



Forvaltningsrevisjon | Sogn og Fjordane fylkeskommune

Kulturminneforvaltning

April 2017

«Kulturminneforvaltning»

April 2017

Rapporten er utarbeidd for Sogn og
Fjordane fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS

Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen

tlf: 51 21 81 00

www.deloitte.no

forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune i KU-sak 13/16.

Føremålet med prosjektet har vore å vurdere om kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøkje i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknyting til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

I undersøkinga er det gjennomført dokumentanalyse og intervju med eit utval på fem personar som arbeider med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen. Vidare har vi gjennomført intervju med to representantar for Riksantikvaren for å få belyst samhandlinga mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen. Revisjonen har også sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking til alle dei 26 kommunane i fylket for å få informasjon om korleis samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunane fungerer på kulturminneområdet.

Undersøkinga viser at både kommunane i fylket og Riksantikvaren gjev Sogn og Fjordane fylkeskommune mange gode tilbakemeldingar i høve til korleis det blir arbeidd innan kulturminneområdet. Særleg er det gode tilbakemeldingar frå kommunane når det gjeld kulturminnefagleg rettleiing.

Samtidig viser undersøkinga at fylkeskommunen har kapasitetsmessige utfordringar knytt til oppgåver som skal gjennomførast. Dette blir peika på av fylkeskommunen sjølv til dømes i budsjettet for 2017, og også Riksantikvaren og kommunar som ønsker rettleiing viser til at dei opplever at kapasiteten er pressa.

Mangelfulle system til å halde oversikt medfører etter revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkeleg oversikt over kva omfang og konsekvensar dei opplevde kapasitetsutfordringane har.

I undersøkinga blir det vidare peika på at det er satsa mykje på å få på plass lokale kulturminneplanar i kommunane, men at det kan vere risiko for tap av kulturminne av regional verdi fordi det ikkje er tydeleg kva kulturminne av denne typen som skal prioriterast.

I tillegg viser undersøkinga at det kan vere behov for ytterlegare malar knytt til kulturminneteamet sitt arbeid for å sikre rett referanse til lovverk og lik praksis i høve til kva moment som skal vurderast. Rutinar for kvalitetssikring som omtaler kva som skal kvalitetssikrast og av kven er heller ikkje skriftleggjort. Revisjonen meiner dette er viktig å få på plass.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	7
2. Om tenesteområdet	10
3. Organisering av kulturminneforvaltning	11
4. Samhandling	19
5. System og rutinar	31
6. Regeletterleving	36
7. Konklusjon og tilrådingar	42
Vedlegg 1: Høyringsuttale	43
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	44
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	50

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Føremål og problemstillingar	7
1.3 Metode	8
1.4 Revisjonskriterium	9
2. Om tenesteområdet	10
2.1 Organisering	10
3. Organisering av kulturminneforvaltning	11
3.1 Problemstilling	11
3.2 Revisjonskriterium	11
3.3 Datagrunnlag	12
3.4 Vurdering	17
4. Samhandling	19
4.1 Problemstilling	19
4.2 Revisjonskriterium	19
4.3 Datagrunnlag	20
4.4 Vurdering	30
5. System og rutinar	31
5.1 Problemstilling	31
5.2 Revisjonskriterium	31
5.3 Datagrunnlag	31
5.4 Vurdering	35
6. Regeletterleving	36
6.1 Problemstilling	36
6.2 Revisjonskriterium	36
6.3 Datagrunnlag	37
6.4 Vurdering	40
7. Konklusjon og tilrådingar	42
Vedlegg 1: Høyringsuttale	43
Vedlegg 2: Revisjonen sine merknader til høyringsuttalen	45
Vedlegg 3: Revisjonskriterium	46
Lov og forskriftskrav	46
Andre førande dokument	49
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	50
Lov og forskrift	50

Stortingsmelding, rettleiarar, rundskriv mv.	50
Fylkeskommunale dokument	51

Figurar

TABELL 1 SVARPROSENT, SPØRJEUNDERSØKING	8
TABELL 2 RESPONSRATE, KOMMUNANE	9
FIGUR 1 ORGANISERING KULTURMINNETEAM	10
FIGUR 2: BRUTTO DRIFTSUTGIFTER KULTURMINNEVERN PER INNBYGGAR (MÅLT I KRONER)	16
FIGUR 3: I KVA GRAD ER FYLKESKOMMUNEN INVOLVERT I PLANPROSESSANE KNYTT TIL KOMMUNEN	24
FIGUR 4: I KVA GRAD ER KULTURMINNE ÅRSAKA TIL AT FYLKESKOMMUNEN ER INVOLVERT I PLANPROSESSANE?	25
FIGUR 5: I KVA GRAD GJEV FYLKESKOMMUNEN DEN KULTURMINNEFAGLEGE RETTLEIINGA KOMMUNEN HAR BEHOV FOR I SAMBAND MED PLANPROSESSANE KNYTT TIL	26
FIGUR 6: I KVA GRAD OMHANDLAR RETTLEIINGA KNYTT TIL PLANPROSESSANE	27
FIGUR 7: I KVA GRAD FÅR KOMMUNEN ANNA KULTURMINNEFAGLEG RETTLEIING FRÅ FYLKESKOMMUNEN (UTOVER RETTLEIING KNYTT TIL PLANAR)?	28
FIGUR 8: HAR FYLKESKOMMUNEN DEI SISTE FIRE ÅRA FREMMA MOTSEGNER KNYTT TIL REGULERINGSPLANAR ELLER KOMMUNEPLANAR PÅ GRUNN AV KULTURMINNEVERN?	29
FIGUR 9 I KVA GRAD OPPLEVER DU AT FYLKESKOMMUNEN HAR TILSTREKKELEG	39

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvalningsrevisjon av kulturminneforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune i KU-sak 13/16.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å vurdere om kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøkje i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknyting til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

Med bakgrunn i føremålet blei det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune **organisert på ein føremålstenleg måte?**

- I kva grad har Sogn og Fjordane fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
- I kva grad har fylkeskommunen gode system for å sikre samsvar mellom budsjetterte midlar og fylkeskommunale mål og planar for kulturminneforvaltninga?

2. Har fylkeskommunen etablert god **samhandling** med relevante aktørar?

- I kva grad har fylkeskommunen etablert tydelege retningsliner for samarbeid med relevante aktørar innan kulturminneforvaltninga?
- I kva grad opplever kommunane at samhandlinga med fylkeskommunen er tilfredsstillande når det gjeld
 - rettleiing innan kulturminneområdet, særleg knytt til lokale kulturminneplanar
 - fylkeskommunale motsegner knytt til reguleringsplaner og kommuneplanar

3. I kva grad har fylkeskommunen etablert **tilfredsstillande system og rutinar** for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?

- Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
- Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?

4. I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?

- I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdig kulturminne?

- i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
- ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet og kompetanse til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle plansaker og uttale i byggesaker (dispensasjonssaker) frå kommunane?
- b) I kva grad følgjer fylkeskommunen opp eigne sentrale mål og vedtak i arbeidet med kulturminneforvaltninga?
- c) Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?
 - i. I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?
 - ii. I kva grad blir fylkeskommunen sine sakhandsamingsrutinar følgt?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2016 til februar 2017.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått relevant lov- og regelverk, samt nasjonale føringer og nytta dette som revisjonskriterium i undersøkinga. Vidare har revisjonen gått igjennom skriftleg informasjon om kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen, inkludert rutinar, malar og rapportering. Revisjonen har vidare sett på årlege prioriteringsbrev frå Riksantikvaren, fylkeskommunen sine økonomiplanar og budsjett for dei siste åra, og relevante fylkeskommunale plandokument som mellom anna fylkeskommunen sin kulturstrategi.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med eit utval på fem personar som arbeider med kulturminneforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Vidare har vi gjennomført intervju med to representantar for Riksantikvaren for å få belyst samhandlinga mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen.

1.3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen sendte ut ei elektronisk spørjeundersøking til alle dei 26 kommunane i fylket for å få informasjon om korleis samarbeidet mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og kommunane fungerer når det gjeld kulturminneforvaltning. Forutan fire kommunar som blei kontakta via postmottaket, blei alle invitasjonane om å delta i spørjeundersøkinga sendt til namngjevne personar som anten har ansvar for kulturminnearbeidet i kommunen, jobbar med kommunale planar, eller har kunnskap om desse tenesteområda.

Tabellane under gir oversikt over tal respondentar og svarprosent i spørjeundersøkinga. Som det går fram av desse, svara 24 av fylkets 26 kommunar med anten ein eller to respondentar. Av totalt 40 utsendte invitasjonar om å delta i spørjeundersøkinga, har revisjonen fått inn 31 svar. Dette gjev ein svarprosent på 77,5 %.

Tabell 1 Svarprosent, spørjeundersøking

Totalt	
Mottakarar av undersøkinga	40
Mottekne svar	31
Svarprosent	77,5 %

Tabell 2 Responsrate, kommunane

	Totalt
Kommunar invitert	26
Kommunar som svara	24
Svarprosent, kommunar	92,3 %

1.3.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført 11 stikkprøver av saker fylkeskommunen har handsama innanfor kulturminneområdet. Stikkprøvene representerte eit utval av ulike sakstypar inkludert område der fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak.

1.3.5 Statistikk

Revisjonen har nytta statistikk frå Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) for å belyse fylkeskommunen sine utgifter til kulturminnevern.

1.3.6 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Faktadelen av rapporten blei sendt til fylkesrådmannen for verifisering og faktafeil er retta opp i endeleg versjon av rapporten. Høringsutkast av rapporten blei deretter sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høringsuttale er vedlagt rapporten i vedlegg 1. I vedlegg 2 til rapporten svarar revisjonen på nokre av fylkesrådmannen sine kommentarar i høringsuttalen.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsemblikket skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova, kulturminnelova med forskrift, plan- og bygningslova, samt førande dokument frå Riksantikvaren. Kriteria er nærmere presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

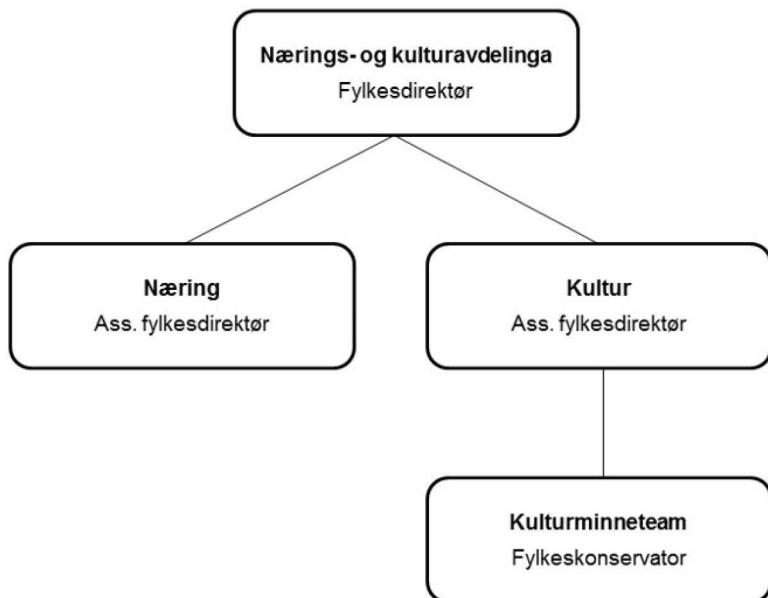
2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt mynde etter Lov om kulturminne, jf. forskrift om fagleg ansvarsfordeling og forskrift om delegering av mynde etter kulturminnelova, er delegert til fylkesrådmannen.¹ Det daglege ansvaret knytt til kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune er slik lagt til nærings- og kulturavdelinga, leia av fylkesdirektøren for næring og kultur. Fylkesdirektøren rapporterer til fylkesrådmannen.²

Ein av to assisterande fylkesdirektørar under fylkesdirektøren har ansvar for kulturområdet. Sogn og Fjordane fylkeskommune har vidare eit kulturminneteam som er leia av ein fylkeskonservator. Kulturminneteamet har ti tilsette, inkludert fylkeskonservator som leiar teamet. Sju personar er fast tilsette, medan tre er prosjekttilsette. Fire tilsette arbeider med automatisk freda kulturminne, to tilsette med freda bygg og verdsarv, medan områda nyare tids kulturminne, lokale kulturminne, arkeologisk registreringsarbeid og kystpilegrimsleia har knytt til seg ein tilsett kvar. Figuren under viser organiseringa:

Figur 1 Organisering kulturminneteam



¹ Sjå Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt delegerings- og innstilingsreglement, vedteke av fylkestinget 16.10.12 i sak 43/12.

² Sjå delegeringsreglementet og organisasjonskart på <http://www.sj.no/organisasjon.334840.nn.html> (besøkt 22. september, 2016).

3. Organisering av kulturminneforvaltning

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet omtalar vi følgjande hovedproblemstilling med underproblemstillingar:

Er kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane fylkeskommune organisert på ein føremålstenleg måte?

- a) *I kva grad har Sogn og Fjordane fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?*
- b) *I kva grad har fylkeskommunen gode system for å sikre samsvar mellom budsjetterte midlar og fylkeskommunale mål og planar for kulturminneforvaltninga?*

3.2 Revisjonskriterium

Kommunelova inneholder føresegn knytt til organisering og styring av fylkeskommunal forvaltning. § 23 i kommunelova seier mellom anna at «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Å setje mål for aktivitetar og tenester og følgje desse opp, er ein velkjend og etablert metode for å sikre styring og kontroll i verksemder.³

Kommunelova omhandlar også reglar om fylkeskommunal planlegging, og § 5 i lova stiller krav om at:

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 (2012-2013)) blir det vist til at regionalforvaltninga sitt arbeid med kulturminna er heilt grunnleggjande for å nå måla i kulturminnepolitikken.⁴

³ Se f.eks. COSO-rammeverket: «Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk», 2005
⁴ Side 25

Plan- og bygningslova har reglar som skal sikre at det i planprosessen er nødvendig samarbeid mellom kommunane som plan- og bygningsmynde og regional kulturminnemynde (fylkeskommunen). Etter plan- og bygningslova skal fylkeskommunen ha følgjande planar til behandling for å vurdere kulturminneinteresser: kommuneplanar, kommunedelplanar, reguleringsplanar og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven § 19-1. Av § 5-4 går det vidare fram at statlege og regionale organ kan fremme motsegn til forslag til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette gjer at fylkeskommunen har høve til å sikre kulturminneinteresser i dei planar som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane.

Kulturminnelova § 9 omhandlar undersøkingsplikt, og etter forskrift om fagleg ansvarsfordeling § 1 nr. 2 har fylkeskommunen ansvar for å motta planar om og gje uttale til tiltak som kjem inn under reglane om undersøkingsplikt.

Riksantikvaren sine årlege prioriteringssbrev er førande for kulturminneteamet sitt arbeid. Prioriteringsbrevet inneholder Riksantikvarens prioriteringar på bakgrunn av politiske styringsdokument og Riksantikvarens mål for samarbeidet med fylkeskommunen for året som kjem. Av prioriteringssbrevet for 2016⁵ går det fram at hovudprioriteringane for Riksantikvaren mellom anna er prosjektet «Kulturminne i kommunane» (KIK), som er ei satsing for å få kommunane til å etablere lokale kulturminneplanar. Av prioriteringssbrevet for 2017 går det fram at KIK fortsatt er den viktigaste satsinga for Riksantikvaren fram mot 2020.

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Mål og planar for kulturminneforvaltning

Nasjonale føringar for kulturminneforvaltninga

I intervju blir det peika på at det på overordna nivå er etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga ved at det ligg føre ei rekke statlege føringar som seier noko om korleis det skal jobbast med dette området. Det blir vist til at store delar av arbeidsoppgåvene til kulturminneteamet er statleg delegerte oppgåver, og at staten sine føringar i stor grad ligg til grunn når ein skal prioritere arbeidsoppgåver. Det ligg føre nasjonale målsettingar, til dømes at fredingslista skal innehalde eit representativt utval av vår historie og i denne samanhengen skal til dømes dei frepta bygga i Sogn og Fjordane bidra til å nå målet om eit representativt utval kulturminne i landet. Riksantikvarens prioriteringssbrev blir årleg politisk handsama i fylkeskommunen av hovudutval for næring og kultur.

Riksantikvaren har ein fredingsstrategi, og det blir opplyst at dette er eit av dei dokumenta som kulturminneteamet jobbar etter. Strategien seier noko om kva type kulturminne som er prioritert for freding. Det blir opplyst at dei måla som står i fredingsstrategien bli aktivt brukt i arbeidet til kulturminneteamet i fylkeskommunen.

I intervju blir det samtidig peika på at plandokumenta på nasjonalt nivå har interessante målsettingar, men at dei i liten grad har fokus på ivaretaking av kulturminne på regionalt nivå. Det er heller ikkje utarbeidd samla oversikt over nasjonale mål som

⁵ Prioriteringar for kulturminneforvaltninga 2016, 4.12.2015

kulturminneteamet skal følgje opp, men det blir i samband med verifiseringa av rapporten opplyst at fylkeskommunen oppfattar at stortingsmelding og prioriteringsbreva frå Riksantikvaren gir denne oversikta.

Fylkeskommunale føringer for kulturminneforvaltninga

Det er ikkje utarbeidd ein overordna plan for kulturminneforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Det blir opplyst at dette er eit strategisk val frå fylkeskommunen si side der det blei gjort eit val om å lage ein felles kulturstrategi for kulturfeltet og ikkje regionale planar for kvart område som til dømes kulturminnevern.

Kulturstrategien er det yngste plandokumentet for kulturavdelinga. Den noverande kulturstrategien gjeld for 2015-2018, og definerer fire kulturpolitiske mål for perioden:

- kultur har ein eigenverdi
- at kulturlivet skal bidra til at folketalet aukar
- at kulturlivet skal vere berekraftig
- at det skal fremje fylket sine interesser

Vidare er det spesifisert tre satsingsområde, og blant desse inngår kulturarv.⁶ I skildringa av kulturarv som satsingsområde står det at «[å] ta vare på kulturminna er ein viktig del av samfunnsbygginga» og at for fylkeskommunen «er kulturarvfeltet både ei forvaltingsoppgåve og eit område for utviklingsarbeid.»

Kulturstrategien spesifiserer også ytterlegare måla for fylkeskommunen sitt arbeid knytt til kulturarv som satsingsområde. Det går mellom anna fram at fylkeskommunen har følgjande mål:

- styrke utvikling og forvaltning av kulturminneressursane. Arbeidet med offentlege og private arkiv, verdiskapingsprosjekt og lokale kulturminneplanar er særleg veklagt i verksemda retta inn mot kommunane og andre lokale aktørar.
- ta vare på Sogn og Fjordane sine verdsarvområde.
- saman med Gulen kommune forvalte tusenårsstaden Gulatinget som arnestad for demokratiet.
- sikre musea i fylket som vår felles hukommelse. Dei er samfunnsinstitusjonar med vekt på innsamling, forvaltning, forsking, formidling og diskusjon.
- ta vare på det særegne innan folkemusikk- og dansetradisjonane i fylket.

Fire strategiar er veklagt for å nå måla som definert i kulturstrategien.⁷ Under strategien *kunnskap og kompetanse* er det veklagt at dei tilsette og deira kvalifikasjonar og kompetanse er den største ressursen til fylket i kulturarbeidet, og at det er viktig å «foredle og utvikle» eksisterande kompetanse gjennom fagleg utvikling og oppdatering.

Vidare går det fram at fylkeskommunen som *regional utviklar* skal arbeide for at kommunane er merksame på at kulturfeltet er ein del av samfunnsdelen i kommuneplanane, og utarbeide gode strukturar som sikrar at tema frå kulturfeltet inngår der.

Også i strategien om *samarbeid og partnarskap* er det fokus på fylkeskommunen sitt forhold til kommunane når det gjeld kulturarbeidet i fylket. Fylkeskommunen skal gjennom forpliktande utviklingsavtalar med kommunar (og frivillige regional lag og organisasjonar) skape godt kulturarbeid. Fylkeskommunen skal også mellom anna arbeide for informasjonsutveksling, koordinering, fagleg utvikling, og aktiv kulturformidling gjennom samarbeid med både regionale og nasjonale nettverk. Vidare skal fylkeskommunen bidra

⁶ Dei to andre satsingsområda er frivillig sektor og profesjonell kunst og kultur.

⁷ Digital formidling, kunnskap og kompetanse, regional utviklar, og samarbeid og partnarskap.

til fagleg oppdatering og kunnskap gjennom å arrangere kurs og samlingar, og fylkeskommunen skal arbeide for føreseielege rammer for partnarskap gjennom planarbeid og økonomiske stønadsordningar.

I Kulturstrategien står det at planar og planprogram for alle større fagfelt skal styre prioriteringane og få i gang aktivitet og at desse skal gi føreseielege tilhøve for samarbeidspartane.⁸

Erfaringar knytt til fylkeskommunale mål og føringer for kulturminneforvaltninga

I intervju blir det peika på at kulturstrategien og måla i denne er overordna og ikkje går i djupna på arbeidet med kulturminnevern. Revisjonen får opplyst at utarbeidingsa av ein overordna plan for kulturminneforvaltning blei diskutert i samband med oppstart av arbeidet med lokale kulturminneplanar i fylket. Då blei det vurdert som viktigare å prioritere arbeidet med å sikre at kommunane fekk oversikt over sine eigne kulturminne før fylkeskommunen eventuelt lagar ein regional kulturminneplan.

I intervju blir det samtidig peika på at kulturminneteamet manglar gode styringsverktøy på regionalt nivå og at målet med ein eventuell regional kulturminneplan er at den skal vere eit reiskap for dei som jobbar med kulturminne til å prioritere kva som er dei viktigaste regionale kulturminna som må sikrast for framtida. Det blir vidare peika på at ein slik plan bør seie noko om kva slags kulturminne fylket har og korleis desse skal prioriterast og ivaretakast.

I intervju blir det som eit døme peika på at fylkeskommunen har ein restaureringsplan for verdsarvområdet Vestnorsk fjordlandskap delområde Nærøyfjorden. Oppfatninga er at denne inneheld konkrete og gode verktøy som forvaltninga brukar i si oppfølging. Det blir samtidig peika på at denne berre tek føre seg bygg, og ikkje andre kulturminne som bruver, vegar, stiar og liknande. I tillegg gjeld den berre eit lite geografisk område i fylket, medan det manglar ein plan som tek føre seg kulturminne på regionalt nivå.

Frå kulturminneteamet blir det peika på at fylkeskommunen har statleg delegert mynde for forvaltning av automatisk freda kulturminne og for forvaltning av freda bygg og bygningsmiljø i privat eige, og at dette inneber at arbeidet i stor grad er regelstyrt gjennom lover og forskrifter. Når det gjeld kulturminne frå nyare tid har fylkeskommunen eit større handlingsrom og det blir vist til at det derfor er særleg viktig å sjå til at dei regionale kulturminneverdiane og interessene blir godt ivareteke.

Det blir peika på at konsekvensen av at det manglar ein heilskapleg plan for kulturminneforvaltning i fylkeskommunen, kan vere at kulturminne som ein ønskjer å bevare går tapt. Det blir vidare vist til at ein slik plan på regionalt nivå vil kunne tydeliggjere, både overfor innbyggjarane, kommunane og overfor fylkeskommunen sjølv, kva arbeidsoppgåver og kva prioriteringar kulturminneteamet skal gjere.

I intervju blir det peika på at det per i dag ikkje er tydeleg nok kommunisert korleis den regionale kulturminneforvaltninga prioritærer, sjølv om fagpersonane i kulturminneteamet blir opplevd å gjere gode, fagleg forankra vurderingar om kva som er viktige kulturminneverdiar. Det blir peika på at det alltid vil vere debatt om eit kulturminne har lokal, regional eller nasjonal verdi og at dette også kan endre seg over tid. Oppfatninga er at det er viktig at fylkeskommunen tar stilling til desse spørsmåla. Det blir peika på at ein regional kulturminneplan vil kunne bidra til å gjere fylkeskommunen meir føreseieleg og vise fram kva som er prioriterte område for kulturminneforvaltninga i Sogn og Fjordane. Det blir vidare vist til at ein slik plan også vil kunne vere nyttig i konfliktfylte saker og at

⁸ S7, Kulturstrategi 2015-2018

dersom kulturminne har blitt vurdert som regionalt viktige vil dette gje større legitimitet for bevaring og truleg gjøre det lettare for eigarar å få tilskotsmidlar.

Av KOSTRA går det fram at sju fylkeskommunar i 2014 hadde anten ein fylkesplan eller en fylkesdelplan for kulturminne og kulturmiljø. I følgje KOSTRA-tal for 2015 hadde ingen fylkeskommunar slik plan året etter i 2015.

Årsplan for kulturminneteamet

Kulturminneteamet utarbeider kvart år ein årsplan som blir nytta internt. Dette er ein målstyrt årsplan som er tilpassa det arbeidet teamet utfører.

Årsplanen for 2017 spesifiserer dei overordna målsettingane til kulturminneteamet. Målsettingane er delt i to fokusområde (tenestyting og regional utvikling), og er kopla til det overordna målekartet for Sogn og Fjordane fylkeskommune. Under dei to fokusområda er det definert eit tal *suksessfaktorar* med ein eller fleire operasjonaliserte *måleindikatorar*. Kvar av måleindikatorane har vidare eit definert *ambisjonsnivå*.

I planen varierer det om det er definert korleis ambisjonsnivået skal målast. I nokre tilfelle er det angitt ønskt resultat på brukarundersøkingar, medan det i andre tilfelle er angitt meir omtentleg som «Positiv utvikling over tid». Særleg relevant for kulturminneforvaltninga er ambisjonane om at «Kultur skal uttale seg om alle planstrategiar og kommuneplanar sin samfunnsdel og at alle kommunar kartlegg kulturminne».

Vidare i årsplanen blir det lista opp strategiske og førande dokument for arbeidet. Dette er mellom anna to stortingsmeldingar og Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev med dei nasjonale måla som er angitt der som er ønskt innfridd innan 2020 (sjå over). Det blir også vist til fylkeskommunen sin kulturstrategi og under dette er det eit avsnitt om kulturarvfeltet, med ei punktliste over måla for fylkeskommunen sitt arbeid knytt til dette.

Desse er med

- styrke utvikling og forvaltning av kulturminneressursane. Arbeidet med offentlege og private arkiv, verdiskapingsprosjekt og lokale kulturminneplanar er særleg vektlagt i verksemda retta inn mot kommunane og andre lokale aktørar.
- ta vare på Sogn og Fjordane sine verdsarvområde.
- saman med Gulen kommune forvalte tusenårsstaden Gulatinget som arnestad for demokratiet.
- sikre musea i fylket som vår felles hukommelse. Dei er samfunnsinstitusjonar med vekt på innsamling, forvaltning, forsking, formidling og diskusjon.
- ta vare på det særegne innan folkemusikk- og dansetradisjonane i fylket.

I årsplanen er det vidare utarbeidd eit handlingsprogram med prioriterte arbeidsoppgåver for 2017. Oppgåvene er lista opp i ein tabell det det går fram kven som har ansvar for oppgåvene, om og korleis oppgåvene er knytt til kulturstrategien i fylkeskommunen, fylkeskommunen sitt målekart eller nasjonale mål.

Årsplanen angir mål og aktivitetar, men har ikkje spesifisert målbare indikatorar for gjennomføringsgrad for arbeidet til kulturminneteamet.⁹ To unnatak i denne samanhengen er ambisjon om at kultur skal uttale seg om alle planstrategiar og kommuneplanar sin samfunnsdel og at alle kommunar kartlegg kulturminne spesifisert ved at i 2015¹⁰ skal fleire enn 20 kommunar ha sett i gang arbeidet med å utarbeide lokal kulturminneplan.

⁹ «Positiv utvikling over tid» er mykje nytta

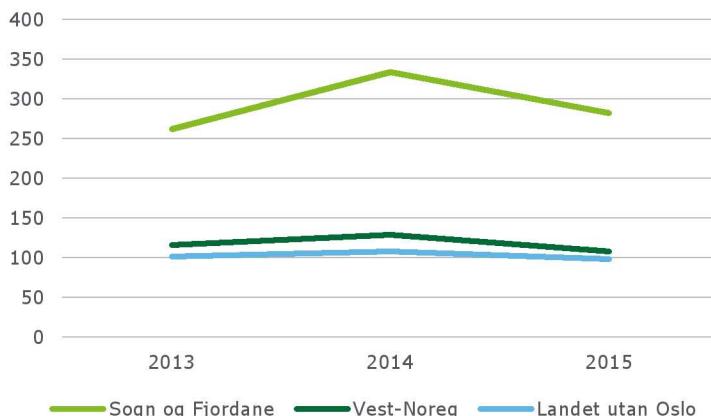
¹⁰ At dette årstalet fortsatt står i plandokumentet tyder på at den ikkje er oppdatert på dette punktet.

3.3.2 Samsvar mellom budsjett og mål og planar

Kostnader

KOSTRA-tal viser Sogn og Fjordane fylkeskommune sine driftsutgifter knytt til kulturminnevern samanlikna med andre fylkeskommunar. Som det går fram frå figur 2 under,¹¹ har Sogn og Fjordane høgare driftsutgifter til kulturminnevern enn snittet i Vest-Noreg og snittet i landet utan Oslo.

Figur 2: Brutto driftsutgifter kulturminnevern per innbyggjar (målt i kroner)



Fylkeskonservator meiner at årsaka til at fylkeskommunen har relativt sett høge driftsutgifter har å gjøre med at lønnsutgifter for dei tilsette på fylkesarkivet er inkludert i rapporteringa og at dette truleg ikkje det er tilfellet hos dei andre fylkeskommunane. Revisjonen har fått tilsendt oversikt over utgifter der det går fram at utgiftene til fylkesarkivet dei siste åra har utgjort om lag halvparten av dei årlege utgiftene knytt til kulturminnevern.

I intervju blir det opplyst at budsjettet til kulturminnevern går til driftskostnader som lønnsutgifter og reisekostnader. Utover dette har kulturminneteamet ingen frie midlar til disposisjon. Når det gjeld kostnader knytt til arkeologiske registreringar er dette noko tiltakshavar betalar sjølv.

Kapasitet

I Riksantikvaren sitt brev til Sogn- og Fjordane fylkeskommune om prioriteringar i kulturminneforvaltninga 2016, skriv Riksantikvaren at dei ser at Sogn og Fjordane har få tilsette i kulturminneforvaltninga samanlikna med andre fylke og i høve til oppgåvane. Dei roser kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen for kor mykje dei har fått gjennomført på mange felt med ei lita bemanning, men ser at dette vanskeleg kan vere berekraftig på lengre sikt. Også i intervju peikar representant frå riksantikvaren på at deira inntrykk er at kulturminnebemanningsa i Sogn og Fjordane er sårbar fordi dei har få tilsette samanlikna med andre fylkeskommunar.

I intervju blir det peika på at kompleksiteten i saker og talet på saker stadig aukar og at krava i sakshandsaminga i forhold til registreringar er på eit høgt nivå. Det blir vist til at bemanninga har endra seg, at det må gjerast tøffe prioriteringar av kva saker fylkeskommunen skal gå inn i.

¹¹ Med mindre anna er nemnd, er all statistikk i rapporten henta frå KOSTRA.

I budsjett og økonomiplan 2017 går det fram at reduksjonane i budsjettet fra 2016 til 2017 vil gi redusert aktivitet for det lovpålagte forvaltningsarbeidet innan arkeologi.¹² Fra fylkeskommunen blir teksten i økonomiplanen forklart nærmare ved at dei viser til fylkeskommunen sitt ansvar for å følgje opp § 9 i kulturminnelova gjennom uttaler til plansaker og gjennomføring av registreringsundersøkingar. I tillegg har fylkeskommunen eit forvaltningsansvar for skjøtsel og formidling etter § 11 i kulturminnelova. Det blir vist til at redusert aktivitet kan føre til at fylkeskommunen ikkje kan prioritere å setje i gong skjøtsel og/eller formidlingstiltak knytt til dei automatisk freda kulturminna i det omfanget som er ønskeleg. Det blir samtidig peika på at lovpålagde oppgåver vil bli gjennomført, men at fylkeskommunen kan komme i ein situasjon der omfanget av desse oppgåvene blir redusert. I intervju blir det opplyst at det kan oppstå situasjonar der dei i ettertid innser at til dømes utbyggingsareal burde ha vore undersøkt gjennom arkeologisk registrering, men at dette blei valt bort på grunn av manglande kapasitet.

I intervju blir det også opplyst at det er eit høgt press på å gje uttale på nyare tids kulturminne. Konsekvensen er at kulturminneteamet ikkje alltid når fristar når det gjeld uttale i desse sakene. I intervju blir det peika på at Sogn og Fjordane fylkeskommune berre har ein tilsett som arbeider med nyare tids kulturminne og at anna personell i kulturminneteamet prøver å avlaste vedkomande i den grad dei har kapasitet til dette. I «Fredningsstrategi mot 2020»¹³ for kulturminneforvaltninga skriv Riksantikvaren at dei fleste fylkeskommunane har tre-fire tilsette som arbeider med nyare tids kulturminne.

Det blir opplyst at eit stort tal saker berre blir tatt til orientering og at dette er heilt naudsynt med dei personalressursane som er tilgjengeleg. Det blir vist til at ein risiko i sakshandsaminga kan vere at saker bli valt bort på grunn av manglande kapasitet. Vidare blir ein del innkomne saker avskrivne etter at fristen er gått ut.

I intervju blir det peika på at det er behov for å få inn arkitektfagleg kompetanse i kulturminneteamet for å gje råd i høve til bygg. Kulturminneteamet har ikkje hatt økonomi til å leige inn ekstern arkitektfagleg kompetanse. Revisjonen får samtidig opplyst at når fylkeskommunen har hatt behov for slik kompetanse, har dei fått generell rådgjeving frå Riksantikvaren.

Årsrapport 2015 for fylkeskommunen synleggjer kor mange saker som blei handsama innan kulturminne dette året:

Fylkeskommunen handsama 13 kommuneplanar og kommunedelplanar, seks områdereguleringsplanar, 101 detaljreguleringsplanar og 156 dispensasjonssøknader. Inkludert landbruks-, vassdrags- og energisakene handsama vi til saman 397 saker der vi vurderte omsynet til kulturminne og kulturmiljø. Fylkeskommunen gjennomførte 48 kulturminneregistreringar.¹⁴

Årsrapporten gjev ingen informasjon om i kor stort omfang og kva typar kulturminnesaker fylkeskommunen ikkje rakk å handsame saker i 2015. Av intervju går det fram at kulturminneteamet ikkje har utarbeidd oversikt over kor mange saker som blir avskrivne, men viser til at IKT-avdelinga i fylkeskommunen truleg kan gje ei slik oversikt ettersom avskrivne saker blir registrert i sak- og arkivsystemet.

3.4 Vurdering

Fylkeskommunen har valt å ikkje utarbeide ein eigen regional plan for kulturminne. I staden inngår kulturminneforvaltning i fylkeskommunen sin kulturstrategi. Det er revisjonen si

¹² Side 78, budsjett 2017, Økonomiplan 2017 – 2020, Sogn og Fjordane fylkeskommune.

¹³ Fredningsstrategi mot 2020, s 11

¹⁴ Side 33-34

oppfatning at fylkeskommunen sin kulturstrategi på overordna nivå angir retning for korleis fylkeskommunen skal arbeide med kulturarv, og under dette kulturminne, gjennom dei fem måla knytt til kulturarv som går fram av strategien. Undersøkinga viser samtidig at dei som arbeider med kulturminne meiner at den regionale prioriteringa ikkje er tilstrekkeleg tydeleg og at det kan føre til at kulturminne går tapt.

Revisjonen meiner derfor at fylkeskommunen bør vurdere å gjennomføre ei risikoanalyse for å kartlegge kva kulturminne av regional verdi som eventuelt står i fare for å gå tapt. Basert på ei slik analyse kan fylkeskommunen vurdere om det er kulturminne som bør følgjast særskilt opp.

Undersøkinga viser vidare at kulturminneteamet i fylkeskommunen ikkje rekk over alle oppgåver dei har ansvar for og at dei må gjere harde prioriteringar i høve til kva saker dei skal uttale seg om, utan at dette er rapportert i siste tilgjengelege årsmelding frå fylkeskommunen.¹⁵

Revisjonen meiner samtidig at det må gjerast tydelegare kva som er konsekvensane av budsjettformuleringa om at reduksjon i budsjettet vil medføre «redusert aktivitet for det lovpålagnede forvaltningsarbeidet innan arkeologi.»¹⁶ I ein situasjon der dei budsjettmessige rammene blir skildra som knappe med tanke på å utføre alle pålagte og/eller planlagde oppgåver, er det etter revisjonen si meining viktig at det blir tydeleggjort i rapportering både internt i administrasjonen og til politisk nivå kva prioriteringar som må gjerast, og kva oppgåver som ikkje blir utført gitt den budsjettmessige situasjonen. Det er etter revisjonen si vurdering viktig at fylkeskommunen har oversikt over i kva tilfelle fylkeskommunen eventuelt ikkje rekk å gjennomføre lovpålagnede oppgåver og i kva omfang. Dette er avgjerande for å kunne vurdere fylkeskommunen sin kapasitet i høve til oppgåver.

Revisjonen meiner fylkeskommunen bør sikre oversikt over tal og kva typar saker som blir avskrivne. Det er viktig å kjenne til omfanget av tal avskrivne saker og kva typar saker det gjeld for at leiinga skal kunne vurdere risiko, konsekvens og eventuelt sette i verk tiltak. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje i tilstrekkeleg grad har eit system for å holde oversikt over kva oppgåver innanfor kulturminneforvaltninga dei ikkje har kapasitet til å utføre, og dermed omfanget av utfordringane. Slik oversikt er viktig for å gje tydelege tilbakemeldingar til politikarane om status. Dette må også sjåast i samanheng med behovet for å vurdere tiltak for å sikre at det blir tydeleg kva kulturminne av regional verdi som skal prioriterast for at dei ikkje skal gå tapt.

Revisjonen meiner vidare at indikatorane fylkeskommunen har utarbeidd berre delvis er ega til å angi måloppnåing i høve til dei måla som er etablert for kulturarvfeltet. Dette blir også omtalt i kap 6.3.2.

¹⁵ Årsrapport for 2015

¹⁶ Side 78, budsjett 2017, Økonomiplan 2017 – 2020, Sogn og Fjordane fylkeskommune.

4. Samhandling

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har fylkeskommunen etablert god samhandling med relevante aktørar?

- a) *I kva grad har fylkeskommunen etablert tydelege retningsliner for samarbeid med relevante aktørar innan kulturminneforvaltninga?*
- b) *I kva grad opplever kommunane at samhandlinga med fylkeskommunen er tilfredsstilande når det gjeld*
 - i. *rettleiing innan kulturminneområdet, særleg knytt til lokale kulturminneplanar*
 - ii. *fylkeskommunale motsegner knytt til reguleringsplaner og kommuneplanar*

4.2 Revisjonskriterium

Fylkeskommunen er regional kulturminnemynde, og har både ein *motsegsretts* til reguleringsplaner og kommuneplaner etter plan- og bygningslova,¹⁷ og eit *ansvar for å gje rettleiing* til kommunane og andre som ønskjer det.¹⁸ Kommunane på si side har ansvaret for kulturminne av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningslova som verktøy i dette arbeidet.¹⁹ I følgje Riksantikvaren bør kommunane også halde oversikt over kulturminna i kommunen, for å nå den nasjonale målsettinga om å redusere tapet av verneverdige kulturminne.²⁰

Riksantikvaren skriv på sine nettsider at kommunane, gjennom bevisst bruk av plan- og bygningsloven har et godt verktøy for å forvalte kulturminna i kommunane til det beste for alle.

Dei peikar på at arbeid med ein kulturminneplan vil opne for brei deltaking og politiske diskusjonar om prioriteringar. Dei skriv vidare:

Et samarbeid med ulike parter og aktører på et tidlig stadium i planarbeidet vil legge grunnlaget for en god plan. Samtidig vil mulige konflikter mellom ulike interesser tidlig komme til syn og alternative løsninger kan utredes. Arbeidet med kulturminneplanen vil styrke kommunenes politiske, strategiske og operative rolle på kulturminnefeltet og bidra til å sikre og forankre forvaltning av kulturminner lokalt.

Riksantikvaren legg vekt på at kommunen gjennom prosessen med lokale kulturminneplanar får bestemme kva som er viktige lokale kulturminneverdiar og at

¹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rundskriv H-2/14.

¹⁸ «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 (2012-2013)) s. 68

¹⁹ «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 (2012-2013)) s. 68

²⁰ Ref. Nasjonalt miljømål 2.1, <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mål/kulturminne-og-kulturmiljø/mål-2.1/>

arbeidet også vil vere klargjerande for kva nasjonale og regionale kulturminneverdiar som skal ivaretakast og korleis. Riksantikvaren skriv vidare:

For areal-, plan- og byggesaksbehandlingen vil en tidligere, og lettere, kunne ta hensyn til kulturminneverdiene. En politisk vedtatt kulturminneplan vil gi føringer for hvordan hensynet til kulturminner og kulturmiljøer skal ivaretas i kommuneplanens arealdel, for eksempel gjennom bruk av arealformål, bestemmelser og hensynssoner, og i kommunens øvrige virksomhet, fra plan- og byggesak, til eiendomsforvaltning, skole og undervisning, næring, samferdsel med mer. En god plan er resultat av en god prosess som blir fulgt opp av handling i etterkant.

Riksantikvaren peikar vidare på at regional kulturminneforvaltning, museum og andre kompetansemiljø kan bidra med kunnskap om kulturminne og kulturmiljø og gje rettleiing til kommunen om korleis omsyn til desse verdiane kan takast best i vare.

Når det gjeld fylkeskommunen sin *motsegnsrett*, går det fram av § 5-2 i plan- og bygningslova at planforslag som etter lova skal sendast på høyring, mellom anna skal sendast til alle statlege, regionale og kommunale mynde som blir råka av forslaget. Vidare går det fram av plan- og bygningslova § 5-4 at statlege og regionale organ kan fremme motsegn til forslag til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette gjer at fylkeskommunen har høve til å sikre kulturminneinteresser i dei planar som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane. I § 5-4 står det vidare at «Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.»

Som nemnd under avsnitt 3.3, er fylkeskommunen si rolle som *regional utviklar* vektlagt i kulturstrategien for 2015-2018. Fylkeskommunen skal arbeide for at kommunane er merksame på at kulturfeltet er ein del av samfunnssdelen i kommuneplanane, og utarbeide gode strukturar som sikrar at tema frå kulturfeltet inngår der. Vidare går det fram i kulturstrategien at fylkeskommunen gjennom forpliktande utviklingsavtalar med kommunar (og frivillige regionale lag og organisasjonar) skal skape godt kulturarbeid, og at fylkeskommunen skal arbeide for informasjonsutveksling, koordinering, faglig utvikling, og aktiv kulturformidling gjennom samarbeid med både regionale og nasjonale nettverk. I tillegg er det eit mål at fylkeskommunen skal bidra til fagleg oppdatering og kunnskap gjennom å arrangere kurs og samlingar, og arbeide for føreseielege rammer for partnarskap gjennom planarbeid og økonomiske stønadsordningar.

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Informasjon på fylkeskommunen sine nettsider

Fylkeskommunen nyttar nettsidene sine til å informere om ansvarsdelinga innan kulturminnevernet.²¹ Her blir det mellom anna opplyst kva som er kommunane sine oppgåver med omsyn til kulturminneforvaltning, som til dømes at kommunane som planmynde har eit spesielt ansvar for å ta vare på kulturminna i eigen kommune, og at kommunane har eit særskilt ansvar for å ta vare på kulturminne av lokal verdi.

Vidare går det fram av nettsidene at det inngår i fylkeskommunen sitt ansvar å vurdere og gje fråsegn til tiltak som vedkjem automatisk freda kulturminne, freda bygningar/bygningsmiljø og kulturminne, kulturmiljø og kulturlandskap av regional og

²¹ Sjå <http://www.sj.no/kulturminneforvaltning.334892.nn.html>.

nasjonal verdi. Det ligg òg informasjon om kva type saker kommunane skal sende til fylkeskommunen. Oversikta over kva type saker som skal sendast frå kommunane til fylkeskommunen er organisert etter dei ulike lovane som heimlar fylkeskommunen sitt ansvar med omsyn til kulturminnevern (plan- og bygningslova, jordlova, energilova, vassdragslova og kulturminnelova), samt nokon typar tiltak der bygningane det gjeld ikkje har eit formelt vern , men som av andre grunnar har høg verneverdi.²²

Fylkeskommunen sine nettsider inneheldt også informasjon retta mot eigara av kulturminne. Det er etablert eigne informasjonssider om mellom anna tilskot til istandsetting, dispensasjon frå vedtak om freding og fredingsføresegner, informasjon om vedlikehald og informasjon om restaurering og rehabilitering. Av intervju går det fram at mykje av rettleiinga fylkeskommunen gir blir gitt til enkeltpersonar som er eigara.

4.3.2 Retningsliner for samarbeid innan kulturminneforvaltninga

Overordna retningsliner

Det er ikkje nedfelt skriftlege retningsliner for samarbeid, ein samarbeidsplan, strategi for samarbeid eller liknande for fylkeskommunen sitt arbeid retta mot kommunar eller andre aktørar innan kulturminnefeltet.

Under omtalen av temaet «Kulturarv» i kulturminneteamet sin plan for 2017 er samhandling omtala:

Arbeidet med offentlege og private arkiv, verdiskapingsprosjekt og lokale kulturminneplanar er særleg vektlagt i verksemda retta inn mot kommunane og andre lokale aktørar. (...)

I årsplanane for kulturminneteamet (2016 og 2017) er det lista opp kva samarbeidsfora medlemmane i kulturminneteamet skal delta i, men ikkje noko ytterlegare informasjon om føremålet med deltakinga. Av intervju går det fram at samarbeid med andre relevante aktørar skjer ved behov utifrå førespurnader som kjem inn til fylkeskommunen. I intervju blir det peika på at kulturminneteamet kunne tatt meir aktivt initiativ overfor kommunar, entreprenørorganisasjonar, bondelag og media.

Samarbeid med Riksantikvaren

Frå fylkeskommunen si side er det ikkje utarbeidd retningsliner for når fylkeskommunen skal involvere eller ta kontakt med Riksantikvaren ut over den ansvarsdeling som går fram av forskrift om fagleg ansvar etter kulturminnelova.». Av intervju går det fram at det er i hovudsak tre seksjonar/avdelingar hos Riksantikvaren som har kontakt med Sogn og Fjordane fylkeskommune. Dette er seksjon for vern og utvikling av bygningar og grøntanlegg, forkorta KVU (nyare tids kulturminne), seksjon for arkeologi, forkorta KA, og samfunnsavdelinga som har eit overordna ansvar for plansaker og tildelingsbrev. I tillegg har fylkeskommunen kontakt med juridisk seksjon, seksjonen for fredning og seksjon for fartøyvern og tekniske kulturminne hos Riksantikvaren. I intervju blir det peika på at samarbeidet mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren er godt.

Revisjonen får opplyst at det har vore mykje kontakt mellom representant for Riksantikvaren og sakshandsamarar i Sogn og Fjordane fylkeskommune som har hatt ansvar for arbeidet med kommunane sine kulturminneplanar. Riksantikvaren har mellom

²² Sjå <http://www.sj.no/kva-saker-skal-sendast-fylkeskommunen.353898.nn.html>.

anna delteke på samlingar med kommunane og bidratt i informasjonsarbeid knytt til planane.

Riksantikvaren har vidare gjennomført møte med fylkeskommunen der rutinar for plansaksbehandling har blitt gjennomgått. Riksantikvaren har også kontakt med Sogn og Fjordane fylkeskommune ved ordinære plansaker der fylkeskommunen som førsteline ber om innspel frå riksantikvaren. Riksantikvaren skal gi uttale dersom planar berører kulturminne frå middelalder eller statlig freda bygg. Representant frå Riksantikvaren meiner at samarbeidet med fylkeskommunen i slike saker fungerer godt sjølv om fristane som blir gitt Riksantikvaren frå fylkeskommunen av og til er knappe. Det blir opplyst at Riksantikvaren og fylkeskommunen samarbeider om om lag fem slike saker i året.

Revisjonen får vidare opplyst at KVU-seksjonen hos Riksantikvaren tek imot kopi av fylkeskommunen sine vedtak etter kulturminnelova, slik som mellom anna dispensasjonsvedtak knytt til freda bygg. Riksantikvaren skal føre kontroll med fylkeskommunen sine vedtak og gripe inn dersom vedtaka ikkje er i samsvar med lov og retningslinjer. Frå Riksantikvaren blir det opplyst at deira erfaring er at dispensasjonspraksis i Sogn og Fjordane er i samsvar med lovverket og riksantikvaren sine rundskriv for slike dispensasjonar. Det har derfor ikkje vore nødvendig å gripe inn i høve til dei vedtaka fylkeskommunen har fatta. Revisjonen får opplyst at Riksantikvaren tek i mot i overkant av 60 kopiar årleg frå Sogn og Fjordane fylkeskommune og ein del av desse er dispensasjonssaker.²³

KVU-seksjonen har elles kontakt med fylkeskommunen om enkeltsaker der fylkeskommunen tar kontakt for å diskutere vurderingar. Frå Riksantikvaren blir det peika på at fylkeskommunen legg frem slike saker på ein ryddig måte og med gode spørsmål. Det varierer kor ofte det er slik kontakt mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen, men det er fleire gonger i løpet av året. Oppfatninga er elles at fylkeskommunen utfører ein fagleg forsvarlig og god jobb i si sakshandsaming.

Fylkeskommunen si satsing på lokale kulturminneplanar i kommunane

Sogn og Fjordane fylkeskommune har satsa på å få på plass lokale kulturminneplanar i kommunane. I saksutgreiinga i samband med framlegging av Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev for 2017 skriv fylkesrådmannen:

Fylkeskommunen har sidan 2012 hatt eit eige prosjekt for å følgje opp kommunane sitt arbeid med kulturminneplanar (HK - sak 13/12 *Kommunesatsinga Lokale kulturminneplanar*). Alle kommunane våre har politiske vedtak på utarbeiding av slike planer. Mange har kome langt i planarbeidet og vi reknar med at om lag halvparten av kommunane vil ha ferdige planar i løpet av 2017.

I saksutgreiinga til HK sak 13/12, går det fram at målet med satsinga var å styrke kommunane i deira operative rolle på kulturminnefeltet. Fylkeskommunen si rolle i denne styrkinga av kommunane skulle vere som bidragsyter i form av kompetanse og ressursar retta inn mot den enkelte kommunen sitt konkrete behov for oppfølging, og som tilretteleggjar av arbeidsverktøy, møteplassar, kurs og seminar.

Revisjonen har fått opplyst at arbeidet med lokale kulturminneplanar skal fortsette i fylkeskommunen med eigen prosjektleiar for arbeidet. I budsjettet for 2017 blir det peika på at fylkeskommunen si satsing på lokale kulturminneplanar vil gjere at fokuset på kulturminna lokalt aukar. I budsjettet står det vidare:

²³ 2014: 69 saker, 2015: 60 saker, per oktober 2016:52 saker

Det er eit mål at kulturminneplanane vert eit nyttig og viktig verktøy for kommunane både med tanke på kompetanseheving og på lokal samfunnsutvikling. Arbeidet er eit viktig bidrag til det nasjonale kunnskapsløftet på kulturminnefeltet. Fylkeskommunen sitt prosjektarbeid er planlagt avslutta i 2017. Deretter må arbeidet følgjast opp gjennom ordinær innsats.²⁴

Revisjonen får opplyst at det er møte med dei regionale kulturnettverka ca. to gonger i året. Her får kommunane informasjon, og det er også rom for at særskilde tema knytt til kulturminneforvaltning kan takast opp.

Tilsette i kulturminneteamet har vore på møte i kommunane i samband med arbeidet med lokale kulturminneplanar. Det blir opplyst at det har blitt gjennomført kulturminnekeldar, vandringer og liknande aktivitetar rundt om i kommunane. Møta har primært skjedd på initiativ frå kommunane, men også frå prosjektleiar for arbeidet med lokale kulturminneplanar. I intervju blir det vist til at det er viktig at fylkeskommunen har ein tilsett person med særleg ansvar for kulturminneplanane mellom anna fordi dei øvrige i teamet ikkje har kapasitet til å arrangere slike møte med kommunane på eiga hand.

I intervju blir det opplyst at inntrykket er at kommunane har reagert positivt på at fylkeskommunen reiser rundt og held foredrag og kurs knytt til kulturminne. Tilbakemeldingane har vore at kommunane har sett på det som lærerikt. I intervju blir det likevel peika på at fylkeskommunen kan ha forbetringspotensial knytt til å svare på alle spørsmål som kjem inn frå kommunane.

Revisjonen har fått opplyst frå fylkeskommunen at Sogn og Fjordane er den einaste fylkeskommunen som har klart å få samlede kommunar i fylket i gang med å etablere lokale kulturminneplanar.

4.3.3 Kommunane sine erfaringar

Fylkeskommunen si involvering i kommunane sine planprosessar

I spørjeundersøkinga stilte revisjonen ei rekje spørsmål knytt til fylkeskommunen si rettleiing av kommunane. Mellom anna blei dei spurde om *i kva grad fylkeskommunen er involvert i ulike planprosessar*.

Som det går fram under, er det hyppigaste svaret «i nokon grad»; dette gjeld både fylkeskommunen si involvert i kommuneplanane, arealplanane, kulturminneplanane, og reguleringsplanane.

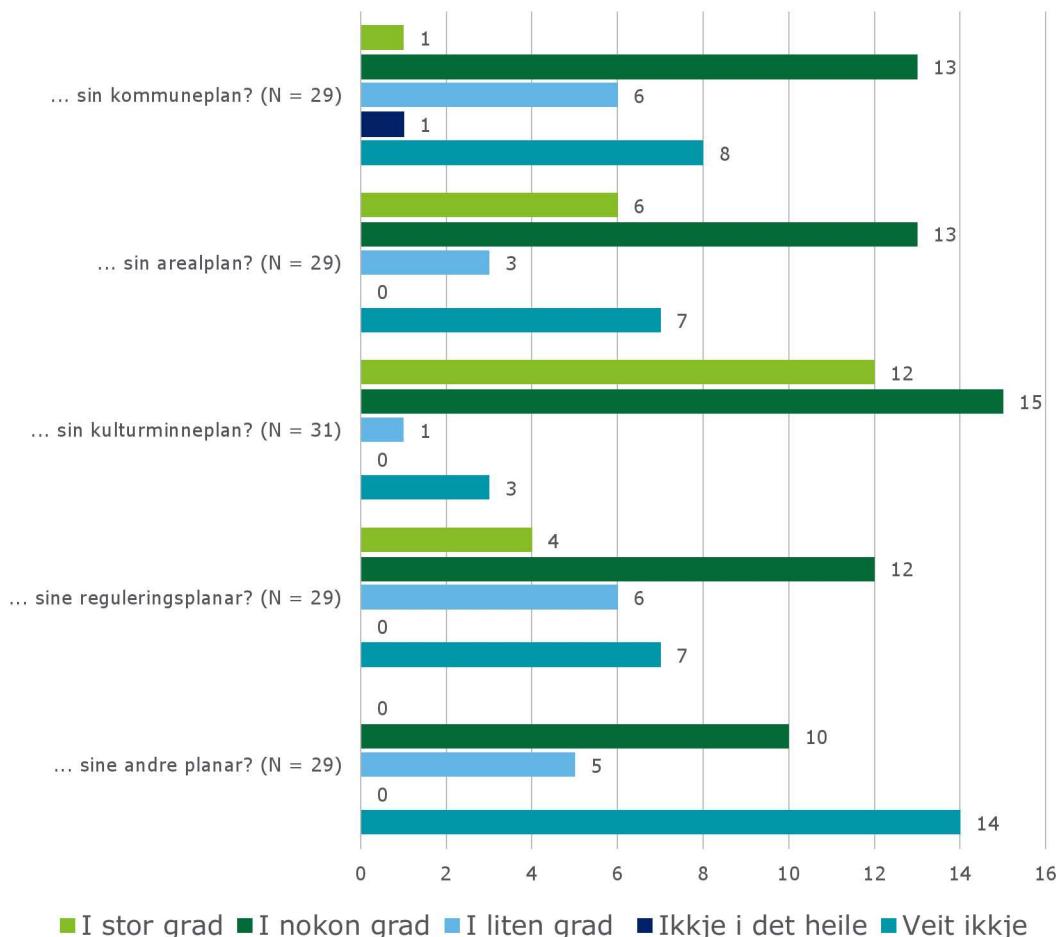
Når det gjeld *kulturminneplanar* var det 15 respondentar som svara «i nokon grad». Vidare svara 12 respondentar at fylkeskommunen «i stor grad» er involvert i planprosessen knytt til kommunen sin kulturminneplan, medan ein respondent har svara at fylkeskommunen «i liten grad» er involvert i denne planprosessen.

Når det gjeld *kommuneplan* svara seks respondentar «i liten grad» og ein respondent «ikkje i det heile» på i kva grad fylkeskommunen er involvert i planarbeidet

For andre plantypar er det nokre fleire respondentar som peikar på at fylkeskommunen «i liten grad» er involvert i planprosessane. Dette gjeld både kommuneplanen sin arealdel (tre respondentar, kommunane sitt reguleringsplanarbeid (seks respondentar) og andre planar (fem respondentar).

²⁴ S 79 i Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt budsjett for 2017

Figur 3: I kva grad er fylkeskommunen involvert i planprosessane knytt til kommunen ...²⁵

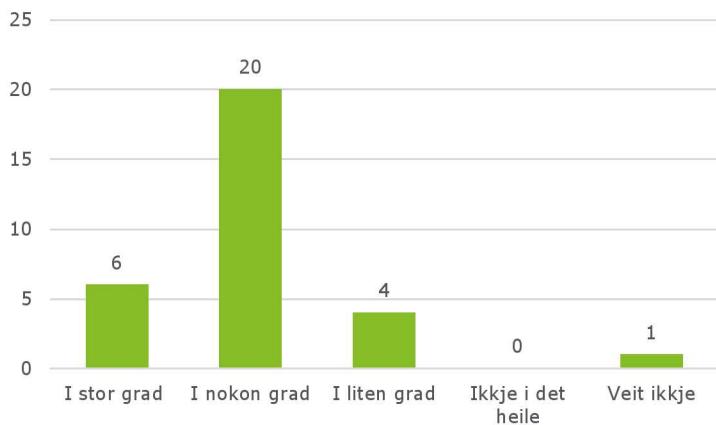


Respondentane som svara «i stor grad» eller «i nokon grad» på *i kva grad fylkeskommunen er involvert i planprosessane knytt til kommunen sine andre planar*, blei bedt om å spesifisere kva for andre planar det var tale om. Svaret med høgast frekvens på dette spørsmålet er at fylkeskommunen er involvert i planarbeidet knytt til fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv. Elles svara respondentane at fylkeskommunen er involvert i landbruksplan, kommuneplanen sin samfunnsdel, samt nokre interkommunale planar, t.d. klimaplanar.

Vidare spurte vi respondentane om *i kva grad er kulturminne årsaka til at fylkeskommunen er involvert i planprosessane?* Som det går fram av figur 4, svara seks av respondentane «i stor grad» på dette spørsmålet, medan 20 svara «i nokon grad», fire «i liten grad» og ein «veit ikkje».

²⁵ Frå spørjeundersøkinga. På dette spørsmålet varierte talet respondentar mellom 29 og 31.

Figur 4: I kva grad er kulturminne årsaka til at fylkeskommunen er involvert i planprosessane?²⁶

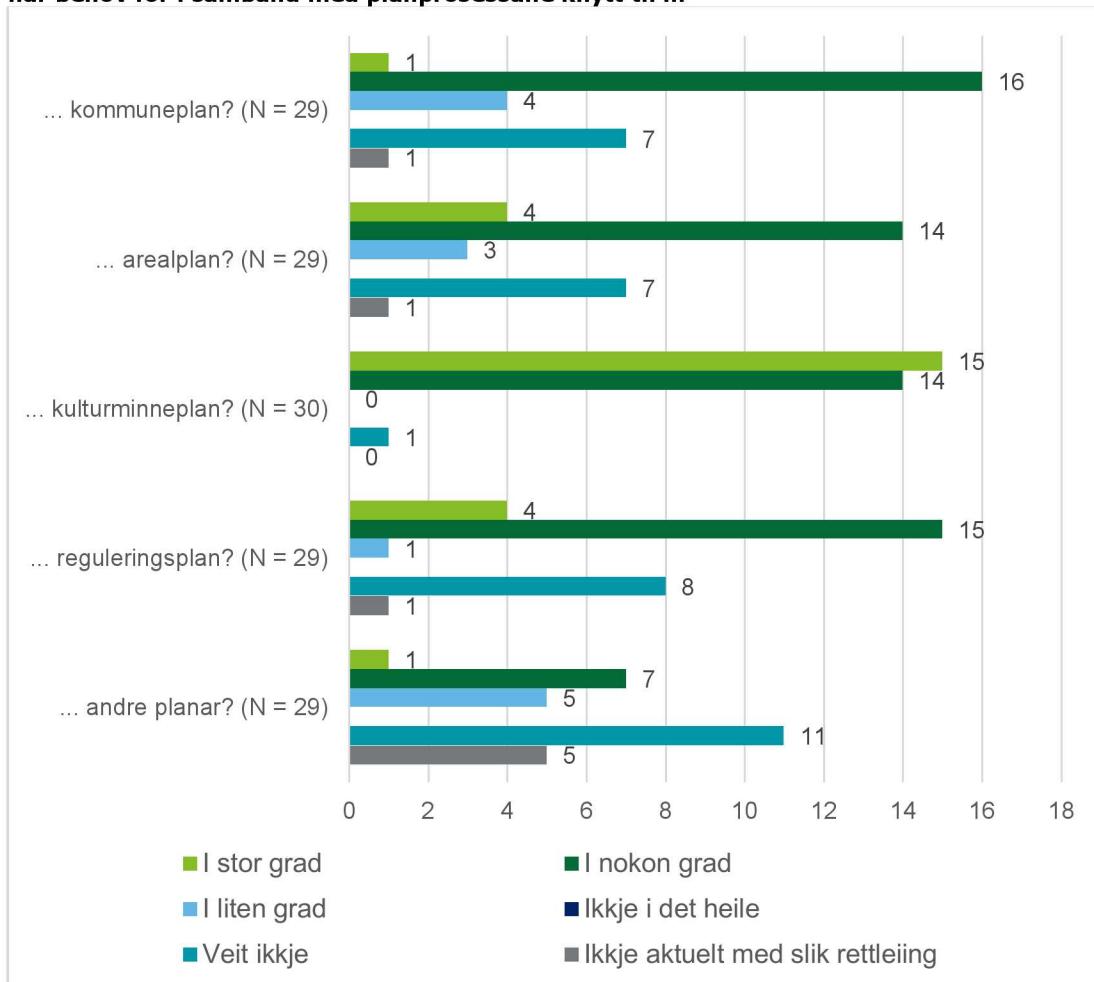


Fylkeskommunen si kulturminnereflege rettleiing

I undersøkinga spurte vi respondentane om *i kva grad fylkeskommunen gjev den kulturminnereflege rettleiinga kommunen har behov for i samband med planprosessane knytt til ulike planar?* For dei fleste undersørsmåla var det flest respondentar som svara «i nokon grad» (kommuneplan, arealplan og reguleringsplan). Når det gjeld kulturminneplanen var det hyppigaste svaret «i stor grad», men samtidig svara nær halvparten av respondentane «i nokon grad» på spørsmålet om fylkeskommunen gjev den kulturminnereflege rettleiinga som kommunen har behov for (sjå figur 5). Det er ingen som har svara «ikkje i det heile» på nokon av undersørsmåla.

²⁶ Frå spørjeundersøkinga. N=31.

Figur 5: I kva grad gjev fylkeskommunen den kulturminnefaglege rettleiinga kommunen har behov for i samband med planprosessane knytt til ...²⁷

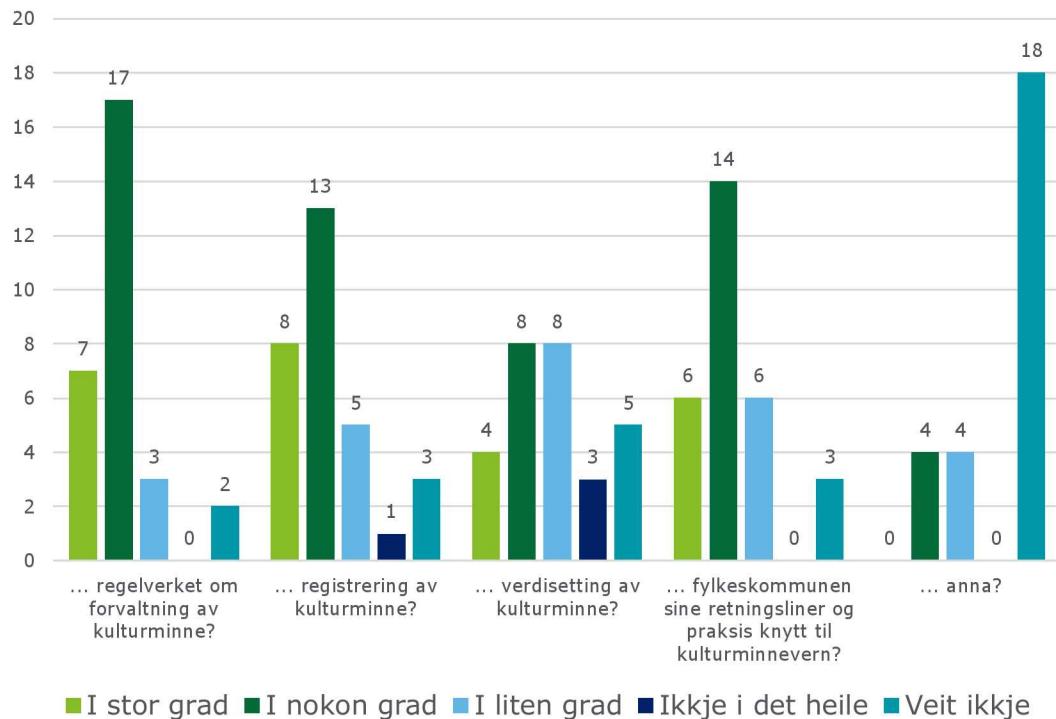


Respondentane som svara «i stor grad», «i nokon grad» eller «i liten grad» på underspørsmålet om *fylkeskommunen gjev den kulturminnefaglege rettleiinga kommunen har behov for i samband med planprosessane knytt til andre planar*, blei bedne om å spesifisere kva *andre planer* det er tale om. På dette svara respondentane mellom anna at fylkeskommunen gjev kulturminnefagleg rettleiing knytt til plan om fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, landbruksplan, reguleringsplanar, skogbruksplanar, områdeplanar, samt i samband med utarbeiding av kulturminneplan, fredning og restaurering, i tillegg til kraftutbyggingssaker.

Alle respondentane blei vidare bedne om å svare på i kva grad rettleiinga knytt til planprosessane omhandlar ulike aspekt ved kulturminneforvaltinga. Som det går fram i figuren under, svara flest respondentar at rettleiinga «i nokon grad» er knytt til høvesvis *regelverket om forvaltning av kulturminne, registrering av kulturminne, og fylkeskommunen sine retningslinjer og praksis knytt til kulturminnevern*.

²⁷ Frå spørjeundersøkinga. Talet respondentar varierte mellom 29 og 30.

Figur 6: I kva grad omhandlar rettleiinga knytt til planprosessane ...²⁸



Dei respondentane som svara anten «i nokon grad» eller «i liten grad» på spørsmålet om kva anna som har vore tema for rettleiingane frå fylkeskommunen, blei spurð om å utdjupe nærmare. Svara inkluderte kulturminneplanarbeid, samarbeid med frivillige, spelemidlar, idrettsanlegg og kulturanlegg.

Alle respondentane fekk også moglegheit til å kome med ytterlegare kommentarar om fylkeskommunen si rettleiing i planprosessane knytt til kulturminne. Kommentarane sprika noko med omsyn til kva tema dei tok føre seg, og kva erfaring dei einskilde respondentane har med fylkeskommunen si rettleiing i planprosessane knytt til kulturminnevern.²⁹

Fleire kommenterte at samarbeidet og dialogen har vore god over fleire år, og at fylkeskommunen er ein god rettleiar og samtalepartner i desse prosessane. Andre peika på at det er positivt at fylkeskommunen gjer ein innsats i samband med planprosessane i kommunane, då kommunane ofte ikkje har ressursar til å tilsette fagpersonar med tilstrekkeleg kompetanse på området.

Nokre av respondentane kommenterte at rettleiinga frå fylkeskommunen kunne vere i overkant formalistisk, med formelle tilbakemeldingar og fokus på spesifikke krav frå lovar. T.d. blei det kommentert frå ein kommune at fylkeskommunen – og musea – som kompetansesentre innanfor kulturminneområdet burde vore meir aktiv som *rettleiar* framfor som *kontrollør*; det er i sistnemnde rolle kommunen ofte møter fylkeskommunen, noko som blei skildra som krevjande, mellom anna fordi dette er ei rolle som vanlegvis fylkesmannen skal ha. I samband med dette blei det òg etterlyst meir dialog i rettleiinga. Det blei kommentert at det er eit høgt tal rettleiarar i fylkeskommunen, og at dei ikkje alltid er samstemde.

²⁸ Frå spørjeundersøkinga. Talet respondentar på desse spørsmåla varierte frå 26 til 30.

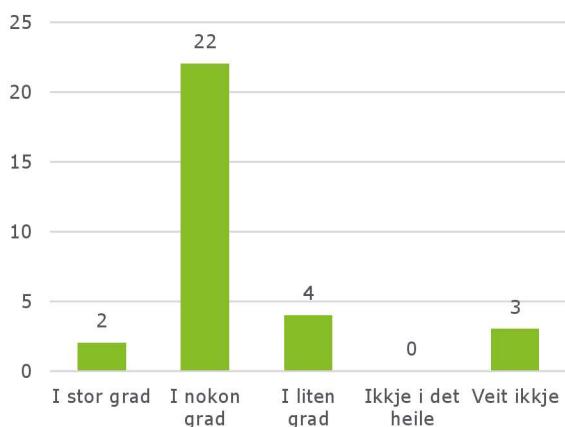
²⁹ Merk at nokre av respondentane kommenterte at dei ikkje har vore involvert i planarbeidet i kommunen sin i tilstrekkeleg lang tid til å kommentere på samarbeidet med fylkeskommunen ennå.

Andre igjen saknar meir involvering frå fylkeskommunen, og meiner at dei bør ta ein sterkare og større rolle. Det blir vist til at om det blir opp til kommunane åleine, og fylkeskommunen ikkje går inn og vernar, så gjer ingen det.

Frå ein kommune kom det fram at dei til dels har lita forståing for at det på reguleringsplannivå blir kravd kulturminneundersøking av alle areal innanfor ein reguleringsplan. Kommunen er vidare kritisk til at det blir kravd undersøking av areal der det ikkje er planlagt tiltak, t.d. ulike typar grøntareal og jordbruksareal. Det blir peika på at dette fordyrar planane unødig, og i enkelte tilfelle fører til at planar blir reduserte og står fram som fragmenterte og usamanhengande.

Respondentane blei spurde om *i kva grad kommunen får anna kulturminnerefagleg rettleiing frå fylkeskommunen enn rettleiinga knytt til planane*. Som det går fram av figur 7, svara 2 av respondentane «i stor grad», 22 svara «i nokon grad», 4 svara «i liten grad», og 3 svara «veit ikkje».

Figur 7: I kva grad får kommunen anna kulturminnerefagleg rettleiing frå fylkeskommunen (utover rettleiing knytt til planar)?³⁰



Respondentane blei vidare bedne om å spesifisere kva type rettleiing som har blitt gitt. Fleire av respondentane skreiv at dei har fått rettleiing knytt til kulturminnevern i samband med bevaring, vedlikehald og forvaltning av verneverdige og freda bygningar og bygningsmiljø. Byggesaker blei òg peika på som eit døme på saker der kommunane får rettleiing frå fylkeskommunen, også i samband med dispensasjonssaker og kulturminnevern. Rettleiing i samband med drift av kulturminne blei òg nemnd, og elles kommenterte fleire respondentar at dei har fått hjelp til synfaringar samt meir generell fagleg rettleiing. Vidare blei det kommentert at fylkeskommunen gjev rettleiing knytt til tilskotsordningar og korleis kommunane kan sökje midlar knytt til kulturminnevern.

Respondentane blei vidare spurde om dei opplever at den rettleiinga dei får frå fylkeskommunen knytt til kulturminnevern er tilstrekkeleg eller ikkje. Av dei 27 som svara på dette spørsmålet, svara 20 «ja» og sju «veit ikkje». Ingen svara «nei».

Avslutningsvis under temaet om rettleiing frå fylkeskommunen blei respondentane spurde om *nokon frå kommunen har delteke på samling, kurs eller liknande om kulturminne i regi av fylkeskommunen i løpet av dei siste 12 månadene?* Av dei 31 som svara på spørsmålet, svara 18 «ja», ti svara «nei», og tre svara «veit ikkje».

³⁰ Frå spørjeundersøkinga. N=31.

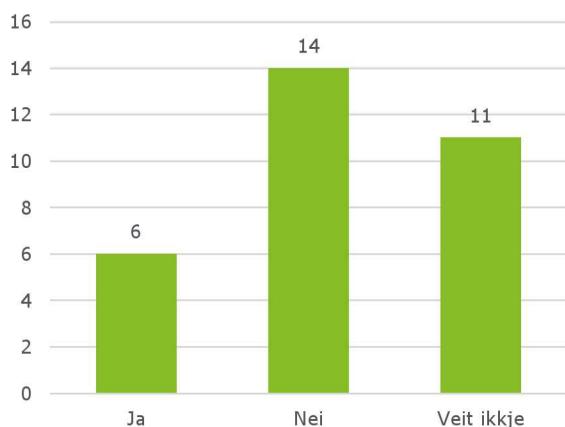
Kommunane sine erfaringar knytt til motsegn frå fylkeskommunen

I intervju blir det peika på at det er sjeldan fylkeskommunen kjem med motsegn til kommunale planforslag. Kulturminneteamet prøver i slike saker å jobbe tett med kommunen for å sikre ein god dialog i saka. Målet er alltid gjennom dialog å finne ei løysing som ivaretek kulturminna slik at motsegna blir trekt.

Frå Riksantikvaren blir det også opplyst at det er relativt sett få motsegnsaker i Sogn og Fjordane og at dette truleg heng saman med at fylkeskommunen er flinke til å få til god dialog med kommunane.

I spørjeundersøkinga blei respondentane spurd om fylkeskommunen dei siste fire åra har fremma motsegner knytt til reguleringsplanar eller kommuneplanar på grunn av kulturminnevern. Som det går fram av figur 9, svara seks av respondentane «ja», 14 svara «nei», og elleve svara «veit ikkje».

Figur 8: Har fylkeskommunen dei siste fire åra fremma motsegner knytt til reguleringsplanar eller kommuneplanar på grunn av kulturminnevern?³¹



Dei seks respondentane som svara «ja» på førre spørsmål, blei spurd om *i kva grad vedkomande opplever at samhandlinga med fylkeskommunen er tilstrekkeleg når det gjeld fylkeskommunale motsegner til kommunale planar på grunn av kulturminnevern*. Fem av respondentane svara på dette spørsmålet, og av desse svara ein «i stor grad» og dei resterande fire «i nokon grad».

Respondentane som svara «i nokon grad» blei bedne om å utdjupe *kva utfordringar dei opplever i samhandlinga med fylkeskommunen når det gjeld motsegner til kommunale planar på grunn av kulturminnevern*. To respondentar svara. Den eine skreiv at «utfordringa ligg ofte i at det kostar å sikre og ta vare på kulturminne», medan den andre skreiv at «det som oftast dreier seg om usemje om i kva grad og kor stor avstand ein skal tillate til tiltak ved automatisk freda kulturminne».

Andre innspel om samarbeidet med fylkeskommunen

Avslutningsvis i spørjeundersøkinga fekk respondentane moglegheit til å kome med eventuelle ytterlegare kommentarar til kulturminneforvaltinga i Sogn og Fjordane fylkeskommune. Ein del av respondentane nyttar moglegheita til å peike på positive sider av kulturminneforvaltinga i fylket, t.d. med kommentarar som at «kulturminneforvaltinga i fylket har stor fagleg kompetanse og engasjement for fagområdet», at dei tilsette i

³¹ Frå spørjeundersøkinga. N=31.

fylkeskommunen «verkar å vere fagleg dyktige», og at kommunane «får meir hjelp enn vi kan forvente fordi dei tilsette hjå fylkeskommunen synast dette er eit viktig område».

Andre var meir kritiske til situasjonen på området, og då særleg med omsyn til fylkeskommunen sin kapasitet. Kommentarar som at kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen «truleg er underbemannata» eller har «for liten kapasitet» kom fram i fleire av svara. Nokre respondentar ga også uttrykk for at kompetansen kunne vore meir samansett, særleg når det gjeld kulturminne og bygningsvern frå nyare tid.

Elles krinsa fleire av kommentarane rundt ressursfordeling og –prioritering. T.d. blei det nemnd at fylkeskommunen bør disponere meir midlar til kulturminnevern som kommunane kan søke på, medan andre meinte at ressursane som er der bør prioriterast annleis. Fleire kommenterte at fylkeskommunen bør nytte meir av sin kompetanse og kapasitet på formidling og rettleiing, heller enn kontroll og «eit einsidig fokus på bevaring av ein fysisk no-situasjon».

4.4 Vurdering

Fylkeskommunen har ikkje etablert tydelege retningslinjer for samarbeid med relevante aktørar innan kulturminnevern som omtalar til dømes i kva tilfelle Riksantikvaren skal involverast, faste arenaer for kontakt med kommunane og eventuelt eigrarar av kulturminne, kva rettleiing fylkeskommunen skal gi og liknande. Undersøkinga viser likevel at samhandlinga mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren fungerer godt og at fylkeskommunen har lagt ut mykje relevant informasjon for kommunar og eigrarar av kulturminne på fylkeskommunen sine nettsider. Revisjonen vil likevel tilrå at fylkeskommunen vurderer å etablere retningslinjer for samarbeid for å tydeleggjere forventningar til samhandling mellom fylkeskommunen og relevante aktørar når det gjeld kulturminne.

Undersøkinga viser at fylkeskommunen får gode tilbakemeldingar frå kommunane når det gjeld rettleiing innan kulturminneområdet. Eit klart fleirtal av dei spurte opplevde rettleiinga knytt til kulturminne som tilstrekkeleg. Når det gjeld rettleiinga knytt til planprosessar er det rettleiinga som gjeld kulturminneplanar som får best tilbakemeldingar. Kommentarane frå kommunane viser at ein del kommunar opplever at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkeleg kulturminnefagleg kapasitet (sjå også kap 3.3.2 om kapasitet), men fylkeskommunen får også ros for å strekke seg langt i rettleiinga.

Når det gjeld fylkeskommunale motsegn til kommunale planar viser undersøkinga at det er sjeldan at motsegn blir gitt. Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen legg opp til ein praksis der ein i staden prøver å kome fram til felles forståing og semje. Fem av seks respondentar frå kommunar (totalt tre kommunar) der fylkeskommunen har gjeve motsegn, opplevde at samhandlinga med kommunen berre i nokon grad var tilstrekkeleg. Revisjonen vil peike på at det er viktig å arbeide for ei best mogleg samhandling med kommunane også i dei tilfelle fylkeskommunen ikkje lukkast med å komme fram til semje med kommunane og derfor fremmer motsegn.

5. System og rutinar

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande system og rutinar for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?

- a) *Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?*
- b) *Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?*

5.2 Revisjonskriterium

§ 23 i kommunelova omtalar administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innanfor dei rammer kommunestyret fastset. Vidare står det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar og at den blir gjenstand for betryggande kontroll.

I rettleiarens «Rådmannens internkontroll» forklarar KS at internkontroll i praksis dreiar seg om

«Formaliseringer, dokumenter (og) rutiner (...) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.» (s 16)

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Ansvars- og oppgåvefordeling

Delegeringsreglementet for Sogn og Fjordane fylkeskommune spesifiserer delegering av Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt mynde etter Lov om kulturminne, jf. forskrift om fagleg ansvarsfordeling, og forskrift om delegering av mynde etter kulturminnelova. Det går det fram i kva tilfelle fylkestinget har delegert mynde knytt til kulturminnelova til høvesvis fylkesrådmannen og hovudutvalet for kultur.³²

I årsplanane til kulturminneteamet er dei faste oppgåvene til kulturminneteamet kategorisert på overordna nivå. Oppgåvekategoriane inkluderer plan- og byggessaker,

³² Sjå Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt delegerings- og innstillingsreglement, vedteke av fylkestinget 16.10.12 i sak 43/12.

rådgjeving, arkeologi, fredingssaker og freda bygg, kystkultur og verdsarvområde. Under kvar oppgåvekategori er underoppgåvene kort skildra med tittel (t.d. «kommunal planstrategi» og «motsegn» under oppgåvekategorien *plan- og byggesaker*, og «vurdere og førebu nye fredingssaker» under kategorien *fredingssaker*). Vidare går det fram kven i kulturminneteamet som er ansvarleg for dei einskilde underoppgåvene. For nokre av oppgåvene er fleire namngjevne personar knytt til oppgåvene. Årsplanen inneheld også eit spesifisert handlingsprogram for 2017, der oppgåver er fordelt mellom dei tilsette i kulturminneteamet.

Det er òg skriftleg ansvarsdeling knytt til politiske saker for 2017; i lista går det fram kven frå kulturminneteamet som er ansvarleg for dei ulike sakene. Vidare er ansvarsdelinga knytt til deltaking i samarbeidsfora/nettverk definert, med skildring av kva nettverk, prosjekt, gruppe det er tale om, og kven som skal delta. Så er ansvarsdelinga med omsyn til søknadar og rapportering lista opp, med ei skildring av kva som skal rapporterast/søkast om, kven som er ansvarleg, og kva frist det er for søknad/rapportering. Likeeins går det fram kven som skal delta på kva seminar/konferanse, og når det skjer. Også møteplanen for kulturminneteamet i 2017 er fastsatt i årsplanen.

Av intervju går det fram at dei som arbeider med kulturminneforvaltning i fylkeskommunen oppfattar ansvarsfordelinga som tydeleg. Av intervju går det vidare fram at etablert praksis er at konfliktfylte saker alltid skal takast opp med fylkeskonservator som gjer ei vurdering av om saka bør takast vidare til fylkesdirektør, plansjef eller fylkesrådmann. Det blir opplyst at politiske saker og saker som gjeld politimeldingar og motsegn alltid skal gå linja via fylkeskonservator.

5.3.2 Sakshandsaming

Oversikt over saker

Fylkeskommunen nyttar sakshandsamingssystemet ESA. Nye saker blir lagt inn i sakshandsamaren si arbeidsliste av dei som jobbar i arkivet, og i intervju blir det opplyst at dette stort sett fungerer godt. Det blir opplyst at det kan skje at nokre saker blir ført feil av arkiv og då kan det skje at saka ikkje blir følgt opp i tide.

I intervju blir det opplyst at sakshandsamingssystemet ikkje er eigna til å talfeste aktive saker i systemet og gje oversikt over kommande fristar. Når det gjeld fristar for å søke tilskot er dette lagt til ein fast dato kvart år, og av intervju går det fram at kulturminneteamet derfor er merksame på relevante fristar.

Kulturminneteamet fører ikkje oversikt over kor mange uttaler dei ikkje rekk å sende innan frist. Det blir opplyst at om dersom det ikkje er mogleg å rekke høyringsfristar er det vanleg at sakshandsamar skriftleg ber aktuell kommune om utsetting. Revisjonen får opplyst at for å kartlegge kor mange som ikkje får svar innan frist er det mogleg å gå gjennom kor mange slike brev som er sendt ut til kommunane i sakshandsamingssystemet til fylkeskommunen, men til no har kulturminneteamet ikkje gjort dette. Som nemnt tidlegare i kap. 3.2.2 har kulturminneteamet heller ikkje utarbeidd oversikt over kor mange saker som blir avskrivne.

Prioritering av saker

Revisjonen får opplyst at det ikkje er nedfelt interne retningsliner for korleis sakshandsamarane skal prioritere saker, men prioritering av saker blir gått igjennom på postmøte kvar veke. Det blir opplyst at viktige saker blir løfta opp i eige møte eller tatt opp på månadlege teammøte. Det blir opplyst at saker som skal til politisk handsaming har prioritet. Det blir vidare opplyst at også andre sakstypar i praksis blir prioritert. For arkeologane blir det opplyst at det å gje uttalar til arealplansaker etter plan- og bygningslova og uttale til saker på høyring etter energi- og vassdragslova og jordlova utgjer størsteparten av arbeidsoppgåvene og at dette arbeidet er prioritert. Det blir vist til at konsekvensen av at dette arbeidet eventuelt ikkje blir gjort, er at kulturminne i fylket går

tapt. Når det gjeld nyare tids kulturminne blir det opplyst at det er kulturminne som er regulert til bevaring som har høgst prioritet, samt det å halde tidsfristar for dispensasjonssaker for freda bygg.

Rutinar for sakshandsaming

Revisjonen har fått sendt over ei rekke rutinar som blir nytta i fylkeskommunen si sakshandsaming når det gjeld kulturminneforvaltning. Desse inkluderer:

- *Retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringar* (Retningslinjer for gjennomføring av undersøkingsplikten og budsjettering av arkeologiske registreringer i medhald av kulturminneloven § 9, jf. § 10. Datert 21. august 2015, gjeldande frå 1. januar 2016)
- *Felttettleiar 2016 – Personalrettleiar for arkeologisk feltarbeid feltsesongen 2016*
- *Retningslinjer frå NVE som gjeld uttale i saker etter vassressurslova § 8*
- *Rundskriv T-02/2006 – Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak – Kulturminneloven § 10 (Miljødepartementet)*
- *Skriftlege rutinar for sakshandsaming av tilskotsordningar innan kultur* (notatet tek føre seg rutinar for sakshandsaming av tilskotsordninga ved kulturavdelinga)
- *Rundskriv 27.09.2013 (sist endret i mai 2014): Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven*
- *Rettleiar for sakshandsaming i arkeologi § 4, 6, 8 , 9 og 10*
- *Informasjonsskriv: 11. Juridiske forhold. Å eige eit freda hus. Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer, Riksantikvaren 2015*
- Veileder Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven. Riksantikvaren
- Rettleiar Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar. Riksantikvaren
- Retningslinjer for prøveprosjekt vedr. delegert mynde automatisk freda kulturminne § 8

Vidare har fylkeskommunen utarbeidd meir generelle sakshandsamingsrutinar. Desse inkluderer:

- *Førebuing av saker til fylkestinget og politiske utval* (ei samanstilling av to rundskriv inkl. vedlegg som samla gjev ei oversikt over styrande prinsipp, administrativ og politisk saksgang, samt samhandling internt i fylkeskommunen)
 - *Hugsliste for førebuing av saker* (liste med sju punkt for førebuing av saker)
 - *Korleis få saka fram til fylkesrådmannen i god tid* (kort skildring med tips om korleis ein går fram)
 - *Krav til eit godt saksførelegg* (kort skildring av kva som gjer eit saksførelegg bra)
 - *Gode råd og tips til saksframstilling og vedtak* (tips og råd til utforming av saksframstilling og vedtak)
- *Kortversjon – Rutinar for sakshandsamar – ESA 8.1 – 2016* (kort skildring av rutinar for sakshandsamarar knytt til saks- og arkivsystemet til Sogn og Fjordane fylkeskommune ESA, [EDB Sak og Arkiv])

Fylkeskommunen har utarbeidd ei intern sjekkliste for kulturminne, kulturmiljø og kulturlandskap ved arealplanar og planforum. Sjekklisten gir oversyn over ulike typar kulturminne, kva databaser som er relevante for dei ulike typane kulturminne og for nokre av kulturminnetypane er det også oppført særskilte merknader. Den interne sjekklisten inneholder ikkje instruksjon om korleis ho skal nyttast, med for eksempel avkryssingskolonne for at ulike punkt er vurdert. I sjekklistedokumentet er det utarbeidd ein tabell kalla *Oversiktstabell over kulturminneverdiar innanfor planområdet som det må takast omsyn til* med døme på korleis den skal fyllast ut. I tabellen er det sett av kolonne for å kommentere mellom anna samordning, om motsegn skal vurderast, lokalisering og fylkeskommunen si tilråding i høve til ulike typar kulturminne innanfor eit planområde.

I undersøkinga blir det vidare peika på at det ikkje er utarbeidd konkrete retningsliner for arbeidet med korleis omgjevnaden rundt freda bygg skal vere dersom det ikkje er knytt ei områdefreding til bygga. Det blir opplyst at det finst nokre overordna dokument som tar føre seg temaet.³³

I intervju blir det peika på at sakshandsamingsrutinane knytt til gjennomføring av fredingssak er utvikla av riksantikvaren.³⁴ Her er det omtala korleis sakshandsaminga skal gjennomførast og kva fristar som er gjeldande. Revisjonen får opplyst at det blir utvikla ein framdriftsplan som blir sendt til eigar med utgangspunkt i dokument utvikla hos Riksantikvaren. Det blir opplyst at dette opplever både sakshandsamar og eigar som nyttig for å oppretthalde ein god dialog.

Når det gjeld tilskot blir det opplyst at det er statsbudsjettet som er det styrande dokumentet. Oppfatninga er at det på dette området er tydelege føringer for å sikre lik praksis og etterleving av regelverk og lovverk.

Malar

Revisjonen har også fått sendt over ei rekke malar knytt til fylkeskommunen si sakshandsaming når det gjeld kulturminneforvaltning. Desse inkluderer:

- *Mal for fredningsvarsel og mal for kunngjøring* (viser til ulike paragrafer i relevant regelverk)
- *Mal fredningsforslag* (viser til heimel i lov, plass til foto, kartutsnitt, og med avsnitt for omfang av fredinga, føremålet med fredinga, førehandsutfylte eksempel på innhaldet i fredinga, osb.)
- *Mal dokumentasjon i fredningssaker* (Riksantikvarens mal for dokumentasjon, 2005)
- *Mal akseptskjema post 71 og 79* (Aksept av vilkår for tilskot. Utarbeidd av Kulturavdelinga i fylkeskommunen)
- *Budsjettmal for arkeologiske registreringar* (mal for budsjett og rekneskap for både lange og korte registreringar)
- *Rapportmal arkeologisk registrering* (mal for rapport, med samandrag, bakgrunn, område, strategi og metode, resultat og konklusjon, samt ymse vedlegg)
- *Akseptskjema arkeologi*
- *Mal for søknad om utbetaling av løyvde tilskot 2016* (gjeld tilskot til verdsarven ,freda kulturminne i privat eige statsbudsjettet kapittel 1429, post 71 og 79)
- *Maler i samband med delegert mynde, § 8.1, 8.2 og 8.4*
- *Mal for anmelding av brot på Lov om kulturminne*
- *Søknad om løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne*
- *Potensialvurdering automatisk freda kulturminne i vindkraftsaker (eksempel og veiledning og utdyping av rutinar)*
- *Maler for dispensasjonssaker etter kulturminnelova §§ 15 og 19 (ferdigstilt 2016)*
- *Sjekkliste for kulturminne/kulturmiljø/kulturlandskap ved arealplanar og planforum*

Av intervju går det fram at det er litt ulike oppfatningar i kulturminneteamet når det gjeld behovet for fleire malar i arbeidet. Enkelte ser ikkje behovet for fleire malar og viser til at det som tar tid i sakshandsamingsprosessane er faglege vurderingar. Andre meiner det kunne ha vore nyttig om det blei utarbeidd meir utfyllande malar knytt til arbeidet som skal

³³ Det blir mellom anna vist til Meld.st. 35 (2012-2013) «Framtid med fotfeste», Riksantikvaren sin fredingsstrategi og eit rundskriv frå 2013 (sist endra i mai 2014) «Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven», samt Rundskriv T-3/00 Forvaltning av kyrkje, kirkegård og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø

³⁴ Riksantikvaren sitt informasjonsblad 10.1 Kulturminneloven §§ 15 og 19. saksbehandlingsregler og prosedyre for gjennomføring av fredingssak.

gjennomførast. Det blir mellom anna vist til at det kunne vore hensiktsmessig med felles malar i ulike typar saker sidan ein slik kunne sikre at alle naudsynte lovverk, paragrafar og andre viktige moment blir opplyst om.

Det finst ikkje felles malar for brev eller uttale, til dømes knytt til kommunale planar. I intervju blir det likevel peika på at sakshandsamarane samarbeider om gode formuleringar og måtar å lage desse dokumenta på. Det blir samtidig opplyst at sjølv om sakshandsamarane samarbeider godt, har kvar sakshandsamar i praksis sine eigne malar.

For freda bygg er det utarbeidd fleire nasjonale malar som er tatt i bruk i teamet, til dømes for vedtak. Revisjonen får opplyst at i søknader til Riksantikvaren på kulturminnefeltet blir Riksantikvaren sine malar tatt i bruk.

Kvalitetssikring

På postmøtet som blir gjennomført ein gong i veka blir innkomne saker gått igjennom. Av intervju går det fram at fylkeskonservator ser over ein del av arbeidet til dei tilsette i kulturminneteamet for å kvalitetssikre det. Dette gjeld som regel meir omfattande saker. Ein del saker blir det halde eigne møte på og når det gjeld tekniske løysingar blir desse drøfta med restaureringsleiar. Elles blir det opplyst at det skjer mykje avklaringar munnleg undervegs i sakshandsaminga. Det blir opplyst at det er vanleg å diskutere saker med medarbeidarar, fylkeskonservatoren eller med ulike sakshandsamarar eller ekspertar hos Riksantikvaren, til dømes jurist hos Riksantikvaren.

Enklare saker blir sendt ut frå sakshandsamarane utan kvalitetssikring frå andre. I intervju blir det opplyst at fylkeskonservator har tillit til at sakshandsamarar tar kontakt om det er nødvendig.

Politiske saker går gjennom fleire ledd med kvalitetssikring. Fylkeskonservator ser gjennom og sender det vidare til assisterande fylkesdirektør, som så sender saka vidare til fylkesrådmann.

5.4 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at det gjennom årsplanane til kulturminneteamet er tydeleg etablert kven som skal jobbe med kva oppgåver. Dette gjev ei tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning.

Som nemnt i kap. 3.4 meiner revisjonen at fylkeskommunen bør sikre oversikt over tal og kva typar saker som blir avskrivne. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør ha system som sikrar oversikt over saker i høve til komande fristar og vil derfor tilrå at fylkeskommunen undersøker kva moglegheiter sakshandsamingssystemet ESA har for dette. Revisjonen meiner vidare at praksisen med å prioritere saker på postmøte kvar veke framstår som hensiktsmessig.

Undersøkinga viser at det er ei rekke skriftlege rutinar og malar som blir nytta i sakshandsaminga. Det blir samtidig peika på at det kan vere behov for ytterlegare malar for å sikre rett referanse til lovverk og lik praksis. Revisjonen meiner derfor at fylkeskommunen bør ha ein gjennomgang eller evaluering av eksisterande rutinar og malar, og at det kan vere føremålstenleg å gjennomføre ei risikovurdering som utgangspunkt for å vurdere kva behov avdelinga har på dette området. I denne samanhengen bør fylkeskommunen vere særleg merksame på rutinar og malar knytt til uttale til kommunale planar for å sikre at det er tydeleg kva moment som skal vurderast i slike saker. Revisjonen vil peike på at tilpassa og tilstrekkelege rutinar og malar bidrar til sikre sams praksis, kvalitet og til å effektivisere sakshandsaminga.

Revisjonen meiner det er viktig å ha skriftlege rutinar som omtaler kva saker som skal kvalitetssikrast og av kven for å sikre at kvalitetssikring alltid blir gjennomført når dette er nødvendig. Vi tilråder derfor at dette blir utarbeidd for kulturminneteamet sitt arbeid.

6. Regeletterleving

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?

- a. *I kva grad nytta fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminne?*
 - i. *I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova*
 - ii. *I kva grad har fylkeskommunen kapasitet og kompetanse til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle plansaker og uttale i byggesaker (dispensasjonssaker) frå kommunane?*
- b. *I kva grad følgjer fylkeskommunen opp eigne sentrale mål og vedtak i arbeidet med kulturminneforvaltninga?*
- c. *Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?*
 - i. *I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?*
 - ii. *I kva grad blir fylkeskommunen sine sakshandsamingsrutinar følgt?*

6.2 Revisjonskriterium

Lov om kulturminner med forskrifter og rundskriv dannar grunnlaget for fylkeskommunen sine oppgåver i kulturminneforvaltninga. I § 1 er lova sitt føremål omtalt, og her går følgande fram:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

Det er ei nasjonal målsetting å redusere tapet av verneverdige kulturminne, jf. Nasjonalt miljømål 2.1.³⁵

§ 17 i kulturminnelova omhandlar vedlikehald av freda byggverk m.v. Her står det at:

³⁵ <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/kulturminne-og-kulturmiljo/mal-2.1/>

Får vedkommende myndighet rede på at et fredet byggverk er i ferd med å forfalle av mangel på vedlikehold, kan byggverket undersøkes. Er det fare for at det forfaller, kan - med samtykke av departementet - eieren eller brukeren innen en rimelig frist bli tilsvarende anvendelse, om ikke eier eller bruker påviser at han ikke makter istandsettingen av økonomiske grunner.

Departementet kan gi eier eller bruker tilskudd til vedlikehold, eller til endringer godkjent av vedkommende myndighet etter loven her.

Sjå også kapittel 3.1 om fylkeskommunen sine oppgåver knytt til kulturminnevern inkludert frist etter § 9 i kulturminnelova om å gje uttale og kapittel 4.2 om lokale kulturminneplanar.

Plan og bygningslova omhandlar dispensasjonar frå lov og plan. Av § 19-1 går det fram at fylkeskommunen i bestemte tilfelle skal ha høve til å uttale seg før kommunen fattar vedtak om dispensasjon:

Dispensasjon krever grunngitt søknad.

(...)

Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8

§ 19-2 omhandlar dispensasjonsvedtaket. Her står det mellom anna at kommunen ikkje bør gje dispensasjon frå planar om regionalt mynde har uttalt seg negativt om ein dispensasjonssøknad:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov.

(...)

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Oppfølging av freda bygg og anlegg

I 2007 gjennomførte Riksantikvaren eit prosjekt om tilstandsregistrering av freda bygg, og dei fleste bygga som blei registrert i denne prosessen ligg no inne i databasen Askeladden. Denne databasen blir oppdatert fortløpende. I intervju blir det peika på at det har det gått ei stund sidan 2007 og det finst nok ein del eigalarar av freda bygg som kulturminneteamet ikkje har vore i kontakt med sidan då. Det blir opplyst at kulturminneteamet er avhengig av at eigar tar kontakt med dei for råd og rettleiing i samband med tilskotssøknader. Dersom dei ikkje gjer dette har ikkje kulturminneteamet oversikt over tilstandsutviklinga på dei feda bygga.

I intervju blir det opplyst at fylkeskommunen ikkje har gjeve pålegg for å få til utbetring av forsømte feda byggverk. Årsaka til dette er at fylkeskommunen har klart å løyse denne type saker gjennom dialog og tilskot til istandsetjing i staden for å kome med pålegg. Det blir peika på at pålegg er eit verkemiddel som kan takast i bruk som ei siste løysing når dialog mellom partane kjem til kort. Det blir vist til at målet er at dei feda bygga skal

bevarast i tråd med føremålet med fredinga og at den beste langsiktige løysinga då er å få til ein god dialog. Det blir opplyst at tilskotsmidlar blir aktivt brukt frå fylkeskommunen si side. Då får eigar tilskot for ein del av kostnadane, og i intervju blir det opplyst at dette fram til no har fungert bra. Det hender at kulturminneteamet oppmodar enkelte til å søke om tilskot. Tildelinga er politisk, der hovudutval for næring og kultur gjer det endelige vedtaket om fordeling av tilskot.

Revisjonen får opplyst at dei i fylkeskommunen erfarer utfordringar knytt til ressurssvake eigarar av store freida bygg og at dette krev mykje oppfølging frå kulturminneteamet. Hovudutfordringa er at fylkeskommunen ikkje kan dekke alle kostnader ved istrandsettinga, og eigaren har problem med å finansiere ordinært vedlikehald. I slike tilfelle prøver kulturminneteamet å gjere det dei kan for at bygget ikkje forfall og sikre at dei kulturhistoriske verdiene i det blir bevart. Det blir i denne samanhengen peika på at det likevel er eigar som har ansvar for vedlikehaldet av sine eigne bygg.

6.3.2 Verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminne

Stimulere til kommunale planer

I undersøkinga blir det peika på at eit av dei viktigaste verkemidla for fylkeskommunen for å redusere tapet av verneverdige kulturminne er å stimulere kommunane til å etablere lokale kulturminneplanar. Dette er eit verkemiddel fylkeskommunen har satsa på og det blir opplyst at alle kommunane i fylket er i gang med å etablere slike planar og at det er venta at om lag halvparten av kommunane snart vil ha vedteke slike planar. Sjå kapittel 4.3 for nærmare omtale av fylkeskommunen si satsing på kulturminneplanar.

Undersøkingsplikt, høringsuttaler og motsegn

I kap 3.2.2 omtala vi budsjett og økonomiplan 2017 der det går fram at reduksjonane i budsjettet frå 2016 til 2017 vil gi redusert aktivitet for det lovpålagte forvaltningsarbeidet innan arkeologi.³⁶ Som nemnt blir det frå fylkeskommunen opplyst at dette gjeld fylkeskommunen sitt ansvar for å følgje opp § 9 i kulturminnelova gjennom uttaler til plansaker og gjennomføring av registreringsundersøkingar. Det blir samtidig peika på at lovpålagde oppgåver vil bli gjennomført, men at fylkeskommunen kan komme i ein situasjon der omfanget av desse oppgåvene blir redusert. I intervju blir det opplyst at det kan oppstå situasjonar der dei i ettertid innser at til dømes utbyggingsareal burde ha vore undersøkt gjennom arkeologisk registrering, men at dette blei valt bort på grunn av manglande kapasitet. I undersøkinga blir det opplyst at ein reknar at om lag 10 prosent av arkeologiske kulturminne er kjent.

I intervju blir det opplyst at det er krevjande å gje høringsuttale innan frist, til dømes gjeld dette kraftsaker som har frist på tre veker, og som peika på i kap 3.2.2 rekk Kulturminneteamet heller ikkje alltid fristar for å gje uttale i saker som gjeld nyare tids kulturminne. Det blir vist til at ein risiko i sakshandsaminga kan vere at saker bli valt bort på grunn av manglande kapasitet. Vidare blir ein del innkomne saker avskrivne etter at fristen er gått ut.

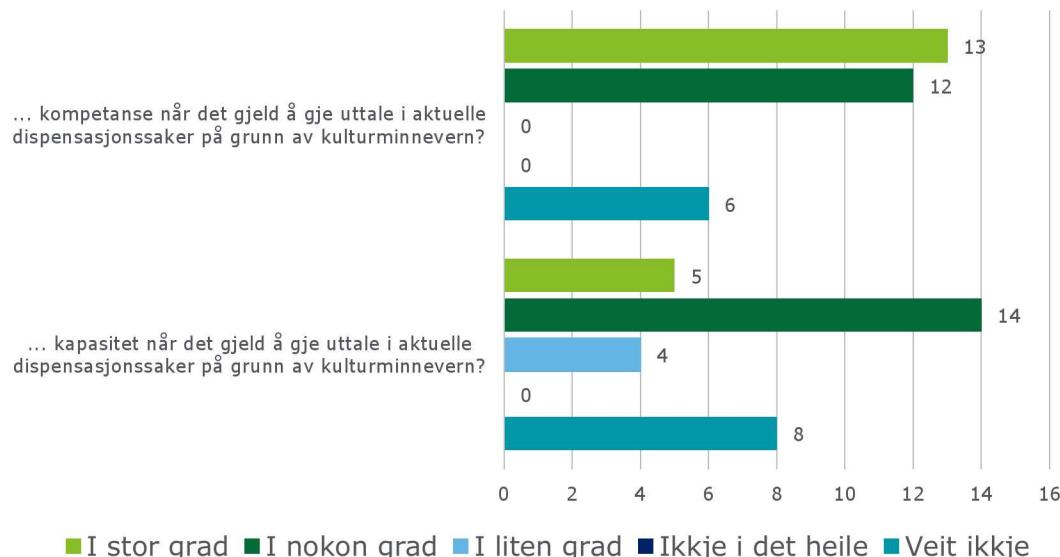
Som nemnt i kap 4.3.3 er det sjeldan at fylkeskommunen kjem med motsegn til kommunale planforslag. Kulturminneteamet prøver i slike saker å jobbe tett med kommunen for å sikre ein god dialog i saka. Det blir opplyst at målet alltid er å gjennom dialog finne ei løysing som ivaretak kulturminna slik at motsegna blir trekt.

³⁶ Side 78, budsjett 2017, Økonomiplan 2017 – 2020, Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Kommunane skal sende dispensasjonssaker til uttale til fylkeskommunen om fylkeskommunen sitt saksområde blir råka av at dispensasjon blir innvilga. I spørjeundersøkinga blei alle respondentane spurde om *i kva grad dei opplever at fylkeskommunen høvesvis har tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet når det gjeld å gje uttale i aktuelle dispensasjonssaker på grunn av kulturminnevern*. Svara går fram av figuren under. 13 og 12 av respondentane svarar høvesvis at dei opplever at fylkeskommunen «i stor grad» eller «i nokon grad» har tilstrekkeleg kompetanse når det gjeld å gje uttale i aktuelle dispensasjonssaker på grunn av kulturminnevern, medan seks respondentar svarar «veit ikkje» på dette spørsmålet.

Når det gjeld kapasitet til å gje uttale i aktuelle dispensasjonssaker på grunn av kulturminnevern, svarar fem respondentar at dei opplever at fylkeskommunen «i stor grad» har tilstrekkeleg kapasitet, 14 svarar «i nokon grad», fire «i liten grad», og åtte svarar «veit ikkje».

Figur 9 I kva grad opplever du at fylkeskommunen har tilstrekkeleg ...³⁷



6.3.3 Oppfølging av eigne mål og vedtak

Rapportering

Som skildra nærmere under avsnitt 5.3, inneheld kulturminneteamet sin årsplan ei oversikt over kven som er ansvarleg for kva rapportering, og kva frist det er på dei ulike rapportane. Her går det fram at kulturminneteamet skal rapportere årleg i linja i fylket (årsrapportering), samt at dei skal rapportere på t.d. bruken av statlege tilskotsmidlar (to gonger i året), KOSTRA, ulike prosjekt, samt arbeidet med kulturminneplanar i dei einskilde kommunane i fylket.

I tertialrapporteringa til politikarane blir det ikkje rapportert i høve til måla som er sett for kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen sitt målkart. Heller ikkje årsrapporten til

³⁷ Frå spørjeundersøkinga. N=31.

fylkeskommunen gir oversikt over mål og status i høve til måloppnåing når det gjeld kulturminne. Årsrapporten for Sogn og Fjordane fylkeskommune for 2015³⁸ omtalar likevel arbeid med kulturminnevern i 2015. I første avsnitt under overskrifta *Kulturminne* står det at «Fylkeskommunen har eit mål om at kulturminna skal vere ein ressurs for identitet og utvikling av Sogn og Fjordane. For å nå målet arbeider vi både forvaltnings- og utviklingsretta.»

Deretter blir gjennomførte aktivitetar for 2015 kort skildra. Mellom anna blir arbeidet med lokale kulturminneplanar omtala, og det går fram kor mange saker av ulik karakter knytt til kulturminnevern fylkeskommunen har handsama i 2015.

Vidare går det fram av årsrapporten kor mykje statlege tilskot som blei fordelt, før status på ei rekkje kulturminneprosjekt blir skildra. Til dømes blir fredinga av ein eigedom omtalt, strategien med å etablere eit nasjonalt tingstadnettverk blir nemnd, status på to verdiskapingsprosjekt blir skildra, og til sist blir fylkeskommunen si deltaking i prosjekt knytt til kulturminne og klimaendringar kort omtalt.

Som nemnt i kapittel 3.3.1 og 3.4 blir det ikkje rapportert i årsmeldinga om kva oppgåver kulturminneteamet ikkje rekk å gjennomføre. I kapittel 3.3.1 viste vi at det for kulturminneforvaltninga var ein ambisjon om at «Kultur skal uttale seg om alle planstrategiar og kommuneplanar sin samfunnsdel og at alle kommunar kartlegg kulturminne». Rapporteringa opplyser ikkje noko om i kva grad kulturminneteamet lukkast med denne ambisjonen.

6.3.4 Regeletterleving i sakshandsaminga

Som nemnt tidlegare har kulturminneteamet kapasitetsutfordringar knytt til å gi uttale i ein del saker og utfordringar knytt til undersøkingsplikta etter § 9 i kulturminnelova. Kulturminneteamet fører ikkje oversikt over kor mange høringsuttaler dei ikkje rekk å sende innan frist til kommunane, men om det ikkje er mogleg å rekke høringsfristar er det vanleg at sakshandsamar skriftleg ber aktuell kommune om utsetting.

Revisjonen har gått igjennom elleve stikkprøvar av saker handsama av kulturminneteamet. Åtte av sakene var uttaler, medan tre av saken var vedtak. Revisjonen har ikkje funne avvik frå lov- og regelverket eller sakshandsamingsrutinar i sakene som er blitt gjennomgått.

6.4 Vurdering

Revisjonen meiner at fylkeskommunen har ei hensiktsmessig tilnærming ved å søke dialog og oppfordre eigarar av freda bygg til å søke tilskot til istandsetting framfor å gi pålegg.

Som det også går fram av kapittel 3 har fylkeskommunen enkelte kapasitets- og kompetanseutfordringar knytt til kulturminnearbeid og det kjem fram at det er sjeldan fylkeskommunen kjem med motsegn til kommunale planforslag (sjå også kapittel 4.3.3) Svara frå kommunane i undersøkinga viser vidare at dei opplever at fylkeskommunen har kapasitetsmessige utfordringar når det gjeld å komme med uttaler i dispensasjonssaker.

Når det gjeld fylkeskommunen si oppfølging av eigne mål og vedtak viser rapporteringa at til dømes satsinga på lokale kulturminne blir følgt opp. Revisjonen meiner likevel at rapporteringa til fylkeskommunen bør bli tydelegare i høve til kva aktivitetar som skal gjennomførast for å nå fastsette mål. Dette vil mellom anna innebere at det også blir rapportert om avvik i høve til måloppnåinga. Revisjonen meiner dette er viktig for at leiinga og politikarane skal vere orientert om status for arbeidet og eventuelle utfordringar. Sjå

³⁸ Årsrapport for 2016 var ikkje ferdigstilt per 7.mars 2017

også omtale i kapittel 3.4. der vi peikar på at det er viktig å få fram kva oppgåver fylkeskommunen strevar med å få gjennomført eller eventuelt ikkje får gjennomført.

Som peika på tidlegare i undersøkinga strevar kulturminneteamet med å rekke fristar knytt til høyringsuttale, og enkelte saker blir avskrivne. Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av sakshandsaminga, men fant ikkje døme på at lov og regelverk ikkje er følgt i samband med fylkeskommunen sin kulturminneglede sakshandsaming

7. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at både kommunane i fylket og Riksantikvaren gjev Sogn og Fjordane fylkeskommune mange gode tilbakemeldingar i høve til korleis det blir arbeidd innan kulturminneområdet. Særleg er det gode tilbakemeldingar frå kommunane når det gjeld kulturminnefagleg rettleiing.

Samtidig viser undersøkinga at fylkeskommunen har kapasitetsmessige utfordringar knytt til oppgåver som skal gjennomførast. Dette blir peika på av fylkeskommunen sjølv til dømes i budsjettet for 2017, og også Riksantikvaren og kommunar som ønsker rettleiing viser til at dei opplever at kapasiteten er pressa.

Mangefulle system til å halde oversikt medfører etter revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkeleg oversikt over kva omfang og konsekvensar dei opplevde kapasitetsutfordringane har.

I undersøkinga blir det vidare peika på at det er satsa mykje på å få på plass lokale kulturminneplanar i kommunane, men at det også kan vere risiko for tap av kulturminne av regional verdi fordi det ikkje er tilstrekkeleg tydeleg kva kulturminne av denne typen som skal prioriterast.

På bakgrunn av funna i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Sogn og Fjordane fylkeskommune set i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer å gjennomføre ei risikoanalyse for å kartlegge kva kulturminne av regional verdi som eventuelt står i fare for å gå tapt. Basert på ei slik analyse kan fylkeskommunen vurdere om det er kulturminne som bør følgjast særskilt opp.
2. Betre rapporteringa knytt til kulturminneforvaltninga ved å sikre at rapporteringa
 - gir informasjon om omfanget av vesentlege oppgåver fylkeskommunen eventuelt ikkje lukkast med å gjennomføre eller strevar med å gjennomføre
 - gir informasjon om avvik i høve til måloppnåing.
3. Gjennomgår og evaluerer eksisterande rutinar og malar, for å bidra til å sikre samspraksis, kvalitet og effektiv sakshandsaming.
4. Utarbeider skriftlege rutinar som omtaler kva saker som skal kvalitetssikrast og avkven for å sikre at kvalitetssikring alltid blir gjennomført når dette er nødvendig.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



SOGN OG FJORDANE
FYLKESKOMMUNE

Delolte

Side 1 av 2

Nærings- og kulturavdelinga

Sakshandsamar:
Eva Nøberg
E-post: eva.moerberg@sfj.no
Tlf.: 90591452

Vår ref.

Sak nr.: 16/3263-11
Gje alltid opp vår ref. ved kontakt

Internett lnr.
14877/17

Dyldkar ref.

Dato
FØRDE, 18.04.2017

Midlertidig sperra
Off § 5, utsett innsyn

Svar - Forvaltningsrevisjonsrapport til høyring - kulturminneforvaltninga

Fylkesrådmannen viser til oversend rapport til høyring.

Revisjonsrapporten syner at vi har ei velfungerande kulturminneforvaltning. Det er ikkje avdekk avvik i høve etterleving av lov og regelverk. Fagdirektoratet Riksantikvaren gjev fylkeskommunen gode tilbakemeldinger på utøvinga av ansvarsrolla som regional kulturminneforvaltar.

Rapporten avspeglar i liten grad rollefordelinga mellom dei ulike forvaltningsnivåa. Dette meiner eg er ein svakhelt ved rapporten, spesielt i forhold til vurderingar av ansvaret knytt til forvaltninga av verneverdige kulturminne.

Utover dette vil eg kommentere dei 4 forslaga til tiltak i rapporten slik:

1. Vurderer tiltak for å sikre at det blir tydeleg kva kulturminne av regional verdi som skal prioritert for at dei ikkje skal gå tapt.

Fylkesrådmannen viser til KMD sitt dokument «Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging». Her går det fram at det er kommunane som har ansvar for å identifisere, verdsetje og forvalte verneverdige kulturminne i tråd med nasjonale mål.

Korkje lov eller forskrift stiller i dag krav om at fylkeskommunane skal utarbeide ein oversikt av den typen revisor her tilrår. Dette vil i så fall vere eit omfattande arbeid og det vil måtte skje i nært samarbeid med kommunane. Fylkeskommunen si satsing på utarbeiding av lokale kulturminneplanar er vårt viktigaste bidrag og verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminne i Sogn og Fjordane – både regionale og lokale. Dette arbeidet er no godt i gang og alle kommunane har gjort vedtak om at det skal utarbeidast slik planar.

Utover dette vil fylkeskommunen prioritere å vere ein sentral støttespeler overfor kommunane, både fagleg, i arealplansamanheng og med råd og rettleiling i høve tilskotsordningar på kulturminnenefeltet.

Fylkesrådmannen ser at det ut frå funn i rapporten, etablert ansvarsdeling og eksisterande innsats på feltet ikkje er behov for ytterlegare tiltak. Eg tillet med difor å be om at punkt 1 i forslag til tiltak går ut.

2. Betre rapporteringa knytt til kulturminneforvaltninga ved å sikre at rapporteringa

- gir informasjon om omfanget av vesentlege oppgåver fylkeskommunen eventuelt ikkje lukkast med å gjennomføre eller strevar med å gjennomføre.
- gir informasjon om avvik i høve til måloppnåing.

Fylkesrådmannen viser til eigen årsrapport, Kostra-rapporteringa og den årlege tilbakemeldinga via Riksantikvaren sitt prioriterteingsbrev. Dette brevet vert lagt fram for både HPN og FU) og gjev eit overordna bilet av fylkeskommunen sitt arbeid innanfor kulturminneforvaltninga.

Besøksadresse:

Kultur: Storehagen 1B, Førde
Nærings: Fylkeshuset, Leikanger

Postadresse:

Askedalen 2
6863 LEIKANGER

E-post:

post@sfj.no
Heimeside:
www.sfj.no

Telefon:

57638000
Bankgiro:
4212 02 02000
Org.nr :
NO 941 388 841 NVA

Fylkesrådmannen kan ikke sjå at ytterlegare og meir detaljert rapportering og byråkratisering vil løyse dei utfordringane kulturminneforvaltninga har ut frå tilgjengeleg ressurssituasjon, og ber om at også punkt 2 i forslag til tiltak går ut.

3. Gjennomgår og evaluerer eksisterande rutinar og malar, for å bidra til å sikre sams praksis, kvalitet og effektiv sakshandsaming

I plansamanheng er den kulturminnefaglege tilbakemeldinga til kommunane del av ei samla høyringsuttale frå fylkeskommunen. Det er utarbeidd rutinar for korleis desse sakene skal handterast Internett i administrasjonen.

Fylkesrådmannen ser at det kan vere føremålstreng å utarbeide malar som sikrar ivaretaking av felles praksis og kvalitet i desse høyringsuttalene.

4. Utarbeidar skriftlege rutinar som omtalar kva saker som skal kvalitetssikrast og av kven for å sikre at kvalitetssikring alltid blir gjennomført når dette er nødvendig.

Fylkeskommunen har rutinar for kvalitetssikring av dei politiske sakene. For administrative uttaler meiner fylkesrådmannen at rutinane som fylkeskommunen i dag legg til grunn for kvalitetssikring av kulturminnesakene, og som fungerer godt, gjerne kan nedfellast skriftleg.

Med helsing

Tore Eriksen
fylkesrådmann

Brevet er elektronisk godkjent og er utan underskrift

Mottakar
Deloitte

Vedlegg 2: Revisjonen sine merknader til høyringsuttalen

Revisjonen vil i det følgjande kome med nokre merknader til fylkesrådmannen sin høyringsuttale.

Revisjonen har på bakgrunn av fylkesrådmannen sin høyringsuttale endra på første tilråding i kapittel 7 i rapporten. Bakrunnen for endringa er at vi ser at den opphavelege tilrådinga kan oppfattast å innebere tilråding om etablering av oversikter over kulturminne av regional verdi. Dette var ikkje vår intensjon.

Undersøkinga viser at dei som arbeider med kulturminne meiner at den regionale prioriteringa ikkje er tilstrekkeleg tydeleg og at det kan føre til at kulturminne går tapt. Revisjonen meiner derfor det er viktig at fylkeskommunen vurderer å gjennomføre ei risikoanalyse for å kartlegge kva kulturminne av regional verdi som eventuelt står i fare for å gå tapt. Basert på ei slik analyse kan fylkeskommunen vurdere om det er kulturminne som bør følgjast særskilt opp.

Vidare ber fylkesrådmannen i sin høyringsuttale om at tilråding nr 2 blir tatt ut. Fylkesrådmannen skriv at han ikkje kan sjå at ytterlegare og meir detaljert rapportering og byråkratisering vil løyse dei utfordringane kulturminneforvaltninga har ut frå tilgjengeleg ressursituasjon.

Bakrunnen for revisjonen si tilråding er å sikre politikarane tilstrekkeleg og tydleg grunnlag for dei prioriteringane dei vel å gjere. Derfor skriv vi følgjande:

«Revisjonen meiner samtidig at det må gjerast tydelegare kva som er konsekvensane av budsjettformuleringa om at reduksjon i budsjettet vil medføre «redusert aktivitet for det lovpålagte forvaltningsarbeidet innan arkeologi.»³⁹ I ein situasjon der dei budsjettmessige rammene blir skildra som knappe med tanke på å utføre alle pålagte og/eller planlagde oppgåver, er det etter revisjonen si mening viktig at det blir tydeleggjort i rapportering både internt i administrasjonen og til politisk nivå kva prioriteringar som må gjerast, og kva oppgåver som ikkje blir utført gitt den budsjettmessige situasjonen. Det er etter revisjonen si vurdering viktig at fylkeskommunen har oversikt over i kva tilfelle fylkeskommunen eventuelt ikkje rekk å gjennomføre lovpålagte oppgåver og i kva omfang. Dette er avgjerande for å kunne vurdere fylkeskommunen sin kapasitet i høve til oppgåver.»⁴⁰

Revisjonen har derfor valt å la tilråding nummer 2 bli stående.

³⁹ Side 78, budsjett 2017, Økonomiplan 2017 – 2020, Sogn og Fjordane fylkeskommune.

⁴⁰ Tekst frå kapittel 3.4

Vedlegg 3:

Revisjonskriterium

Lov og forskriftskrav

Kommunelova

Kommunelova omtaler administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. I § 23 står det at:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Å setje mål for aktivitetar og tenester og følgje desse opp, er ein vel kjend metode for å sikre styring og kontroll i verksemder.⁴¹

Kommunelova omhandlar vidare kommunal og fylkeskommunal planlegging. I § 5 står det mellom anna følgjande:

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

Kulturminnelova med forskrift

Lov om kulturminner med forskrift dannar grunnlaget for fylkeskommunen sine oppgåver i kulturminneforvaltninga. I § 1 er lova sitt formål omtalt, og her går følgande fram:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoner opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

Lova omhandlar mellom anna automatisk freda kulturminne (Kap. II), lause kulturminne (Kap. III) og freding ved enkeltvedtak (Kap. V)

⁴¹ Se f.eks. COSO- rammeverket: «Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk», 2005

Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelova omhandlar fordeling av fagleg og geografisk ansvar innan kulturminneforvaltninga. I § 1, 2. ledd i forskrifa er det lista opp ni paragrafer i kulturminnelova der fylkeskommunen har mynde til å ta avgjersle. Dette gjeld mellom anna følgjande §§:

- § 3 - avgjere om marka over eit automatisk freda kulturminne framleis kan nyttast beite og om jordarbeid kan komme i konflikt med automatisk freda kulturminne,
- § 9 – motta planer om og gje uttale om tiltak som kommer inn under reglane om undersøkingsplikt
- § 11 - søkje etter, registrere og vedlikehalde mv. automatisk freda kulturminne, med unnatak av automatisk freda kulturminne frå middelalder (...)
- § 17 - undersøke og gi pålegg om istandsetting ved forsømt vedlikehald av freda byggverk, og oppfølging av pålegg (med enkelte unnatak).
- § 18 - motta melding om freda byggverk som er skada ved brann eller anna ulykke, og avgjere om det skal settast i stand eller gjenreisast (med enkelte unnatak).

Kulturminnelova § 9 omhandlar undersøkingsplikt, og etter forskrift om fagleg ansvarsfordeling § 1 nr. 2 har fylkeskommunen ansvar for å motta planar om og gje uttale til tiltak som kjem inn under reglane om undersøkingsplikt. I kulturminnelova § 9 andre ledd står det følgjande om dette:

Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes vedkommende myndighet etter loven her, som skal avgjøre om det skal gjennomføres innen 3 måneder. Departementet kan gi pålegg om dette. Finner vedkommende myndighet at tiltaket berører automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, har den rett til å kreve ytterligere frist på inntil 1 måned for å fastslå på hvilken måte tiltaket eventuelt kan fremmes eller foreta de nødvendige skritt for å undersøke, eventuelt frigjøre kulturminnet. Fristen kan forlenges av departementet. Så lenge fristene løper kan tiltaket ikke iverksettes.

Kulturminnelova § 11 omhandlar mynde til å registrere og halde ved like automatisk freda kulturminne. Etter forskrift om fagleg ansvarsfordeling § 1 nr. 2 har fylkeskommunen mynde til å:

(...) søke etter, registrere og vedlikeholde mv. automatisk fredete kulturminner, med unntak av automatisk fredete kulturminner fra middelalder for så vidt gjelder kirker, klostre og kirkelige anlegg, borgar og befestninger, byanlegg og rester av slike og stående bygninger av alle slag (...)

I § 17 i kulturminnelova omhandlar vedlikehald av freda byggverk m.v. Her står det at:

Får vedkommende myndighet rede på at et fredet byggverk er i ferd med å forfalle av mangel på vedlikehold, kan byggverket undersøkes. Er det fare for at det forfaller, kan - med samtykke av departementet - eieren eller brukeren innen en rimelig frist bli pålagt å gjennomføre tiltak for å motvirke dette. Følges ikke pålegget får § 16 tilsvarende anvendelse, om ikke eier eller bruker påviser at han ikke makter istandsettingen av økonomiske grunner.

Departementet kan gi eier eller bruker tilskudd til vedlikehold, eller til endringer godkjent av vedkommende myndighet etter loven her.

Plan- og bygningslova

§ 3-1 i plan og bygningslova omtaler oppgåver og omsyn i planlegging etter lova:

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer

Som regional kulturminnemynde, har fylkeskommunen motsegsrett til reguleringsplanar og kommunedelplanar etter plan- og bygningslova⁴².

Kommunane har ansvaret for kulturminne av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningsloven som verkty i dette arbeidet.⁴³

Av § 5-2 i plan- og bygningslova går det fram at planforslag som etter lova skal sendast på høyring, mellom anna skal sendast til alle statlege, regionale og kommunale myndigheter som blir råka av forslaget.

Av § 5-4 går det vidare fram statlege og regionale organ kan fremme motsegn til forslag til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette gjer at fylkeskommunen har høve til å sikre kulturminneinteresser i dei planer som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane.

I §5-4 står det vidare at «Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.»

Plan- og bygningslova har reglar som skal sikre at det i planprosessen er nødvendig samarbeid mellom kommunane som plan- og bygningsmynde og regional kulturminnemynde (fylkeskommunen). Etter plan- og bygningslova skal fylkeskommunen ha følgjande planar til behandling for å vurdere kulturminneinteresser: kommuneplanar, kommunedelplanar, reguleringsplanar og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven § 19-1.

Plan og bygningslova omhandlar dispensasjonar frå lov og plan. Av § 19-1 går det fram at fylkeskommunen i bestemte tilfelle skal ha høve til å uttale seg før kommunen fattar vedtak om dispensasjon:

Dispensasjon krever grunnlagt søknad.

(...)

Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8

§ 19-2 omhandlar dispensasjonsvedtaket. Her står det mellom anna at kommunen ikkje bør gje dispensasjon frå planar om regionalt mynde har uttalt seg negativt om ein dispensasjonssøknad:

⁴² Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rundskriv H-2/14.

⁴³ «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) s 68

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov.

(...)

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden

Andre førande dokument

Det er ein nasjonal målsetting å redusere tapet av verneverdige kulturminne, jf. Nasjonalt miljømål 2.1.⁴⁴. Riksantikvaren peiker på at ein for å nå dette målet, må ein ha oversikt over desse kulturminna i kommunen.

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) blir det vist til at fylkeskommunane har ei viktig rolle som regional planmynde å leggje til rette for ei langsiktig og heilskapleg utvikling og forvaltning på tvers av ulike sektorar og politikkområde. Vidare kan fylkeskommunen gjennom rolla som kulturminneforvaltar leggje til rette for at kulturminne blir ein viktig ressurs og premissleverandør i den regionale utviklinga.

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» blir det også peika på at fylkeskommunen sine fagfolk i kulturminneforvaltninga er rådgjevarar for kommunane og andre som ønskjer rettleiing og at dei samarbeider tett med Riksantikvaren.

«Lokale kulturminneplanar» er ei satsing frå Sogn og Fjordane fylkeskommune på utvikling av lokale kulturminneverdiar. Av nettsidene til fylkeskommunen går det fram at Sogn og Fjordane fylkeskommune samarbeider med Riksantikvaren om satsinga, som rettar seg direkte mot kommunane og deira arbeid med forvaltning av kulturminneverdiar. Riksantikvaren bidrar med støtte til registrering av lokale kulturminne, og Sogn og Fjordane fylkeskommune bidrar med kompetanse, ressursar og økonomisk tilskot til registrerings- og planarbeid:

Ein kulturminneplan er kommunen si oversikt over viktige kulturminne og kulturmiljø i kommunen og inneholder ein plan for forvaltinga av desse. Kommunane definerer sjølv kva kulturminne som er verneverdige og som skal inngå i deira kulturminneplan. Riksantikvaren peikar på at kommunane gjennom arbeidet med å lage ein kulturminneplan, får sett temaet på den politiske dagsorden og aktualisert kulturarven si rolle i samfunnsutviklinga. Ein kulturminneplan skal gje kommunen kunnskap om lokalhistoria og prioritere kulturminna som ein vil ta vare på for framtida.

Av informasjon på Riksantikvaren sine nettsider går det fram at målet er at 90 % av alle kommunane i landet skal ha stadfesta planar med eit særskild fokus på kulturminne innan 2020.

⁴⁴ <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mål/kulturminne-og-kulturmiljø/mål-2.1/>

Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.
- Klima- og miljødepartementet: *Lov om kulturminner*, LOV-1978-06-09-50
- Klima- og miljødepartementet: *Forskrift om endring i forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*. FOR-2004-12-20-1718
- Klima- og miljødepartementet: *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven*. FOR-1979-02-09-8785

Stortingsmelding, rettleiarar, rundskriv mv.

- «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013)
- Retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringar (Retningslinjer for gjennomføring av undersøkingsplikten og budsjettering av arkeologiske registreringer i medhald av kulturminneloven § 9, jf. § 10. Datert 21. august 2015, gjeldande frå 1. januar 2016)
- Retningslinjer frå NVE som gjeld uttale i saker etter vassressurslova § 8
- Rundskriv T-02/2006 – Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak – Kulturminneloven § 10 (Miljødepartementet)
- Rundskriv H-2/14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- Rundskriv 27.09.2013 (sist endret i mai 2014): Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhald av kulturminneloven (Riksantikvaren)
- Informasjonsskriv: 11. Juridiske forhold. Å eige eit freda hus. Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer, (Riksantikvaren)

- Veileder Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven. (Riksantikvaren)
- Rettleiar Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar. (Riksantikvaren)
- Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev for 2016
- Fredningsstrategi mot 2020. Riksantikvaren

Fylkeskommunale dokument

- *Delegerings- og innstillingsreglement (vedteke 16.10.12)*
- *Kulturstrategi 2015-2018*
- *Årsrapport for 2015 – Sogn og Fjordane fylkeskommune*
- *Budsjett og økonomiplan 2017 – Sogn og Fjordane fylkeskommune*
- *Årsplan 2016 og 2017 for kulturminneteamet*
- *Skriftlege rutinar for sakshandsaming av tilskotsordningar innan kultur* (notatet tek føre seg rutinar for sakshandsaming av tilskotsordninga ved kulturavdelinga)
- *Førebuing av saker til fylkestinget og politiske utval*
- *Kortversjon – Rutinar for sakshandsamar – ESA 8.1 – 2016*
- Kommunesatsinga Lokale kulturminneplanar, HK-sak 13/12