



Delrapport 3 – 2022 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

2023

RIKSANTIKVAREN

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORTNUMMER: 1021286

RAPPORTENS TITTEL: Delrapport 3 – 2022 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene

ANSVARLIG KONSULENT: Cecilie Aagestad

FOTOGRAFI I RAPPORT: Trond Isaksen, Riksantikvaren

DATO: 1.7.2023

Forord

Riksantikvaren har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å følgevaluere oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunen i perioden 2020–2024. Dette er den tredje delrapporten, som beskriver status og erfaringer med oppgaveoverføringen i 2022.

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. I denne tredje delrapporten kan vi med større grad av sikkerhet si noe om utviklingstrekk med utgangspunkt i at vi har tre måletidspunkter eller flere for indikatorene i evalueringen. Samlet sett vi det gi en indikasjon og en tydeligere vurdering av de ulike strategiene som skal lede fram til måloppnåelse for oppgaveoverføringen.

Evalueringen er gjennomført i perioden januar 2023 til juni 2023.

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

Oslo, 1. juli 2023

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	8
3	Design og metode	10
3.1	Datakilder	10
3.2	Metodiske utfordringer	11
4	Mål, strategier og utvikling i indikatorene	13
4.1	Mål og strategier	13
4.2	Tydelig ansvarsfordeling	13
4.2.1	Tydelig definert hvem som har ansvaret for myndighetsoppgavene (A1)	14
4.2.2	Antall saker til førstelinjen som Riksantikvaren behandler (A2)	17
4.2.3	Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke1 (A3).....	17
4.2.4	Antall planer med innsigelser etter plan- og bygningsloven per fylke fra Riksantikvaren (A4)	17
4.2.5	Opplevd grad av selvråderett i fylkeskommunene og Sametinget i beslutningsprosessene	19
4.2.6	Vår vurdering av strategien «Tydelig ansvarsfordeling»	20
4.3	Utvikling av kompetanse og kapasitet.....	20
4.3.1	Antall årsverk som jobber med kulturminner hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/- Sametinget (KK1).....	21
4.3.2	Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK2)	23
4.3.3	Antall fagbakgrunner som er representert blant dem som jobber med kulturmiljøer hos Riksantikvaren og i fylkeskommunene/Sametinget (KK4).....	25
4.3.4	Opplevd kompetanse i fylkeskommunene/Sametinget (KK5)	25
4.3.5	Vår vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»	26
4.4	Utvikling av samfunnsutviklerrollen	27
4.4.1	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en klar strategi for kulturmiljøforvaltningen? (S1)	28
4.4.2	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget mobilisert privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn? (S2)	29
4.4.3	I hvilken grad har fylkeskommuner/Sametinget en samordnet offentlig innsats og virkemiddelbruk? (S3)	30
4.4.4	Vår vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»	31
4.5	Effektiv forvaltning av kulturmiljø	32
4.5.1	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren (E2)	32
4.5.2	Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning (E4).....	33
4.5.3	Vår vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljøer».....	35
4.6	Økt nærhet til kulturmiljøene	35
4.6.1	Opplevd nærhet til forvaltning av kulturmiljøene (N1)	36
4.6.2	Totalt omsøkt beløp og andel tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet (N2)	36
4.6.3	Antall søknader om tilskudd til fredete kulturminner (N3).....	37
4.6.4	Vår vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»	38
4.7	Kvaliteten skal ikke bli dårligere	38
4.7.1	Opplevd kvalitet på kulturmiljøarbeidet (K4).....	39
4.7.2	Vår vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere»	40

5	Hvordan vurderer statlige eiere situasjonen etter oppgaveoverføringen?	41
5.1	Funn fra intervjuene	41
5.2	Våre vurderinger	43
6	Hva skjer i fylkene som skal oppløses?	45
7	Implementering av oppgaveoverføringen	46
7.1	Innledning	46
7.2	Riksantikvarens overordnede rolle som fagdirektorat	46
7.3	Nettverk og læringsarenaer	48
7.4	Utvikling av digitale tjenester	49
7.5	Veiledere og rundskriv	50
7.6	Vår vurdering av implementering og Riksantikvarens rolle	52
8	Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling	53
	Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»	54
	Vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»	54
	Vurdering av strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljøer»	55
	Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»	55
	Vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere»	55
9	Anbefalinger	57

Vedlegg

Indikatorer og datakilder 2023

1 Sammendrag

I delrapport 3 for følgevalueringen av oppgaveoverføringen på kulturmiljøfeltet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene/Sametinget redegjøres det for status og utviklingstrekk for oppgaveoverføringen per 2022.

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.

Samlet sett gir delrapport 3, med tre måletidspunkter, et bedre grunnlag for å vurdere 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.* En overordnet vurdering av måloppnåelse for oppgaveoverføringen vil være tema i sluttevalueringen. Sluttevalueringen vil oppsummere det empiriske grunnlaget og våre forløpende vurderinger av status og utvikling i strategiene som bygger opp under oppgaveoverføringen. Denne delrapporten beskriver status og utvikling i strategiene i perioden 2020–2022.

Reformen er på riktig vei, og det er indikasjoner på positiv utvikling for noen av indikatorene i statusmålingen for 2022. Her følger en kort oppsummering av status på strategiene³:

- ▶ Strategien «*Tydelig ansvarsfordeling*» handler om en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene knyttet til oppgaveoverføringen. Hovedinntrykket når det gjelder ansvarsdeling, er at det har vært en positiv utvikling på dette området og at en har kommet langt i oppgaveoverføringen. Fylkeskommunene og Sametinget ser ut til å ha tatt inn over seg ansvarsoverføringen, og utnytter sitt økte handlingsrom mer. Ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget oppleves som tydeligere og mer hensiktsmessig enn i forrige statusmåling. utfordringen er først og fremst uklarheter 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. 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. Den faktiske utviklingen etter 2020 har vært i tråd med disse føringene. Fylkeskommunene har samlet sett i perioden økt antall årsverk som jobber med kulturminner. Riksantikvaren nærmer seg gradvis målet om at antall årsverk skal reduseres til 125 innen 2023. Kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget vurderes overordnet som god. Det er imidlertid indikasjoner på ulik praksis knyttet til prioriteringer og fortolkning av regelverk på tvers av fylkeskommunene når det gjelder tilskudsforvaltning. Det kan indikere at kompetansen ikke fullt ut er tilfredsstillende knyttet til dette.
- ▶ Strategien «*Utvikling av samfunnsutviklerrollen*» har som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Overordnet er vår vurdering at bildet i hovedsak er det samme som ved forrige statusmåling når det gjelder denne strategien. De fleste fylkeskommunene vurderer at de evner å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, og her er det også en positiv utvikling. Når det gjelder samarbeid mellom fagavdelinger og koordinering av

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

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

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

virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger, synes også bildet å være det samme som ved de første statusmålingene. Vi ser at samarbeidet er best på områder hvor fylkeskommunen har lovpålagte oppgaver. Virkemiddelbruken ser også ut til å ha blitt noe bedre koordinert. Utvikling av denne rollen er et langsiktig arbeid.

- ▶ Når det gjelder strategien «*Effektiv forvaltning av kulturmiljø*», måles denne ved indikatorene «gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren», «opplevd saksbehandlingstid hos fylkeskommunene/Sametinget» og «samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning». Isolert sett tyder indikatoren «gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren» på at saksbehandlingstiden hos Riksantikvaren har gått noe opp i perioden 2020–2022. Ut fra tallene for driftsutgifter vi har ved denne målingen, er det vanskelig å si noe entydig om utviklingen i effektivitet etter oppgaveoverføringen. Tallene for Riksantikvaren for 2022 viser at det har vært en økning i nominelle driftsutgifter i forhold til tallene fra 2020, men dette skyldes delvis ompostering fra prosjektutgifter til driftsutgifter..
- ▶ Strategien «*Økt nærhet til kulturmiljøene*» handler om deltakelse, tilhørighet og tilgjengelighet til kulturmiljøene, befolkningens innflytelse og tilgang til informasjon. I denne runden er det ikke gjort brukerundersøkelse og vi har derfor mindre informasjon å basere oss på til å vurdere oppfølgingen av strategien. I 2022 har antall søknader til Kulturminnefondet gått noe tilbake fra toppen i 2021, men er likevel klart høyere enn nivået i 2019. Trenden fra 2019 til 2022 er at det er vekst, som igjen er i tråd med forventet effekt ved større nærhet, når det gjelder denne indikatoren.
- ▶ Strategien «*Kvaliteten skal ikke bli dårligere*» handler om at kvaliteten på det arbeidet kulturmiljøforvaltningen gjør ikke skal bli dårligere som følge av reformen. Samlet sett basert på de øvrige strategiene, vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

Riksantikvaren synes å ha arbeidet godt med å videreutvikle rollen som fagdirektorat. Vår vurdering er at de statlige eierne oppfatter at Riksantikvaren tar en tydeligere direktorsrolle, noe som har bidratt til en styrking av forvaltningen.

På bakgrunn av intervjuene med de statlige eierne, vurderer vi at kommunikasjonen og samarbeidet mellom de statlige eierne, fylkeskommunene og Riksantikvaren generelt fungerer godt etter oppgaveoverføringen. Samtidig opplever de statlige eierne større ressursbruk da de må forholde seg til langt flere folk, og en viss ineffektivitet med at samme type sak må behandles av flere instanser.

Vi observerer at de statlige eierne hovedsakelig oppfatter at det er liten variasjon i praksis og prioriteringer mellom de ulike fylkeskommunene. Samtidig er det signaler om at praksis ikke alltid er helt samkjørt, noe som kan føre til ujevnhet i saksbehandlingen.

Når det gjelder kapasitet, kompetanse og kvalitet i forvaltningen, er det blandede tilbakemeldinger. Generelt oppfattes kapasiteten og kompetansen som god, men det er bemerkninger om utilstrekkelig kapasitet og manglende evne til å prioritere arbeidsoppgaver på noen områder.

Vi finner at de statlige eierne vurderer at oppgaveoverføringen har hatt både positive og negative sider. Fordelene inkluderer nærhet til kulturminnene og økt regionalt engasjement, mens ulempene er knyttet til mangel på samkjøring mellom fylkeskommunene, flere roller i en og samme instans og økt ressursbruk.

Flere av de sammenslåtte fylkeskommunene skal oppløses, noe som vil kreve ressurser, ledelsesoppmerksomhet, og føre til endringer for den enkelte. Omstillingen vil dermed kunne påvirke tempoet på utvikling i strategiene, for å nå målet for oppgaveoverføringen.

Basert på hovedfunnene anbefaler vi at Klima- og miljøverndepartementet, Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har oppmerksomhet på henholdsvis følgende forhold:

Klima- og miljøverndepartementet

- ▶ Departementet bør sørge for gode rammebetingelser med hensyn til finansiering av investeringer i de digitale verktøyene, 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 flere fylkeskommuner står i en prosess hvor de skal splittes opp, noe som vil kreve oppmerksomhet og ressurser fra fylkeskommunene. Riksantikvaren får også kostnader som følge av oppsplittingene, for eksempel ved at direktoratet må tilpasse IT-systemer til den nye inndelingen av fylkeskommunene.
- ▶ Ansvarsfordelingen på kirkefeltet er fremdeles uavklart. Her er det fortsatt behov for større klarhet i ansvarsfordelingen.
- ▶ Vi gjentar anbefalingen fra statusmålingen i 2020, der vi påpekte at departementet bør vurdere ytterligere overføring av ansvar til fylkeskommunene/Sametinget. I den sammenheng bør en også vurdere oppgavefordelingen på områder som i dag framstår som komplisert med mange aktører og/eller hvor spesialiseringsgraden er høy. En bør også vurdere om ikke prinsippet om at fylkeskommunene/Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen burde rendyrkes.

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. Arbeidet med standardisering av prosesser mellom fylkene/Sametinget bør fortsette.
- ▶ Fylkeskommunene bør fortsette arbeidet med å fylle samfunnsutviklerrollen med innhold.
- ▶ Fylkeskommuner som skal oppløses og etableres på nytt står overfor ekstra utfordringer i en overgangsperiode. For fylkeskommuner som skal splittes er det viktig å lage framtidige strukturer som tar vare på fordelen som har ligget i at sammenslåtte fylkeskommuner har fått større fagmiljøer og tilgang på kompetanse.

Riksantikvaren

- ▶ Riksantikvaren bør fortsette det gode samarbeidet med fylkeskommunene og Sametinget gjennom å videreutvikle nettverk/samhandlingsarenaer. For å øke forutsigbarheten for fylkene/Sametinget kan Riksantikvaren vurdere å etablere et årshjul, eller et program for gjennomføring av nettverks- og samhandlingsaktiviteter.
- ▶ Vi anbefaler at Riksantikvaren har regelmessige møter med fylkeskommunene, der man kan legge til rette for mer samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av fylkeskommunene om tverrgående saker som angår statlige eiere.
- ▶ 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 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 fylkeskommunene/Sametinget i prioritering og utvikling av veiledere/retningslinjer slik at de blir enda bedre tilpasset regionalforvaltningens behov.
- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren bør samarbeide for å effektivisere tilskuddsforvaltningen ytterligere.

2 Innledning

Riksantikvaren har igangsatt følgeevalueringen for å følge oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget. Oppgaveoverføringen er fulgt fra 2020 og dette er tredje delrapport fra følgeevalueringen. Delrapporten handler om status for 2022 og utvikling i perioden 2020–2022. Det er utarbeidet et mål for oppgaveoverføringen med følgende formulering: «Overføring av ansvar til fylkeskommunene skal bidra til at kulturminnene bevares, brukes, oppleves og utvikles minst like godt som i dag, på en effektiv måte». Målet skal støtte opp under målet med regionreformen knyttet til samfunnsutviklerollen, samhandling mellom nasjonalt og regionalt nivå, økt kompetanse, samt å styrke kommunen som en demokratisk arena. Oppgaveoverføringen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene startet før regionreformen, men inngår som en viktig del av reformen.

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.⁴

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.⁵ Den kan også oppfattes som en styrings- og organisasjonsreform, der fylkeskommunen får et enda større ansvar for samordnet samfunnsutvikling.⁶ Færre og større fylkeskommuner skal blant annet bidra til mer robuste organisasjoner og gi solide kompetansemiljøer innenfor fylkeskommunens ulike ansvarsområder, også innenfor kulturmiljøfeltet.

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

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

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

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

⁶ Nullpunktsmåling av regionreformen Rapport 19-2019, Samfunnsøkonomisk analyse

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

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 fartøy⁸, 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 overføres til fylkeskommunene (dette er ikke omfattet av ansvarsforskriften, men følger nasjonal verneplan).⁹

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 kulturarens potensial som ressurs for god samfunnsutvikling.¹⁰

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

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

⁹ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

¹⁰ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

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

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 var formålet å få innsikt i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og å få kunnskap om hvilke erfaringer aktørene gjør seg så. I den tidlige fasen har det vært et tydeligere søkelys på prosessen (*prosessevaluering*), og i mindre grad på å vurdere reelle effekter (*effektevaluering*) av oppgaveoverføringen. Dette er den tredje målingen og med tre måletidspunkter er det mulig å si noe mer sikkert om utviklingstrekk i indikatorene enn det har vært i tidligere delrapporter. Det er for tidlig å si noe sikkert om reelle effekter, men med tre måletidspunkter er det muligheter for å gå i retning av å vurdere konkrete resultater og effekter av oppgaveoverføringen der datagrunnlaget gir grunnlag for det.

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. Det er ikke gjort noen justeringer eller endringer i indikatorene i forkant av denne statusmålingen. Vi henviser til de tidligere delrapportene for en redegjørelse rundt endringer som ble gjort i noen av indikatorene i kjølvannet av nullpunktsmålingen i 2019.

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, og semistrukturerte intervjuer med representanter for Riksantikvaren, statlige eiere av kulturminner, og fra fylkeskommunene som skal oppløses fra 1. januar 2024, etter en reversering av sammenslåingsprosesser. 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 2022
- ▶ Årsrapport fra Riksantikvaren 2022
- ▶ Riksantikvarens virksomhetsstrategi 2021–2025
- ▶ Oversikt over fylkeskommunenes organisering 2021 fra Riksantikvaren
- ▶ Hoveddokument fra rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021 til Riksantikvaren
- ▶ Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning, Riksantikvarens kontroll 2022
- ▶ Kulturminnefondets årsrapport 2022

Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Spørreundersøkelse sendt fylkeskommunene og Sametinget 25. februar 2022 med to purrerunder.

Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført fem intervjuer med ledere og sentrale medarbeidere hos Riksantikvaren. Det ble utarbeidet en semistrukturert 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.

Det er gjennomført fem intervjuer med statlige eiere. De vi intervjuet kom fra Kystverket, Statens vegvesen, Statsbygg, Sykehusbygg og Forsvarsbygg. Det er gjennomført fire intervjuer med tre fylkeskommuner som skal oppløses. Finnmark og Troms ble intervjuet hver for seg.

Dialogkonferanse

I mai 2023 ble det gjennomført en dialogkonferanse hvor representanter fra fylkeskommunene/-Sametinget og Riksantikvaren var invitert. Det deltok tre representanter fra Riksantikvaren, og ti representanter fra ni 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 fylkeskommunene.¹² Basert på disse erfaringene har vi fra og med statusmålingen for 2021 lagt vekt på å forenkle rapporteringen fra fylkeskommunene. Vi har for enkelte av indikatorene basert innrapportering fra fylkeskommunene på 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. Fylkeskommunene ble gitt mulighet til å sende inn korrigerede tall. Fire fylkeskommuner benyttet seg av den muligheten. Der det var avvik mellom antall årsverk rapportert fra fylkeskommunene til KOSTRA og korrigerede tall fremkommer det som fotnoter i Tabell 4-5.

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 andre statusmåling endret vi datagrunnlaget som ligger til grunn for å følge med på utviklingen av strategien «Kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere». Vi gir en vurdering av strategien med utgangspunkt i vurderinger fra de øvrige strategiene. For en nærmere redegjørelse knyttet til dette henvises leseren til delrapport 2 i følgeevalueringen. I vurderingen av denne strategien legger vi til grunn kvaliteten på det arbeidet som gjøres av ansatte i kulturmiljøforvaltningen, og vurderer strategien med utgangspunkt i opplevd kvalitet fra brukere i deres kontakt med fylkeskommuner/-Sameting, men også sett i lys av resultater på de øvrige strategiene.

¹² Se *Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering av overføring av oppgaver til fylkeskommunene* for utdyping av endringene som ble gjort.

Spørreundersøkelse

En metodisk svakhet er å gjennomføre en spørreundersøkelse til et begrenset utvalg. Et lite utvalg gjør at dataene er sårbare for målefeil mellom ulike tidspunkter. 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 pågår over flere år, og i den perioden 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 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.

Endret tidsramme for følgeevalueringen

Undersøkelsen vil antagelig kun få tre målepunkter, i stedet for fire som først planlagt. Det er noen metodiske svakheter og utfordringer som kan oppstå ved færre målepunkter. Reduksjonen med ett år vil for eksempel bety at vi vil samle inn mindre data, som kan begrense evnen til å trekke nøyaktige konklusjoner eller se trender over tid. Dersom det er noen effekter eller fenomener som bare viser seg over en lengre periode, kan det hende at de ikke blir fanget opp over treårsperioden. Færre datapunkter vil også kunne gjøre det vanskeligere å oppdage små, men betydelige, forskjeller. Det er viktig å merke seg at disse problemene ikke nødvendigvis vil oppstå, men det er potensielle utfordringer når en endrer lengden på studieperioden.

De fleste indikatorene har vi fulgt gjennom en treårsperiode. For flere av indikatorene er resultatene stabile, og med tre målepunkter ser vi at utviklingen beveger seg i riktig retning. For et par indikatorer vil vi kun ha ett målepunkt, og det dreier seg om indikatoren utdanningsnivå (KK3) og fagbakgrunner (KK4), hos fylkeskommunene og Riksantikvaren.¹³ En mulig løsning for å få to måletidspunkter, som det har vært planlagt for, er at vi gjennomfører en egen kartlegging i forkant av sluttrapporten for evalueringen.

Sluttrapporten for evalueringen vil tentativt publiseres siste kvartal 2023, alternativt første kvartal 2024.

¹³ Se vedlegg for nærmere beskrivelse av indikatorene.

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)¹⁴:

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 enn så lenge hos Riksantikvaren. Ruiner og andre automatisk fredete kulturmiljøer innenfor middelalderbyene skal forvaltes av den respektive myndighet for middelalderbyene. Utenfor middelalderbyområdene skal forvaltning av middelalderke kirkegårder overføres til fylkeskommunen. Riksantikvaren har fortsatt ansvaret for kirkene.

¹⁴ 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 gav følgende svarfordeling på spørsmålene knyttet til ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren:

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	2020 (N = 12)	2021 (N = 11)	2022 (N = 12)
I hvilken grad er fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren tydelig?	3,6	3,8	3,7
I hvilken grad er fordelingen av myndighetsoppgavene mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren hensiktsmessig?	3,4	3,5	3,8
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av kommunene?	3,2	3,2	3,8
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av private eiere av kulturminner?	2,4	2,7	3,2
I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen forstås av staten som eier av kulturminner?	3,8	4,0	4,2

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene som gjengis i Tabell 4-1, viser at ansvarsdelingen framstår som ganske tydelig for fylkeskommunene/Sametinget. Også når det gjelder hensiktsmessighet gir fylkeskommunene/Sametinget ganske positiv skåre.

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 lavest forståelse av ansvarsdelingen.

Basert på gjennomsnittstallene viser undersøkelsen en positiv utvikling i forhold til de foregående målingene. Vi ser at for alle temaene har det vært en gradvis økning i gjennomsnittsskåren. Trenden virker å være at ansvarsdelingen i økende grad oppfattes som tydelig, hensiktsmessig og forstått.

I intervjuer med representanter for Riksantikvaren gis det uttrykk for at den positive utviklingen når det gjelder praktiseringen av ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget, som en rapporterte i forrige runde av evalueringen, har fortsatt. Det er fremdeles noen områder hvor ansvarsforhold ennå ikke er konsistente med intensjonen i reformen om at fylkeskommunen/Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen. Kirkefeltet oppleves fremdeles som et problemområde, med mange aktører og uavklart ansvar mellom disse. Også når det gjelder ansvaret for middelalderbyene, opplever en å bryte med intensjonen i reformen gjennom at Riksantikvaren gjør førstelinjeoppgaver. Dette er mer et prinsipielt enn et praktisk problem.

Ifølge informantene fra Riksantikvaren har Riksantikvaren også opprettholdt en oppfølging av fylkeskommunene og Sametingets bruk av tilskudd. I en gjennomgang Riksantikvaren gjorde av tilskuddspraksis fant, en at regionalforvaltningen og Sametingets praksis innenfor tilskuddsforvaltningen viser til dels store variasjoner.¹⁵ Disse variasjonene kunne ikke spores tilbake til åpenbare regionale forskjeller eller forhold. Variasjonene i saksbehandling var størst innenfor den posten som regionalforvaltningen og Sametinget har hatt ansvar for over lang tid (post 71). Det var ikke samme variasjoner på post 72 og 74, som ble overført med oppgaveoverføringen. En fant at mangelen på interne retningslinjer eller policy for prioritering gir økt fare for vilkårlighet i

¹⁵ Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning. Riksantikvarens kontroll 2022

tilskuddsfordelingen, og at begrunnelsene for avslag og tildeling av lavere beløp enn omsøkt generelt var for svake.

Fartøyvern er også et område hvor det fremdeles oppleves å være utfordringer knyttet til kompetanse. Flere fylkeskommuner har manglet slik kompetanse og en har søkt å etablere samarbeid på tvers av fylkene for å utnytte kompetansen bedre. Dette området er det behov for å følge med på videre.

Informantene fra Riksantikvaren er også bekymret for hvilken betydning oppløsning av noen fylkeskommuner vil ha for fylkeskommunenes utøvelse av sitt ansvar. Ikke lovpålagte oppgaver står i fare for å bli nedprioritert. Det er også 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 kunne øke.

I dialogkonferansen sluttet deltakerne seg til vurderingen av områder hvor det fortsatt er uklarheter om ansvarsdelingen (kirkefeltet, middelalderbyene og fartøyvern). Selv om utviklingen når det gjelder ansvarsdeling, har en positiv trend, opplever enkelte at det tar lengre tid enn ønskelig.

Informantene fra de statlige eierne (kapittel 5) anser ansvarsdelingen i kulturminneforvaltningen å være tydelig etter oppgaveoverføringen. En informant viser til at det går raskt å få avklart på områder der det eventuelt skulle være uklarhet. De informantene som har oppfatning om det, opplever heller ikke veldig variasjon mellom de ulike fylkeskommunenes prioritering og praksis på kulturmiljøminneområdet.

Vurdering

Undersøkelsene mot fylkeskommuner og Sametinget viser at det er en positiv utvikling i den perioden vi har målt. Fylkeskommunene og Sametinget skårer i 2022 høyere på alle de fem områdene som blir målt. Noen mener at det ennå er et stykke igjen før ansvarsdelingen oppleves som tydelig nok. Det er fortsatt områder hvor ansvarsdelingen er uavklart, men det gjelder i første rekke områder som var utfordrende også før reformen, som f.eks. kirkefeltet.

Funnene antyder at fylkeskommunene i stadig større grad utøver det ansvaret de har fått, noe som kan gi rom for større forskjeller i praksis. Samtidig er det interessant at Riksantikvarens gjennomgang av praksis finner større variasjoner i saksbehandling innenfor den tilskuddsposten som regionalforvaltningen og Sametinget har hatt ansvar for over lang tid (post 71). Dette kan bety at den praksisveiledning Riksantikvaren har gitt på de nye ansvarsområdene har bidratt til likere praksis. Hvis det er riktig, kan det stilles spørsmål om ikke tilsvarende praksisveiledning kunne vært ønskelig for post 71-tilskudd.

Intervjuer med statlige eiere gir ikke uttrykk for en opplevelse av store praksisforskjeller. Riksantikvaren er opptatt av å følge med på praksis og gi veiledning for å sikre at fylkeskommunene holder seg innenfor lovverket. Vi støtter opp om at Riksantikvaren følger med på dette området. Vi merker oss også at det er enkelte fylkeskommuner som motsetter seg å ta det fulle ansvar som ligger i ansvarsoverføringen, bl.a. når det gjelder fartøyvern. Det er viktig at Riksantikvaren følger opp og arbeider for at den nye ansvarsdelingen følges opp.

Prosessene med oppsplitting av sammenslåtte fylker er åpenbart en utfordring. Det vil kunne svekke fagmiljøene og gå på bekostning av fylkeskommunens rolleutøvelse når det gjelder ikke-lovpålagte tjenester.

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 arkivsystemet¹⁶. 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 Riksantikvarens arkiv.

Tabell 4-2 Antall dokumenter Riksantikvaren har førstelinjeansvar for

Nøkkeltall	2018	2019	2020	2021	2022
Antall registrerte innkomne dokumenter (direkte henvendelser)	11 135	11 141	10 384	8940	8939

Kilde: Riksantikvaren

Av tallene framgår det at antall dokumenter som behandles av førstelinjen hos Riksantikvaren har gått ned fra 11 135 i 2018 til 8939 i 2022. Den største reduksjonen skjedde fra 2019 til 2021. Fra 2021 til 2022 er antallet dokumenter stabilt.

Vurdering

Den kvantitative rapporteringen vi har mottatt fra Riksantikvaren viser at det har vært en nedgang i antallet dokumenter som Riksantikvarens førstelinje behandler. Den største nedgangen var i perioden 2019 til 2021. Dette er helt i tråd med forventet utvikling, gitt at en oppgaveoverføring reelt sett er gjennomført.

4.2.3 Antall saker Riksantikvaren overtar per fylke¹⁷ (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 og 2022 oppgir Riksantikvaren at de ikke har overtatt noen saker.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke fremmer innsigelse. I slike tilfeller skal saken sendes Riksantikvaren som vurderer å overta saken som kulturmiljømyndighet. Det formelle ansvaret for innsigelser i plansaker endres ikke av oppgaveoverføringen.

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	2022
Oslo ¹⁸	4	4	1	6	2
Viken (Akershus, Buskerud og Østfold)	0	2	0	0	0
Innlandet (Hedmark og Oppland)	0	2	0	1	0
Vestfold og Telemark	2	2	1	0	0
Agder (Aust- og Vest-Agder)	1	1	1	1	0
Rogaland	0	2	1	0	0
Vestland (Hordaland og Sogn og Fjordane)	1	0	1	0	0
Møre og Romsdal	0	0	0	0	0
Trøndelag	1	2	1	0	2
Nordland	0	0	0	0	0
Troms og Finnmark	0	0	0	0	0
Sum	9	15	6	8	4

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. I 2022 er det bare 4 saker hvor Riksantikvaren fremmet innsigelser.¹⁹ Her er det små tall og variasjonene som observeres kan skyldes tilfeldigheter.

I intervju har representanter for Riksantikvaren stilt spørsmål om ikke kulturmiljømyndighetene i noen fylkeskommuner holder igjen på bruken av innsigelser fordi de vet at dette ikke er populært på politisk nivå. Hvis det legges begrensninger på bruken av innsigelser regionalt når nasjonale kulturmiljøinteresser er truet, eller det fattes vedtak som er i strid med nasjonale kulturmiljømål, vil dette kunne føre til flere saker for Riksantikvaren. Basert på de foreliggende tallene er det lite som tyder på at dette er tilfelle.

Vurdering

Ved en reell ansvarsoverføring skulle en forvente at Riksantikvaren tar en mer tilbaketrukket rolle. Perioden fra overføringen i 2019 ut 2022 er sett på som en overgangsperiode. Fra 2023 skal i prinsippet overføringen være gjennomført. Riksantikvaren skal bistå fylkeskommunene og Sametinget etter behov, være klageinstans og kan benytte seg av innsigelsesmyndigheten i saker der nasjonale kulturmiljøinteresser er truet ved fylkeskommunens eller Sametingets beslutning.

¹⁸ 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.

¹⁹ Riksantikvaren fikk oversendt 11 saker fra fylkeskommunene/Sametinget i 2022. I 4 saker reiste Riksantikvaren innsigelse, i 3 saker fant en fram til en løsning med tiltakshaver, og i 4 saker valgte en ikke å reise innsigelse.

Fra Riksantikvaren ses et behov for å følge med på omfanget av bruk av innsigelser i fylkene. Det har vært en bekymring om at antallet saker til Riksantikvaren kan øke som følge av reformen. Samtidig viser tallene fra perioden 2018 til 2022 at selv om 2019 var et unntaksår, har antallet innsigelser ligget på et ganske stabilt lavt nivå.

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 og Sametingets 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	2020	2021	2022
I hvilken grad går kulturminnefaglige innstillinger uendret fram til politisk behandling?	4,7	4,5	4,1
I hvilken grad fatter politikerne vedtak i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen?	3,8	3,8	3,6

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, men at det har vært en nedadgående trend. Dette betyr at det er færre saker nå enn før som går uendret fram til politisk behandling. På samme måte ser en at en også i noen grad opplever at politikerne fatter vedtak som ikke er i tråd med den kulturminnefaglige innstillingen. En mulig fortolkning er at fylkespolitikere opplever å ha et større handlingsrom for avveininger mellom kulturmiljø og andre saksområder som følge av ansvarsoverføringen.

I dialogkonferansen ble det påpekt at en slik utvikling reflekterer intensjonen i ansvarsreformen. Samtidig er det et klart signal til Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget at behovet for tett faglig samarbeid og god kommunikasjon kan bli viktig framover.

Vurdering

Resultatene fra spørreundersøkelsen antyder at fylkeskommunene og Sametinget har tatt inn over seg ansvarsoverføringen, og utnytter sitt økte handlingsrom mer. Det kan ses som et uttrykk for at intensjonen med reformen blir oppnådd. Samtidig er det klart at dette også kan utfordre kulturmiljømyndighetene i fylkene og Sametinget. De kan ikke ta for gitt at deres syn vil vinne fram i et saksområde. Dette kan utfordre dem i rolleutøvelsen. At det da sikres et godt faglig samarbeid

med Riksantikvaren, er viktig. Praksisveiledningen som er gitt av Riksantikvaren, synes å være nyttig og kan kanskje utvides til også å gjelde tilskuddsposter fylkeskommunene/Sametinget har hatt ansvar for lenge.

Det er likevel ikke tegn som tyder på at den økte selvråderetten gir seg utslag i at kulturmiljøfeltet blir «ofret» til fordel for andre politiske mål, eller at det utvikler seg uheldige forskjeller i praksis. Med referanse til det lave antallet innsigelsener fra Riksantikvaren ser det ikke ut til at den økte selvråderetten hos fylkeskommunene har utfordret kulturmiljøpolitikken enn så lenge. Samtidig vurderer vi det slik at det er naturlig at Riksantikvaren følger med på utviklingen på dette området.

4.2.6 Vår 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 på dette området og at en har kommet langt i oppgaveoverføringen. Noen kjente problemområder gjenstår, men dette er områder hvor det også var utfordringer før reformen. Avklaringer av ansvar på disse områdene forventes å komme etter hvert.

Ansvarsdelingen ser også ut til å bli forstått av andre relevante aktører, selv om det er noe variasjon. Respondenter fra fylkeskommunene/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. I intervju med statlige eiere (kapittel 5) oppleves ansvarsdelingen som ganske klar.

Fylkeskommunene og Sametinget ser ut til å ha tatt inn over seg ansvarsoverføringen, og utnytter sitt økte handlingsrom mer. Det kan ses som et uttrykk for at intensjonen med reformen blir oppnådd. Samtidig er det klart at dette også kan utfordre kulturmiljømyndighetene i fylkene i rolleutøvelsen. Et godt faglig samarbeid med Riksantikvaren vil kunne være viktig.

Fra Riksantikvaren er det fremdeles 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. Tallmaterialet støtter ikke opp under denne bekymringen, men det er naturlig at Riksantikvaren følger med på praksis ute i fylkeskommunene.

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 oppgavene.²⁰ Å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innebærer å kunne løse oppgaver på en tilstrekkelig god måte innenfor rimelig tid.

Menon (2019) definerte fem 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

²⁰ Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner

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 fylkeskommunene²¹

	2019	2020	2021	2022
Oslo	20,2	20,9	22,4	20,6
Viken ²²	59,0	62,0	62,0	65,0
Innlandet	28,0	29,0	28,7	28,3
Vestfold og Telemark ²³	28	30	32	32
Agder	15,0	11,7	31,5	34,2
Rogaland	32,0	35,0	35	30,0
Vestland ²⁴	33,9	38,0	38,8	38,8
Møre og Romsdal	12,8	12,0	13,4	11,0
Trøndelag	17,1	18,3	28,5	27,0
Nordland	13,8	11,0	11,2	11,9
Troms og Finnmark ²⁵	13,0	18,0	18,0	18,0
Totalt	272,8	285,9	321,5	316,6

Kilde: SSB tabell 13267²⁶

Resultatene i Tabell 4-5 viser at det varierer mellom fylkeskommunene hvor mange årsverk som arbeider med kulturminnearbeid. De fleste fylkeskommunene oppgir at de har mellom 25 og nærmere 40 årsverk som arbeider med kulturmiljøer. Flest årsverk blir oppgitt av Viken (64,8), og færrest i Møre og Romsdal (11) og Nordland (11,9). Tallene viser at det har vært en gradvis økning i årsverk, også før oppgaveoverføringen trådte i kraft. Tabell 4-5 viser størst økning for Oslo, 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. Samlet sett har antall årsverk gått noe ned i løpet av det siste året.

Fylkeskommunene har i varierende grad midlertidige årsverk til kulturminnearbeid. Tabell 4-6 viser en nedadgående trend i antall midlertidige årsverk fra 91 i 2020 til 21 i 2022. Agder avviker fra de øvrige fylkene med et betydelig antall midlertidige årsverk til i 2020. Vi kan ikke utelukke at det er feil i rapporteringen, eller at det i 2020 var ekstraordinære prosjekter med behov for midlertidig arbeidskraft dette året. I 2021 og 2022 var antallet midlertidige årsverk 2 i Agder, på noenlunde samme nivå som for de øvrige fylkeskommunene. I den totale oversikten, også tatt høyde for at innrapporteringen fra Agder kan være feil, viser Tabell 4-6 at det har vært en nedgang i midlertidige årsverk til kulturminnearbeid i fylkeskommunen i perioden 2020–2022. I 2022 rapporterer Vestland

²¹ Sametinget har rapportert inn antall årsverk direkte til evalueringen. I 2019 var antall årsverk 19 og i 2021 var antallet 15. I 2022 har vi ikke mottatt årsverk fra Sametinget.

²² Det opprinnelige antallet årsverk rapportert til KOSTRA korrigeret etter innspill fra Viken

²³ Det opprinnelige antallet årsverk rapportert til KOSTRA korrigeret etter innspill fra Vestfold og Telemark

²⁴ Det opprinnelige antallet årsverk rapportert til KOSTRA korrigeret etter innspill fra Vestland

²⁵ Det opprinnelige antallet årsverk rapportert til KOSTRA korrigeret etter innspill fra Troms og Finnmark. Tallene for 2018 og 2019 baserer seg på rapporteringen til KOSTRA. I tillegg 1-1,5 årsverk engasjement.

²⁶ I dialogkonferansen kom det innspill om usikkerhet på kvaliteten knyttet til årsverksrapporteringen fra fylkeskommunene til KOSTRA. Vi har mottatt innspill fra fire fylkeskommuner og har gjort enkelte justeringer i Tabell 4-5 og 4-6 som avviker noe fra KOSTRA-rapporteringen. 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).

det høyeste antallet midlertidige årsverk (14) sammenliknet med de øvrige fylkeskommunene. Deretter følger Rogaland (5), Møre og Romsdal (4), Trøndelag (3), Oslo, Viken, Agder (2), og Vestfold og Telemark, Troms og Finnmark, og Nordland (1). Vestland og Innlandet rapporterer ingen midlertidige årsverk.

Tabell 4-6 Antall midlertidige årsverk til kulturminnearbeid i fylkeskommunen

	2020	2021	2022
Oslo	6	4	2
Viken	5	3	2
Innlandet	3	0	
Vestfold og Telemark	7	0	1
Agder	35	2	2
Rogaland	12	2	5
Vestland	5	3	14 ²⁷
Møre og Romsdal	5	4	4
Trøndelag	9	5	3
Nordland	2	1	1
Troms og Finnmark	2	1	1
Totalt	91	24	35

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 126.

Tabell 4-7 Utvikling i faktiske årsverk i perioden 2019–2022

2019	2020	2021	2022
144,6	138,8	132,9	126,05

Kilde: Riksantikvaren

Utviklingen viser at Riksantikvaren nærmer seg måltallet på antall årsverk som er satt til 125 innen utgangen av 2023.²⁸

I intervjuer med Riksantikvaren pekes det på at budsjettene blir trangere, og at det er en forventning om kutt i budsjettene fremover. Dette forutsetter at Riksantikvaren må organisere seg på en slik måte at en får mest mulig for pengene, samtidig som Riksantikvaren skal utvikle seg som fagdirektorat. Det fremheves at utviklingen som fagdirektorat gjør at det er behov for å styrke den strategiske kompetansen, samtidig som det må sikres kapasitet til å ivareta ulike myndighetsoppgaver. I en situasjon med forventninger om kutt i budsjettene pekes det på at det blir viktigere å bli tydeligere på prioriteringene fremover og vurdere hvilke ikke-lovpålagte oppgaver eller andre direkte bestillinger Riksantikvaren kan levere på.

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. Fylkeskommunene har samlet sett i perioden økt antall årsverk som jobber med kulturminner i

²⁷ Korrigerert etter innspill fra Vestland fylkeskommune

²⁸ Måltall oppgitt av Riksantikvaren

fylkeskommunen. Riksantikvaren nærmer seg gradvis måltallet om en reduksjon i årsverk til 125 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. Dette i kombinasjon med forventede reduksjoner i budsjettene fremover stiller større krav til prioritering av aktiviteter og innsatser fremover, som vil kunne gå ut over ikke-lovpålagte oppgaver og andre typer henvendelser som Riksantikvaren får. Det stiller ytterligere krav om tydeligere prioriteringer i tiden fremover. Omstilling og endringsprosesser som medfører nedtak av stillinger utfordrer organisasjonene og stiller krav til god informasjon og medvirkningsprosesser²⁹. Vår vurdering er at 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. I tillegg vil oppløsningen av enkelte fylkeskommuner stille særskilte krav til de fylkeskommunene og medarbeiderne det gjelder.

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	2020	2021	2022
I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for lovpålagte oppgaver?	3,5	3,4	3,1
I hvilken grad har fylkeskommunen tilstrekkelig bemanning (i antall årsverk) til å ivareta ansvaret på en god måte for ikke-lovpålagte oppgaver?	2,7	2,8	2,6
I hvilken grad opplever du at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte myndighetsoppgavene?	4,0	3,9	4,0

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 noe mindre god i 2022 sammenliknet med i 2020 (skåre 3,1 mot 3,5). Denne utviklingen kan skyldes at særlig fylkeskommuner som skal oppløses er bekymret for kapasiteten fremover. Fylkeskommunene har gjort seg erfaring om at det går med mye ressurser til endringsprosessen, selv om det også pekes på at man er bedre rigget for reverseringen enn fylkene var i sammenslåingsprosessen (jf. kapittel 6).

Fylkeskommunene/Sametinget vurderer på samme nivå i 2022 som i 2020 at de har tilstrekkelig bemanning til å løse de ikke-lovpålagte oppgavene. Ikke-lovpålagte oppgaver dreier seg i stor grad om oppgaver som knyttes til samfunnsutviklerrollen, det vil blant annet si kontakt og samhandling med andre fagavdelinger i fylkeskommunen og til utadrettet virksomhet/formidling. Dette er relativt lave skårer som går i retning av at det i liten grad er tilstrekkelig bemanning til å ivareta ansvaret for de ikke-lovpålagte oppgavene. Dette har vi også tidligere fanget opp i intervju med fylkeskommunene og flere peker på at dette ansvaret er særlig utfordrende å ivareta for fylkeskommuner som skal oppløses. Dette utdypes nærmere i kapittel 6.

²⁹ Faktabok om arbeidsmiljø og helse (2021). STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt

Tabell 4-8 viser også at fylkeskommunene/Sametinget vurderer på samme nivå at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte sine myndighetsoppgaver. Gjennomsnittskåren har vært stabil i perioden.

Inntrykket fra intervjuene med Riksantikvaren som ble gjennomført i forrige måling er en oppfatning om 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?». Dette ble utdypet i de foregående målingene og det er 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. Det er et overordnet inntrykk fra Riksantikvaren sin side at de fleste fylkeskommunene vil klare å tilpasse seg sine nye oppgaver og at det etter som tiden har gått viser seg å være en positiv utvikling knyttet til dette.

I intervjuer med et utvalg statlige eiere kommer det frem at det er en overvekt av informantene som sa at de oppfatter kapasiteten som god hos fylkeskommunene, men det var mer varierende oppfatning omkring kapasitet hos Riksantikvaren (jf. kapittel 6).

Vurdering

Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har endret seg på noen områder siden målingen i 2020. Det er enighet mellom aktørene om at fylkeskommunene og Sametinget har fått lite ressurser overført som en følge av oppgaveoverføringen, samtidig som flere fylkeskommuner har kompensert for dette gjennom egne bevilgninger og interne omorganiseringsprosesser. Endringen fra 2021 og utviklingen siden 2022, i negativ retning, i opplevd kapasitet til å ivareta lovpålagte oppgaver, kan muligens tilskrives strammere budsjetter i regionalforvaltningen, og økt ressursbruk i forbindelse med oppløsning av enkelte fylkeskommuner. Disse forholdene kan igjen påvirke opplevd kapasitet til de lovpålagte oppgavene. En annen forklaring kan være at flere oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen ble overført i januar 2021, og at opplevd kapasitet knyttet til disse oppgavene har slått fullt ut for fylkeskommunene i 2022. Vår vurdering er at det antagelig er en kombinasjon av ulike forhold som kan forklare utviklingen i opplevd kapasitet og at det er usikkert hva som kan knyttes til oppgaveoverføringen og hva som skyldes andre forhold. Vår vurdering er at det er viktig å følge med på utviklingen i opplevd kapasitet i tiden fremover.

Det er ingen endring i opplevd kapasitet blant fylkeskommunene når det gjelder ikke-lovpålagte oppgaver. Det er gjennomgående en lav gjennomsnittskår i hele perioden, og det er tydelig at det er utfordrende å finne kapasitet til denne typen oppgaver i konkurranse med lovpålagte oppgaver. Det er heller ingen endring i fylkeskommunenes vurdering av at Riksantikvaren har tilstrekkelig kapasitet til å forvalte sine myndighetsoppgaver i perioden.

Vi har ikke gjennomført brukerundersøkelse i denne målingen, men i forrige delrapport viste brukerundersøkelsen positive resultater knyttet til effektiv saksbehandling i fylkeskommunene. De statlige aktørene som vi har intervjuet i denne målingen er i all hovedsak positive til kapasiteten i fylkeskommunene, men utrykte noe mer variabel erfaring knyttet til effektiviteten hos Riksantikvaren. Vår vurdering er at det er indikasjoner på at oppløsning av enkelte fylkeskommuner og den generelle budsjettsituasjonen for forvaltningen som helhet vil kunne få betydning for opplevd kapasitet fremover.

4.3.3 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 sammenliknbart 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 2023.

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 kunne bli gjennomført en ny kartlegging i slutten av 2023/begynnelsen av 2024, i forbindelse med sluttevalueringen, hvor vi 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.

4.3.4 Opplevd kompetanse i fylkeskommunene/Sametinget (KK5)

For å kartlegge opplevd kompetanse hos fylkeskommunene/Sametinget ble eiere og forvaltere av kulturmiljøer i en spørreundersøkelse i 2021 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. Resultatene fra kartleggingen ble presentert i delrapport 2. I avsnittene nedenfor gjengir vi hovedfunnene fra undersøkelsen supplert med informasjon fra intervjuene som vi har gjennomført med et utvalg statlige eiere av kulturminner.

Resultatene fra kartleggingen viste at de fleste (syv av ti) var enig i at de ansatte som de var i kontakt med i fylkeskommunen/Sametinget hadde god kompetanse. Blant dem som er uenig, beskrives det i fritekstsvaret at kompetansen de blir møtt med ofte kan være personavhengig. Flere peker på at sammenslåing av fylkeskommunene og nye oppgaver som har blitt tillagt fylkeskommunen/Sametinget hadde ført til uklarheter i kulturmiljøforvaltningen, men at det var på vei til å gå seg til.

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.

I rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021 beskrives det at 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».³⁰ I 2022 gjennomførte Riksantikvaren kontroll av regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning.³¹ Resultatene viste at det var manglende begrunnelser i vedtakene og at innholdet og kvaliteten til dels ser ut til å være avhengig av saksbehandler og ikke forankret i en overordnet policy i organisasjonen. Dette kan indikere at den enkeltes kompetanse varierer, men også at det er en manglende omforent policy i fylkeskommunene/Sametinget knyttet til tilskuddsforvaltningen.

I forrige måling kom det frem fra Riksantikvaren sin side 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. Dette har også blitt løftet frem i denne målingen.

Vurdering

Kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget vurderes overordnet som god. Både fra Riksantikvaren og brukerne sin side, herunder statlige eiere av kulturminner, men også med utgangspunkt i fylkeskommunenes/Sametingets egenvurdering av deres kompetanse på tilskuddsforvaltning. Det er imidlertid indikasjoner på ulik praksis knyttet til prioriteringer og fortolkning av regelverk på tvers av fylkeskommunene når det gjelder tilskuddsforvaltning. Det kan indikere at kompetansen blant saksbehandlere, men også systemer for å sørge for kompetanse i organisasjonen ikke fullt ut er tilfredsstillende. Dette er et område som bør følges med på i tiden fremover.

4.3.5 Vår vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»

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. Den faktiske utviklingen etter 2020 har vært i tråd med disse føringene.

Fylkeskommunene har samlet sett i perioden økt antall årsverk som jobber med kulturminner. Riksantikvaren nærmer seg gradvis målet om at antall årsverk skal reduseres til 125 innen 2023. Det å være i omstilling og å spisse rollen som et fagdirektorat samtidig som myndighetsoppgavene skal ivaretas er krevende. Når det samtidig er forventet at budsjettene skal ytterligere reduseres i årene som kommer, stiller det større krav til at direktoratet må prioritere sine aktiviteter og innsatser.

Omstilling og endringsprosesser som medfører reduksjon av stillinger utfordrer organisasjonene og stiller krav til god informasjon og medvirkningsprosesser.³² Vår vurdering, som vi også pekte på i forrige delrapport, er at det fortsatt vil være behov for oppmerksomhet på at kulturmiljøforvaltningen gjennomgår endringer som kan være krevende for de ansatte og for virksomhetene som helhet. I tillegg vil oppløsningen av enkelte fylkeskommuner stille særskilte krav til de fylkeskommunene og medarbeiderne det gjelder. 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.

³⁰ Rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd for 2021

³¹ Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning. Riksantikvarens kontroll 2022

³² Faktabok om arbeidsmiljø og helse (2021). STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt

Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har endret seg på noen områder siden målingen i 2020. Det er 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. I perioden 2020–2022 har opplevd kapasitet til å ivareta lovpålagte oppgaver blitt redusert. Det er ingen endring i opplevd kapasitet blant fylkeskommunene når det gjelder ikke-lovpålagte oppgaver. Det er gjennomgående en lav gjennomsnittskåre i hele perioden knyttet til dette, og det er tydelig at det er utfordrende å finne kapasitet til denne typen oppgaver.

Det er indikasjoner på at oppløsning av enkelte fylkeskommuner og den generelle budsjett-situasjonen for forvaltningen som helhet vil kunne få betydning for opplevd kapasitet fremover. Dette er forhold utover oppgaveoverføringen og vi har ingen indikasjoner på at selve oppgaveoverføringen ikke foregår etter intensjonen eller på en uhensiktsmessig måte.

Kompetansen innenfor kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene/Sametinget vurderes overordnet som god. Det er imidlertid indikasjoner på ulike praksis knyttet til prioriteringer og fortolkning av regelverk på tvers av fylkeskommunene når det gjelder tilskuddsforvaltning. Det kan indikere at kompetansen blant saksbehandlere, men også systemer for å sørge for kompetanse i organisasjonene, ikke fullt ut er tilfredsstillende. Dette er et område som bør undersøkes nærmere og følges med på i tiden fremover.

Vårt inntrykk er at strategien er på riktig spor. I den grad fylkeskommunene/Sametinget må prioritere mellom oppgaver, er det de lovpålagte oppgavene som for mange prioriteres først. Fylkeskommunene har overtatt ansvaret for alle oppgavene som var planlagt overført, men oppgaveoverføringen er fortsatt «ung». Det er imidlertid indikasjoner på at kompetansen og systemer for å sørge for rett kompetanse knyttet til tilskuddsforvaltning i fylkeskommunen er noe som det må følges med på. Dette i kombinasjon med at opplevd kapasitet for å ivareta ansvaret på en god måte for lovpålagte oppgaver kan samlet sett utfordre den positive utviklingen.

4.4 Utvikling av samfunnsutviklerrollen

Oppgaveoverføringen har blant annet som målsetning å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle³³. 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, tillitsskapende og bærekraftige. I forbindelse med oppgaveoverføringen er en av målsetningene å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle i samarbeid med andre tilgrensende forvaltningsnivåer, sektorer og tjenesteområder.

³³ 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.

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.

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?	92 % (11)	8 % (1)	100 % (12)
Er kulturmiljø/kulturminner en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier?	9 % (1)	91 % (10)	100% (11) ³⁴
Har fylkeskommunen/Sametinget en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner?	33 % (4)	67 % (8)	100 % (12)

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

³⁴ Spørsmålet er stilt til fylkeskommune (n = 11)

Tabell 4-9 viser at i 2022 var det én fylkeskommune som oppga å ha en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner. Langt flere (8) har en politisk vedtatt plan. 10 av fylkeskommunene har svart at kulturmiljø/kulturminner er blitt en integrert del av fylkeskommunens regionale planer og strategier. Dette er det samme bildet som vi så i 2021. Forskjellen er at det er én fylkeskommune mer som oppgir å ha en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner (fra 7 i 2021 til 8 i 2022).

Tabell 4-10 I hvilken grad følges den politisk vedtatte planen opp i praksis?

Spørsmål (Hvis ja)	2020	2021	2022
I hvilken grad følges den politisk vedtatte planen opp i praksis?	3,7	3,4	3,1

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 2020 til 3,1 i 2022.

Tidligere er nedgangen forklart med 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.

Vurdering

Vi vurderer det som positivt at de fleste fylkeskommuner har kulturmiljø/kulturminner som en integrert del av fylkeskommunens planer. Vi ser også at de fleste har fått på plass politisk vedtatte planer. Samtidig ser vi også at oppfølgingen av politisk vedtatte planer viser en synkende tendens.

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

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

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	2020	2021	2022
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med den kulturelle skolesekken om innhold basert på kulturmiljø/kulturminner?	2,6	2,2	2,8
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med museumssektoren om kulturmiljø/kulturminner?	3,8	3,8	3,8
I hvilken grad har fylkeskommunen et tett samarbeid med andre aktører i regionen om kulturminner? ³⁵	3,0	3,2	3,2
I hvilken grad evner fylkeskommunen å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner opp mot andre hensyn som eksempelvis næringsutvikling, samferdsel?	3,5	3,7	3,8

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

³⁵ Eksempelvis kulturarvaktører, historielag, teaterlag, frivillige organisasjoner m.m.

Tabell 4-11 viser at hovedbildet er det samme i denne statusmålingen som i de foregående statusmålingene. Fylkeskommunens vurdering av samarbeidet med den kulturelle skolesekken har variert noe i perioden, fra 2,6 i 2020, til 2,2 i 20221 og opp til 2,8 i 2022. I utgangspunktet er dette en relativt lav score, som tyder på at samarbeidet med den kulturelle skolesekken kan bli bedre.

Når det gjelder samarbeidet med museumssektoren, har gjennomsnittet ligget stabil på 3,8 i hele perioden. Vurderingen av samarbeid med andre aktører i regionen om kulturminner har økt noe fra 3,0 til 3,2 i perioden. Vurderingen av om fylkeskommunen evner å balansere hensynet til kulturmiljø/kulturminner opp mot andre hensyn har økt, fra 3,5 til 3,8 i perioden.

Ved første statusmåling i 2020 pekte flere på at det var en utfordring at fylkeskommunen har begrenset kapasitet til å utvikle samfunnsutviklerrollen, herunder samarbeid med andre relevante aktører. Det blir de lovpålagte oppgavene som prioriteres og ifølge de åpne kommentarene fra årets undersøkelse er det også for de lovpålagte oppgavene at samarbeidet fungerer best. Noen fylker opplever at sektororganiseringen står i veien for samarbeid på tvers, mens andre mener de har kommet langt, og at det er et mye bedre samarbeid i dag enn tidligere. Flere trekker fram at kulturmiljø/kulturminner i større grad enn tidligere er integrert i regionale planer.

Fra intervju med Riksantikvaren uttrykkes det en bekymring for hvor godt fylkene som skal oppløses kommer til å ivareta samfunnsutviklerrollen. Begrenset omstillingskapasitet og svekkede fagmiljøer kan føre til at ikke-lovpålagte oppgaver nedprioriteres.

Vurdering

Vår vurdering er at bildet i hovedsak er det samme som ved de foregående statusmålingene, selv om det har vært en liten positiv utvikling. Inntrykket er at dette er et område hvor det ennå gjenstår mye.

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	2020	2021	2022
I hvilken grad er det samarbeid på tvers av fagavdelinger om ivaretagelse av kulturmiljø/kulturminner i fylkeskommunen/Sametinget?	3,6	3,7	3,6
I hvilken grad koordinerer fylkeskommunen/Sametinget virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger?	2,9	2,9	3,3

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Tabell 4-12 viser at det er en god del samarbeid mellom fagavdelinger internt i fylkeskommunene/Sametinget om ivaretagelse av kulturmiljø. Samtidig har skåren ligget stabilt på 3,7–3,6 i årene vi har gjort målinger. Samarbeidet ser dermed ikke ut til å ha blitt noe bedre på tross av at oppgaveoverføringen har som uttalt mål til å føre til dette. I de åpne svarene trekkes planavdeling og samferdselsavdelingene fram som avdelinger det samarbeides godt med, særlig i sammenheng med lovpålagte prosesser. Samarbeid med næringsavdelingen nevnes også.

Det er også noen som etterlyser bedre samordning mellom avdelingene i fylkeskommunen. De opplever at organisering, mål- og budsjettssystemet i fylkeskommunen utgjør barrierer mot bedre samarbeid.

Når det gjelder evnen til å koordinere virkemidler på tvers av fagavdelinger, har dette vært lavere enn for samarbeid på tvers mellom fagavdelinger i alle målingene. Gjennomsnittskåren for evnen til å koordinere virkemidler har ligget på 2,9 de to foregående årene, men har nå økt til 3,3. I dialogkonferansen ble dette tatt opp spesifikt. Økende bruk av felles regionale planer nevnes som en mulig årsak til at virkemiddelbruken oppleves bedre koordinert.

4.4.4 Vår vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»

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 forrige 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.

Denne statusmålingen viser at de fleste fylkeskommunene og Sametinget har politisk vedtatte planer for utvikling av kulturmiljøfeltet. Det er imidlertid indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder om politiske vedtatte planer følges opp i praksis. Dette kan skyldes at det politiske eierskap til regionale planer/politiske planer på kulturmiljøfeltet i praksis ikke er så høyt, delvis hvor fylker skal splittes opp igjen, eller som følge av skiftende politiske prioriteringer.

Vi ser videre at samarbeid med den kulturelle skolesekken er ganske stabilt, men på et ganske lavt nivå. De fleste fylkeskommunene har et godt samarbeid med museer i fylket, og samarbeidet med andre private aktører, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet ser ut til å ha blitt litt bedre disse årene.

De fleste fylkeskommunene vurderer at de evner å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, og her er det også en positiv utvikling.

Når det gjelder samarbeid mellom fagavdelinger og koordinering av virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger, synes også bildet å være det samme som ved de første statusmålingene. Det samarbeides særlig 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. Vi ser at samarbeidet er best på områder hvor fylkeskommunen har lovpålagte oppgaver. Virkemiddelbruken ser også ut til å ha blitt noe bedre koordinert, noe som særlig knyttes til utviklingen av regionale planer på tvers av fagområdene.

Som vi pekte på i tidligere statusmålinger, er rammebetingelsene for fylkeskommunene forskjellige langs en rekke dimensjoner som eksempelvis hvilke typer kulturmiljøer og landskap de har ansvar for, demografi, 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 godt 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

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

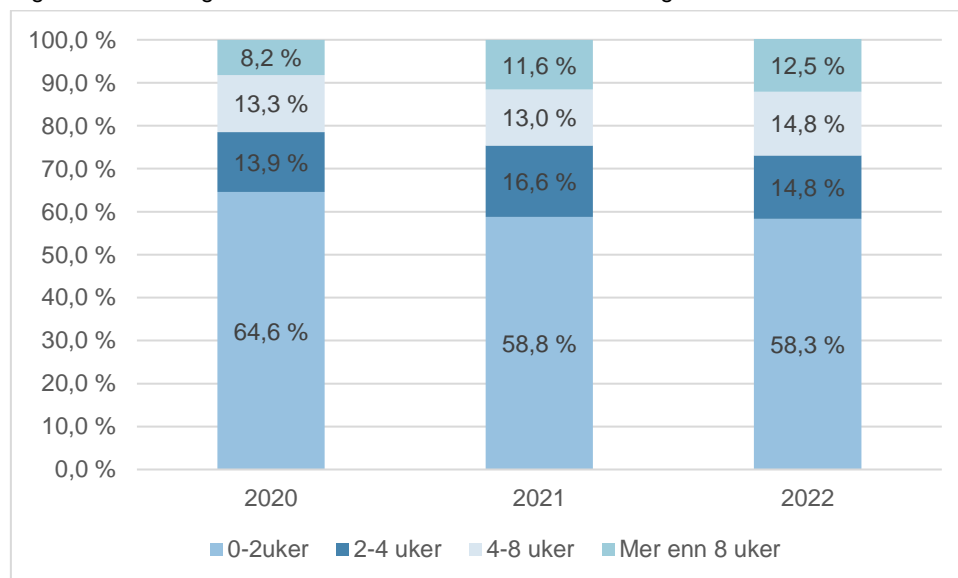
Følgende indikatorer ble definert under strategien «Effektiv forvaltning av kulturmiljø»:

- ▶ E2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren
- ▶ E3: Opplevd saksbehandlingstid hos fylkeskommunene/Sametinget³⁶
- ▶ E4 Samlede utgifter til kulturmiljøforvaltning

4.5.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren (E2)

Indikatoren «Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kulturmiljø saker hos Riksantikvaren» skal si noe om effektiviteten i arbeidet med kulturmiljøer. For å belyse indikatoren har Riksantikvarens arkiv gitt oss tilgang til statistikk over saksbehandlingstid.³⁷ I og med at det er dokumenter som behandles (responderes på, skrives ut/ferdigstilles, ekspederes mv.) av saksbehandlerne, vurderer vi det som relevant at det er tallene for dokumenter som brukes i indikatoren, og ikke saker. Figuren nedenfor viser fordelingen av dokumenter etter saksbehandlingstider i årene 2020–2022.

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



Kilde: Riksantikvaren

Figur 4-1 viser at i år 2020 brukte Riksantikvaren to uker eller mindre på å behandle 64,6 prosent av dokumentene. I 2022 var tallet nede på 58,3 prosent. Men andre ord betyr det at i 2022 var det en større andel dokumenter enn i 2020 hvor saksbehandlingstiden var mer enn 2 uker. Isolert sett indikerer dette en lengre saksbehandlingstid. Figuren viser ellers at i 2022 ble 14,8 prosent av dokumentene behandlet i løpet av 2–4 uker, 14,5 prosent i løpet av 4–8 uker og 12,5 prosent etter mer enn 8 uker.

³⁶ E1 indikatoren utgår, se vedlegg. E3 har vi ikke data på i denne runden.

³⁷ Arkivet hadde en omlegging fra 2020. I forbindelse med denne 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.

Vurdering

Isolert sett tyder indikatoren på at saksbehandlingstiden hos Riksantikvaren har gått noe opp i perioden 2020–2022, 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.

Riksantikvaren forventer en økning i effektiviteten ved saksbehandlingen etter hvert som digitaliseringsprosessen fullføres.

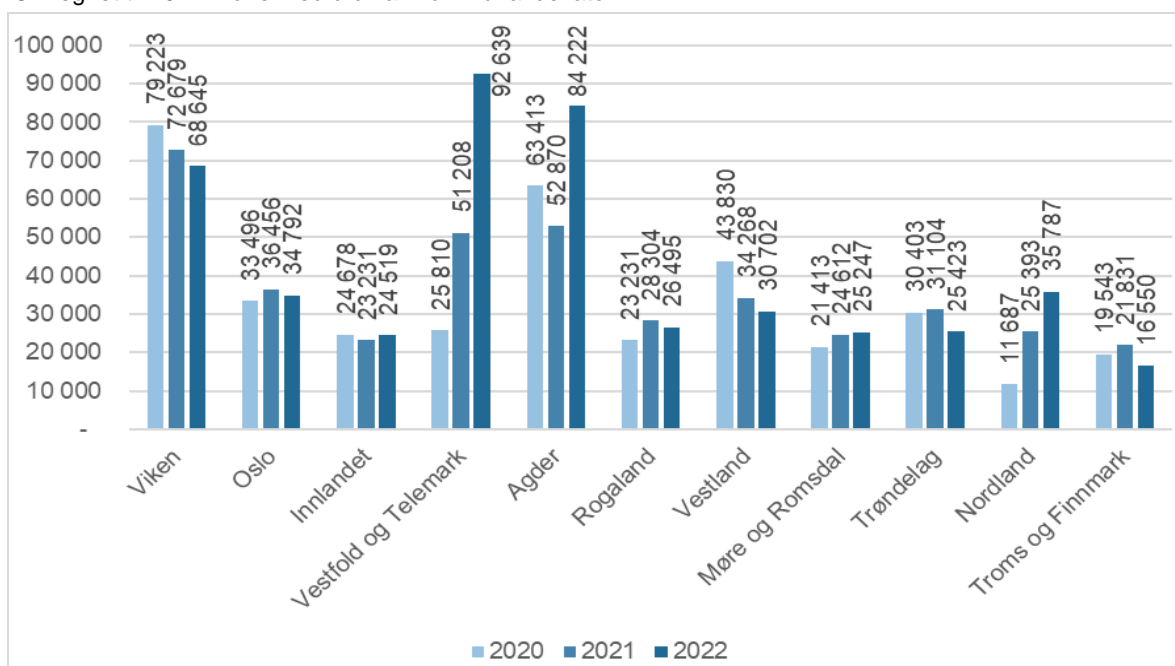
I henhold til evalueringsrapporten som kom i fjor (2022), ble det fra en statlig aktør uttrykt bekymring for at kulturmiljømyndighetene har blitt mindre effektive og mer byråkratiske etter oppgaveoverføringen. Grunnen til dette er at man nå må forholde seg til alle fylkeskommunene og Sametinget, i stedet for bare Riksantikvaren.

Brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 viste varierte tilbakemeldinger fra eiere av kulturmiljøer om effektiviteten i saksbehandlingen hos fylkeskommunen og Sametinget. Et lite flertall av respondentene opplevde saksbehandlingen som effektiv, mange var nøytrale, og omtrent en femtedel var kritiske til effektiviteten.

4.5.2 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).

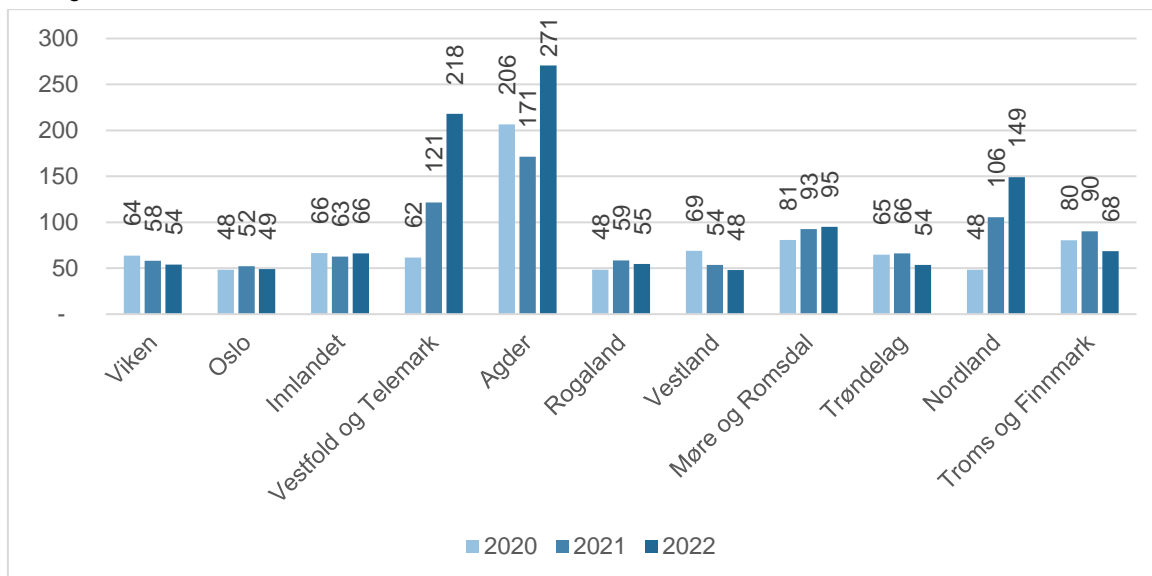
Figur 4-2 Utvikling i netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 750 Kulturminneforvaltning (i 1.000 kroner). Omregnet til 2022-kroner ved bruk av kommunal deflator.



*Oslos tall er for KOSTRA-funksjon 365 Kulturminneforvaltning

Kilde: SSB tabell 12368 og 12362

Figur 4-3 Netto driftsutgifter til KOSTRA-funksjon 750 Kulturminneforvaltning per innbygger (i kroner). Omregnet til 2022-kroner ved bruk av kommunal deflator.



Kilde: SSB tabeller 07459 og 12368, 12362 *Tall for Oslo er funksjon 365 kulturminneforvaltning

Figur 4-2 viser utvikling i netto driftsutgifter på området kulturminneforvaltning for årene 2020--2022, mens figur 4-3 viser utgifter til kulturmiljøforvaltning per innbygger hos fylkeskommunen i samme periode.

Bildet er svært varierende, men vi ser blant annet en betydelig økning i Vestfold og Telemark. Trenden er også signifikant oppadgående i Nordland. Det har også vært en oppgang i Møre og Romsdal. Videre viser tallene en betydelig økning i Agder fra 2021 til 2022. Når det gjelder Viken, har det vært en nedadgående trend i perioden 2020–2022. For de andre fylkene er det varierende, eller et mer uklart bilde.

Vi har ikke data om hvorfor man ser disse endringene, men antar at det kan være relatert til at noen fylkeskommuner har bidratt med egne midler. I tidligere runder av evalueringen er det vist til at fylkeskommunene har ytt egne bidrag.

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

Nøkkeltall	2018	2019	2020	2021	2022
Driftsutgifter (i 1 000 kroner)	147 736	145 510	146 530	147 711	155 741
Prosjektutgifter (i 1 000 kroner)	62 882	68 959	64 483	69 448	63 036
Lønnsandel av driftsutgifter (i prosent)	76 %	76 %	75 %	76 %	74 %

Kilde: Riksantikvaren

Tabell 4-13 viser ressursbruk (driftsutgifter) hos Riksantikvaren til forvaltning av kulturmiljø.

Vurdering

Når det gjelder fylkeskommunenes utgifter til kulturminneforvaltning i perioden 2020–2022, er bildet ganske variabelt. Det er bare tre fylkeskommuner hvor utgiftene har økt jevnt. For andre har ressursbruken gått ned i forhold til 2020, eller økt. Det er vanskelig å trekke noen tydelige konklusjoner ut ifra disse resultatene.

Tallene for Riksantikvaren for 2022 viser at det har vært en økning i nominelle driftsutgifter i forhold til tallene fra 2020, men dette skyldes delvis ompostering fra prosjektutgifter til driftsutgifter. I Prop. 1 S (2022–2023) fremgår det at driftskostnadene hos Riksantikvaren har blitt redusert over tid som følge av effektivisering av drift, reduksjon i arealleie, bortfall av driftsoppgaver, reduserte innkjøp og annet.³⁸ Statsbudsjettet for 2022 viser til at økningen i driftskostnader i 2022 skyldes en ompostering, men at posten også er redusert i forbindelse med regionreformen og at oppgaver gradvis blir overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene.³⁹

4.5.3 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. 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.

En effektiv forvaltning har gode rutiner og systemer, og evnen til å dra full nytte av digitale saksbehandlingsmuligheter. Vi antar at digitaliseringen innen kulturmiljøfeltet vil ha en positiv innvirkning, selv om vi ikke har fullført disse prosessene ennå. Implementeringen av Digisak fortsetter.

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. Se også kapittel 6 for en nærmere omtale av erfaringene til noen statlige eiere.

I dialogseminaret kom det et innspill angående potensialet for effektivisering: Det bør ryddes der det fremdeles er uklart eller uhensiktsmessig ansvars plassering som for eksempel kirker og middelalderbyer. Det ble også vist til at tilskuddsforvaltningen kan effektiviseres, og at Riksantikvaren og fylkeskommunene i fellesskap bør se på mulighetene for effektivisering på dette området.

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

³⁸ Klima- og miljødepartementet. Prop. 1 S (2020–2021), s. 178

³⁹ Klima- og miljødepartementet. Prop. 1 S (2020–2021), s. 186–187

4.6.1 Opplevd nærhet til forvaltning av kulturmiljøene (N1)

Dette temaet blir belyst gjennom de brukerundersøkelsene som er planlagt gjennomført i følgeevalueringen. I denne runden av følgeevalueringen er det ikke gjennomført brukerundersøkelse og det rapporteres derfor ikke på dette temaet i denne omgangen.

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 4-14 Søknader og tilsagn i antall og beløp (i 1000 kroner) fordelt på fylker, 2022

2022	Antall tilsagn	Antall søknader	Tilsagn i prosent av antall søknader	Tilsagnsbeløp	Søknadsbeløp	Tilskudd i prosent av omsøkt beløp	Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp
Oslo kommune	45	128	35,2 %	11 044	61 729	17,9 %	245
Viken	98	234	41,9 %	17 584	85 799	20,5 %	179
Innlandet	83	248	33,5 %	11 397	70 228	16,2 %	137
Vestfold og Telemark	43	114	37,7 %	8 900	41 688	21,3 %	207
Agder	84	177	47,5 %	11 111	36 826	30,2 %	132
Rogaland	59	141	41,8 %	11 150	50 012	22,3 %	189
Vestland	93	294	31,6 %	15 528	89 654	17,3 %	167
Møre og Romsdal	56	110	50,9 %	9 283	31 655	29,3 %	166
Trøndelag	63	169	36,7 %	10 991	40 968	26,5 %	174
Nordland	49	112	43,8 %	7 029	34 202	20,6 %	743
Troms og Finnmark	27	64	42,2 %	3 464	17 520	19,8 %	128
Landet	700	1791	39 %	117 481	560 283	20,9 %	168

Kilde: Kulturminnefondet årsrapport og oversikt over søknader på kulturminnefondet.no

I 2022 ser vi at antallet tilsagn gikk ned fra 2021, fra 867 til 700. Antallet søknader gikk ned fra 1127 i 2021 til 1791 i 2022. Tilsagnsprosenten har også gått litt ned, fra 41 prosent i 2021 til 39 prosent i 2022. Samlet tilsagnsbeløp har da også gått ned fra 141 mill. kr i 2021 til 117 mill. kr i 2022. Det samlede søknadsbeløpet har blitt redusert fra 617 mill. kr i 2021 til 560 mill. kr i 2022. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp har økt betydelig, fra 67 000 kr i 2021 til 168 000 kr i 2022. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp er da tilbake på omtrent samme nivå som før 2021.

Hvis vi ser på utviklingstrenden i perioden 2018–2022⁴⁰ når det gjelder omsøkte beløp og tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet, er det noen observasjoner som kan kommenteres.

Det er en nedadgående trend i andelen tilsagn av antall søknader over tid. Fra 2018 til 2022 synker andelen fra 49 prosent til 39 prosent.

⁴⁰ Vi har ikke tall for 2020.

Totalt tilsagnsbeløp viser ingen klar trend over de fire årene. Det varierer mellom 108 mill. kr og 141 mill. kr. Det er verdt å merke seg at det er en liten økning fra 2018 til 2019, etterfulgt av en liten nedgang i 2021 og 2022. Dette kan reflektere endringer i tilgjengelige midler i ulike år.

Det er en nedadgående trend i andelen tilskudd i forhold til det omsøkte beløpet over tid. Fra 2018 til 2022 synker andelen fra 32 prosent til 21 prosent. Dette kan bety at færre prosjekter blir tildelt fullstendig finansiering.

Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp viser også en viss variasjon uten en klar trend. Det varierer mellom 67 000 kr og 190 000 kr.

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 gikk antallet søknader og tilsagn betydelig opp igjen. Det kunne tolkes som en større interesse for kulturmiljøene. Samtidig så vi at gjennomsnittlig tilsagnsbeløp gikk betydelig ned og at tilskudd i prosent av omsøkt beløp også gikk ned. I 2022 ser vi at antall søknader har gått noe tilbake igjen. Tilsagnsbeløp er opp igjen på omtrent tidligere nivå. Dette kan bety at de tiltak for å gjøre det lettere å søke som Kulturminnefondet rapporterte om i 2021 og som de mente førte til økt søknadsmengde ga en midlertidig søknadsvekst. I 2022 har en falt litt tilbake.

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 bygg som er i privat eie. Gjennom bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie kan eierne få støtte til konkrete istandsettingsprosjekter og sikringstiltak. Fylkeskommunene har lenge hatt hovedansvaret for fredete kulturmiljøer i privat eie (FRIP), og det forventes derfor ikke noen større endring. Hvis antall søkere for de andre tilskuddsordningene øker, alt annet likt, kan det være en indikasjon på et nærere forhold til kulturmiljøene (Menon 2019, s. 66). I tabellen er det også inkludert data for Post 74 Fartøyvern.

Ifølge Riksantikvaren har det vært endringer i praksis for datainnsamling. Det ble spurt 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 4-15 Antall søknader om tilskudd til fredete bygninger og anlegg samt fartøy, fordelt på ulike poster

Nøkkeltall	2019	2020	2021	2022
Post 71: Fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap	228	212	545	580
Post 72: Tekniske og industrielle kulturminner	29	30	57	70
Post 73: Bygninger og anlegg fra middelalder og brannsikring	15	21	25	31
Post 74: Fartøyvern	127	134	141	131

Kilde: Riksantikvaren

Basert på de opplysningene som er oppgitt i Tabell 4-15, ser det ut som om antall søknader om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie og kulturlandskap (post 71) har blitt tilnærmet fordoblet mellom 2020 og 2021. 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 2022 er tallene omtrent på nivå som for 2021. For post 72 ser vi også nesten en fordobling i antall søknader basert på tallene vi har fått fra Riksantikvaren. Fra 2021 til 2022 har antallet søknader om tilskudd økt videre, fra 57 til 71. For post 73 og 74 er det mindre endringer.

Vurdering

Basert på de oppgitte tallene økte antallet søknader på de fleste tilskuddspostene (unntatt post 73) mye mellom 2020 og 2021. I 2022 er det først og fremst tilskudd under post 72 som har fortsatt å øke. Det må stilles spørsmål om ikke de store endringene som skjedde mellom 2020 og 2021 først og fremst var et resultat av endringer i rutiner og systemer heller enn reelle endringer i antall søknader. I 2022 kan det se ut som om antallet søknader er mer stabilt, om enn med en viss økning, med unntak for post 74. Det er da nærliggende å konkludere med at antallet søknader viser en stigende trend, men at hoppet fra 2020 til 2021 nok hadde andre årsaker. Gitt at denne tolkningen er riktig, tilsier dette en utvikling som er i tråd med det en forventer hvis opplevd nærhet har økt.

4.6.4 Vår vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»

I denne runden er det ikke gjort brukerundersøkelse og vi har derfor mindre informasjon å basere oss på til å vurdere oppfølgingen av strategien.

I 2022 har antall søknader til Kulturminnefondet gått noe tilbake fra toppen i 2021, men er likevel klart høyere enn nivået i 2019. Tilsagnsbeløp er opp igjen på omtrent tidligere nivå. Dette kan bety at de tiltak for å gjøre det lettere å søke som Kulturminnefondet rapporterte om i 2021 og som de mente førte til økt søknadsmengde ga en midlertidig søknadsvekst. I 2022 har en falt litt tilbake, men er likevel på et høyere nivå enn i 2019. Ser en på trenden fra 2019 til 2022 er det vekst, som igjen er i tråd med forventet effekt ved større nærhet, når det gjelder denne indikatoren.

I 2022 kan det se ut som om antallet søknader er mer stabilt enn det framstod i 2021, om enn med en viss økning, med unntak for post 74. Det er da nærliggende å konkludere med at antallet søknader viser en stigende trend siden 2019, men at hoppet fra 2020 til 2021 nok hadde andre årsaker. Gitt at denne tolkningen er riktig, tilsier dette en utvikling som er i tråd med det en forventer hvis opplevd nærhet til kulturmiljøene har økt.

Indikatoren «Økt nærhet til kulturmiljøene» må også ses i sammenheng med indikatoren «Utvikling av samfunnutviklerrollen». Gjennom samfunnsutviklerrollen 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 regioner», 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.

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)

Resultatene av brukerundersøkelsen, gjennomført i 2021, viste at syv av ti eiere var enige i at det var god kvalitet på rådene de mottok på saksbehandlingen som ble utført. 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. Men det var også innspill fra en representant for statlige eiere som pekte på utfordringer knyttet til blant annet likebehandling og effektivitet mellom fylkeskommunene. I rapporten fra Riksantikvaren i 2022 kommer det frem at det er ulik praksis i fylkeskommunene/Sametingets tilskuddsforvaltning.⁴¹ Det beskrives at variasjonene kan ikke tilskrives regionale forskjeller, men at mangel på interne retningslinjer kan føre til utilsiktet forskjellsbehandling. 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.

⁴¹ Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning, Riksantikvarens kontroll 2022

Funnene i tilsynsrapporten fra Riksantikvaren indikerer at det er enkelte utfordringer knyttet til kvalitet når det gjelder tilskuddsforvaltning og fordeling av tilskudd, som bør følges opp videre.

4.7.2 Vår 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 tilsa 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, i tillegg til at funn fra tilsynsrapporten til Riksantikvaren fra 2022 tilsier at det er noen utfordringer knyttet til tilskuddsforvaltning og fordeling i fylkeskommunene/Sametinget.
- ▶ 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, med unntak av funnene i tilsynsrapporten til Riksantikvaren, vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

5 Hvordan vurderer statlige eiere situasjonen etter oppgaveoverføringen?

Staten eier mange eiendommer med kulturhistorisk verdi i Norge og har ansvaret for deres eierskap og forvaltning. Dette ansvaret er delt mellom ulike instanser og forvaltningsnivåer. Statlig eiendom inkluderer både bygninger og andre byggverk, strukturer og objekter som broer, moloer, festninger og jernbanestrekninger, i tillegg til utenomhusområder og grøntanlegg. Etter 2020 er det fylkeskommunene som har ansvaret for forvaltningen av de fleste statlige eiendommene med kulturhistorisk verdi.

Riksantikvaren har utarbeidet en veileder på bakgrunn av regionreformen.⁴² Veilederen er ment å hjelpe regionalforvaltningen med deres arbeid knyttet til de statlige kulturhistoriske eiendommene.

De ulike forvaltningsorganene har forskjellige roller, myndigheter og oppgaver når det gjelder vern og forvaltning av de statlige kulturhistoriske eiendommene.

- ▶ *Statlig sektor* er blant annet ansvarlig for å utarbeide landsverneplan for sin sektor, forvalter statlig eiendom og har ansvar for å utarbeide og oppdatere forvaltningsplaner for sine kulturhistoriske eiendommer. De er også ansvarlig for å søke regionalforvaltningen om dispensasjon fra fredningen når tiltak innebærer endringer av fredete byggverk og anlegg ut over normalt vedlikehold.
- ▶ *Riksantikvaren* har et overordnet ansvar for forvaltning av statlig eiendom, blant annet gjennom å sikre et nasjonalt overblikk og at SKE-fredningene ivaretas i henhold til intensjonen, å legge til rette for møteplasser for regionalforvaltningen, statlige etater mv., å lage veiledningsmaterieill, å gi råd og veiledning, holde kurs etc., er klageinstans for klage på dispensasjonsvedtak som regionalforvaltningen har vedtatt, har førstelinjeansvar for enkelte statlige eiendommer og er vedtaksmyndighet for fredning av statlig eiendom.
- ▶ *Fylkeskommunene* har førstelinjeansvar og er dispensasjonsmyndighet for fredete eiendommer i statlig eie og er kulturminnefaglig rådgiver for statlig sektor for kulturminner i verneklasse 1 og verneklasse 2.

Vi har intervjuet fem informanter som representerer ulike statlige eiere. Informantene har vært blant annet avdelingsleder, fagkoordinator, fagansvarlig og seniorrådgiver.

5.1 Funn fra intervjuene

Alle de vi har intervjuet sier de har vært i kontakt med fylkeskommunenes avdelinger for kulturarv (eller tilsvarende avdeling) og Riksantikvaren i løpet av perioden etter oppgaveoverføringen. En informant sier at etaten er i kontakt rutinemessig (månedlig) med både fylkeskommuner og Riksantikvaren. De har hatt hyppige møter med fylkeskommuner der de har hatt behov for kontakt. En annen nevner at de har hatt egne møter med alle fylkeskommunene etter oppgaveoverføringen. På disse var både avdelingen med sektoransvar og representanter fra kulturarv representert. Informanten nevner også at de har fått kontaktpersoner i de ulike fylkene. En tredje informant nevner månedlige møter med Riksantikvaren, men at kontakten med fylkeskommunene ikke har vært systematisk.

⁴² [Veileder SKE-prosjektet](#)

Når det gjelder type saker de statlige eierne har vært i kontakt med kulturmiljømyndighetene om, har det stort sett dreid seg om dispensasjon fra fredningsbestemmelser. En informant nevner at de har hatt møter om plansaker og ulike samarbeidsprosjekter med fylkeskommunene. En annen nevner at de har samarbeidsavtaler med fylkeskommunene.

De informantene som har oppfatning om det, opplever ikke veldig variasjon mellom de ulike fylkeskommunenes prioritering og praksis på kulturmiljøminneområdet. En informant sier at man i hovedsak får rask og grei saksbehandling. Også en annen peker på at det ikke er stor variasjon i saksbehandlingen mellom fylkeskommunene: «Tidligere forholdt vi oss kun til Riksantikvaren, med to-tre personer. Stort sett får vi lik behandling i dag, selv om det er 20 personer.» Imidlertid er det også andre vurderinger omkring dette. En informant peker på de «får lov til ting i et fylke som de ikke får lov til i andre. Det er ikke samkjøring mellom fylkene. Det er litt uheldig når det ikke er helt samkjørt.»

Informantene fra de statlige eierne anser ansvarsdelingen i kulturmiljøforvaltningen å være tydelig etter oppgaveoverføringen. En informant viser til at det er fort for dem å få avklart på områder der det eventuelt skulle være uklarhet.

De vi har snakket med vurderer kommunikasjonen de har hatt med og informasjonen de har fått fra fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren som god. En sier for eksempel at de «opplever at Riksantikvaren er gode på informasjon. De er gode på formidling av veiledere etc.» Det blir også vist til at fylkeskommunene er gode når det gjelder kommunikasjon. En informant peker imidlertid på at informasjonen/kommunikasjonen fra fylkeskommunene er ujevn, fra profesjonelt byråkrati i ordets beste forstand til dårlig kvalitet.

I intervjuene spurte vi om informantenes vurdering av kapasitet, kompetanse og kvalitet i kulturmiljøforvaltningen.

De fleste av de vi intervjuet sa at de oppfatter kapasiteten som god hos fylkeskommunene, men det er også en informant som mener den muligens er litt dårlig. Det ble også pekt på at det stort sett er god kompetanse i fylkeskommunene på det kulturminnefaglige, men det ble også vist til at kompetanse kan variere. En informant mente den nødvendige kapasitet er til stede, men at evnen til å prioritere arbeidsoppgaver og -innsats svært ofte er mangelfull. Informanten mente at det ofte kunne være en uheldig prioritering av mindre betydelige forhold (plassering av sykkelstativ ble nevnt), på bekostning av større og viktigere kulturminne-relaterte spørsmål.

En informant uttalte: «Riksantikvaren var bekymret for kompetansen for kulturminner. Fylkeskommunene er ganske gode på det. Kulturminnekompetansen er stort sett på stell.» Informanten viser imidlertid til at forvaltningskompetansen og saksbehandlingstiden varierer sterkt.

Det var varierende oppfatning omkring kapasitet hos Riksantikvaren. En informant mener at Riksantikvaren har for lav kapasitet, for eksempel til behandling av fredningssaker. En informant opplever at kapasiteten hos Riksantikvaren er blitt dårligere de senere årene.

Når det gjelder kompetansen hos Riksantikvaren, oppfatter de fleste av de vi har snakket med den som god. Men det kom også mer kritiske kommentarer, som at det fort blir mye oppmerksomhet på bygningsvern hos Riksantikvaren.

Vi spurte også informantene om hvordan de oppfatter samarbeidet mellom fylkeskommunene/-Sametinget på kulturmiljø-/kulturminneområdet. Informantene kjente ikke mye til dette, men en informant pekte på at de gjerne hadde sett mer av det. Etaten ønsker for eksempel mer standardiserte løsninger og at man for eksempel kunne lagt opp til mer «forhåndsgodkjenning» dersom en sak allerede var behandlet i en fylkeskommune. Dette ville bidratt til forenkling.

Mot slutten av intervjuet ble informantene bedt om å reflektere over fordelene og ulempene som følger av overføringen av ansvar når det kommer til forvaltning av statlige kulturminner og kulturmiljøer.

En ulempe som en av informantene påpekte, handler om deres etat som har samme type portefølje spredt over hele landet. Det kan være en ulempe når man ikke får hentet ut synergier på tvers av fylkeskommunene. Det kan bli duplisering av liknende saksbehandling mellom ulike fylker.

En annen ulempe som ble nevnt dreier seg om fylkets flere roller. Informanten viste til den utfordrende balansen mellom kulturminner og andre hensyn. Videre kan den politiske styringen gi negative virkninger, regionaliseringen gjør det lettere å igangsette «omkamper» om verneinteresser, mens Riksantikvaren i større grad la det omforente til grunn.

En informant bemerket at det er blitt litt mer fragmentering, og uttalte at «nå er det mange som har meninger og ansvar på området.» En annen informant mente det var en ulempe at etaten nå må forholde seg til «ti ganger» så mange mennesker, noe som har ført til økt ressursbruk og ineffektivitet.

På den positive siden ble det påpekt at saksbehandling kan foregå nærmere de faktiske kulturminnene. Fylkeskommunene kan både ha større eierskap og enklere besøke sine kulturminner. En informant observerte en positiv tendens her. Det ble også påpekt at det er en fordel at det kan bli mer engasjement på regionalt nivå.

En annen fordel er at Riksantikvaren nå kan fokusere mer på å være en faglig rådgiver. En informant uttalte at de opplever Riksantikvaren som et mer faglig overordnet direktorat. Det ble uttalt at Riksantikvaren «utøver rollen som en ansvarlig storebror i feltet. Nå trenger de ikke sitte nedsyltet i saksbehandling. Saksbehandlingen kan foregå nærmere de fysiske objektene.»

En informant uttrykte tilfredshet med hvordan overføringen av oppgaver er blitt håndtert, delvis fordi «Riksantikvaren har drillet fylkeskommunene.» En annen uttalte at overføringen av oppgaver har hatt mindre negativ effekt enn fryktet.

På spørsmålet om anbefalinger for å dempe eventuelle negative konsekvenser av overføringen av oppgaver, foreslo en informant regelmessige møter med fylkeskommunene for å opprettholde kontakt. Det ble også foreslått mer faglig samarbeid på tvers av fylkeskommunene, med Riksantikvaren som mulig koordinator. En informant foreslo sektorspesifikke samarbeidsmøter om tverrgående saker mellom ulike fylkeskommuner og Riksantikvaren, noe som kunne bidra til mer felles praksis og forståelse. I slike møter kunne man for eksempel diskutert ulike caser for å vurdere om fylkeskommunene ville ha ulik tilnærming, eller om de deler samme praksis.

5.2 Våre vurderinger

På bakgrunn av intervjuene med de statlige eierne, vurderer vi at kommunikasjonen og samarbeidet mellom statlige eierne, fylkeskommunene og Riksantikvaren generelt fungerer godt etter oppgaveoverføringen. Det er dog variasjoner i frekvensen og systematikken i møter og kontakt.

De statlige eierne, som er profesjonelle og har mye erfaring med kulturmiljøforvaltningen, kjenner ansvarsdelingen godt. Samtidig opplever de større ressursbruk da de må forholde seg til langt flere folk, og en viss ineffektivitet med at samme type sak må behandles av flere instanser.

Vi observerer at de statlige eierne hovedsakelig oppfatter at det er liten variasjon i praksis og prioriteringer mellom de ulike fylkeskommunene. Samtidig er det signaler om at praksis ikke alltid er helt samkjørt, noe som kan føre til ujevnhet i saksbehandlingen.

Når det gjelder kapasitet, kompetanse og kvalitet i forvaltningen, er det blandede tilbakemeldinger. Generelt oppfattes kapasiteten og kompetansen som god, men det er bemerkninger om utilstrekkelig kapasitet og manglende evne til å prioritere arbeidsoppgaver på noen områder.

Vi finner at de statlige eierne vurderer at oppgaveoverføringen har hatt både positive og negative sider. Fordelene inkluderer nærhet til kulturminnene og økt regionalt engasjement, mens ulempene er knyttet til mangel på samkjøring mellom fylkeskommunene, flere roller i en og samme instans og økt ressursbruk.

Vår vurdering er at de statlige eierne oppfatter at Riksantikvaren tar en tydeligere direktoratsrolle, noe som har bidratt til en styrking av forvaltningen.

For å dempe eventuelle negative konsekvenser, anbefaler vi regelmessige møter med fylkeskommunene, mer faglig samarbeid på tvers av fylkeskommunene og sektorspesifikke samarbeidsmøter om tverrgående saker. Vi vurderer at de statlige eierne ser på oppgaveoverføringen i stor grad som vellykket, men at det er behov for forbedringer for å sikre mer konsistent og effektiv praksis på tvers av fylkeskommunene.

6 Hva skjer i fylkene som skal oppløses?

Fra 1. januar 2024 vil tre fylkeskommuner som ble opprettet 1. januar 2020, oppløses: Vestfold og Telemark, Viken, og Troms og Finnmark. Vi har intervjuet representanter fra alle disse tre. I Troms og Finnmark fylkeskommune snakket vi med både en informant fra kontorsted Vadsø og en fra kontorsted Tromsø, ettersom kulturarv-området allerede er funksjonelt delt. Intervjuer med begge kontorstedene var nødvendig for å få en mer helhetlig oversikt over oppløsningsprosessene for dette fylket.

Når det gjelder oppløsningsprosessene, trakk noen av informantene frem utfordringer. Det ble blant annet nevnt at flere prosesser og aktiviteter, som følge av oppløsningen, er tidkrevende. Det ble også vist til at man nå gjennomgår mange av de samme prosessene som man gjorde under sammenslåingen. En informant uttrykte at det tar tid å bygge den nye fylkeskommunen, og at det brukes mange «halve dager» på organisasjonsbyggingen. Det ble påpekt at mellomlederne nok i størst grad merker oppløsningsprosessen.

Som et konkret eksempel på tidkrevende prosesser ble innføringen av nye saksbehandlings-systemer nevnt. Faglige prosesser, som utvikling av nye strategier, ble også trukket frem. Det ble vist til at en del felles IT-systemer trolig vil bli bevart på tvers av de nye fylkeskommunene for å spare kostnader.

En informant pekte på mangel på reell medvirkning, og mente at man hadde gått i klassiske omstillingsfeller. Det ble også påpekt at det har vært krevende å gjennomgå omstillingsprosesser over mange år.

En annen informant uttalte imidlertid at oppløsningsprosessen har vært bedre organisert enn sammenslåingsprosessen. Læringspunkter fra den første prosessen har bidratt til en mer forutsigbar og strukturert prosess denne gangen.

I de fleste nye fylkene vil kulturarv-området få sin egen enhet. Et unntak er Telemark, der dette fagområdet blir en del av en seksjon sammen med andre fagområder, som kultur og idrett. For Viken ble det pekt på at det er en utfordring at de nye fylkene ender opp med en u hensiktsmessig skjev fordeling av medarbeidere, der Akershus vil få uforholdsmessig flere ansatte på området enn de to andre fylkene, Østfold og Buskerud. Dette kan resultere i at man stort sett bare vil ha kapasitet til å ta seg av lovpålagte oppgaver i de to sistnevnte fylkene. Oppløsningen vil imidlertid også føre til at fylkeskommuner mister direkte tilgang til fagkompetanse på enkelte spesialiserte områder, i tillegg håndverkskompetanse.

Vi spurte informantene om positive erfaringer fra sammenslåingsperioden. De mente at en fordel med sammenslåingen var at fagmiljøene hadde blitt større. En ulempe ved oppløsningen er derfor at fagmiljøene vil bli mindre igjen. I Viken vises det til at man legger opp til en del interkommunalt samarbeid som vil tjene de tre fylkene etter oppløsningen, for eksempel på IT-området. Samarbeid mellom fylkeskommunene når det gjelder fartøyvern og tekniske og industrielle kulturminner vil også bli videreført.

Alle informantene fremhevet at de nå kjenner hverandre bedre på tvers av de kommende fylkesgrensene og at det kan gi grobunn for bredere og bedre samarbeid. Dette er noe de ønsker å opprettholde. Det ble også nevnt at barrierer er blitt brutt ned, og at de er blitt mer «synkroniserte». Informantene tror at de fremdeles vil samhandle med hverandre.

Et par av informantene bemerket imidlertid at samarbeidet kan svekkes «når hverdagen tar over». Man har bare begrenset kapasitet til å arbeide på tvers. Hvis det ikke er etablert faste møter, kan samarbeidet skli ut. Man må være bevisst hvis man ønsker å opprettholde tverrfaglig samarbeid over fylkeskommunegrensene.

7 Implementering av oppgaveoverføringen

7.1 Innledning

I følgeevalueringen følger vi gangen i gjennomføringen av oppgaveoverføring fra Riksantikvaren til fylkeskommunene/Sametinget og legger opp til en fortløpende tilbakemelding om hvordan prosessen i oppgaveoverføringen fungerer, til berørte aktører. Det å få innsikt i hva som fungerer / ikke fungerer, gir muligheter til justeringer underveis i gjennomføringen av oppgaveoverføringen, noe som igjen kan bidra til å styrke kvaliteten og måloppnåelse for prosessen.

Følgeevalueringen har fulgt utviklingen fra 1. januar 2020, hvor en rekke oppgaver ble overført fra Riksantikvaren til regionalforvaltningen i fylkeskommunene, i tråd med mål og prinsipper for regionreformen. I tillegg til å kartlegge status og utvikling på indikatorene, innhenter vi 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. I dette kapittelet knyttet til erfaringer med læringsarenaene og nettverkene som Riksantikvaren arrangerer, og rollen som systemansvarlig knyttet til å utvikle digitale løsninger, samt rollen som veileder overfor regionalforvaltningen.

7.2 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.⁴³

Fra 1. februar 2020 fikk Riksantikvaren en ny organisasjonsmodell. Ny organisering skulle speile direktoratets nye rolle etter oppgaveoverføringen i forbindelse med regionreformen gjennomført fra 1. januar 2020. Overgangsperioden for oppgaveoverføringen ble avsluttet 31.12.2022. Det betyr at oppgaveoverføringen til regionalforvaltningen er fullført, at Riksantikvaren har utviklet rollen som fagdirektorat, og at mål for årsverksutvikling er nådd. I avsnittene nedenfor gjengir vi beskrivelser fra tildelingsbrevet til Riksantikvaren for 2022 og Årsrapporten fra 2022 knyttet til prioriteringer og innsatser med relevans for oppgaveoverføringen.

I tildelingsbrev 2022 for Riksantikvaren er oppfølging av regionreformen samt å videreutvikle og styrke sin rolle som fagdirektorat en av flere hovedtemaer som skal prioriteres og gis oppmerksomhet. Med utgangspunkt i Oppfølging av Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål for kulturmiljøpolitikken, skal Riksantikvaren bidra til å utvikle og styrke kulturmiljøforvaltningens arbeid med klimautfordringene, være en pådriver for kunnskaps- og fagutvikling på kulturmiljøfeltet og etablere, videreføre og delta på arenaer for kunnskaps- og erfaringsutveksling. Det er videre beskrevet at Riksantikvaren skal være en pådriver for at kulturmiljøforvaltningen utvikler og tar i bruk gode digitale tjenester i forvaltningen og formidling av kunnskap om kulturmiljø. I tildelingsbrevet er det videre formulert at Riksantikvaren skal bidra til å nå delmål og prioriterte kunnskapsbehov mot 2030 i KLDs gjeldende kunnskapsstrategi. Riksantikvaren skal utvikle digitale tjenester

⁴³ Brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12.19 fra Riksantikvaren: Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020

som gir publikum, planleggere, næringsliv, sektorinteresser og kulturmiljøforvaltningen enkel tilgang på kulturmiljødata av høy kvalitet.⁴⁴

Ifølge årsrapporten fra 2022 og intervjuer med Riksantikvaren har det i 2022, som i 2021, vært arbeidet med å videreutvikle og spisse direktoratollen. Tildelingsbrevet for 2022 legger føringer for Riksantikvarens prioriteringer og i Årsrapporten for 2022 er det redegjort for tiltak, initiativer og måloppnåelse innenfor en rekke områder. I avsnittene nedenfor og i delkapitlene gjengis noen av aktivitetene med særskilt betydning for Riksantikvarens videreutvikling av direktoratollen.

Med regionreformen fikk fylkeskommunene og Sametinget ansvaret for flere oppgaver, mens Riksantikvaren skal ha en mer rendyrket direktoratrolle. I 2022 har Riksantikvaren etablert en rekke arenaer for samarbeid og kompetanseoverføring til fylkeskommunene og Sametinget, og øvrige offentlige aktører på kulturmiljøfeltet. Ifølge Riksantikvaren har dette arbeidet ført til kompetanseheving og kunnskapsutveksling, og bidrar til at kulturmiljøforvaltningen i stor grad arbeider både samordnet og enhetlig. Et eksempel som nevnes er at eksempelsamlingen (se kapittel 7.5), som kom på plass i 2022, er et initiativ som er i tråd med Riksantikvarens direktoratrolle.

Videre fremheves det at arbeidet med å revidere frivillighetsstrategien ble startet og ferdigstilt i 2022. Den og andre strategier 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. 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. Disse initiativene og strategiene er viktige også sett opp mot samfunnsutviklerrollen.

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene/Sametinget er det gitt anledning for respondentene å utdype nærmere om det er behov for å fortsatt klargjøre Riksantikvarens rolle som rådgivende fagorgan og policyutvikler. Et innspill fra fritekstsvarene er knyttet til at Riksantikvaren er direktorat og skal sette klare nasjonale rammer for kulturmiljøforvaltningen. Fylkeskommunene er regionalt politisk styrt og skal ha en frihet til å utvise regionalt politisk skjønn. I innspillet pekes det på at for fredete kulturminner fungerer dette godt i dag. For en del ikke-fredete, men verneverdige, kulturmiljøer oppleves det at Riksantikvaren i noen tilfeller går for langt i sin veiledning, rundskriv og retningslinjer, og i praksis legger for sterke føringer på hvordan saker skal løses. For tilskuddsordninger er det egne forskrifter som styrer nasjonal politikk, men Riksantikvaren har laget egne "policydokumenter" som får betydning for tildeling av rammetilskudd til fylkeskommunene. I praksis legger dette føringer på det regionale skjønn som kan utøves – dette oppfattes som uheldig og innspillet er at dette ikke er noe direktoratet bør gjøre.

Fylkeskommunene/Sametinget er ulike og det er viktig å understreke at fylkeskommunene/Sametinget ikke er en enhet, men at fylkeskommunene har ulike oppfatninger knyttet til oppgaveoverføringen og Riksantikvaren sin rolle. Innspillet i avsnittet ovenfor er likevel noe vi oppfatter at fylkeskommunene/Sametinget er opptatt av. Balansen mellom regionalt politisk skjønn og likebehandling er noe som uttrykkes at kan være utfordrende.

På dialogkonferansen kom det innspill på at det ligger et effektiviseringspotensial i samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget ved at det blir en bedre synkronisering og forutsigbarhet knyttet til hva Riksantikvaren ønsker rapportering på fra fylkeskommunene/Sametinget. Det pekes på at med stor sakspågang blir man tvunget til å nedprioritere læringsarenaer/nettverkssamlinger hos Riksantikvaren osv. Det er innspill om at Riksantikvaren bør lage et årshjul slik at det blir mer forutsigbarhet for fylkeskommunene/Sametinget om både tema, antall og tidspunkter for samlinger/treff.

⁴⁴ [Endelig-tildelingsbrev-2022.pdf \(riksantikvaren.no\)](#)

7.3 Nettverk og læringsarenaer

Som redegjort for i første statusmåling har Riksantikvaren etablert en rekke arenaer for samarbeid og kompetanseoverføring til fylkeskommunene/Sametinget 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.

I Tabell 7-1 har vi bedt hhv. fylkeskommunene/Sametinget vurdere samlet sett hvor tilfreds de er med nettverk og læringsarenaer som Riksantikvaren har arrangert det siste året.

Tabell 7-1 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	2020	2021	2022
Samlet sett, i hvilken grad er fylkeskommunen tilfreds med de nettverkene og læringsarenaer som Riksantikvaren arrangerer?	3,7	4	4

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene i Tabell 7-1 viser at fylkeskommunene/Sametinget i stor grad er tilfredse 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 i perioden. Det betyr at fylkeskommunene/Sametinget i stor grad samlet sett er tilfreds med nettverk og læringsarenaer.

Høstmøtet ble i 2022 gjennomført som fysisk møte på Røros. Høstmøtet var fulltegnet med 230 deltakere. 2021 deltok litt over 200 deltakere (ca. 400 deltok på det digitale høstmøtet i 2020).

Riksantikvaren har etablert en rekke arenaer for samarbeid og kompetanseoverføring til fylkeskommunene og Sametinget, og øvrige offentlige aktører på kulturmiljøfeltet, og i årsrapporten for 2022 fremkommer det at det har blitt gjennomført jevnlig nettverksmøter med stedsutviklingskontakter i fylkeskommunene gjennom arbeidet «Forum for stedsutvikling». Sammen med Agder fylkeskommune arrangerte Riksantikvaren en nettverkssamling om kulturmiljø, reiseliv og besøksforvaltning. Representanter fra alle deler av forvaltningen, forsknings- og kunnskapsmiljø, frivillighet, destinasjonsselskaper og private aktører deltok i nettverksmøtet. Videre beskrives det at Riksantikvaren arrangerer regionalledersamlinger og følger også opp by- og kommuneantikvarene ved å arrangere Byantikvarnettverk. På regionalledersamlinger og byantikvarsamlinger er helhetlig samfunnsplanlegging som verktøy for å ivareta kulturmiljø et tema som ofte blir drøftet, og gode eksempler på beste praksis blir utvekslet. Dette er en arena hvor fylkeskommunene og kommunene lærer av hverandre.

Riksantikvaren arrangerte et eget kurs i plan- og bygningsloven høsten 2022 med svært god deltakelse fra fylkeskommunene og kommunene. Rammene for en samlet oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse (tidligere KULA og NB!-registeret) ble ferdigstilt i 2022.

Videre pekes det på at Riksantikvarens fokus på kontakt og dialog med fylkeskommunene og Sametinget rundt tilskuddsforvaltning er blitt godt mottatt. Arbeidet har gitt effekt i form av kompetanseheving og kunnskapsutveksling, samt standardisering på tvers av organisasjoner og tilskuddsposter. For Riksantikvaren beskrives det at denne satsingen på tilskudd har bidratt til å effektivisere og utvikle forvaltningen.

Intervjuene med Riksantikvaren, fritekstsvar i spørreundersøkelsen og kommentarer på dialogkonferansen bekrefter fortsatt inntrykket som er gitt i de foregående målingene at læringsarenaer og nettverk fungerer godt, og vurderes som svært viktige. Ved første statusmåling ble det blant annet fremhevet at møter og samlinger oppfattes å være godt planlagt og gjennomført.

Av forbedringer fra fylkeskommunene/Sametinget i fritekst til spørreundersøkelsen kommer det et innspill om at kapasitet og lavt budsjett setter begrensninger for muligheter til å delta fysisk på nettverksmøter. Det oppfattes enkelte ganger at det er en forventning om fysisk deltakelse, men at det av nevnte grunner kan være utfordrende. Et annet innspill som det også ble pekt på i forrige måling er at på høstmøtet kan en legge til rette for mer informasjonsutveksling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og mellom fylkeskommunene. Høstmøtet fungerer dårlig som en diskusjonsarena. Ønsket om at høstsamlingene blir mer dialogorienterte ble også trukket fram i første statusmåling.

Fra dialogkonferansen kom det også innspill om at programmer eller arrangementer kan ha flere eksterne innslag, eksempelvis fra byggebransjen og utviklere.

7.4 Utvikling av digitale tjenester

Riksantikvaren har ansvar for å utvikle digitale tjenester for hele kulturmiljøforvaltningen, for å sikre en enhetlig kulturmiljøforvaltning som forvalter sentrale data om kulturmiljø.

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.⁴⁵ I Tabell 7-2 har vi bedt fylkeskommunene/Sametinget vurdere hvor tilfreds de er med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT.

Tabell 7-2 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	2020	2021	2022
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: Digisak som saksbehandlingsverktøy	3,5	3,1	2,8
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: Askeladden som arbeidsverktøy	3,4	3,7	3,9
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: «Søk i arkiv» som arbeidsverktøy	2,3	3,5	3,6
Samlet sett, i hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt	3,3	3,2	3,4

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene/Sametinget

Resultatene i Tabell 7-2 viser at fylkeskommunene/Sametinget er noenlunde tilfredse 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 også vært en økning i hvor tilfreds fylkeskommunene/Sametinget er med Askeladden som verktøy, med en økning fra 3,4 i første statusmåling til 3,7 i denne målingen. Når det gjelder tilfredshet med Digisak som verktøy, har skåren gått ned fra 3,5 i første statusmåling til 2,8 i denne målingen. Den samlede skåren for hvor

⁴⁵ Kulturminneforvaltningen 2020 (KF 2020) Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1.2018

tilfreds respondentene er med fellesløsninger (innenfor IKT) er på et noenlunde likt nivå fra 3,3 i første statusmåling til 3,4 i denne målingen.

I 2021 ble det gjort betydelige forbedringer i *Spor*, som er «Søk i arkiv»-verktøyet. Dette er trolig forklaringen på den sterke økningen i skåren. Riksantikvaren oppgir at de gjennom 2022 har mottatt positive tilbakemeldinger på arkivverktøyet *Spor*.

Gjennom 2022 er det gjort forbedringer i Askeladden. Digisak er under utvikling, og det ble gjort forbedringer i 2021 når det gjelder tilskuddsordningene og etablering av en ny tjeneste på arkeologi knyttet til dispensasjoner. I intervju med Riksantikvaren har det gjennom 2022 vært en positiv utvikling med brukerinvolvering og det mottas gode tilbakemeldinger fra brukerne på Digisak, men det er godt kjent at det er stor utålmodighet rundt fremdriften. På samme måte som i 2021 pekes det på integrasjonsutfordringer mellom fagsystemer og utfordringene knyttet til å løse arkivintegrasjonen som forsinker fremdriften.

I intervju med Riksantikvaren fremheves det at det er mye grunnlagsarbeid for utvikling eksempelvis av Askeladden og Digisak som utføres, men som ikke nødvendigvis er synlig for brukerne. Det trekkes frem at når det utvikles nasjonale løsninger er det ikke anledning til å lage tilpassede løsninger for enkelte brukergrupper. Det er mange ulike behov som formidles.

Riksantikvaren har ferdigstilt en digital strategi for kulturmiljøforvaltningen, som skal være en rettesnor for videre arbeid med å utvikle og ta i bruk gode digitale tjenester i forvaltningen. Ifølge Riksantikvaren har strategien blitt godt mottatt. Den digitale strategien har ett prioritert førstemål som dreier seg om å bedre datagrunnlaget. Det pekes på at arbeidet kunne gått raskere, men at det er fremgang. Det å ha kapasitet til utviklingsarbeidet trekkes frem som en utfordring.

I årsrapporten for 2022 beskrives det videre at det gjenstår noe arbeid med den digitale løsningen knyttet til en samlet oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse (tidligere KULA og NB!-registeret). Videre fremheves det at arbeidet med en oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse er slutført og at dataene blir gjort tilgjengelig gjennom Askeladden og Kulturminnesøk. Det gjenstår noe arbeid med den digitale løsningen.

På dialogkonferansen ble viktigheten av at Riksantikvaren fortsatt prioriterer utviklingen av nasjonale digitale løsninger fremhevet.

7.5 Veiledere og rundskriv

For å forberede og gjennomføre oppgaveoverføringen ble prosjektet Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) etablert.⁴⁶ 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 2020⁴⁷. I tråd med klimastrategien har Riksantikvaren intensivt arbeidet med veiledningsmateriell. I løpet av 2022 har Riksantikvaren publisert veiledere om energieffektiviseringstiltak, blant annet en veileder for installering av varmepumper i eldre bygninger.

Riksantikvarens eksempelsamling ble lansert i 2022, og skal være en kilde til kunnskap og inspirasjon ved å vise gode eksempler på istandsetting, sikring, endring og ombruk av kulturminner. Med Meld. St. 16 (2019–2020) ble det innført nye nasjonale mål for kulturmiljøforvaltningen, knyttet til mangfold og bærekraft. For å nå målene og bistå fylkeskommunene og Sametinget, fremheves det at det var behov for nytt veiledningsmateriell som stadig kan

⁴⁶ Styringsdokument versjon 1.1. – Kulturminneforvaltning 2020 (KF 2020) og Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1. KF 2020

⁴⁷ Jf. også føringer i brev til fylkeskommunene og Sametinget 10.12. fra Riksantikvaren: Prioriteringer for kulturminneforvaltningen 2020

oppdateres. Det beskrives også at Eksempelsamlingen er en viktig del av satsingen i Klimastrategien, og er tenkt som en kanal for formidling av gode eksempler på klimatilpasning og miljøvennlig gjenbruk og energieffektivisering.

Tabell 7-3 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	2020	2021	2022
Samlet sett, i hvilken grad sikrer veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis innad i fylkeskommunen/Sametinget	4,0	3,8	3,7
Samlet sett, i hvilken grad sikrer veiledere, rundskriv og maler fra Riksantikvaren en standardisert og enhetlig forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommuner/-Sametinget	3,4	3,4	3,3

Kilde: Spørreundersøkelse fylkeskommunene/Sametinget

Tabell 7-3 viser at fylkeskommunene/Sametinget «i stor grad» opplever at rundskriv og maler fra Riksantikvaren bidrar til enhetlig forvaltningspraksis *innad* i fylkeskommunen. I perioden har det vært en gradvis nedgang fra 4 i 2020 til 3,7 i 2022. Hva denne nedgangen skyldes er uklart. I henhold til årsrapporten er det gjennom 2022 utviklet en rekke veiledere innenfor ulike områder. Men det er mulig at disse ikke treffer helt behovene i fylkeskommunen. I 2022 gjennomførte Riksantikvaren tilsyn med regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning. Rapporten avdekket at det var til dels store variasjoner innenfor tilskuddsforvaltningen. Resultatene fra denne rapporten kan ha betydning for hvordan fylkeskommunene har svart på dette spørsmålet. I fritekstsvarene kommer det innspill som går på at det savnes et policydokument for tilskudd fra post 71.

Gjennomsnittskåren er lavere når det gjelder i hvilken grad rundskriv og maler bidrar til enhetlig forvaltningspraksis på *tvers* av fylkeskommuner. Her er det ingen endring i perioden.

I intervjuene med Riksantikvaren vises det til at det har vært utviklet 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 pågår et arbeid med å utarbeide en veileder til saksbehandlere om tilskudd.

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, på samme måte som i de foregående målingene, at Riksantikvarens veiledere er grundige, men for ordrike. Det er fortsatt et ønske om å gjøre veilederne kortere og mer konsise.

Et annet innspill fra dialogkonferansen er at Riksantikvaren har frigjort ressurser til å utarbeide mer veiledningsmaterieell, og at det krever oppfølging/involvering fra fylkeskommunene. Det nevnes at fylkeskommunene ofte får saker på «høring» med veldig korte frister, og at dette er sterkt økende. Noen frister kan være for korte sett opp mot at politisk behandling tar tid. Innspillet er at det er viktig at Riksantikvaren ikke har for mange parallelle prosesser som krever medvirkning fra regionalt nivå samtidig.

Det er også innspill om at det bør arbeides med «klart språk», og at tekstene blir mindre omfangsrige, slik at det blir lettere å gi tilbakemelding. Et annet innspill er at Riksantikvaren reiser rundt til fylkeskommunene og eksempelvis holder innlegg for fylkestinget. Det gjør inntrykk på politikerne og kan være med på å sette dagsorden samt øke legitimitet.

7.6 Vår 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 fortsatt indikasjoner på at samhandlingen er god.

Riksantikvaren har utviklet en ny virksomhetsstrategi, digitaliseringsstrategi, klimastrategi og strategi for by- og stedsutvikling. Dette er i tråd med Riksantikvarens rolle som fagorgan. 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. I 2022 har det vært gjennomført fysiske samlinger og møter, 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.

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 2022. 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.

Samlet sett er det ingen endring i hvor tilfreds 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.

8 Oppsummering, samlet vurdering og anbefaling

Dette er tredje statusmåling av oppgaveoverføringen og med tre måletidspunkter gir det muligheter for å si noe mer sikkert om utvikling i indikatorene og strategiene knyttet til måloppnåelse for oppgaveoverføringen. Overordnet er vårt inntrykk at reformen fortsatt er på riktig vei, og det er positiv utvikling på enkelte av indikatorene i perioden 2020–2022.

Vår vurdering er at implementering av oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget fungerer godt. Riksantikvaren arbeider godt med å videreutvikle rollen som fagdirektorat, og har gjennom 2022 utarbeidet flere fagstrategier. Riksantikvarens læringsarenaer og nettverk får gode tilbakemeldinger, og det er indikasjoner på en fortsatt positiv utvikling. I 2022 har det vært gjennomført fysiske samlinger, men der er innspill om at Riksantikvaren bør å ha et bevisst forhold til hvilke samlinger/møter som kan/bør gjennomføres digitalt av effektivitetshensyn, og hvilke som bør gjennomføres fysisk.

Når det gjelder Riksantikvarens veiledere, maler og rundskriv, er hovedbildet fortsatt at tilbakemeldingene er gode, og skåren er omtrent den samme som ved første statusmåling. Forbedringsområder som også har vært påpekt tidligere, er 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, som vi har påpekt tidligere, å arbeide med å få de nasjonale digitale løsningene på plass (Digisak og Askeladden).

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.

Vurdering av strategien «Tydelig ansvarsdeling»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å sikre en tydelig ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget. Hovedinntrykket er at utviklingen har fortsatt i positiv retning gjennom 2022.

Hovedinntrykket når det gjelder ansvarsdeling, er at det har vært en positiv utvikling på dette området og at en har kommet langt i oppgaveoverføringen. Noen kjente problemområder gjenstår, som kirkefeltet, middelalderbyene og fartøyvern.

Ansvarsdelingen ser også ut til å bli forstått av andre relevante aktører, selv om det er noe variasjon. Respondenter fra fylkeskommunene/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.

Fylkeskommunene og Sametinget ser ut til å ha tatt inn over seg ansvarsoverføringen, og utnytter sitt økte handlingsrom mer. Dette kan utfordre kulturmiljømyndighetene i fylkene i rolleutøvelsen. Et godt faglig samarbeid med Riksantikvaren vil kunne være viktig.

Vurdering av strategien «Kompetanse og kapasitet»

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. Den faktiske utviklingen etter 2020 har vært i tråd med disse føringene.

Fylkeskommunene har samlet sett i perioden økt antall årsverk som jobber med kulturminner. Riksantikvaren nærmer seg gradvis målet om at antall årsverk skal reduseres til 125 innen 2023. Det å være i omstilling og å spisse rollen som et fagdirektorat samtidig som myndighetsoppgavene skal ivaretas, er krevende. Når det samtidig er forventet at budsjettene skal ytterligere reduseres i årene som kommer, stiller det større krav til at direktoratet må prioritere sine aktiviteter og innsatser.

Opplevd kapasitet hos Riksantikvaren, fylkeskommunene/Sametinget har endret seg på noen områder siden målingen i 2020. Det er 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. I perioden 2020–2022 har opplevd kapasitet til å ivareta lovpålagte oppgaver blitt redusert. Det er ingen endring i opplevd kapasitet blant fylkeskommunene når det gjelder ikke-lovpålagte oppgaver. Det er gjennomgående en lav gjennomsnittskåre i hele perioden knyttet til dette, og det er tydelig at det er utfordrende å finne kapasitet til denne typen oppgaver. Det er indikasjoner på at oppløsning av enkelte fylkeskommuner og den generelle budsjettsituasjonen for forvaltningen som helhet vil kunne få betydning for opplevd kapasitet fremover.

Vårt inntrykk er at strategien er på riktig spor, men det er indikasjoner på at kompetansen og systemer for å sørge for rett kompetanse knyttet til tilskuddsforvaltning i fylkeskommunen er noe som det bør følges med på. Dette i kombinasjon med at opplevd kapasitet for å ivareta ansvaret på en god måte for lovpålagte oppgaver har blitt noe redusert, kan samlet sett utfordre den positive utviklingen vi har sett så langt.

Vurdering av strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen»

Oppgaveoverføringen har blant annet som mål å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle⁴⁸.

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

Det å utvikle samfunnsutviklerrollen og kulturmiljøforvaltningens bidrag i dette arbeidet vil være et langsiktig utviklingsarbeid.

Denne statusmålingen viser at de fleste fylkeskommunene og Sametinget har politisk vedtatte planer for utvikling av kulturmiljøfeltet. Det er imidlertid indikasjoner på en negativ utvikling når det gjelder om politiske vedtatte planer følges opp i praksis. Dette kan skyldes at det politiske eierskap til regionale planer/politiske planer på kulturmiljøfeltet i praksis ikke er så høyt, delvis hvor fylker skal splittes opp igjen, eller som følge av skiftende politiske prioriteringer.

Vi ser videre at samarbeid med den kulturelle skolesekken er ganske stabilt, men på et ganske lavt nivå. De fleste fylkeskommunene har et godt samarbeid med museer i fylket, og samarbeidet med andre private aktører, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet ser ut til å ha blitt litt bedre disse årene.

⁴⁸ 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.

De fleste fylkeskommunene vurderer at de evner å balansere kulturmiljøfaglige hensyn opp mot andre hensyn, og her er det også en positiv utvikling.

Når det gjelder samarbeid mellom fagavdelinger og koordinering av virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger, synes også bildet å være det samme som ved de første statusmålingene. Vi ser at samarbeidet er best på områder hvor fylkeskommunen har lovpålagte oppgaver. Virkemiddelbruken ser også ut til å ha blitt noe bedre koordinert, noe som særlig knyttes til utviklingen av regionale planer på tvers av fagområdene.

Fylkeskommunene synes å være opptatt av å lykkes godt 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.

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.

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.

Tallene for Riksantikvaren for 2022 viser at det har vært en økning i nominelle driftsutgifter i forhold til tallene fra 2020, men dette skyldes delvis ompostering fra prosjektutgifter til driftsutgifter.

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.

Vurdering av strategien «Økt nærhet til kulturmiljøene»

I denne runden er det ikke gjort brukerundersøkelse og vi har derfor mindre informasjon å basere oss på til å vurdere oppfølgingen av strategien.

I 2022 har antall søknader til Kulturminnefondet gått noe tilbake fra toppen i 2021, men er likevel klart høyere enn nivået i 2019. Trenden fra 2019 til 2022 er at det er vekst, som igjen er i tråd med forventet effekt ved større nærhet, når det gjelder denne indikatoren.

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

Vurdering av strategien «Kvaliteten skal ikke bli dårligere»

Kvaliteten vil 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. Samlet sett, med unntak av funnene i tilsynsrapporten til Riksantikvaren, vurderer vi at oppgaveoverføringen så langt ikke har ført til vesentlige endringer i kvaliteten på det arbeidet som utføres i kulturmiljøforvaltningen.

Hvordan vurderer statlige eiere situasjonen etter oppgaveoverføringen?

På bakgrunn av intervjuene med de statlige eierne, vurderer vi at kommunikasjonen og samarbeidet mellom de statlige eierne, fylkeskommunene og Riksantikvaren generelt fungerer godt etter oppgaveoverføringen. Samtidig opplever de statlige eierne større ressursbruk da de må forholde seg til langt flere folk, og en viss ineffektivitet med at samme type sak må behandles av flere instanser.

Vi observerer at de statlige eierne hovedsakelig oppfatter at det er liten variasjon i praksis og prioriteringer mellom de ulike fylkeskommunene. Samtidig er det signaler om at praksis ikke alltid er helt samkjørt, noe som kan føre til ujevnhet i saksbehandlingen.

Når det gjelder kapasitet, kompetanse og kvalitet i forvaltningen, er det blandede tilbakemeldinger. Generelt oppfattes kapasiteten og kompetansen som god, men det er bemerkninger om utilstrekkelig kapasitet og manglende evne til å prioritere arbeidsoppgaver på noen områder.

Vi finner at de statlige eierne vurderer at oppgaveoverføringen har hatt både positive og negative sider. Fordelene inkluderer nærhet til kulturminnene og økt regionalt engasjement, mens ulempene er knyttet til mangel på samkjøring mellom fylkeskommunene, flere roller i en og samme instans og økt ressursbruk.

Vi vurderer at de statlige eierne ser på oppgaveoverføringen i stor grad som vellykket, men at det er behov for forbedringer for å sikre mer konsistent og effektiv praksis på tvers av fylkeskommunene.

9 Anbefalinger

Flere av anbefalingene er likelydende som ved forrige målepunkt. Dette skyldes delvis at det er få endringer i indikatorene og strategiene i løpet av siste året og at flere av anbefalingene omhandler prosesser som det er viktig å ha oppmerksomhet på, men tar lang tid å gjennomføre.

Basert på hovedfunn fra denne statusmålingen av oppgaveoverføringen anbefaler vi at Klima- og miljøverndepartementet, Riksantikvaren og fylkeskommunene/Sametinget har oppmerksomhet på henholdsvis 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 flere fylkeskommuner står i en prosess hvor de skal splittes opp, noe som vil kreve oppmerksomhet og ressurser fra fylkeskommunene. Riksantikvaren får også kostnader som følge av oppsplittingene, for eksempel ved at direktoratet må tilpasse IT-systemer til den nye inndelingen av fylkeskommunene.
- ▶ Ansvarsfordelingen på kirkefeltet er fremdeles uavklart. Her er det fortsatt behov for større klarhet i ansvarsfordelingen.
- ▶ Vi gjentar anbefalingen fra statusmålingen i 2020, der vi påpekte at departementet bør vurdere ytterligere overføring av ansvar til fylkeskommunene/Sametinget. I den sammenheng bør en også vurdere oppgavefordelingen på områder som i dag framstår som komplisert, med mange aktører og/eller hvor spesialiseringsgraden er høy. En bør også vurdere om ikke prinsippet om at fylkeskommunene/Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen burde revideres.

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. Arbeidet med standardisering av prosesser mellom fylkene/Sametinget bør fortsette.
- ▶ Fylkeskommunene bør fortsette arbeidet med å fylle samfunnsutviklerrollen med innhold.
- ▶ Fylkeskommuner som skal oppløses og etableres på nytt, står overfor ekstra utfordringer i en overgangsperiode. For fylkeskommuner som skal splittes, er det viktig å lage framtidige strukturer som tar vare på fordelene som har ligget i at sammenslåtte fylkeskommuner har fått større fagmiljøer og tilgang på kompetanse.

Riksantikvaren

- ▶ Riksantikvaren bør fortsette det gode samarbeidet med fylkeskommunene og Sametinget gjennom å videreutvikle nettverk/samhandlingsarenaer. For å øke forutsigbarheten for fylkene/Sametinget kan Riksantikvaren vurdere å etablere et årshjul eller et program for gjennomføring av nettverks- og samhandlingsaktiviteter.
- ▶ Vi anbefaler at Riksantikvaren har regelmessige møter med fylkeskommunene, der man kan legge til rette for mer samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av fylkeskommunene om tverrgående saker som angår statlige eiere.
- ▶ 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 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 fylkeskommunene/Sametinget i prioritering og utvikling av veiledere/retningslinjer slik at de blir enda bedre tilpasset regionalforvaltningens behov.
- ▶ Fylkeskommunene/Sametinget og Riksantikvaren bør samarbeide for å effektivisere tilskudsforvaltningen ytterligere.