. Men slike retningslinjer kan ikke overstyre de vurderingene som tilligger forvaltningens frie skjønn.

Presentasjon av dokumentasjon

Riksantikvaren har hentet inn dokumentasjon med mål om å belyse de tre temaene for kontrollen:

- ulike typer tilskuddsmottakere,
- andel søkere som mottar tilskudd
- tilskuddsbeløp og egenandel.

Nedenfor følger en sammenstilling og presentasjon av materialet, sortert inn under hvert av de tre temaene. Fremstillingene viser praksisen i de enkelte forvaltningsorganisasjonene, slik den kommer til uttrykk i tilskuddsfordelingen for 2022.

Når vi i presentasjonen bruker begrepet «tildeling», omfatter det vedtak om tilskudd for 2022 og tilsagn for 2023.

3.1 ULIKE MOTTAKERE

Riksantikvaren har undersøkt regionalforvaltningen og Sametingets tildelinger til ulike mottakere fra post 71 og 72. Vi har særlig fokusert på post 71.

Hovedformålet har vært å se nærmere på hvordan forvaltningen oppfatter og praktiserer skjønnsrommet i forskrift for tilskudd fra post 71 og 72, og budsjettproposisjonen for disse to postene for 2022.

Begrunnelsen for å fokusere på post 71 er at de som søker om tilskudd fra denne posten er en stor og uensartet gruppe. En annen årsak er at begrepet «privat eier» i forskriften tolkes og avgrenses ulikt.

For post 72 har hovedformålet vært å undersøke i hvilken grad de 15 prioriterte anleggene som inngikk i Riksantikvarens bevaringsprogram for tekniske og industrielle kulturminner blir prioritert, med tanke på handlingsrommet som ligger i forskriften for denne posten.

3.1.1 Tilskudd til museer fra post 71

En sammenstilling av dokumentasjonen viser at seks av 12 forvaltningsorgan har gitt tilskudd til museer⁴. Av de 6 som ikke har gitt, er det kun én fylkeskommune som har mottatt søknad fra museer. Av totalt 26 søknader fra museer, er 18 innvilget. Dette tilsvarer 70 % positive vedtak. Tildelingen til museer i 2022 utgjør totalt 5,9 millioner, i underkant av 5 % av den samlede tildelingen fra regionalforvaltningen og Sametinget i 2022 på 125 millioner kroner.

Vestland fylke peker seg ut når det gjelder antall og andel tilskudd til museer. Fylkeskommunen har mottatt 13 søknader fra museer, og innvilget 10 av dem. 26 % av

⁴ Der tilskuddsmottaker er en organisasjon med profesjonell museumsdrift og offentlig driftsstøtte som museum.

årets tildeling fra Vestland gis til museer. Dette utgjør 4,6 millioner kroner og tilsvarer mer enn hele tildelingen fra Riksantikvaren til f.eks. Byantikvaren i Oslo, Troms og Finnmark fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune eller Sametinget.

Avslag til museer begrunnes utelukkende med andre forhold enn at museer ikke faller inn under gruppen som kan motta tilskudd fra posten.

Organisasjon	Antall søknader	Antall søknader fra museer	Antall tildelinger til museer *	Sum tildeling til museer	Andel tildeling til museer
Agder	38	0	0	-	0 %
Byantikvaren i Oslo	20	0	0	-	0 %
Innlandet	143	3	3	565 000	3 %
Møre og Romsdal	23	2	1	170 000	3 %
Nordland	27	2	2	400 000	3 %
Rogaland	43	0	0	-	0 %
Sametinget	36	1	1	45 000	1 %
Troms og Finnmark	28	2	1	150 000	4 %
Trøndelag	46	0	0	-	0 %
Vestfold og Telemark	72	1	0	-	0 %
Vestland	69	13	10	4 605 000	26 %
Viken	60	2	0	-	0 %
Samlet	605	26	18	5 935 000	5 %

*Der museer er mottakere av tilskudd til et objekt som museet har forvaltningsansvar for.

3.1.2 Tildelinger til ikke-fredete objekter fra post 71

9 av 12 forvaltningsorgan har gitt tilskudd til ikke-fredete objekter. Den samlede tildelingen til disse er større enn tildelingene til museene.

Innlandet, Trøndelag og Troms og Finnmark utmerker seg med store tildelinger til ikke-fredete kulturminner. Troms og Finnmark gir en svært høy andel av fylkets samlede tilskudd til disse. Fylkeskommunen har kun fått 8 søknader fra eiere av fredete kulturminner og kulturmiljø, mens de har 20 søknader knyttet til ikke-fredete objekter. Innlandet er det fylket etter Troms og Finnmark som har fått flest søknader fra eiere av ikke-fredete objekter, med 16 stykker hvorav 4 er innvilget. Samtidig som de gir tilskudd til noen ikke-fredete objekter, begrunner de enkelte av avslagene til de øvrige 12 med at disse objektene ikke er tilskuddsberettiget og derfor faller utenfor tilskuddsordningen.

Organisasjon	Antall søknader post 71	Antall søknader ikke-fredete objekter	Andel søknader ikke-fredete objekter	Antall tildelinger ikke-fredete objekter	Sum tildelt til ikke-fredete objekter	Andel tildeling ikke-fredete objekter
Agder	38	2	5 %	2	800 000	15 %
Byantikvaren i Oslo	20	0	0 %	0	-	0 %
Innlandet	143	16	11 %	3	1 170 000	5 %
Møre og Romsdal	23	0	0 %	0	-	0 %
Nordland	27	0	0 %	0	-	0 %
Rogaland	43	7	16 %	6	465 000	12 %
Sametinget	36	2	6 %	1	45 000	1 %
Troms og Finnmark	28	20	71 %	4	1 379 515	39 %
Trøndelag	46	3	7 %	2	2 300 000	14 %
Vestfold og Telemark	72	4	6 %	4	105 000	1 %
Vestland	69	2	3 %	2	580 000	3 %
Viken	60	5	8 %	2	450 000	3 %
Samlet	605	61	10 %	26	7 294 515	6%

Organ	Sum bevilget til museer post 71	Sum bevilget til ikke-fredet post 71
Agder	-	800 000
Byantikvaren i Oslo	-	-
Innlandet	565 000	1 170 000
Møre og Romsdal	170 000	-
Nordland	400 000	-
Rogaland	-	465 000
Sametinget	45 000	45 000
Troms og Finnmark	150 000	1 379 515
Trøndelag	-	2 300 000
Vestfold og Telemark	-	105 000
Vestland	4 605 000	580 000
Viken	-	450 000
Samlet	5 935 000	7 294 515
Samlet bevilgning til museer og ikke-fredete		13 229 515
Overlappende bevilgninger		745 000
Reelt samlet beløp tildelt museer og ikke-fredete fra post 71 i 2022		12 484 515

Av tilskuddene til ikke-fredete objekter er tre av bevilgningene til museer, det vil si at 745 000 kroner overlapper mellom de to listene. Det gjelder 150 000 kroner fra Troms og Finnmark, 550 000 kroner fra Vestland og 45 000 kroner fra Innlandet.

3.1.3 Andre tilskuddsmottakere post 71

I gjennomgangen av materialet har vi også sett at det kan diskuteres hvorvidt enkelte objekter som mottar tilskudd fra post 71 er innenfor målgruppen for posten. Dette gjelder for eksempel tekniske og industrielle kulturminner eller anlegg fra forsvarssektoren. I en diskusjon om hva som er effektiv bruk av tilskudd fra post 71 kan dette være relevant, særlig nå som regionalforvaltningen og Sametinget også forvalter tilskudd fra flere andre tilskuddsposter.

3.1.4 Tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner post 72

Ifølge forskrift for tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner (TIK) er de 15 prioriterte anleggene fra Riksantikvarens bevaringsprogram blant kulturmiljøene som skal prioriteres ved fordeling av tilskudd. I prop. 1 S (2021-2022) kan vi lese: «Nye bevaringsstrategier er under utarbeiding, men bevaringsprogramarbeidet blir ført videre inntil disse er klare.» Dette kan blant annet forstås som at de 15 anleggene i bevaringsprogrammet fremdeles skal prioriteres ved tildelinger fra post 72. Dette gjelder selv om forskriften også lister opp andre kriterier som skal legges til grunn ved fordeling.

Syv av fylkeskommunene har ett eller flere prioriterte teknisk og industrielle anlegg fra bevaringsprogrammet. Sametinget og Byantikvaren i Oslo er de eneste som ikke har mottatt noen søknader fra tekniske og industrielle anlegg.

De 15 utvalgte TIK-anleggene (tekniske og industrielle anlegg) mottok i 2022 i overkant av 80 % av bevilgningene gitt fra post 72. Det er kun Agder og Vestfold og Telemark som har anlegg fra bevaringsprogrammet, men som ikke har gitt tilskudd til andre TIK-anlegg. Agder avslo samtlige søknader fra anlegg ut over de prioriterte fra bevaringsprogrammet. Vestfold og Telemark mottok ikke søknader fra andre enn Rjukanbanen.

Organisasjon	Prioriterte TIK-anlegg fra bevaringsprogrammet	Mottatt søknader fra anlegg utenom de 15 prioriterte?
Agder	Sjølingstad Bredalsholmen Næs jernverk	Mottatt 2 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Byantikvaren i Oslo	-	Ikke mottatt noen søknader.
Innlandet	Atlungstad Folldal Klevfos	Mottatt 1 søknad fra anlegg utenom bevaringsprogrammet
Møre og Romsdal	-	Mottatt 10 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Nordland	Neptun Sildoljefabrikk	Mottatt 3 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Rogaland	-	Mottatt 7 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Sametinget	-	Ikke mottatt noen søknader.
Troms og Finnmark	-	Mottatt 6 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Trøndelag	Spillum	Mottatt 2 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Vestfold og Telemark	Rjukanbanen	Ikke mottatt søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Vestland	Salhus Tyssedal Odda	Mottatt 16 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.
Viken	Haldenkanalen Kistefos Fetsund Lenser	Mottatt 11 søknader fra anlegg utenom bevaringsprogrammet.

Organisasjon	Tildeling til de 15-prioriterte TIK-anleggene i 2022	Tildeling til andre TIK-anlegg i 2022
Agder	10 600 000	-
Byantikvaren i Oslo	-	-
Innlandet	10 680 000	50 000
Møre og Romsdal	-	1 121 000
Nordland	2 300 000	750 000
Rogaland	-	1 400 000
Sametinget	-	-
Troms og Finnmark	-	1 500 000
Trøndelag	3 282 700	245 000
Vestfold og Telemark	5 068 525	-
Vestland	11 478 500	1 621 500
Viken	8 122 678	977 322
Sum	51 532 403	7 664 822

3.2 ANDEL SØKERE SOM MOTTAR TILSKUDD OG TILSKUDDSBELØP

Hvor mange søkere som får tilskudd har betydning for fremdrift i prosjekter, fordi det påvirker størrelsen på tilskuddsbeløpet som den enkelte søknaden kan imøtekommes med. Desto flere som skal dele på en begrenset sum med penger, desto mindre beløp kan summen deles i. Vi har undersøkt forvaltningens begrunnelse for å gi en mindre tildeling til mange søkere, heller enn å prioritere større tildelinger til færre søkere.

Tilskudds-post	Antall søknader 2022	Antall tildelinger 2022	Antall avslag 2022	Andel positive vedtak	Samlet tildeling i 2022	Gjennomsnittlig tildelingsbeløp per vedtak
Post 71	605	403	207	66 %	125 082 150	310 378
Post 72	73	57	16	78 %	58 515 048	1 026 580
Post 74	134	90	43	66 %	66 288 001	736 533

Organisasjon	Post 71		Post 72		Post 74	
	Gjennomsnittlig søknads-beløp*	Gjennomsnittlig tildeling per vedtak	Gjennomsnittlig søknadsbeløp	Gjennomsnittlig tildeling per vedtak	Gjennomsnittlig søknadsbeløp*	Gjennomsnittlig tildeling per vedtak
Agder	544 231	172 839	3 513 916	3 533 333	847 688	423 500
Byantikvaren i Oslo	755 984	167 000	0	-	1 884 103	550 000
Innlandet	654 199	255 860	2 431 060	2 577 500	467 604	566 667
Møre og Romsdal	501 608	267 368	214 000	160 143	1 202 249	381 250
Nordland **	1 172 377	852 941	881 424	1 016 667	2 243 709	660 000
Rogaland	430 830	103 921	1 836 714	200 000	2 317 268	939 857
Sametinget	168 560	105 424	0	-	162 250	162 000
Troms og Finnmark **	1 060 482	295 689	489 371	250 000	1 870 132	1 025 000
Trøndelag	734 378	485 847	1 466 542	1 175 900	1 067 308	771 833
Vestfold og Telemark	541 727	269 842	10 656 995	5 056 348	1 327 366	1 562 500
Vestland	811 379	321 860	2 860 577	873 333	1 338 370	794 447
Viken	1 443 663	1 018 750	2 778 732	1 011 111	1 596 833	692 857
Lands-gjennomsnitt	734 952	308 450	2 151 542	1 026 580	1 360 407	736 533

*Gjennomsnittlig søknadsbeløp er basert på data fra Digisak, dvs. med grunnlag i søknadene i Digisak. Enkelte fylkeskommuner har mottatt og behandlet et fåtall søknader utenom Digisak. De er ikke regnet med da vi ikke har fullstendig oversikt over søknadsbeløpene i disse.

** Gjennomsnittlig søknadsbeløp fra post 71 i Nordland og Troms og Finnmark trekkes opp som følge av noen få søknader med høyt søknadsbeløp.

3.2.1 Post 71

Organisasjon	Antall søknader **	Andel søknader av totalt antall kultur-minner*	Antall tildelinger	Antall avslag	Andel positive vedtak	Samlet tildeling fra	Gjennomsnittlig tildeling per vedtak
Agder	38	19 %	31	7	82 %	5 358 000	172 839
Byantikvaren i Oslo	20	13 %	10	10	50 %	1 670 000	167 000
Innlandet	143	18 %	86	57	60 %	22 004 000	255 860
Møre og Romsdal	23	19 %	19	4	83 %	5 080 000	267 368
Nordland	27	7 %	17	10	63 %	14 500 000	852 941
Rogaland	43	9 %	38	5	88 %	3 949 000	103 921
Sametinget	36	4 %	33	3	92 %	3 479 000	105 424
Troms og Finnmark	28	11 %	12	16	43 %	3 548 265	295 689
Trøndelag	46	11 %	35	11	76 %	17 004 639	485 847
Vestfold- og Telemark	72	11 %	52	25	68 %	14 031 806	269 842
Vestland	69	12 %	54	15	78 %	17 380 440	321 860
Viken	60	14 %	16	44	27 %	17 077 000	1 067 313
Samlet	605	11 %	403	207	66 %	125 082 150	310 378

* Det samlede antallet fredete bygninger og anlegg i privat eie er noe usikkert, slik det nå er registrert i kulturmiljødatabasen Askeladden. Derfor har vi lagt til grunn det antallet fredete kulturminner og kulturmiljø som regionalforvaltningen og Sametinget selv har oppgitt i søknadene til Riksantikvaren for 2022 som tall for porteføljen under sitt forvaltningsansvar.

**Noen søknader gjelder kun ett tiltak, mens andre gjelder flere tiltak på ett objekt. Dette kan gi variasjon i antallet søknader som ikke nødvendigvis innebærer like stor variasjon i realiteten.

Antall søknader varierer stort; fra Byantikvaren i Oslo med 20 stykker til Innlandet med 143. Ser vi på forholdet mellom antallet søknader og det totale antallet fredete bygninger og anlegg i privat eie, er variasjonen langt mindre. Dette skyldes ulikheter i det totale antallet kulturminner og kulturmiljø i de enkelte regionene. Andelen søknader i regionalforvaltningen varierer mellom 7 og 19 %. Sametinget har en andel på 4 %.

Variasjonen i andelen positive vedtak er langt større. Her er ytterpunktene Rogaland, som gir positivt vedtak til 88 % av søknadene, og Viken som kun gir til 27 %. Høyest ligger Sametinget, med 92 %. Ser vi tallene i sammenheng med de konkrete tildelingene, gjenspeiles andelen positive vedtak i det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet. Dette innebærer at desto lavere andelen positive vedtak er, desto høyere er gjennomsnittlig tildelingsbeløp. Dette er som eksempel rundt 10 ganger høyere i Viken enn i Rogaland. Viken ligger også tre ganger høyere enn landssnittet som er på like over 310 000 kroner.

3.2.2 Post 72

Organisasjon	Antall søknader	Antall tildelinger	Antall avslag	Andel positive vedtak	Samlet tildeling
Agder	5	3	2	60 %	10 600 000
Byantikvaren i Oslo*	-	-	-	-	-
Innlandet	4	4	0	100 %	10 310 000
Møre og Romsdal*	10	7	3	70 %	1 121 000
Nordland	4	3	1	75 %	3 050 000
Rogaland*	7	7	0	100 %	1 400 000
Sametinget*	-	-	-	-	-
Troms og Finnmark*	6	5	1	83 %	1 250 000
Trøndelag	3	3	0	100 %	3 527 700
Vestfold og Telemark	1	1	0	100 %	5 056 348
Vestland	19	15	4	79 %	13 100 000
Viken	14	9	5	64 %	9 100 000
Samlet	73	57	16	78 %	58 515 048

Organisasjoner markert med * har ikke prioriterte anlegg fra bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner. Sametinget og Byantikvaren i Oslo mottok ikke søknader fra tekniske og industrielle anlegg i 2022.

Variasjonen i antall søknader er langt mindre for post 72 enn for post 71. Dette er den eneste av de tre tilskuddspostene som vi har undersøkt, hvor ikke alle de 12 forvaltningsorganene har mottatt søknader. Byantikvaren i Oslo og Sametinget har ikke mottatt noen søknader. Vestland har mottatt 19 søknader, hvorav 16 er fra anlegg utenom de 15 prioriterte i bevaringsprogrammet. De tre prioriterte anleggene i Vestland fikk 88 % av tilskuddet fra fylkeskommunen.

Andelen positive vedtak er jevnere fordelt og høyere for post 72 enn for de to andre postene.

3.2.3 Post 74

Organisasjon	Antall søknader	Andel søknader av verneflåten i organisasjonen	Antall tildelinger	Antall avslag	Andel positive tildelinger	Samlet tildeling	Gjennomsnittlig tildeling per vedtak
Agder	11	58 %	10	1	91 %	4 235 000	423 500
Byantikvaren i Oslo	5	31 %	5	0	100 %	2 750 000	550 000
Innlandet	3	60 %	3	0	100 %	1 700 000	566 667
Møre og Romsdal	8	40 %	8	0	100 %	3 050 000	381 250
Nordland	8	29 %	5	3	63 %	3 300 000	660 000
Rogaland	20	53 %	16	4	80 %	15 037 712	939 857
Sametinget	1	100 %	1	0	100 %	162 000	162 000
Troms og Finnmark	6	21 %	2	4	33 %	2 050 000	1 025 000
Trøndelag	7	44 %	6	1	86 %	4 631 000	771 833
Vestfold og Telemark	13	57 %	4	9	29 %	6 250 000	1 562 500
Vestland	37	70 %	23	14	62 %	18 272 289	794 447
Viken	14	44 %	7	7	50 %	4 850 000	692 857
Samlet	133	48%	90	43	68 %	66 288 001	736 533

I underkant av halvparten av alle fredete fartøy og fartøy med status som vernet skip (verneflåten) har søkt tilskudd fra post 74 i 2022. Vestland ligger høyest, der 70 % har søkt. Troms og Finnmark ligger lavest, der 21 % har søkt.

7 av 12 forvaltningsorganer fatter positive vedtak i over 60 % av tilfellene. Byantikvaren i Oslo, Innlandet, Møre og Romsdal og Sametinget har gitt tilskudd til samtlige av søkerne. Deretter ligger Trøndelag høyest med 86 %. Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark har gitt positive vedtak til henholdsvis 33 % og 29 %. Dette er en langt lavere prosentvis andel positive vedtak enn de øvrige. Disse har samtidig en høyere gjennomsnittlig tildeling per vedtak enn landssnittet.

3.3 EGENANDEL

Riksantikvaren har undersøkt om det er forskjell i vurderingene av egenandel for de ulike tilskuddspostene. Bakgrunnen for dette er at det kun er i forskriften for post 71 at det foreligger en maksgrense for hvor stor andel av et prosjekt som kan dekkes med tilskudd fra posten.

3.3.1 Post 71

Post 71 har forskriftsfestet at tilskuddet som hovedregel ikke skal overstige 50 % av totalkostnaden i et prosjekt. For tilskudd fra post 71 må vi derfor gå ut fra at tilskuddsmottaker forventes å reise resterende beløp over 50 % selv. Forskriftsteksten legger opp til at unntak

fra hovedregelen, det vil si der tilskuddet dekker mer enn 50 % av totalkostnaden, må kunne begrunnes med bakgrunn i forskriften:

«Unntak fra dette må vurderes i lys av kulturmiljøets verdi, nytten av kulturmiljøet og om det foreligger et særlig stort vedlikeholdsansvar i forhold til nytten.»

Organisasjon	Antall søknader	Antall tildelinger	Antall tildelinger med dekningsgrad 50 % eller mer	Andel tildelinger dekningsgrad 50 % eller mer	Antall tildelinger med dekningsgrad 70 % eller mer	Andel tildelinger dekningsgrad 70 % eller mer
Agder	38	31	5	16 %	2	6 %
Byantikvaren i Oslo	20	10	0	0 %	0	0 %
Innlandet	143	86	16	19 %	12	14 %
Møre og Romsdal	23	19	10	53 %	6	32 %
Nordland	27	17	8	47 %	4	24 %
Rogaland	43	38	1	3 %	0	0 %
Sametinget	36	33	21	64 %	12	36 %
Troms og Finnmark	28	12	4	33 %	4	33 %
Trøndelag	46	35	6	17 %	3	9 %
Vestfold og Telemark	72	52	15	29 %	10	19 %
Vestland	69	54	20	37 %	8	15 %
Viken	60	16	10	63 %	3	19 %
Samlet	605	403	116	29 %	64	16 %

11 av de 12 forvaltningsorganene har gitt tilskudd som overstiger 50 % av totalkostnaden i et prosjekt. Det er kun Byantikvaren i Oslo som ikke har bevilget mer enn 50 % av totalkostnaden i et prosjekt.

10 av de 12 forvaltningsorganene har gitt tilskudd på 70 % eller mer av totalkostnaden (tidligere var det angitt at et tilskudd kunne dekke 50-70 %). I 66 % av disse vedtakene er det begrunnet i vedtaksbrevet at tilskuddsbeløpet utgjør en høyere andel av totalkostnadene enn det hovedregelen tilsier. I begrunnelsene er det lav bruksverdi og høy kulturminneverdi som det oftest vises til, sammen med stort vedlikeholdsbehov og stor vedlikeholdsbyrde for eier. I noen tilfeller er unntak også begrunnet med særlig høye antikvariske merkostnader.

I om lag 5 % av vedtakene dekker tildelingen mer enn 95 % av totalkostnaden i prosjektet, hvilket vil si at det er forutsatt liten eller ingen egenandel. I Digisak ble imidlertid ikke

dugnadsinnsatsen regnet inn i kronebeløpet for egenandel i søknadsrunden for 2022, selv om arbeidsinnsats i søkerens regi kan betraktes som del av egenandelen. Derfor kan den reelle egenandelen være større i noen av prosjektene uten at dette kommer fram i et beløp.

3.3.2 Post 72

Av tildelingene fra post 72 til tekniske og industrielle kulturminner (totalt 57) er det eksplisitt uttrykt en forventning om egeninnsats i kun ett vedtak. Tildelingens andel av totalkostnaden i prosjektet går fram av vedtaksteksten i to vedtak (begge fra Trøndelag fylkeskommune). Ut over dette sier ikke vedtakene noe om hvor stor del av totalkostnaden som tilskuddet utgjør eller har til hensikt å dekke, og det stilles ingen konkrete krav om egenandel.

Det henvises imidlertid til søknadsbudsjettet i flere av vedtakene, og det forutsettes at prosjektet løses i tråd med søknaden og budsjettet. Implisitt kan dette innebære at forvaltningen forutsetter en viss egenandel, uten at de presiserer det.

3.3.3 Post 74

I tildelingene fra post 74 til fartøyvern (totalt 88) er tilskuddsbeløpets størrelse, som andel av totalkostnaden i et prosjekt, nevnt i kun 4 vedtak. Dette gjelder to av fylkeskommunene (Agder og Vestfold og Telemark). I disse vedtakene går det indirekte fram at det forventes en medfinansiering, og i ett av vedtakene er det eksplisitt oppfordret til å skaffe andre bidrag.

Det henvises imidlertid til søknadsbudsjettet i flere av vedtakene, og det forutsettes at prosjektet løses i tråd med søknaden og budsjettet. Dette kan vitne om at forvaltningen forventer en viss egenandel, uten at det presiseres i vedtaket.

3.4 ØVRIG DOKUMENTASJON

For å få et bedre bilde av bakgrunnen for forvaltningsorganenes ulike praksis, har vi undersøkt hvorvidt forvaltningens prioriteringer skjer på bakgrunn av fastsatte retningslinjer eller en policy med forankring i forvaltningsorganene.

Relevant dokumentasjon har vært:

- intern dokumentasjon fra saksbehandling
- retningslinjer eller policy for prioritering
- politiske saksframlegg fra tilskuddsfordeling, både orienterings- og beslutningssaker, og
- et utvalg vedtak om avslag på søknader om tilskudd.

3.4.1 Intern dokumentasjon fra saksbehandling

Vi har mottatt svært varierende dokumentasjon av saksbehandlingen fra regionalforvaltningen og Sametinget. Dokumentasjonen har også svært ulikt innhold; fra enkle notater til systematiske oversikter. De systematiske oversiktene inneholder ofte informasjon om objektene det søkes tilskudd til, søknadssum og prosjektenes totalkostnad, samt i noen grad forvaltningens egne kommentarer, vurderinger og eventuelt begrunnelser. Ikke alle skriver noe om prioriteringer, flere skriver bare hvorvidt de enkelte søkerne skal få tilskudd eller ikke.

3.4.2 Retningslinjer eller policy for prioriteringer ved fordeling av tilskudd

Ingen av forvaltningsorganene har oversendt skriftlige retningslinjer eller policyer som er knyttet til deres vurderinger og prioriteringer ved fordeling av tilskudd. Se nærmere om det som ble etterspurt i kapittel 1.3 *Gjennomføring*.

Som svar på de konkrete temaene knyttet til policy og retningslinjer, fikk vi:

- Korte og direkte svar,
- henvisning til allerede innsendt materiale, gjerne i form av politiske saksframlegg,
- henvisning til hva de hadde gjort ved årets fordelinger eller tidligere fordelinger,
- eller det manglet svar.

Tilskudd til museer fra post 71

Rogaland er den eneste fylkeskommunen fra regionalforvaltningen og Sametinget som slår fast at det ikke er anledning til å gi tilskudd til offentlige organisasjoner/stiftelser/virksomheter. De skriver at:

«Museer som er helt eller delvis eid eller finansiert av det offentlige er det uansett ikke anledning å gi tilskudd til ... Vi har ikke mottatt søknader fra privat eide museer.»

Nordland skriver derimot at de:

«behandler museer likt med øvrige tilskuddsmottakere fra post 71».

Vi forstår dette slik at de vurderer *eierskap*, med tanke på privat eller offentlig. Vestland skriver:

«Vestland fylkeskommune har vidareført den praksisen som til og med 2014 var spesifisert i tildelingsbrev fra RA (etter at tildelingsbrev vart lagt om i 2015, stod det ikkje lenger noko om dette): Bygningar som er flytta til museum, skal ikkje få tilskot frå post 71. Privateigde, freda bygningar som står på opphavleg plass kan få tilskot, uavhengig om dei er del av eit museum eller ikkje».

Tilskudd til ikke-fredete objekter fra post 71

Regionalforvaltningen og Sametinget viser i stor grad til forskriften, som sier at tilskudd *«... kan gis til kulturminner og kulturmiljø som er fredet, midlertidig fredet eller der fredningssak er under behandling.»*

I besvarelsen henviser enkelte forvaltningsorgan til unntak fra hovedregelen i tildelingene, slik de har praktisert dette:

- Dendrokronologiske undersøkelser.
- Kystkultur, med henvisning til nasjonale satsningsområder.
- Kurs, der det ikke har vært absolutt krav om at kurset skal være tilknyttet et fredet kulturminne.

- Kvenske kulturminner, med henvisning til Riksantikvarens satsningsområde.
- Bygninger datert før 1650, uavhengig av status i erklæringssak.

Hvor stor andel av søkerne som mottar tilskudd fra de enkelte postene

Ingen viser til en tydelig policy på dette området. Flere skriver at dette varierer fra år til år, eller at «søknadene blir vurdert individuelt og vektet». Rogaland skriver for eksempel i det politiske saksframlegget at de har som «praksis å gi til flest mulig», men dette trekker de ikke frem i besvarelsen til Riksantikvaren.

Krav til egenandel

Regionalforvaltningen og Sametinget viser i stor grad til forskriften, der hovedregelen er at tilskuddet kan dekke maksimalt 50 % av totalkostnaden i prosjektet for post 71. Flertallet viser til at de gjør unntak i tilfeller hvor nytteverdien er lav, kulturminneverdien særlig høy eller de antikvariske merkostnadene er ekstra store. For tilskudd fra post 72 og 74 stilles det ingen konkrete krav til egenandel, men enkelte fremhever at de i vurderingen vektlegger eiers egeninnsats/dugnad, og at dette teller positivt.

3.4.3 Politiske saksframlegg

8 av de 12 forvaltningsorganene løfter tilskuddsfordeling til politisk beslutning eller orientering. De politiske saksframleggene som følger av disse, gir et innblikk i forvaltningsorganenes årlige vurderinger og prioriteringer. For Sametinget og de av fylkeskommunene som har administrativ behandling av tilskudd, har vi ikke klart å se at det foreligger en tilsvarende overordnet, samlet, skriftlig fremstilling av tilskuddsfordelingen.

Saksframleggene har stor variasjon i innhold og omfang. Flere trekker frem og nevner lovkravet knyttet til antikvariske merkostnader, men ingen problematiserer betydningen av dette i fordelingen av tilskudd.

Regionalforvaltningen og Sametinget viser gjennom saksframleggene at de er opptatt av å følge de overordnede føringene, og viser ofte til forskriftene. Noen viser også til det de omtaler som Riksantikvarens føringer, uten at det er entydig hva de legger i dette.

Organisasjon	Har organisasjonen politisk behandling av tilskudd?
Agder	Politisk orientering
Byantikvaren i Oslo	Administrativ
Innlandet	Politisk beslutning
Møre og Romsdal	Politisk beslutning
Nordland	Politisk beslutning
Rogaland	Politisk orientering
Sametinget	Administrativ
Troms og Finnmark	Politisk beslutning
Trøndelag	Administrativ
Vestfold- og Telemark	Politisk orientering
Vestland	Politisk beslutning
Viken	Administrativ

4

Drøfting av observasjoner

Kapittel 3 viser at regional kulturmiljøforvaltning har ulik praksis, foretar ulike prioriteringer og tolker rammeverket ulikt. Som vist i figur 1 er det en rekke faktorer som styrer og påvirker tilskuddsforvaltningen i de enkelte forvaltningsorganene. Vi oppfatter at ulikhetene, slik de kommer frem gjennom årets fordeling, går lengre enn det de regionale forskjellene skulle tilsi, tatt i betraktning at regionalforvaltningen og Sametinget forholder seg til det samme rammeverket.

I dette kapittelet drøfter vi årsaker og ser på mulige konsekvenser som disse variasjonene kan ha for effektiv tilskuddsforvaltning. Vi setter også spørsmålsteget ved om det er riktig mottaker som får riktig tildeling. Vi drøfter videre hvorvidt tilskuddsforvaltningen sikrer tilstrekkelig likebehandling og gjennomsliktighet for de som søker om tilskudd.

Prinsippet om likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Vi finner sjelden helt like tilfeller, men kontrollen har avdekket at nokså like tilfeller behandles helt ulikt. Det gjelder for eksempel hvorvidt museer betraktes som aktuelle tilskuddsmottakere eller ikke, og i så fall under hvilke forutsetninger. Ulike tolkninger av regelverket er uheldig for grunnleggende likebehandling.

4.1 FÅR RIKTIG MOTTAKER RIKTIG TILDELING?

Spørsmålet om hvem som er *riktig mottaker*, berører i størst grad post 71.

Post 74 har en klar avgrensning av *hvem* som kan motta tilskudd, og forskriften inneholder en punktvis oversikt over prioriteringer som skal legges til grunn ved fordeling. Variasjonene i praksis er også mindre, de ulike forvaltningsorganene imellom, for post 74 enn for post 71.

Post 72 inneholder en liste over kriterier som må være oppfylt for å kunne motta tilskudd. Dokumentasjonen viser at de 15 prioriterte teknisk-industrielle anleggene fra Riksantikvarens bevaringsprogram mottar i overkant av 80 % av tilskuddsposten. 20 % går til andre tekniske og industrielle anlegg. At fordelingen blir slik, skyldes blant annet at Riksantikvaren har gitt tilskudd til alle fylkeskommunene som har mottatt søknader fra tekniske-industrielle anlegg, uavhengig av om de er blant de 15 prioriterte eller ikke. Dette har vært et viktig prinsipp for å følge opp regionreformen og oppgaveoverføringen gjennom økonomiske virkemidler.

4.1.1 Grunnlaget for å identifisere «riktig mottaker» er mer sammensatt for post 71

For post 71 og i forskrift for tilskudd til fredete kulturminner og kulturmiljøer i privat eie er det flere bestemmelser som samlet avgjør for hvem som kan motta tilskudd. Forvaltningen må derfor se til flere paragrafer for å utlede hvem som *kan* og eventuelt *ikke kan* motta tilskudd.

Antallet søknader, søknadsbeløp og tildelinger er også langt høyere enn for de to andre tilskuddspostene. Tilskuddsposten er den av de tre vurderte, som i minst grad dekker det omsøkte behovet. Størrelsen på post 71 i 2022 dekker bare 33 % av det samlede omsøkte beløpet.

I § 1 Formål står det at

«Formålet med tilskuddsordningen er å bevare fredete kulturminner og kulturmiljø i privat eie og å bidra til at slike settes i stand etter antikvariske retningslinjer. Tilskuddsordningen skal sikre kulturminner og kulturmiljø sin verdi som kilde, og at forutsetninger for å gi opplevelser ivaretas, og legge til rette for bærekraftig verdiskaping og bruk.»

I § 3 Hva det kan gis tilskudd til, heter det at

«Tilskudd kan gis til istandsettings- og vedlikeholdstiltak av kulturminner og kulturmiljø som er fredet, midlertidig fredet eller der fredningssak er under behandling. Tilskudd skal dekke merkostnader, helt eller delvis, som følger av krav til antikvarisk utførelse ved sikring, istandsetting, vedlikehold og skjøtsel.»

Omtalen av Post 71 i Prop. 1 S (2021-2022) åpner dessuten for at ikke-fredete kulturminner

«i særlige tilfelle [kan] tildelast tilskot...dersom dette blir gjort med forankring i nasjonale strategiske satsingar».

Dette innebærer et ytterligere handlingsrom for å vurdere hvilke mottakere som kan sies å være innenfor rammene av tilskuddsposten.

Som vist i kapittel 3.1 gir halvparten av forvaltningsorganene tilskudd til museer, og 9 av 12 gir tilskudd til eiere av ikke-fredete kulturmiljø. Spørsmål om tilskudd til museer fra post 71 involverer diskusjon om:

- Grenseoppgangen mellom privat og offentlig,
- finansering og eierskap,
- tidligere praksis versus nytt regelverk og
- hvilken rolle eierskap spiller i tilfeller hvor eieransvar og driftsansvar for museale objekter er delt.

Riksantikvaren presiserer at det er hvem som er mottaker (rettighetshaver) som er det avgjørende for hvem som kan, og hvem som ikke kan, få tilskudd fra posten. Når et museum har råderett, forvaltningsansvar og har rollen som søker, er det museet som er tilskuddsmottaker.

Museer forstår vi som organisasjoner som driver profesjonell museumsvirksomhet og som mottar offentlig driftsstøtte som museer. Det er Riksantikvarens oppfatning at disse ikke kan motta tilskudd innenfor forskriften for post 71.

Vi vurderer heller ikke at formålet med tilskuddsposten er å ivareta bygningsmasse som er eid og/eller forvaltet av museer. Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* la

grunnlaget for tilskuddsordningen. Grunntanken var å lempe byrden som private eiere har ved å eie og forvalte kulturminner på vegne av fellesskapet. Private eiere av kulturminner og kulturmiljøer gjør en uvurderlig innsats for å bevare en viktig del av landets kulturarv, også på vegne av fellesskapet. Disse skal ikke måtte konkurrere om tilskudd med mer profesjonelle aktører som er offentlige eller har offentlig finansiering. Dette må praktiseres likt, uavhengig av hvor i landet søkeren bor. Dagens praksis følger ikke opp dette i tilstrekkelig grad.

Private eiere av fredete kulturminner og kulturmiljø har i mange tilfeller ikke bare behov for, men også rett til, å få helt eller delvis dekning for antikvariske merkostnader. Dette følger av kulturminneloven § 15a andre ledd, og må tas inn i vurderingen av riktig mottaker av tildelinger fra post 71.

Det er naturlig å tenke seg at en praktisering av denne bestemmelsen medfører at en høy andel av søkerne *skal* ha tilskudd, og at de som avslås får avslag fordi søknaden gjelder

- tilskudd til tiltak som ikke innebærer antikvariske merkostnader,
- tilskudd til tiltak som ikke kan få tilskudd fra posten, eller
- objekt med en eierstruktur/organisasjonsform som ikke kan motta tilskudd.

Riksantikvarens gjennomgang av intern dokumentasjon fra regionalforvaltningen og Sametingets saksbehandling, politiske saksframlegg og vedtak, både tildelinger og avslag, viser imidlertid at antikvariske merkostnader sjelden framstår som avgjørende for hvilket utfall en søknad får.

Antikvariske merkostnader er underkommunisert i all dokumentasjon fra regionalforvaltningen og Sametinget. Enkelte forvaltningsorgan berører det i begrunnelser eller politiske saksframlegg, men det er i svært liten grad synlig som grunnlag for *hvem* som har fått tilskudd. Imidlertid vises det oftere til høye antikvariske merkostnader som del av begrunnelsen for å gi tilskudd som overstiger hovedregelen om 50 % av totalkostnadene fra post 71. Det vil si at antikvariske merkostnader gjerne brukes som begrunnelse for å gi en *høyere* tildeling enn det som hovedregelen sier.

Dette kan tyde på at antikvariske merkostnader ikke først og fremst betraktes som utslagsgivende for *om* det skal gis tilskudd eller ikke, men som et hensyn forvaltningsorganet tar med i beregningen av tildelingens størrelse, og særlig i forbindelse med en vurdering av om det skal gis mer enn det hovedregelen tilsier.

Når vi ser på andelen søkere som får en tildeling i 2022, skiller Viken seg ut ved at så få som 30 % av søkerne har fått tildeling. Dette påvirker gjennomsnittlig tildelingsbeløp i fylket; tildelingsbeløpet ligger om lag tre ganger høyere enn gjennomsnittet på landsbasis, og ti ganger høyere enn Rogaland, som har det laveste. Tilgjengelig dokumentasjon fra tilskuddsfordelingen for 2022, herunder den interne dokumentasjonen fra Viken, gir ikke et tilstrekkelig bilde som grunnlag for å forstå bakgrunnen for, eller formålet med denne

prioriteringen. Dette fremkommer heller ikke i vedtakene om avslag, og det er derfor uvisst hvorvidt noen av disse søkerne kunne hatt *krav* på dekning av antikvariske merkostnader.

Fraværet av en tydelig vurdering av den enkelte søkerens rett til å få dekket antikvariske merkostnader, svekker den generelle kvaliteten på tilskuddsforvaltningen. Dette gjelder særlig innen post 71, men også for de øvrige tilskuddspostene. For post 72 og 74 er det imidlertid mulig å se for seg flere forklaringer av fraværet. Det ene kan være at tilskudd fra post 72 i svært stor grad har vært knyttet til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner, og i mindre grad fungert som en åpen tilskuddsordning. Innenfor fartøyvernet har svært få objekter vært fredet, men de fredete har som hovedregel skullet bli prioritert ved fordeling. Manglende vurdering av kravet om antikvariske merkostnader har også vært en svakhet også ved Riksantikvarens tidligere forvaltning av disse postene. Hensynet til antikvariske merkostnader fremkommer heller ikke tydelig i Digisak. Dette er en svakhet ved systemet, både for søkers og saksbehandlers del.

I drøftingen er det også viktig å stille spørsmål ved om Riksantikvarens fordeling av tilskudd til regionalforvaltningen og Sametinget har vært forankret i det riktige grunnlaget, og om beløpene har vært korrekte. En gjennomgang viser at heller ikke søknadene fra regionalforvaltningen og Sametinget til Riksantikvaren har hatt søkelys på antikvariske merkostnader eller ulike mottakere og deres prioritering. Riksantikvarens mal for regionalforvaltningen og Sametingets søknader om tilskudd har heller ikke inkludert dette, verken i skjemaet eller i veiledningsmateriellet. Dette er en svakhet.

Ulik praksis, prioritering og tolkning av regelverk kommer særlig til uttrykk i tildelingene fra post 71, hvor det er tydelig at disse forholdene samlet sett har betydning for hvem som mottar tilskudd. Det er ikke bare ulikhetene som får betydning, men det er mulig å anta at også fraværet av vurderinger knyttet til antikvariske merkostnader har hatt utilsiktede konsekvenser.

Når det gjelder tilskuddene til ikke-fredete kulturminner og kulturmiljø, viser disse ulik praksis, men de avdekker samtidig utfordringer knyttet til å ivareta kulturminner med høy regional eller nasjonal verdi som ikke er fredet. Dette er kulturminner som i utgangspunktet ikke faller inn under formålet med tilskuddsposten, men som det likevel er åpnet for å gi tilskudd til. Tildelingene fra Troms og Finnmark fylkeskommune til kvenske kulturminner, og Trøndelag fylkeskommunes tildelinger til bryggerekken i Trondheim er to slike eksempler. Ingen av disse er feil ettersom Prop. 1 S (2021-2022) åpner for at det kan gis tilskudd til ikke-fredete kulturminner, dersom dette blir gjort med forankring i nasjonale strategiske satsinger.

I likhet med tilskuddene til museer er det riktig å sette spørsmålstegn ved om prioriteringen av ikke-fredete objekter er i henhold til formålet med tilskuddsposten. Er det riktig at tilskuddsposten til private eiere av fredete kulturmiljø gis til eiere av ikke-fredete kulturmiljø, eller burde disse vært prioritert fra for eksempel Kulturminnefondets tilskuddsmidler? Spørsmålet må sees i lys av at de tilgjengelige midlene fra post 71 kun dekker en brøkdel av det innmeldte behovet. Videre er det kun en mindre andel av eierne av fredete kulturminner og kulturmiljø som faktisk søker om tilskudd, til tross for at andelen objekter med moderat eller stort behov er høyt.

4.2 DET ER VANSKELIG Å FORSTÅ DEN ULIKE PRAKSISEN UT FRA BEGRUNNELSENE I VEDTAKENE

De tilgjengelige tilskuddsmidlene dekker kun en mindre del av det årlige omsøkte behovet fra alle de tre tilskuddspostene. Kulturmiljøforvaltningen må hvert år foreta strenge prioriteringer ved fordeling av tilskudd. Dette er argumentasjonen i en stor del av vedtakene, de politiske saksframleggene og øvrig relevant dokumentasjon.

Det har vært utfordrende å få innsikt i de ulike forvaltningsorganenes faktiske vurderinger ved prioritering, og hvorvidt de foretar godt begrunnede avveininger av hvem som er riktig mottaker og riktig tildeling. Dette skyldes både det vi oppfatter som fraværet av skriftlige retningslinjer eller policy for hvilke vurderinger som skal legges til grunn ved prioritering og mangler på begrunnelser i vedtak om avslag og innholdet i disse. Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av regionalforvaltningen og Sametinget. Vi ser også fraværet av gode vurderinger i denne forbindelse.

Riksantikvarens gjennomgang av avslag på søknader om tilskudd fra post 71, 72 og 74 for 2022 gir ikke et tilfredsstillende bilde av hvilke vurderinger forvaltningsorganene har foretatt ved prioritering av tilskudd. Vedtakene gir i liten grad søker tilstrekkelig begrunnelse for å forstå vurderingen som ligger til grunn for avgjørelsen. Vi har også sett tilfeller der relevant informasjon foreligger i de politiske saksframleggene, men uten at denne informasjonen er inkludert i begrunnelsen i vedtaket.

Innholdet og kvaliteten på begrunnelsene ser til dels ut til å være avhengig av saksbehandler og ikke forankret i en overordnet policy i organisasjonen. Dette gjelder også i tilfeller der prioriteringene er presentert i et saksframlegg, og vi derfor bør kunne gå ut fra at disse prioriteringene foreligger. I enkelte tilfeller mangler også begrunnelsene vesentlige momenter for å forstå prioriteringene. Det er ikke tilstrekkelig å vise til forskriftsteksten som begrunnelse. Det er også nødvendig å vise hvilke prioriteringer og vurderinger som gjøres innenfor rammene av regelverket.

Konklusjon

- Observasjoner fra kontrollen tyder på at fordelingen av tilskudd fra post 71 ikke er tilstrekkelig effektiv (riktig mottaker får riktig tildeling) sett i forhold til intensjonen med tilskuddsposten og ordlyden i tilskuddsforskriften.
- Regionalforvaltningen og Sametingets praksis innenfor tilskuddsforvaltningen viser til dels store variasjoner. Variasjonene kan ikke spores tilbake til åpenbare regionale forskjeller eller forhold. Hvis regionalforvaltningen og Sametinget ikke har kjennskap til hverandres praksis, kan det føre til utilsiktet forskjellsbehandling.
- Undersøkelsen viser at variasjonene i saksbehandling er størst innenfor den posten som regionalforvaltningen og Sametinget har hatt ansvar for over lang tid (post 71). Det er ikke samme variasjoner på post 72 og 74, som ble overført med oppgaveoverføringen.
- Mangelen på interne retningslinjer eller policy for prioritering, gir økt fare for vilkårlighet i tilskuddsfordelingen.
- Begrunnelsene for avslag og tildeling av lavere beløp enn omsøkt er generelt for svake. Søkerne har rett på en begrunnelse, og denne må fylle formålet sitt. Mangelfulle begrunnelser vil kunne føre til at søkerne ikke forstår avgjørelsen.

Riksantikvaren
Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo
Besøksadresse / Dronningens gate 13
Tlf. / 22 94 04 00
Faks / 22 94 04 04
E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no