



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Kulturminneforvaltning

Mars 2019

«Forvaltningsrevisjon av
kulturminneforvaltning»

Mars 2019

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 141/17, 18. desember 2017.

Føremålet med prosjektet har vore å vurdere om kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøke i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak. Revisjonen har gjennomført intervju, stikkprøver og dokumentanalyse i gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå rapporten (kapittel 3-5) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp.

Mål og planar for kulturminneforvaltninga

Fylkeskommunen er forvaltningsstyresmakt og tek i vare både statlege og regionale oppgåver innanfor kulturminnevernet. Dette inneber at fylkeskommunen både skal følgje opp statlege og regionale mål i kulturminneforvaltninga. Det er revisjonen si vurdering at sjølv om den regionale kulturplanen refererer til sentrale overordna nasjonale mål, er det ikkje tydeleggjort korleis delmåla for kulturminnevern i den regionale kulturplanen relaterer seg til dei nasjonale måla for kulturminnevern, og dette går heller ikkje fram av handlingsplanen som er utarbeidd og som er knytt til måla i kulturplanen. Revisjonen meiner at ei tydeleggjering av korleis nasjonale mål skal følgjast opp i ein regional kontekst kan vere viktig for å sikre tilstrekkeleg merksemd og gjennomføring. Dette er samtidig ikkje til hinder for at det i tillegg kan utviklast andre regionale mål basert på regionale prioriteringar.

Tydelege og forankra mål som har klar operasjonalisering i form av tiltak kan vere viktige og nyttige verktøy i sakshandsaminga og bidra til å definere og sikre kulturminne av regional verdi. Revisjonen vil i denne samanhengen peike på at det er viktig at mål og tiltak blir gått systematisk igjennom og operasjonalisert saman med tilsette, for å sikre rett forståing og at dei tilsette nyttar planar, mål og tiltak som verktøy i arbeidet. I dag opplever ikkje alle tilsette at mål og tiltak blir arbeidd med på ein tilstrekkeleg og hensiktsmessig måte.

Rapportering knytt til måloppnåing og gjennomføring

Revisjonen registrerer at fylkeskommunen har valt å redusere deltajeringsgraden i rapporteringa knytt til gjennomførte tiltak og aktivitetar i oppfølginga av Regional kulturplan. Revisjonen stiller spørsmål ved om låg grad av konkretisering i statusrapporteringa gir tilstrekkeleg styringsinformasjon som viser i kva grad fylkeskommunen lukkast med å nå regionale mål innan kulturminneforvaltninga og elles bidrar til ivaretaking av nasjonale mål. Revisjonen meiner vidare at det er viktig at rapporteringar inneheld tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det er behov for å sette i verk tiltak.

Risikoanalysar

Det er revisjonen si oppfatning at det å gjennomføre risikovurderingar med jamne mellomrom er i samsvar med prinsipp for god internkontroll. Risikovurderingar bidrar til å få fram kunnskap om kva som fungerer godt og mindre godt i arbeidet, og om det er tilstrekkeleg sikra at oppgåver blir ivarettatt som dei skal. Det er vidare viktig at tilsette blir involvert i arbeidet med gjennomføring av risikovurderingar, slik at all relevant informasjon kjem fram og blir vurdert. Revisjonen meiner derfor at det hadde vore hensiktsmessig å gjennomføre risikovurderingar knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar for kulturminneforvaltninga, for å få fram om det er område der det er risiko for at fylkeskommunen ikkje klarer å ta i vare sine oppgåver. Slike vurderingar vil kunne gi eit godt grunnlag for å vurdere om det er behov for å setje i verk risikoreduserande tiltak.

Ansvars- og oppgåvedeling

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at det kan vere hensiktsmessig med ein gjennomgang av og tydeleggjering av rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservatoren. Handlingsplanen etter medarbeidarundersøkinga i 2018 viser at tilsette i seksjonen opplever å ha behov for å få betre oversikt over arbeidsoppgåver og at seksjonen planlegg å gjennomføre ein gjennomgang av kven som gjer kva.

Revisjonen merkar seg at seksjonen har hatt prosessar knytt til omorganisering som følgje av at tilsette i avdelinga har opplevd behov for endringar knytt til organisering. Revisjonen vil understreke viktigheita av involvering av tilsette i arbeidet med å etablere ny organisering av kulturminnevernet som følgje av etableringa av Vestland fylkeskommune og regionreforma som inneber at fylkeskommunen skal ta over oppgåver frå Riksantikvaren frå 2020.

Analysar for å tilpasse kapasitet og kompetanse

Undersøkinga viser at det i periodar har vore utfordringar knytt til sakshandsamingskapasitet og at slike utfordringar blir løyst ved å prioritere oppgåver og ved at sakshandsamarane hjelper kvarandre. Revisjonen meiner ei organisering som sikrar fleksibel bruk av personell er viktig når omfanget av dei ulike arbeidsoppgåvene varierer. Kapasiteten må samtidig vere tilstrekkeleg til at lovpålagte og andre nødvendige arbeidsoppgåver blir ivaretatt. Revisjonen vil peike på at risikovurderingar knytt til gjennomføring av seksjonen sitt arbeid, og registrering av avvik, kan bidra til å få oversikt over særskilte utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse i seksjonen.

Undersøkinga viser at seksjonen, basert på malar frå Riksantikvaren, har utarbeidd analysar knytt til kapasitet og kompetanse ved overføring av statlege kulturminneoppgåver til fylkeskommunane frå 1. januar 2020. Fylkeskommunen har konkludert med behov for to ekstra stillingar som er planlagt frå august 2019.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen har tatt initiativ til å be om nærare presisering knytt til kva oppgåver og ansvar som skal overførast til fylkeskommunen. Dette viser etter revisjonen si vurdering at dei hos Fylkeskonservator har merksemd retta mot å sikre rett kompetanse til oppgåvene.

Sakshandsaming

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at dispensasjonsvedtaka som blir fatta hos Fylkeskonservatoren blir fatta på område der fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak. Revisjonen registrerer samtidig at det for eit av vedtaka ikkje ligg føre delegert mynde til fylkesdirektøren om å fatte vedtak (gjeld vedtak etter forskrift om freding av statens kulturhistoriske eigedomar). Revisjonen meiner det er viktig at det alltid ligg føre tydeleg og skriftleg delegasjon av mynde i saker der det skal fattast vedtak.

Det er ikkje tilfredstillande at undersøkinga viser at det hos Fylkeskonservatoren ikkje alltid blir sendt foreløpig svar når dette er eit krav, eller fatta vedtak innan tre månader i samsvar med krava i forvaltningslova i dispensasjonssaker for freda kulturminne frå nyare tid. Revisjonen vil elles framheve at stikkprøvene med unnatak av fristbrot, ikkje har avdekkja feil i sakshandsaminga knytt til etterleving av rutinar og regelverk.

Revisjonen meiner vidare at fylkeskommunen bør ha sakshandsamingssystem som sikrar oversikt over fristar og påminning til sakshandsamar om desse. Slik oversikt kan også bidra til å gjere det enklare å gjere prioriteringar, slik at det blir sikra tilstrekkeleg kapasitet til sakshandsaminga.

Verkemiddel for å redusere tap av kulturminne

Revisjonen registrerer at pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk i liten grad har blitt nytta som verkemiddel dei siste åra og at dette verkemiddel blir oppfatta som tungvidt og utan ønskja effekt. Revisjonen vil presisere at slike pålegg er blant dei verkemidla som kan nyttast når andre metodar ikkje fører fram, og at det i slike tilfelle bør inngå blant dei verkemidla som fylkeskommunen vurderer.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen så langt det er mogleg søkjer å finne løysingar og komme til semje med planfremjarar slik at det ikkje blir nødvendig å fremje motsegn i plansaker. Undersøkinga viser at det er relativt sjeldan at fylkeskommunen fremjer motsegn og at dei har kapasitet til å gjere dette i dei tilfella dei meiner det er nødvendig, men at fristane kan vere knappe på grunn av politisk handsaming av desse sakene.

Tilrådingar

Basert på dei funn og vurderingar som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at fylkeskommunen

1. Utarbeider samla oversikt over nasjonale og regionale mål i kulturminneforvaltninga med tilhøyrande tiltak

2. Vurderer å vidareutvikle rapporteringa for å sikre betre styringsinformasjon i kulturminneforvaltninga
3. Vurderer å gjennomføre risikovurderingar knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar i kulturminneforvaltninga
4. Gjennomgår og tydeleggjer rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservator
5. Vurderer å etablere eit overordna rutinedokument som gir oversikt over gjeldande retningslinjer, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene Fylkeskonservatoren har ansvar for
6. Sikrar at alle rutinar er oppdaterte og elles drøftar med dei tilsette kva rutinar og malar som hadde vore hensiktsmessig å ha
7. Etablerer tydelegare kriterium for tildeling av tilskot til musea
8. Sikrar etterleving av lovpålagte fristar i sakshandsaminga av dispensasjonssaker
9. Sikrar at mynde til å fatte vedtak alltid er tydeleg delegert for ulike sakstypar

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Om tenesteområdet	10
3. Styring innan kulturminneforvaltninga	12
4. System og rutinar	22
5. Etterleving av lover, reglar og nasjonale mål	32
6. Konklusjon og tilrådingar	38
Vedlegg 1: Høyringsuttale	40
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	44
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	48

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Metode	8
1.4 Revisjonskriterium	9
2. Om tenesteområdet	10
2.1 Administrativ organisering	10
3. Styring innan kulturminneforvaltninga	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterium	12
3.3 Mål og planar for kulturminneforvaltning	13
3.4 Rapportering omkring måloppnåing og gjennomføring	16
3.5 Risikoanalyser	18
3.6 Tydeleg ansvars- og oppgåvedeling	18
3.7 Analysar for å tilpasse kapasitet og kompetanse for å følgje opp eksisterande og nye oppgåver	20
4. System og rutinar	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Revisjonskriterium	22
4.3 Retningslinjer og sakshandsamingsrutinar	22
4.4 Kriterium for tilskot til musea	26
4.5 Forum for samhandling med stat, kommunar og musea	29
5. Etterleving av lover, reglar og nasjonale mål	32
5.1 Problemstilling	32
5.2 Revisjonskriterium	32
5.3 Datagrunnlag	34
5.4 Vurdering	36
6. Konklusjon og tilrådingar	38
Vedlegg 1: Høyringsuttale	40
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	44
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	48

Figurar

Figur 1 Organisering av kultur- og idrettsavdelinga	10
Figur 2: Faste samarbeidsforum på kulturminneområdet mellom fylkeskommunen og stat, kommunar og musea	30

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 141/17, 18. desember 2017.

1.2 Føremål og problemstillingar

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

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er den overordna styringa innan kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune tilfredsstillande?

- a) I kva grad har Hordaland fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
- b) I kva grad blir det rapportert omkring måloppnåing og gjennomføring innan kulturminneforvaltninga?
- c) I kva grad er det gjennomført risikoanalyser knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga?
- d) Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
- e) Har Fylkeskommunen gjort analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følgje opp eksisterande oppgåver og nye arbeidsoppgåver som tidlegare har vore eit statleg ansvar?

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

- a. Har fylkeskommunen tilfredsstillande retningslinjer og sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?
- b. Har fylkeskommunen etablert tydelege kriterium knytt til tilskot til musea?
- c. Har fylkeskommunen sikra eigna og tilstrekkelege fora for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga?

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

- a. 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?
- b. I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminner?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle saker frå kommunane?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2018 til februar 2019.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om system og rutinar og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalde personar som arbeider med kulturminneforvaltning i Hordaland fylkeskommune. Vi har intervjuet seks tilsette hos Fylkeskonservatoren i Hordaland fylkeskommune. Revisjonen har i tillegg hatt samtale med ein representant for Riksantikvaren for å få informasjon om samhandlingsfora og samhandling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen. Vidare har revisjonen gjennomført møte med Fylkeskonservator og fagkoordinatorane i sluttfasen av prosjektet for å gjere avklaringar i høve til innsamla datamateriale og vurderingar i rapporten.

1.3.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført ein kontroll av fem stikkprøver der fylkeskommunen har fatta vedtak i dispensasjonssaker. Revisjonen har vidare sett nærare på tre saker der fylkeskommunen har gitt fråsegn i plansaker. I stikkprøvene så vi på bruk av malverk, etterleving av tidsfristar og vedtak var utforma i samsvar med regelverk.

1.3.4 Verifiseringsprosessar

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.

Datadelen av rapporten blei sendt til fylkesrådmannen for verifisering og høyring. Faktafeil er retta opp og fylkesrådmannen sin høyringsuttale er lagt ved rapporten.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet 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 kulturminnelova med tilhøyrande forskrift. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Administrativ organisering

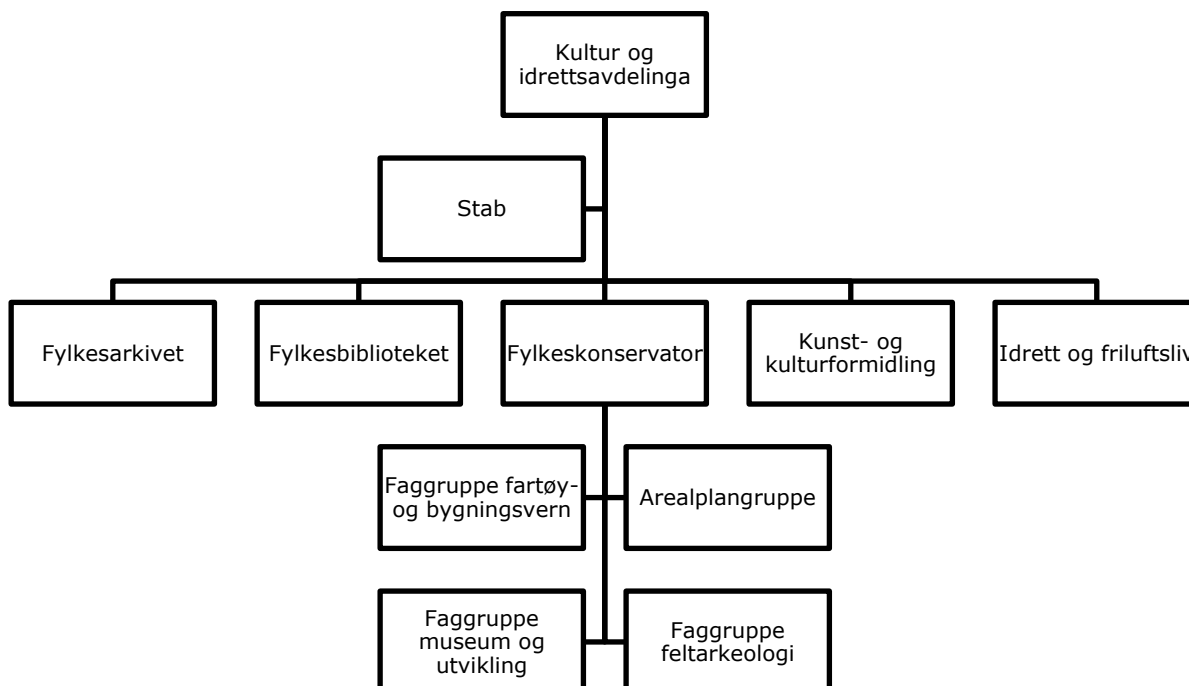
Hordaland fylkeskommune er forvaltningsstyresmakt med mynde etter kulturminnelova, og tek i vare både statlege og regionale oppgåver innafør kulturminnevernet.

Fylkeskommunen har ei rekke oppgåver innan kulturminnefeltet. Oppsummert er fylkeskommunen sine oppgåver å

- gje fråsegn til tiltak og planar som rører ved kulturminne, kulturmiljø og kulturlandskap av regional og nasjonal verdi.
- ha ansvar for å gjennomføre arkeologiske registreringar i plansaker.
- vere forvaltingsmynde for freda kulturminne frå nyare tid (etter reformasjonen - 1537) og utarbeide nye fredingsforslag.
- forvalte ei rekke tilskotsordningar knytt til kulturminnevern.
- gje generell rettleiing og råd i einskildsaker om riving, vedlikehald eller ombygging av verneverdige bygningar.
- tildele museumsplanmidlar.
- sikre omsynet til kulturminna gjennom all lokal og regional utvikling og arealplanlegging og utvikle kulturminnevernet i fylket.¹

Kulturminnevernet i fylkeskommunen er organisert som ein seksjon leia av fylkeskonservator under fylkesdirektør for kultur og idrett. Figuren under viser Fylkeskonservator sin plassering i organisasjonskartet.

Figur 1 Organisering av kultur- og idrettsavdelinga²



¹ <https://www.hordaland.no/nn-NO/kultur/kulturminnevern-og-museum/>

² <https://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/om-fylkeskommunen/meir-om-kultur-og-idrett/>

Fylkeskommunen opplyser at det i alt er tilsett 27 personar i seksjonen som er leia av fylkeskonservator,³ og seksjonsleiar/fylkeskonservator har personalansvar for alle i seksjonen. Det har inntil hausten 2018 vore fire faggrupper i seksjonen med kvar sin tilhøyrande fagkoordinator: fartøy og bygningsvern, arealplan, museum og utvikling og feltarkeologi. Frå hausten 2018 er faggruppa for fartøy og bygningsvern slått saman med museum og utvikling og gruppa har to fagkoordinatorar.

Revisjonen har fått opplyst at fagkoordinator er ein tilleggsfunksjon som fire sakshandsamar innehar. Fagkoordinatorane koordinerer arbeidet på gruppa, tek opp ulike problemstillingar med leiinga, formidlar felles informasjon og kan bidra som rådgjevar i vanskelege saker.

³ Revisjonen har fått ei medarbeidaroversikt sist oppdatert 09.03.2018. I tillegg til dei fast tilsette var det frå 16.04.2018 engasjert tre feltarkeologar i mellombelse stillingar.

3. Styring innan kulturminneforvaltninga

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er den overordna styringa innan kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune tilfredsstillande?

Under dette:

- *I kva grad har Hordaland fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?*
- *I kva grad blir det rapportert omkring måloppnåing og gjennomføring innan kulturminneforvaltninga?*
- *I kva grad er det gjennomført risikoanalyser knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga?*
- *Er det etablert tydeleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?*
- *Har Fylkeskommunen gjort analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følgje opp eksisterande oppgåver og nye arbeidsoppgåver som tidlegare har vore eit statleg ansvar?*

3.2 Revisjonskriterium

Internkontroll

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 instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003)⁴ står følgjande kommentar til kravet om forsvarleg kontroll i kommunelova § 23:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) viser vidare til at internkontroll særleg er eit verktøy for leiinga, og

(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Risikovurderingar er eit sentralt element i COSO⁵ sitt rammeverk for internkontroll. Gjennom risikovurderingar kan det gjennomførast systematisk gjennomgang av tenester for å finne frem til aktivitetar eller prosessar der det er fare for til dømes manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk/rutinar, mangelfull rapportering eller ikkje tilfredsstillande kvalitet i tenestene.

⁴ Ot.prp.nr.70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) er eit felles initiativ for å utvikle eit felles rammeverk for leiing, risikostyring og internkontroll. Sjå til dømes: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

I følge KS er risikovurderingar grunnlag for innretning av internkontrollen, og både det operative og strategiske nivået bør være involvert i risikovurderingane. Dette er også i samsvar med tilrådingane frå COSO. Risikovurderingar skal skje på både detaljert plan og på overordna plan. KS peiker at et ansvar på rådmannsnivået er å «aggregere risiko», det vil sei å ha eit system for å sjå resultatata frå enkeltvise risikoanalysar i samanheng. KS peiker på at:

Relevant informasjon skal aggregeres og rapporteres vidare til andre ledernivåer. Dette vil sikre oppmerksomhet om det som er viktigst, samtidig som vesentlige forhold fanges opp, vurderes og dokumenteres. (s. 23)

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Mål og planar for kulturminneforvaltning

3.3.1 Datagrunnlag

Nasjonale mål og føringar for kulturminneforvaltninga

Riksantikvaren sender i desember kvart år ut brev til fylkeskommunen som viser overordna nasjonale prioriteringane for kulturminnefeltet og riksantikvaren sine ønske og mål for samarbeidet med regional kulturminneforvaltning⁶. For 2019 er dei overordna måla formulert slik:

- Tapet av verneverdige kulturminne skal minimerast
- Eit prioritert utval automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020
- Eit representativt utval kulturminne og kulturmiljø skal vere vedtaksfreda innan 2020
- Freda bygningar, anlegg og fartøy skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020

Riksantikvaren viser elles til Stortingsmelding 35 (2012-13) Framtid med fotfeste og nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging som er gitt i kongeleg resolusjon som grunnlag for prioriteringane.

Prioriteringsbrev for dei siste to åra har ulik oppbygning, men viser samtidig at det er mykje dei same områda som er prioriterte. Dette gjeld mellom anna følgjande:

- **Regionalreforma, framtidig ansvars- og oppgåvedeling** – det blir peika på at det er viktig at regionane sikrar nødvendig kapasitet og kompetanse til å ivareta nye oppgåver frå 2020.
- **Styrka forvaltning av verdsarvområda** – Riksantikvaren ønskjer at regionalforvaltninga bidrar til skjerma forvaltningspraksis for å ivareta verdiane i verdsarvområda gjennom at verdsarvverdiane blir spesifiserte og kartfesta, truslar identifisert og innarbeidd i forvaltningsplanar. Regionalforvaltninga skal følgje opp områda mellom anna gjennom plansakbehandling.
- **Kulturminne i kommunane** – medan prioriteringsbrevet frå 2018 la vekt på å få resten av kommunane i gang med kulturminneplanar, inneheldt prioriteringsbrevet for 2019 forventningspunkt knytt til korleis regionalforvaltninga skal bistå og samarbeide med kommunane.
- **Fredingsarbeid.** Riksantikvaren legg vekt på fredingsstrategien og ti prioriterte tema som skal legg føringar for fredingssaker i åra framover.

I prioriteringsbrevet for 2019 blir det også peika på område som ikkje er særskilt framheva året før. Dette gjeld mellom anna at Riksantikvaren ser med uro på at regionalforvaltninga unnlater å reise motsegn der dette er nødvendig for å sikre vesentlege regionale og nasjonale kulturminneinteresser og viser til at dette er ein plikt som må følgjast opp. Riksantikvaren viser vidare til at arkeologifeltet er eit underprioritert felt i mange fylke og det blir samtidig oppmoda om å nytte verkemidla som ligg i Bevaringsprogramma BARK

⁶ Tidlegare har brevet inneheldt ein overordna nasjonal del og ein særskilt del for den einskilde fylkeskommunen. Frå 2017 blei Del II av brevet tatt ut.

(bevaringsprogrammet for utvalte arkeologiske kulturminne) og BERG (Bevaringsprogrammet for bergkunst).

Når det gjeld overordna føringar for fylkeskommunen sitt arbeid, viser fylkeskommunen også til *strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminne og kulturmiljø 2011-2020*⁷, utarbeidd av Riksantikvaren. I planen går langsiktig strategisk mål for arkeologiske kulturminne og kulturmiljø fram:

Arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer forvaltes og formidles som unike kilder til kunnskap om fortidens samfunn, og som grunnlag for ny innsikt, opplevelse og bruk.

Det er vidare skilt ut tre delmål i denne planen, og under kvart av delmåla er det igjen definert tre sentrale satsingsområde.

Fylkeskommunale mål og føringar for kulturminneforvaltninga

Hordaland Fylkeskommune (HFK) har utarbeidd ein *Regional plan for kultur 2015-2025*⁸ som femner om fagfelte kulturminnevern og museum, arkiv, kunstproduksjon og kulturformidling, bibliotek, fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.

I den regionale kulturplanen blir det overordna vist til ein 8. punkts visjon for regionen i den sette tidsperioden. Det er vidare i dokumentet ni særskilte mål for arbeidet med kulturminnevern og museum i Hordaland⁹:

1. Styrke dokumentasjon for auka kunnskap om kulturminne og samanhengen dei er del av.
2. Museumsløftet skal styrke musea og vidareutvikle gjeldande satsingar. Musea skal utviklast som sterke kunnskapssentrum og organisasjonar, og vere profilerte samfunnsaktørar som utviklar samfunnet med kunnskap om fortid, samtid og framtid.
3. Kulturminne og kulturlandskap som ressurs til kunnskap, opplevingar og bruk skal løftast fram.
4. Kulturminnekategoriar der Hordaland merkar seg ut skal gjevast særskild merksemd i planperioden.
5. Forvaltninga av verdsarven i Hordaland skal ha lokal, regional og nasjonal forankring.
6. Kartlegging, sikring og bevaring er grunnlag for berekraftig forvaltning av verdsarven og tilrettelegging for verdiskaping og samfunnsutvikling.
7. Det lokale kulturminnevern- og museumsarbeidet skal styrkast.
8. Kulturminnevernet skal spegle nasjonal kulturminnepolitikk og finne gode, tilpassa løysingar på regionale og lokale utfordringar.
9. Tradisjonsuttrykka skal bevarast og vidareutviklast og vere del av eit levande kulturliv.

Den regionale kulturplanen viser til stortingsmelding 35 *Framtid med fotfeste* og dei nasjonale resultatmåla om at innan 2020 skal tap av kulturminne frå nyare tid og arkeologi minkast, eit representativt utval kulturminne og kulturmiljø fredast og freda bygningar, anlegg og fartøy skal ha eit ordinært vedlikehald. Det går ikkje fram korleis måla i kulturplanen relaterer seg til dei overordna måla i *Framtid med fotfeste*, men mål nummer 8 ovanfor inneber at kulturminnevernet skal spegle nasjonal kulturpolitikk og samtidig finne gode, tilpassa løysingar på regionale og lokale utfordringar.

Knytt til *Regional plan for kultur 2015 – 2025* har fylkeskommunen utarbeidd eit handlingsprogram¹⁰ gjeldande frå 2015 – 2018. I *handlingsprogrammet*¹¹ (handlingsplanen) blir 8 av dei 9 måla for arbeid med kulturminne og museum¹² frå den regional kulturplanen sett opp med tilhøyrande tiltak, samt tiltaket sin prioritet, kven som er ansvarlege, aktuelle partnerar og når det skal gjennomførast. Døme på oppsett for målsettinga for innsatsområdet *dokumentasjon* er vist i tabell 1 under:

⁷ Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011-2020. Utvidet versjon. Riksantikvaren. Ikkje datert.

⁸ Regional plan for kultur 2015 – 2025 blei lagt fram i Fylkestinget hausten 2014, jf. PS 84/2014.

⁹ Kulturplanen er sektorovergripande. I samband med verifisering av rapporten blir det presisert at kulturminneforvaltninga ikkje er avgrensa til desse ni måla, men også femner om ei rekke av dei andre måla i kulturplanen.

¹⁰ Handlingsprogrammet blei vedteke i Fylkestinget våren 2015, jf. PS 11/2015.

¹¹ Regional kulturplan for Hordaland 2015 – 2025. Handlingsprogram 2015 – 2018:

<https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/andre-rapportar---pdf/regional-kulturplan-for-hordaland---handlingsprogram-2015-2018.pdf>

¹² I den regionale kulturplanen er det sett opp to mål knytt til innsatsområdet verdsarv, medan berre eit av desse er nemnd i handlingsplanen for 2015 – 2018. «6. Kartlegging, sikring og bevaring er grunnlag for berekraftig forvaltning av verdsarven og tilrettelegging for verdiskaping og samfunnsutvikling.» er ikkje tatt med i handlingsplanen.

Tabell 1: Oppsett for målsettinga for innsatsområde "Dokumentasjon" i handlingsprogrammet 2015 – 2018

<p>5.5 Kulturminnevern og museum</p> <p>15. INNSATSOMRÅDE: DOKUMENTASJON</p> <p>Mål 1: Styrke dokumentasjon for auka kunnskap om kulturminne og samanhengane der er del av</p>	<p>Tiltak A Pri. 1</p> <p>Ansvar: HFK/Kultur- og idrettsavdelinga</p>	<p>Utarbeide retningslinjer, gjere tilgjengeleg og formidle dokumentasjon av kulturminne</p> <p>Aktuelle partnarar: Kommunane, Fylkesmannen, UIB, Riksantikvaren</p> <p>Tid: 2015 – 2018</p>
	<p>Tiltak B Pri. 2</p> <p>Ansvar: HFK/Kultur- og idrettsavdelinga, kommunane</p>	<p>Dokumentere kulturminnetilstanden i Hordaland</p> <p>Aktuelle partnarar: KOSTRA, Riksantikvaren, forskingsmiljø</p> <p>Tid: 2016 – 2018</p>
	<p>Tiltak C Pri. 1</p> <p>Ansvar: HFK/Kultur- og idrettsavdelinga, kommunane</p>	<p>Fullføre lokale kulturminneregistreringar</p> <p>Aktuelle partnarar: Riksantikvaren</p> <p>Tid: 2015 – 2018</p>

Det er ikkje lagt inn ytterlegare informasjon i handlingsplanen for å klargjere kva som er meint med tiltaka eller korleis dei skal gjennomførast. Dei andre måla frå regional plan for kultur er i handlingsplanen presentert etter same oppsettet som dømet vist i tabell 1.

I budsjetta til fylkeskommunen (2018 og 2019) blir måla knytt til kulturminneforvaltninga ikkje omtala, men det blir vist til kulturminneforvaltninga sine oppgåver som forvaltningsstyresmakt og ivaretekar av ei rekke statlege og fylkeskommunale oppgåver og ansvaret for å forme museumspolitikken og utvikle musea. Budsjettdokumenta viser elles til kva tenesteproduksjon som går føre seg i seksjonen og kva særskilte tiltak som vil bli sett i verk i året som kjem, utan at tiltaka er eksplisitt knytt til regionale eller nasjonale mål.

Det blir utarbeidd årlege handlingsprogram for å følgje opp kulturplanen. Dei årlege handlingsprogramma blir lagt fram for politisk handsaming i desember kvart år. Sakene har ein tekstdel som oppsummerer kva som vil har merksemd i året som kjem og ein tabelldel som viser kva tiltak som er planlagt kommande år i høve til dei ulike måla i kulturplanen. Tabelldelane viser også kven som har ansvar for tiltaket og kven som er aktuelle partnarar. Tabelldelane for 2017 og 2018 hadde eit høgare detaljeringsnivå med omsyn til å forklare aktivitetane/tiltaka enn tabelldelen for 2019 og hadde også kollar for kritiske suksessfaktorar, status, finansiering og prioritet. Konkrete aktivitetar for å gjennomføre tiltaka går i liten grad fram av handlingsplanen for 2019.

Av intervju går det fram at det er delte oppfatningar omkring fylkeskommunen sin kulturplan. På den eine sida blir det peika på at kulturplanen som overordna plan er styrande for kontakten ut mot andre aktørar, og set føringar for mellom anna prioriteringar og kven fylkeskommunen skal samarbeide med. Samtidig blir det peika på at kulturplanen blir opplevd som overordna og på sida av arbeidet dei utfører hos Fylkeskonservatoren og derfor ikkje blir nytta aktivt i den daglege, lovpålagte sakshandsaminga. Planen blir oppfatta som mindre relevant for dei faggruppene som i hovudsak driv med lovpålagt forvaltning. Vidare går det fram at i den grad planen har relevante tiltak, er det lite kapasitet i seksjonen til å engasjere seg i dei. I intervju blir det av enkelte opplyst at det ikkje har vore eksplisitt gjennomgang av måla i kulturplanen og oppfølging av mål og tilhøyrande tiltak i seksjonen. I intervju blir det peika på at det manglar fokus, systematisering og ansvarleggjering i høve til mål og planar i seksjonen med utgangspunkt i den regionale kulturplanen. Vidare blir det peika på at kulturplanen har fleire tiltak innan kulturminnevern som burde vore drøfta på seksjonen og mellom seksjonane på Kultur- og idrettsavdelinga. Frå leiinga i seksjonen blir det i samband med verifisering av rapporten peika på at årlege handlingsprogram blir drøfta i seksjonen og at tiltak blir drøfta både i og mellom seksjonane.

I intervju blir det vidare haldt fram at den tidlegare *fylkesplanen for kulturminne* var tydelegare og fungerte betre enn den noverande regionale planen for kultur. Tidlegare kunne dei tilsette nytte fylkesplanen som eit verktøy i arbeidet, medan den noverande kulturplanen av enkelte blir oppfatta som utan klare retningslinjer og mål for kulturminneforvaltninga.

Sak om Riksantikvaren sine prioriteringar for kulturminneforvaltninga og fylkeskommunen si oppfølging av desse blir lagt fram til politisk handsaming i utval for kultur, idrett og regional utvikling og for fylkesutvalet som fattar vedtak i saka. Sak gjeldande for 2019 blei lagt fram i februar 2019. Saksutgreiinga gjer greie for Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev og fylkeskommunen sine planar for oppfølging av prioriteringsområda. Under tre av punkta, til dømes omtalen av «Styrka forvaltning av verdsarvområda», blir det også vist til koplinga mellom Riksantikvaren sine prioriteringar og punkt i kulturplanen sitt handlingsprogram.

3.3.2 Vurdering

Fylkeskommunen er forvaltningsstyresmakt og tek i vare både statlege og regionale oppgåver innanfor kulturminnevernet. Dette inneber at fylkeskommunen både skal følgje opp statlege og regionale mål i kulturminneforvaltninga. Det er revisjonen si vurdering at sjølv om den regionale kulturplanen refererer til sentrale overordna nasjonale mål, er det ikkje tydeleggjort korleis delmåla for kulturminnevern i den regionale kulturplanen relaterer seg til dei nasjonale måla for kulturminnevern, og dette går heller ikkje fram av handlingsplanen som er utarbeidd og som er knytt til måla i kulturplanen. Revisjonen meiner at ei tydeleggjering av korleis nasjonale mål skal følgjast opp i ein regional kontekst kan vere viktig for å sikre tilstrekkeleg merksemd og gjennomføring. Dette er samtidig ikkje til hinder for at det i tillegg kan utviklast andre regionale mål basert på regionale prioriteringar.

Tydelege og forankra mål som har klar operasjonalisering i form av tiltak kan vere viktige og nyttige verktøy i sakshandsaminga og bidra til å definere og sikre kulturminne av regional verdi. Revisjonen vil i denne samanhengen peike på at det også er viktig at mål og tiltak blir gått systematisk igjennom og operasjonalisert saman med tilsette, for å sikre rett forståing og at dei tilsette nyttar planar, mål og tiltak som verkty i arbeidet.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen kvart år utarbeider sak om Riksantikvaren sine prioriteringar og korleis fylkeskommunen tenker å følgje opp desse prioriteringane, som blir lagt fram for politisk handsaming. Det er vidare positivt at denne saksutgreiinga relaterer seg til mål i kulturplanen. Revisjonen meiner likevel at det hadde vore hensiktsmessig med ei samla framstilling av mål og planlagde tiltak der det var tydeleg framstilt kva som er eigne regionale mål for kulturminneområdet og kva regionale mål som dessutan følgjer opp dei overordna nasjonale måla innan kulturminnefeltet.

3.4 Rapportering omkring måloppnåing og gjennomføring

3.4.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunen viser til ulike måtar Fylkeskonservatoren rapporterer omkring måloppnåing og gjennomføring på: KOSTRA-rapportering¹³, årsmeldinga til Hordaland fylkeskommune, og årleg rapportering til Riksantikvaren på ulike tilskot og refusjon av kostnader til tilstandsregistrering av freda bygningar. Vidare viser fylkeskommunen til at dei har levert rapport i 2015 frå prosjektet kulturminneplan i kommunane¹⁴ (KIK)¹⁵ som gjekk frå 2013 – 2016.

Fylkeskommunens årsrapport frå 2017 omtalar kulturminnevern. I rapporten blir det ikkje vist til regionale eller nasjonale mål og rapportert i høve til desse, men det blir rapportert om aktivitet og hendingar knytt til utvalde tema. Mellom anna blir regionreforma knytt til kulturminneforvaltninga omtala. Omtalen

¹³ Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). KOSTRA gir opplysningar om kommunal og fylkeskommunal verksemd: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

¹⁴ I 2013 vedtok fylkesutvalet målet om at alle kommunar i Hordaland bør ha kommunedelplanar for kulturminne. Same år løyvde Riksantikvaren midlar til utvikling av kulturminnekompetansen i kommunane i Hordaland, og fylkeskommunen etablerte prosjektet *Kulturminnekompetanse i kommunane 2013- 2016 (KIK)*. I økonomiplanen 2014-2017 har fylkestinget vedteke ei årleg ramme på 1 mill. kr til føremålet, og det er sett av ressursar til kompetansebygging og rettleiing i kommunane. Riksantikvaren har signalisert at dette er eit satsingsområde fram til 2017.

¹⁵ I intervju går det fram at KIK-prosjektet har blitt omtala med fleire ulike titlar: kulturminnekompetanse i kommunane, kulturplan i kommunane og kulturminne i kommunane. Revisjonen vel å halde seg til kulturminneplan i kommunen (KIK), då dette er prosjekttittelen som vert nytta av Hordaland fylkeskommune per i dag.

omhandlar ikkje kva fylkeskommunen har gjort i høve til denne, men Riksantikvaren sine tilrådingar i høve til kva oppgåver fylkeskommunen skal overta. Når det gjeld til dømes arkeologiske funn blir det rapportert om tal funn av ulike typar og under andre overskrifter blir det opplyst kor mykje som blir utbetalt i tilskot. Teksten i årsrapporten omtalar ikkje eventuelle område der kulturminneforvaltninga har utfordringar eller strever med å nå mål eller gjennomføre aktivitetar. I intervju blir det peika på at det er få konkrete mål å rapportere på i seksjonen.

I intervju går det fram at det jamleg blir rapportert til Fylkesdirektøren for kultur og idrett, og at det er eit årleg rapporteringsmøte internt på Kultur- og idrettsavdelinga der fylkesdirektøren, seksjonsleiarar og stabsleiarar deltar. I dette møtet blir det rapportert på mellom anna oppfølging av Regional kulturplan for Hordaland 2015 – 2025.

Det blir utarbeidd årlege statusrapportar i høve til Regional kulturplan som blir lagt fram til politisk handsaming. Rapporteringa lister opp mål og tiltak og har punkt om status knytt til kvar av tiltaka. Statusrapportane gir informasjon både knytt til området kulturminnevern og museum, men også informasjon om område der kulturminnearbeid inngår som aktivitet til dømes knytt til området «verdiskaping» og tiltaket «Utvikle møteplassar og samarbeidsmodellar der frivillige organisasjonar kan auke kompetansen, utvikle nettverk og samarbeide med offentleg sektor». I denne samanhengen blir kulturminneplanar sikkordsmessig nemnt som aktivitet.

Statusrapporten frå 2018 har ein lågare detaljeringsgrad enn tidlegare statusrapportar. Statusrapporten for 2018 gir for enkelte av tiltaka berre informasjonen «pågåande» utan at det blir opplyst nærare om kva nøkkelaktivitetar som er gjennomført i året som gjekk. Dette gjeld til dømes tiltaket «Utvikle samarbeid mellom internasjonale og nasjonale forskingsmiljø og verdsarvsentra».

I nokre tilfelle er «pågåande» utdjupa noko sjølv om graden av konkretisering er låg. Til dømes for tiltaket «Utvikle tenlege plattformer for dialog, nettverk, samarbeid og kompetanse». Her står det under status for 2018 «Pågåande; for mange ulike felt»

For enkelte av tiltaka blir det opplyst at dei ikkje har vore prioritert i 2018.

Det blir opplyst i intervju at Fylkeskonservatoren ikkje rapporterer på gjennomføring av det årlege prioriteringsbrevet frå Riksantikvaren, verken til Riksantikvaren eller til politisk nivå i fylkeskommunen.¹⁶ Revisjonen ser samtidig at i samband med politisk handsaming av sak om Riksantikvaren sine prioriteringar for 2019 tidleg i 2019, blei politikarane i saksutgreiinga delvis orientert om status i høve til dei prioriterte områda og planar for vidare arbeid.

Det går vidare fram i intervju at databasen Askeladden¹⁷ har blitt utvida siste tida slik at ein mellom anna kan ta ut statistikkar og legge inn ei større mengd data enn tidlegare. Fylkeskonservatoren legg mellom anna inn arbeid som blir utført innan fartøy- og bygningsvern, arkeologisk funn og aktuelle rapportar i databasen. Det er vidare ein eigen modul i databasen der dei rapporterer på forbruk på løyva tilskot. Riksantikvaren kan hente ut tal frå denne databasen om ønskeleg.

Revisjonen får vidare opplyst at det er sett i gang eit nasjonalt digitaliseringsprosjekt initiert av Riksantikvaren som vil adressere utfordringar knytt til talmaterialet som blir rapportert innan kulturminneforvaltninga.

3.4.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at fylkeskommunen har valt å redusere deltajeringsgraden i rapporteringa knytt til gjennomførte tiltak og aktivitetar i oppfølginga av Regional kulturplan. Revisjonen stiller spørsmål ved om låg grad av konkretisering i statusrapporteringa gir tilstrekkeleg styringsinformasjon som viser i kva grad fylkeskommunen lukkast med å nå regionale mål innan kulturminneforvaltninga og elles bidrar til ivaretaking av nasjonale mål. Revisjonen meiner vidare at det er viktig at rapporteringar inneheld tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det er behov for å sette i verk tiltak.

¹⁶ I samband med verifisering av rapporten blir det presisert at Riksantikvaren ikkje ber om rapportering og at prioriteringsbrevet ikkje er å rekne som ein instruks, men som Riksantikvaren sine ønskje.

¹⁷ Askeladden er Riksantikvaren sin offisielle database over freda kulturminner og kulturmiljø i Norge: <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden>.

3.5 Risikoanalyser

3.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått oversendt dokument som viser risikovurderingar gjennomført i leiargruppa i kultur- og idrettsavdelinga i fylkeskommunen. Ingen av desse vurderingane er spesifikt retta mot fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga.

Revisjonen får elles opplyst at det ikkje er utført risikoanalyser i seksjonen og vidare at det frå avdelingsnivå er gitt signal om at ytterlegare risikovurderingar ikkje er nødvendig å gjennomføre.

3.5.2 Vurdering

Revisjonen meiner at det å gjennomføre risikovurderingar med jamne mellomrom er i samsvar med prinsipp for god internkontroll. Risikovurderingarbidrar til å få fram kunnskap om kva som fungerer godt og mindre godt i arbeidet, og om det er tilstrekkeleg sikra at oppgåver blir ivarettatt som dei skal. Det er vidare viktig at tilsette blir involvert i arbeidet med gjennomføring av risikovurderingar, slik at all relevant informasjon kjem fram og blir vurdert. Revisjonen meiner derfor at det hadde vore hensiktsmessig å gjennomføre risikovurderingar knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar for kulturminneforvaltninga, for å få fram om det er område der det er risiko for at fylkeskommunen ikkje klarer å ta i vare sine oppgåver. Slike vurderingar vil kunne gi eit godt grunnlag for å vurdere om det er behov for å setje i verk risikoreduserande tiltak.

3.6 Tydeleg ansvars- og oppgåvedeling

3.6.1 Datagrunnlag

Overordna ansvars- og rolledeling i fylkeskommunen

Delegeringsreglementet for Hordaland fylkeskommune¹⁸ skildrar kva oppgåver etter kulturminnelova som er delegert til fylkesrådmannen. Fullmaktreglementet til Hordaland fylkeskommune¹⁹ spesifiserer under punkt 13 kva oppgåver fylkesrådmannen har delegert vidare til fylkesdirektør for kultur og idrett.²⁰

Ansvars- og rolledeling internt hos Fylkeskonservator

Revisjonen fått tilsendt organisasjonsoversikt for seksjonen og medarbeidaroversikt.²¹ Av medarbeidaroversikta går det fram namn, stillingskode, stilling, stillingsandel, tilsettingsforhold og rolleomtale der den enkelte sine oppgåver er stikkordsmessig omtala, til dømes «verdiskaping», «feltarkeolog» eller «sivilarkitekt, arealplan». Av intervju går det fram at dei tilsette opplever å ha god oversikt over rollane internt hos Fylkeskonservatoren og at rolleskildringa i medarbeidaroversikta gjev eit godt bilete av kva oppgåver dei tilsette i seksjonen utfører.

Det ligg ikkje føre skriftleg omtale av oppgåvene til dei ulike faggruppene hos Fylkeskonservatoren, men av intervju går det fram at dei har følgjande hovudoppgåver:²²

¹⁸ Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 8. desember 2016.

¹⁹ Fullmaktreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 1. juni 2015.

²⁰ jf. forskrift om fagleg ansvarsfordeling, og forskrift om delegering av mynde etter kulturminnelova

²¹ Medarbeidaroversikta er datert 9. mars 2018

²² Dette er ei overordna oversikt av kva oppgåver som blir utført på dei ulike faggruppene basert på intervju som er gjennomført. I tillegg til oppgåvene som går fram i denne oversikta blir det arbeida med prosjekt, det er overlapp mellom gruppene i oppgåver og personell mv.

Tabell 2: Overordna oppgåveskildring for faggruppene hos Fylkeskonservator

Fartøy- og bygningsvern, museum og utvikling	Arealplan	Feltarkeologi
<p>Handsamar saker innan «nyare tids freda kulturminne»²³, dispensasjonar, tilskot og førebuing av nye fredingssaker. Rådgjeving og tilskot til fartøyvern og bygningsfagleg rådgjeving som ikkje er knytt til arealplansaker.</p> <p>Tilskot til museum</p>	<p>Utviklingsoppgåver gjeld oppgåver på tvers faggruppene i seksjonen. Gjeld prosjekt som går utanom rutineforvaltninga, til dømes verdiskapingsprosjekt saman med Riksantikvaren og prosjekt saman med andre fylkeskommunar.</p>	<p>Vurdere arealplansaker som kan verke inn på kulturminne (arkeologiske og nyare tid) Saker som blir handsama er t.d. dispensasjonssaker og ulike typar plansaker (reguleringsplanar utgjør den største bolken her).</p> <p>Planlegging av og tilrettelegging for alt arkeologisk feltarbeid i regi av Hordaland fylkeskommune.</p>

Nokre av dei intervju uttrykker at det er uheldig at det berre er ein leiar i seksjonen, og at det ville ha vore føremålstenleg å ha nokre mellomleiarar under fylkeskonservatoren/seksjonsleiar. Dette blir mellom anna knytt til sakshandsaminga i seksjonen og det at det berre er seksjonsleiar som formelt godkjenner saker i saks- og arkivsystemet frå dei om lag 30 tilsette.

I intervju går det fram at fagkoordinatorane skal koordinere arbeidet på faggruppene og følgje opp krevjande saker. Det blir peika på at fagkoordinatorrolla har vore i stadig utvikling. I intervju blir det peika på at inndelinga i faggrupper ikkje fungerer tilfredstillande og at opplevinga er at den hindrar informasjonsflyt og samarbeid.

Det er utarbeidd ein handlingsplan 2018-2020 som oppfølging av gjennomført medarbeidarundersøking i 2018. Eit forbettringsmål som er sett opp for Fylkeskonservatoren i handlingsplanen er «Få betre oversikt over arbeidsoppgåver». Som tiltak er det oppført «Intern gjennomgang om kven som gjer kva og utarbeide oversikt med arbeidsplanar/framdriftsplanar, evt. retningslinjer og årshjul». Fristen for å gjennomføre tiltaket er sett til september 2019.

Revisjonen har fått opplyst at seksjonen i ein toårsperiode har arbeidd myke med å etablere ein ny organisasjonsstruktur med kontorleiarar på bakgrunn av intern evaluering. Det var eit ønske om å etablere tre nye kontor under Fylkeskonservator: *Kulturminne i plan*, *Feltarkeologi* og *Kulturminne og museum*. Føremålet var å effektivisere forvaltninga og gje avgjerslemynde til lågast mogeleg effektive nivå. Tanken var at dette skulle gje tettare personaloppfølging av dei rundt 30 tilsette og ei betre arbeidsdeling. Grunna parallelle prosessar med overføring av oppgåver frå Riksantikvaren, samt samanslåinga av fylkeskommunane Hordaland og Sogn og Fjordane har ikkje den planlagde endringa i seksjonen blitt gjennomført.

3.6.2 Vurdering

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurderinga at det kan vere hensiktsmessig med ein gjennomgang av og tydeleggjering av rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservatoren. Handlingsplanen etter medarbeidarundersøkinga i 2018 viser at tilsette i seksjonen opplever å ha behov for å få betre oversikt over arbeidsoppgåver og at seksjonen planlegg å gjennomføre ein gjennomgang av kven som gjer kva.

Revisjonen merkar seg at seksjonen har hatt prosessar knytt til omorganisering som følgje av at tilsette i avdelinga har opplevd behov for endringar knytt til organisering. Revisjonen vil understreke viktigeita av involvering av tilsette i arbeidet med å etablere ny organisering av kulturminnevernet som følgje av etableringa av Vestland fylkeskommune og regionreforma som inneber at fylkeskommunen skal ta over oppgåver frå Riksantikvaren frå 2020.

²³ Med «nyare tids kulturminne» er det meint etterreformatoriske (etter 1537) bygg, anlegg og kirker.

3.7 Analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse for å følge opp eksisterende og nye oppgaver

3.7.1 Datagrunnlag

Kapasitet og kompetanse til å følge opp eksisterende oppgaver

I intervju blir det peika på at det har blitt gjort kontinuerlege vurderingar av kapasitet og kompetanse knytt til dei ulike arbeidsoppgåvene som skal løysast i seksjonen, til dømes ved sjukefråvær. Det blir opplyst at dei hos Fylkeskonservatoren har hatt kontinuerlege utfordringar knytt til kapasitet, noko som har medført at dei som arbeider i seksjonen overlappar for kvarandre i å utføre arbeidsoppgåver når det er behov for dette. I intervju blir det vist til at fleire tilsette i seksjonen har god innsikt i oppgåvene som skal utførast på tvers av områda.

Det blir fortalt i intervju at feltarkeologigruppa av og til må leige inn feltarkeologar fordi det er ein del gjennomtrekk av tilsette innan området. Nokre gonger er det behov for fleire feltarkeologar i samband med store prosjekt eller når det er for mykje feltarbeid til dei fire faste feltarkeologane²⁴. Ein tilset òg mellombels feltarkeologar når dei faste feltarkeologane må overlappe som sakshandsamarar i seksjonen. Samtidig kan også feltarkeologar i mellombelse stillingar av og til få tilbod om å jobbe som sakshandsamarar i ein avgrensa tidsperiode. Det går fram i intervju at det dei siste åra har skjedd hyppig at feltarkeologar har fungert som sakshandsamarar, men at situasjonen har stabilisert seg meir siste tida.

I intervju blir det peika på at det særleg er kapasiteten på fartøy- og bygningsverngruppa og delar av arealplangruppa som har vore utfordrande. Dei intervjuja opplyser at det er ein del saker som dukkar opp i tillegg til den laupande sakshandsaminga innan desse områda. Revisjonen får i samband med verifisering av rapporten opplyst at kapasiteten per mars 2019 er tilstrekkeleg.

I intervju blir det peika på at også opprydding i eldre ufullførte prosjekt og eldre restansar skaper utfordringar for kapasiteten, i tillegg til nye prosjekt som til dømes KULA-prosjektet initiert av Riksantikvaren.²⁵ Seksjonsleiar opplyser at kapasiteten har betra seg noko i det siste med ei auke i talet sakshandsamarar som følgje av nyttilsetingar

Korleis endeleg organisering av kulturminnevernet blir i Vestland fylkeskommune er ikkje avklart på revisjonstidspunktet. Revisjonen får opplyst at seksjonsleiarar er planlagt tilsett innan 1. mars 2019 og elles at alle tilsetingar skal vere gjennomført innan 1. mai 2019. Det har blitt gjennomført kartleggingssamtalar med alle tilsette i samband med overføringa til ny fylkeskommune.

Analysar for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følge opp nye oppgaver overført frå Riksantikvaren frå 1.1.2020.

Stortinget har slutta seg til at oppgåver og funksjonar på kulturminneområdet blir overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunen frå 1. januar 2020.²⁶ Oppgåvene som er vedtatt overført er forvaltninga av dei fleste automatisk freda kulturminne frå før år 1537, forvaltninga av fartøy med status som "verna fartøy", dei fleste forskriftsfreda eigedomar i statleg eige og dei tekniske og industrielle kulturminna som inngår i bevaringsprogram under Riksantikvaren.

Riksantikvaren sendte 17. januar 2018 ut e-post til fylkeskommunane med kompetanse- og bemanningsmal for fagområda som er føreslått delegert frå staten til fylkeskommunane frå 1. januar 2020. I vedlegg til e-posten er det oversikt over tette trehusmiljø i fylka, statlege eigedomar i verneklasse 1 og 2, støtteverktøy i arbeidet med fagområda som er føreslått delegert, og nøkkeltal og informasjon om kvart fagområde.

²⁴ Som regel er det tilsett fire feltarkeologar på seksjonen, dette inkluderer både faste og mellombelse stillingar. Per mars 2019 er det to faste feltarkeologstillingar..

²⁵ Kulturhistorisk landskap av nasjonal interesse (KULA). Pilotprosjekt med Hordaland og Østfold: <https://www.riksantikvaren.no/Prosjekter/Kulturhistoriske-landskap-av-nasjonal-interesse-KULA>

²⁶ Handsama i Meld. St. 22 (2015 - 2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, jf. Innst. 377 S (2015-2016) og i Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 385 S (2016-2017).

Seksjonsleiar fortel i intervju at analyseverktøyet som er utarbeidd av Riksantikvaren fungerer godt for å få ei god og talfesta oversikt over kva som trengs av kapasitet og kompetanse.

Revisjonen har fått tilsendt eit internt notat (datert 13. februar 2018) knytt til innspel på vurderingar av nye årsverk (kapasitet/kompetanse), der det kjem innspel på det er behov for 2,2 nye årsverk knytt til overføringa av oppgåver frå Riksantikvaren. I budsjettet for 2019 står det at fylkesrådmannen frå august 2019 vil tilsette i to nye fagstillingar. Det blir peika på at oppgåveoverføringa frå staten vil skje etappevis og at fylkeskommunen ut frå eit konservativt estimat har berekna at auka saksomfang for fylkeskommunen vil krevje to nye stillingar i hovudsak knytt til forvaltning av statlege freda bygg og verna/freda fartøy.

Fylkeskommunen har bedt departementet om nærare presisering knytt til kva oppgåver og ansvar som skal overførast, då oppfatninga er at dette enno framstår som uklart.

3.7.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i periodar har vore utfordringar knytt til sakshandsamingskapasitet og at slike utfordringar blir løyst ved å prioritere oppgåver og ved at sakshandsamarane hjelper kvarandre. Revisjonen meiner ei organisering som sikrar fleksibel bruk av personell er viktig når omfanget av dei ulike arbeidsoppgåvene varierer. Kapasiteten må samtidig vere tilstrekkeleg til at lovpålagte og andre nødvendige arbeidsoppgåver blir ivaretatt. Revisjonen vil peike på at risikovurderingar knytt til gjennomføring av seksjonen sitt arbeid, og registrering av avvik, kan bidra til å få oversikt over særskilte utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse i seksjonen.

Undersøkinga viser at seksjonen, basert på malar frå Riksantikvaren, har utarbeidd analysar knytt til kapasitet og kompetanse ved overføring av statlege kulturminneoppgåver til fylkeskommunane frå 1. januar 2020. Fylkeskommunen har konkludert med behov for to ekstra stillingar som er planlagt frå august 2019.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen har tatt initiativ til å be om nærare presisering knytt til kva oppgåver og ansvar som skal overførast til fylkeskommunen. Dette viser etter revisjonen si vurdering at dei hos Fylkeskonservator har merksemd retta mot å sikre rett kompetanse til oppgåvene.

4. System og rutinar

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

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

Under dette:

- *Har fylkeskommunen tilfredsstillande retningsliner og sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?*
- *Har fylkeskommunen etablert tydelege kriterium knytt til tilskot til musea?*
- *Har fylkeskommunen sikra eigna og tilstrekkelege fora for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga?*

4.2 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 forsvarleg kontroll.

Fleire lover og regelverk regulerer forvaltning av tilskot²⁷. Felles for alle lovene er fire forvaltningsverdiar som skal sikre god og korrekt handsaming:

- Lojalitet til politiske avgjersler
- Likebehandling og rettsstryggleik
- Fagleg integritet
- Effektivitet²⁸

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) blir det vist til at fylkeskommunane har ei viktig rolle som regional planmynde gjennom 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 kulturminner blir ein viktig ressurs og premissleverandør i den regionale utviklinga.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Retningsliner og sakshandsamingsrutinar

4.3.1 Datagrunnlag

Oversikt over saker

Hordaland fylkeskommune nyttar sak- og arkivsystemet ePhorte. Nye saker blir lagt inn i sakshandsamarane si arbeidsliste av dei tilsette på dokumentsenderet. I intervju blir det fortalt at ePhorte fungerer godt som arkivsystem, men at det ikkje er godt tilrettelagt for sakshandsaming.

I intervju blir det mellom anna fortalt at det er tekniske utfordringar med at ePhorte heng seg opp og at det blir opplevd som vanskeleg å få oversikt over kva som er gjort i ei sak i ePhorte, særleg om saka går over fleire år. Dette er fordi dokument knytt til same saka får nytt saksnummer, og at det dermed er utfordrande å få oversikt over historikken i sakene.

Det går fram i intervju at ein del av dei tilsette hos Fylkeskonservatoren etablerer eigne rekneark på utsida av sak- og arkivsystemet for å få betre oversikt over saker dei jobbar med. Revisjonen får opplyst at

²⁷ Bevilgningsreglementet, økonomireglementet, utredningsinstruksen, offentleglova, forvaltningslova m.fl.

²⁸ Direktoratet for økonomistyring: <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/lover-og-regelverk-som-gjelder-for-tilskudd>

grunna måten saker blir lagt inn i ePhorte på, er det utfordrande å gå gjennom og rapportere til KOSTRA på saker som er handsama.

Revisjonen får opplyst at det er stor variasjon i dispensasjonssaker som blir sendt frå kommunane til fylkeskommunen, det kan til dømes gjelde dispensasjon til reguleringsplan, flytebrygge eller drenering av jordbruksareal. Nokre av sakene er på høyring hos fylkeskommunen og andre er inne til klagevurdering. Nokre av sakene kan også vere kopiar som til dømes er sendt frå Fylkesmannen eller Statens vegvesen, og som ikkje har vore innoom fylkeskommunen til handsaming. Dei ulike typane saker er ikkje systematisert i sak- og arkivsystemet, og det går vidare fram at ulike dokument i same dispensasjonssak kan hamne på to ulike saksnummer og at eit saksnummer kan innehalde fleire dispensasjonssaker. Revisjonen får opplyst at det på grunn av desse utfordringane er krevjande å kome fram til eksakt tal dispensasjonssaker etter plan og bygningslova som kan rapporterast til KOSTRA, og at utskrifter frå sakshandsamingssystemet må bli gått igjennom manuelt.

I 2017 innehalddt utskrifta frå sakshandsamingssystemet 1646 dokument som måtte kontrollerast. På bakgrunn av desse utfordringane klarte ikkje seksjonen å halde fristen for rapportering av dispensasjonssaker til KOSTRA i 2016 og 2017, og tal saker som er registret for dei aktuelle åra i KOSTRA er heller ikkje riktige.

Det blir vidare fortalt i intervju at det er lagt opp til at sakshandsamarane skal rapportere alle feil som oppstår i saks- og arkivsystemet, men grunna ei stor mengd problemstillingar blir det opplyst at dette tar for mykje tid til at det blir prioritert. I staden forsøker dei tilsette i seksjonen å løyse opp i problemstillingar sjølve mellom anna gjennom å arbeide utanfor sakshandsamingssystemet.

Dei intervjuar opplever at det er risiko for at regelverk ikkje blir etterlevd, at fristar ikkje blir halde og at sakshandsaminga ikkje er god nok grunna problemstillingane rundt ePhorte og utfordringane med å få oversikt.

Det går fram i intervju at Dokumentsenteret har høve til å legge inn endringar i sakshandsamingssystemet for å effektivisere dei kontinuerlege prosessane, til dømes skilje på ulike saker etter om det er notat, dispensasjonssak eller plansak. Dette har likevel ikkje blitt utført. I intervju blir det peika på at det har vore utfordrande å få møtetid med dei rette instansane for å få drøfte utfordringane seksjonen har med omsyn til bruk av sakshandsamingssystemet ePhorte.

Retningslinjer og rutinar for sakshandsaming

Sakshandsamarane finn overordna retningslinjer for sakshandsaming i fylkeskommunen på intranett. Vidare kan dei finne retningslinjer og rutinar for sakshandsaming i eigen seksjon i fylkeskommunen sin kvalitetsportal.

Døme på dokument som er tilgjengeleg i kvalitetsportalen er

- Arbeidsprosess - Flytskjema for utarbeiding og endring av elektronisk søknadsskjema – tilskot. Datert 27. oktober 2016.
- Arbeidsprosess – Flytskjema for tilskotsforvaltning enkeltvedtak på Kultur- og idrettsavdelinga. Datert 27. oktober 2016.

I intervju blir det peika på at ikkje alle rutinar er oppdaterte. Det går vidare fram at ikkje alle rutinar er daterte. Vidare meiner fleire at det burde ha vore tilgjengelege og tilpassa retningslinjer for dei ulike faggruppene i seksjonen. Som nemnt i kapittel 3.6 er det utarbeidd ein handlingsplan 2018-2020 som oppfølging av gjennomført medarbeidarundersøking i 2018. Som tiltak i handlingsplanen er det oppført «(...) utarbeide oversikt med arbeidsplanar/framdriftsplanar, evt. Retningslinjer og årshjul». Fristen for å gjennomføre tiltaket er sett til september 2019.

Av intervju går det fram at rettleiarar frå Riksantikvaren er viktig for sakshandsamarane hos Fylkeskonservatoren. Det blir mellom anna nemnt at seksjonen nyttar Riksantikvaren si oversikt over tema som rettleiar i arbeidet.²⁹ Temaoversikten inneheld informasjon om 23 område som til dømes arealplanlegging og arkeologiske kulturminne. Ein kan laste ned ulike typar skjema, publikasjonar,

²⁹ <https://www.riksantikvaren.no/Tema>

lovtekstar og rettleiarar under temaoverskriftene. Det går fram i intervju at sakshandsamarane eventuelt kan kontakte Riksantikvaren dersom dei har behov for ytterligare hjelp til tolking av lovverket.

Når det gjeld samarbeid omkring kommunale plansaker er det utarbeidd eit dokument som viser kven i fylkeskommunen som er ansvarlege for dei ulike kommunane i Hordaland når det gjeld: Planseksjonen, Arkeolog, Nyare tids kulturminne, Folkehelse og lokalsamfunn. Dokumentet inneheld ikkje omtale av kva funksjon dokumentet er meint å ha, i kva situasjonar det skal nyttast og av kven, eller kva rutinar det eventuelt relaterer seg til. Revisjonen får likevel opplyst at dokumentet er kjent for dei som nyttar det.

Det blir peika på at samhandling på tvers mellom avdelingar i fylkeskommunen kan vere krevjande for dei tilsette ved Fylkeskonservatoren. Det blir i denne samanhengen peika på at det kunne ha letta samhandlinga om ein i seksjonen også hadde hatt tilgang til rutinar ved andre seksjonar og avdelingar i fylkeskommunen. Revisjonen får opplyst at dei hos Fylkeskonservatoren i februar 2019 no har fått slik tilgang, det vil sei full tilgang til alle lokale strategiar, prosedyrar, rutinar og retningslinjer i dei ulike avdelingane og seksjonane i fylkeskommunen.

Det blir elles vist til at dei hos Fylkeskonservatoren ved behov tek initiativ til rutinar for å sikre betre samarbeid med andre seksjonar. Døme på dette er ein situasjon som oppstod hausten 2018 på grunn av ikkje hensiktsmessig dokumentflyt i samband med at fylkeskommunen skulle følgje opp sak om vindmøller i Stølsheimen. Denne saka som blir oppfatta å vere av stor regional og nasjonal interesse, blei fordelt til kommuneansvarlege sakshandsamarar for dei involverte kommunane og ikkje til leiarnivå.³⁰ På bakgrunn av denne erfaringa blei det utvikla rutine for sakshandsaming av saker etter energilovverket, der ansvarleg eining er regionalavdelinga ved klima- og naturressursseksjonen (KNS). I denne rutinen står det at dokumentsejner registrerer innkomande høyringar for saker knytt til energilovverket og tildeler sakene til leiar eller sakshandsamar ved KNS, med sakshandsamar ved kulturminne hos Fylkeskonservatoren på kopi. Det står vidare at «Dersom sakene gjeld fleire kommunar eller er vurdert å ha nasjonal interesse, skal sakene settast på leiar ved seksjon og ikkje direkte på sakshandsamar.»

Det ligg ikkje føre ein samla rettleiar eller oversikt for seksjonen eller for dei enkelte faggruppene som omtalar kva retningslinjer som er tilgjengeleg i høvesvis kvalitetsportalen og hos Riksantikvaren, kva rutinar som er på eige område i kvalitetsportalen og kva rutinar som er knytt til andre avdelingar i fylkeskommunen, men som likevel er viktige for dei tilsette hos Fylkeskonservatoren å kjenne til.

Malar

Revisjonen får opplyst at sakshandsamingssystemet til fylkeskommunen har svært mange malar, men at dei ikkje har førehandsdefinert tekst som kan nyttast i handsaming av ulike sakstypar hos Fylkeskonservatoren. Av intervju går det fram at det er ulike oppfatningar omkring nytten av førehandsdefinert tekst. Medan enkelte meiner at det krev mykje arbeid å redigere og tilpasse malar, meiner andre at eit betre malverk hadde vore nyttig for sakshandsaminga for å sikre lik praksis og sakshandsaming.

Det er ulike kjelder for dei malane som i dag blir nytta i seksjonen. Revisjonen får opplyst at seksjonen i dag nyttar Riksantikvaren sin mal for dispensasjonsvedtak. Denne malen og andre malar frå Riksantikvaren som blir nytta, er ikkje tilgjengeleg i fylkeskommunen sitt kvalitetssystem. Vidare går det fram at det er laga fylkeskommunale malar for til dømes arealplansaker som mellom anna omtalar kva paragrafar sakshandsamarane skal vise til. Desse malane blir opplyst å vere tilgjengelege på kvalitetsportalen. Det blir elles peika på at ikkje alle malar i kvalitetsportalen er oppdaterte.

Kvalitetsportalen er ikkje kopla opp mot sak- og arkivsystemet slik at dokumentmalane kan hentast i sak- og arkivsystemet når sakshandsamaren skal begynne å skrive på eit dokument. Det blir peika på at dette gjer at brukargrensesnittet blir unødig tungvidt. Det går fram i intervju at det har blitt yttra ønske om å få kopla desse systema opp mot kvarandre, men at det har ikkje blitt gjort.

Det blir vidare fortalt i intervju at mange av sakshandsamarane i seksjonen nyttar liknande tidlegare vedtak som mal og at sakshandsamarane har eigne malar på sine eigne område. I intervju blir det opplyst at dei

³⁰ Revisjonen får opplyst at sakshandsamarane som blei involvert i saka sørga for å løfte den til leiarnivå.

i seksjonen i dag dels sikrar lik forståing av regeltolking gjennom munnleg kunnskapsoverføringar og ved å vise døme i eksempelarkivet.

Det er ikkje gjennomført systematisk gjennomgang og evaluering av kva rutinar det er behov for i seksjonen og i dei ulike faggruppene.

Som følgje av regionreforma og at sakshandsaming skal flyttast frå Riksantikvaren til dei nye regionane (som Vestland) skal det utviklast felles digitale system for Riksantikvaren, Sametinget og fylkeskommunane (Digisak - digitale tjenester i Delegeringsprosjektet). Tanken er at dette prosjektet skal føre til spart tid både i forvaltning og hos søkarar, betre kunnskapsgrunnlag, betre avgjerder og auka likebehandling. Digisakprosjektet skal mellom anna lage

- sakshandsamløysing for tilskot/dispensasjon
- digital søknadsteneste
- løysning for styringsinformasjon
- systemarkitektur og grensesnitt
- løysning for bruk av Riksantikvarens arkiv
- presedensarkiv

Kvalitetssikring av saker og gjennomgang/evaluering av rutinar

Det blir fortalt i intervju at det gjennom sakshandsaming i ePhorte alltid er to digitale underskrifter på brev og saker som skal ut av seksjonen: ein frå sakshandsamar og ein frå seksjonsleiarleiar/fylkeskonservator. Krav om to digitale underskrifter blir opplevd som positivt, då det alltid blir gjennomført kvalitetsjekk i sakshandsaminga. Det går fram i intervju at det blir gjort ei reell vurdering og godkjenning gjennom sakshandsamingssystemet.

I intervju går det likevel fram at det blir opplevd som problematisk at det er seksjonsleiar som godkjenner alle saker i ePhorte, medan fagkoordinatorane ikkje er del i godkjenningsprosessen. Det går vidare fram at det ikkje er konsistent praksis for når saker skal innom fagkoordinator og når seksjonsleiarleiar/fylkeskonservator rettar seg direkte til sakshandsamar. Dette kan vere utfordrande då det fører til at fagkoordinator ikkje alltid har oversikt over kva saker som blir handsama i faggruppa. Fagkoordinator har dermed heller ikkje høve til å kome med innspel eller korrigeringar basert på si erfaring og kjennskap til lovverket.

I intervju går det vidare fram at det er jamlege møte i faggruppene i seksjonen. Arealplangruppa og feltarkeologigruppa har til dømes felles møte kvar måndag der mellom anna faglege spørsmål om saker som blir handsama blir tatt opp. Det går også fram i intervju at dei i dette møtet kollektivt tar opp og drøftar til dømes nye regelverk og utfordrande saker, og at nye instruksar også blir vidareformidla på desse møta. Det blir opplyst i intervju at det er låg terskel for å stille spørsmål i faggruppa sine jamlege møte.

Fagkoordinator for faggruppa for fartøy- og bygningsvern fortel i intervju at faggruppa manglar rutinar på systematiske drøftingar av sakshandsaming, men dei går nokre gonger gjennom og drøftar utvalde saker dei handsamar i dei vekentlege møta. Dei fleste saker, bortsett frå dei aller enklaste, vert drøfta direkte mellom sakshandsamarane på gruppa ved behov.

Revisjonen får opplyst at det er jamlege møte mellom fagkoordinatorar og seksjonsleiarleiar/ (oftast ein gong i veka), og også månadlege seksjonsmøte der større saker som gjeld heile seksjonen blir tatt opp. Seksjonsleiar viser i samband med verifisering av rapporten til at seksjonsmøta som regel blir innleia med eit fagleg innlegg frå andre tilsette i fylkeskommunen, eksterne eller som oftast ein av dei tilsette i seksjonen. Dette for å betre samhandling og forståing for dei ulike oppgåvene i seksjonen.

Det er ikkje etablert rutinar eller fast praksis for å jamleg evaluere rutinar i personalgruppa.

4.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at retningslinjer, rutinar og malar er hensiktsmessige verkty for å sikre rett og lik praksis i sakshandsaminga, effektiv opplæring av nyttilsette og effektiv sakshandsaming. Desse dokumenta må samtidig tilpassast behova i organisasjonen og evaluerast jamleg. Basert på informasjonen

som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Fylkeskonservatoren manglar eit overordna rutinedokument som gir sakshandsamarane oversikt over gjeldande retningslinjer, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene som Fylkeskonservatoren har ansvar for. Et slik dokument vil kunne vise til kvalitetsportalen når dette er aktuelt og til Riksantikvaren sine malar når dette er aktuelt og på denne måten sikre ei samla oversikt

Revisjonen vil elles peike på at det er uheldig at ikkje alle rutinar er oppdaterte, og at det ikkje har vore etablert fast opplegg for å jamleg evaluere og justere rutinar. Fleire av dei intervju etterlyser tilgjengelege og tilpassa retningslinjer, malar og rutinar for dei ulike faggruppene i seksjonen. Revisjonen meiner dette indikerer eit behov som bør følgjast opp.

Revisjonen vil framheve det som positivt at seksjonen sjølv har satt gjennomgang av rutinar på agendaen, men registrerer at dette først er planlagt i september 2019. På dette tidspunktet er det få månader igjen av Hordaland fylkeskommune. Revisjonen meiner samtidig at det kan vere nyttig å sette av noko tid til slike drøftingar som ei førebuing til at det bør etablerast felles system og rutinar for kulturminneforvaltninga i Vestland fylkeskommune som også relaterer seg til dei løysingar som blir tilgjengelege i Digisak.

Grunna problem knytt til fylkeskommunen sitt sak- og arkivsystemet som sakshandsamingsverktøy opprettar fleire av dei tilsette hos Fylkeskonservatoren egne oversikter over saker på rekneark utanfor sak- og arkivsystemet. Revisjonen meiner dette er uheldig, og at manuelle system både er arbeidskrevjande og kan medføre auka risiko for feil. Undersøkinga viser mellom anna at KOSTRA rapporteringa for kulturminneområdet både er arbeidskrevjande og har medført feil slik at fylkeskommunen ikkje har etterlevd kravet til KOSTRA-rapporteringa jf. kommunelova § 49 og forskrift om rapportering frå kommunar.

Revisjonen vil elles peike på at det er viktig å nytte system som gir fylkesadministrasjonen nødvendig styringsinformasjon (rapportar) i høve til både måloppnåing og regeletterleving. Gode system er også viktig for å sikre god rapportering til KOSTRA. I denne samanhengen må det arbeidast for å sikre god dialog omkring utforminga av sakshandsamingsløysingane for å sikre best moglege verkty.

4.4 Kriterium for tilskot til musea

4.4.1 Datagrunnlag

Det er tre typar tilskot som er aktuelle for musea å søke. Dette er driftstilskot, tilskot til museumsutvikling (Museumsløft) og andre regionale tilskot som også musea kan søke.³¹ I denne revisjonen ser revisjonen på dei to første typane av tilskot, altså driftstilskot og tilskot til museumsutvikling.

Driftstilskot

Når det gjeld driftstilskot får revisjonen opplyst at det i dag er ei tredeling av finansieringa mellom kommunane, fylkeskommunen og staten. Det blir vidare opplyst at tal frå Kulturrådet i 2016 viser at musea i Bergensregionen og Hordaland får lågare del statlege løyvingar enn den norma om tredeling som låg til grunn for museumsreforma på tidleg 2000-tal. I intervju blir det opplyst at Hordaland, gjennom historia og politikken som har blitt ført, har tradisjonar for å ha høgt fokus på musea. Det blir peika på at fordelinga av tilskothar hatt ei jamn utvikling utan brå endringar. Revisjonen får opplyst at fylkeskommunen har retta spørsmål om skilnadar i statlege tilskot til dei konsoliderte musea i landet til Kulturdepartementet. Det blir vidare opplyst at det i samband med dette har vore møte mellom fylkeskommunen, Hordalandsbenken på Stortinget og Kulturdepartementet i september 2018. I økonomiplanen for 2019 står det at fylkesrådmannen legg til grunn at både stat, vertskommunar og kommunar som mottok tenester frå musea

³¹ Fylkeskommunen har informasjon på nettsidene om følgjande tilskot som òg dei ulike musea kan søkje på:

- tilskot til kulturbygg med regionale funksjonar,
- prosjektilskot for kunst og kultur og
- tilskot til større kulturprosjekt,
- tilskot til kulturelt utviklingsprogram (KUP),
- tilskot til kunst- og kulturproduksjonar i skulen,
- tilskot til forvaltning og drift av verna fartøy,
- tilskot til sikring og istandsetjing av verna fartøy,
- tilskot til freda kulturminne i privat eige, kulturmiljø og kulturlandskap,
- tilskot til verna kulturminne i Hordaland.

medverkar til å styrke institusjonane slik at ein nærmar seg ein fordelingsnøkkel på 60% statleg, 20% regional og 20% kommunal medfinansiering. På fylkeskommunen sitt budsjett for 2019 er det sett av om lag 48 millionar kroner til driftstilskot til ti ulike museum i fylket.

Når det gjeld kriterium for driftstilskot for musea viser fylkeskommunen til ei eiga side på fylkeskommunen side nettsider med overskrifta «Driftsstønad til kunst, kultur, og idrett». Av denne nettsida går det fram at det over Hordaland fylkeskommune sitt budsjett blir gitt driftsstønad til ideelle, ikkje-kommersielle institusjonar og organisasjonar innan kunst- kultur- og idrettsfeltet, med særskild verdi for heile fylket. Det er i dag om lag 100 organisasjonar og institusjonar som får driftsstøtte over kulturbudsjettet.

Det går vidare fram at det som kan støttast er:

- Tiltak som gjeld verksemda som heile.
- Som hovudregel varige føremål ettersom tilskotet har eit langsiktig, strategisk preg.
- Verksemdar som har ei tyding for kulturlivet i regionen, som inneber at fylkeskommunen - ut frå vedtekte kulturpolitiske målsettingar - bør medverke økonomisk til drifta.
- Først og fremst rette seg mot fylkesfemnande organisasjonar/fylkesledd når det gjeld fylkeskommunalt driftstilskot til frivillige organisasjonar/amatørkultur.

Vidare står det følgjande under overskrifta «Ytterlegare moment ved vurdering av søknad»:

«Vurdering av regional verdi (formulert gjennom regional kulturplan):

(...)

Omsynet til fylkeskommunen si regionale utviklarrolle skal liggje til grunn for tilskotsforvaltninga. Omgrepet regional viser her til to prinsipielle hovudkriterium:

1. Geografisk kriterium (geografisk nedslagsfelt og verkeområde):

Om den aktuelle verksemda eller tiltaket omfattar fleire kommunar og/eller om tiltaket vert gjennomført eller har deltaking frå meir enn ein kommune.

2. Funksjonskriterium (regional funksjon i kraft av oppdrag, storleik, fagleg tyngd, kvalitet og særpreg):

Storleik og omfang treng ikkje vere avgjerande. Omsynet til fagleg kvalitet og graden av nyskaping m.m. kan også ligge til grunn for at ein institusjon eller eit tiltak har ei regional rolle. Også der det gjeld særleg smale felt, kan ein institusjon eller eit tiltak ha ein regional funksjon i kraft av eksklusivitet og særlege kvalitetar og føremoner. Det også vere naturleg å sjå geografi- og funksjonskriteria i samanheng.»

På nettsida går det vidare fram at det i vurderinga av søknader blir lagt vekt på følgjande omsyn i uprioritert rekkefølge:

- I kva grad tiltaket oppfyller satsingar i Regional kulturplan.
- I kva grad tiltaket bidreg til ei utvikling av kulturlivet i fylket.
- I kva grad tiltaket har verdi for kulturlivet i større delar av fylket.

Det går ikkje fram av kriteria over kva som skal tilleggast mest vekt med unnatak av punktet **Først og fremst** rette seg mot fylkesfemnande organisasjonar/fylkesledd når det gjeld fylkeskommunalt driftstilskot til frivillige organisasjonar/amatørkultur.

Revisjonen får opplyst at det ikkje finst gode svar på kva som ligg bak fordelinga av tilskot til musea. Det blir opplyst at fordelinga av tilskot har festa seg over tid, men dette har vore ei jamn utvikling utan nokre brå endringar i fordelinga. Det blir vidare opplyst at det finst overordna mål og føringar på fordelinga av tilskot. Til dømes konsolideringsavtalen som blei inngått med Bergen sjøfartsmuseum og Museum Vest i 2017.

Av fylkeskommunen sin økonomiplan for 2019 går det fram at driftstildelinga til musea ligg på om lag det same nivået frå år til år, men med nokre variasjonar. Frå 2018 til 2019 fekk alle musea auka tildeling, men det var variasjon i høve til kor stor denne auken var. To museum blei styrka i særleg grad: Baroniet i

Rosendal på bakgrunn av svakt ordinært driftsgrunnlag og at både Kulturdepartement og Kvinnherad kommune ville styrke museet, og Sunnhordland museum grunna alvorleg driftssituasjon.³²

Tilskot til museumsutvikling

Under tilskotsordninga Museumsloft 2018 er det spesifikt dei ti konsoliderte musea fylket³³, kommunar og regionråd som kan søkje om tilskot. Føremål med Museumsloft er å styrke musea og vidareutvikle gjeldande satsingar frå Regional plan for museum 2011-2015. På fylkeskommunen sine nettsider står det at musea skal utviklast som sterke kunnskapssentra og organisasjonar og vere profilerte samfunnsaktørar som utviklar samfunnet med kunnskap om fortid, samtid og framtid. I budsjettet for 2019 er det sett av 2 millionar kroner til denne tilskotsordninga, ein nedgang på 860 000 kroner frå 2018.

Når det gjeld kriterium for tildeling viser fylkeskommunen til sine nettsider. Her står det at følgjande tiltak kan støttast:

Tiltak A: Styrkje musea i høve drift og investeringar

Tiltak B: Vidareføring satsing på tematiske og regionale ansvarsmuseum og hovudtema i Regional plan for museum 2011-2015

Tiltak D: Styrke Bevaringstenestene og musea si samlingsforvaltning

Tiltak E: Tiltak som kan styrke samhandlinga mellom musea, kommunane og det frivillige

På nettsidene er det vidare lista opp ytterlegare moment ved vurdering av søknad:

- Gjennomføringsevne og realisme i prosjektet
- Kvalitet på tiltaket
- Museet som samfunnsaktør
- Fokus på fornying
- I kva grad ei tildeling vil løyse særlege utfordringar

I samband med verifisering av rapporten blir det presisert at alle søknadar blir vekta opp mot desse kriteria og at gjennomføringsevne og realisme i prosjektet er særst viktige kriterium.

Elles står det følgjande om krav til søknadene:

Dei ti konsoliderte musea kan sende inn ein søknad kvar på eit prioritert tiltak. I tillegg kan museet sende inn ein eller fleire fellessøknader med eit eller fleire av dei andre konsoliderte museum.

Søknaden må innehalde prosjekttale med god skildring av tiltaket og bakgrunn for søknaden. Den skal knyttast opp mot hovudinnhaldet i Regional plan for museum 2011-2015 med vekt på musea som samfunnsaktør og ein eller fleire av dei fire f-ane forvaltning, forskning, formidling og fornying. Budsjett skal leggast ved. Det skal opplysast om gjennomføringsperiode. Det skal opplysast om kva for tiltak under innsatsområde 16 Museumsloft tiltaket fell inn under.

Gjennom aktivitetar, informasjonsmateriale mv skal det gjerast tydeleg at Hordaland fylkeskommune er tilskotsgjevar. Dokumentasjon av dette skal leggast ved rapport.

Om ein har opne, publikumsretta arrangement er det ein føresetnad at tilskotsmottakar aksepterer og nyttar ordninga med følgjekort for funksjonshemma. Funksjonshemma som kjøper billett skal då ha rett til gratis billett til sitt følgje

³² Grunngevingane som er gjeve att her er dei som blir opplyst i budsjettet for 2019

³³ Baroniet Rosendal, Bergens Sjøfartsmuseum, Bymuseet i Bergen, Hardanger og Voss museum, KODE-Kunstmusea i Bergen, Museumssenteret i Hordaland, Museum Vest, Norsk Vasskraft- og industristadmuseum, Olav H. Hauge-senteret, og Sunnhordland museum.

Det går ikkje fram av kriteria over kva som skal tilleggst mest vekt i vurderinga av søknadene og korleis fylkeskommunen skal prioritere dersom fleire søkjarar innfrir krava, men det ikkje er nok midlar til alle.³⁴

Revisjonen har sett på vurderingane som blei gjort i samband med Museumsløft 2018. Søknadane fylkeskommunen fekk til handsaming famna vidt frå stønad til heis og båt, til utvikling av museumsprofil, sikre oversikt over vedlikehalds- og restaureringsbehov og deltaking på worskshop. Fylkeskommunen har gjort ein systematisk gjennomgang av alle prosjekt og grunngjeve kvifor dei ulike prosjekta får stønad eller ikkje. Avslaga blir i dei fleste tilfelle grunngjeve ved at søknaden fell utanfor tilskotsordninga og kva kriterium som gjer at søknaden ikkje fell innanfor. I nokre tilfelle er avslaga grunngjeve med at fylkesrådmannen er positiv til prosjektet, men at søknaden må utviklast vidare med grundigare utgreiing. I dei tilfella der søkjar blir tilrådd lågare tildeling enn omsøkt stønadssum er dette ikkje alltid grunngjeve.

4.4.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at kriteria for tilskot til musea ikkje er tilstrekkeleg tydelege og derfor i avgrensa grad er eigna til å prioritere mellom prosjekt. Dette er fordi det ikkje går fram av kriteria kva som skal tilleggst mest vekt i vurderinga av søknadene, og korleis fylkeskommunen skal prioritere dersom fleire søkjarar innfrir krava, men det ikkje er nok midlar til alle.

Revisjonen meiner det bør etablerast kriterium som gjer det mogleg å prioritere mellom musea og deira behov på ein måte som gjer at tildelinga i større grad blir etterprøvbar og forståeleg både når det gjeld eventuelle endringar i driftsstønad og tilskot gjennom «Museumsløft». Dette er viktig både for søkjarane slik at dei forstår kva prioriteringar som blir gjort, men også for å sikre at politikarane som fattar vedtak har tilstrekkeleg grunnlag for sine avgjerder.

Ettersom søknadene om tilskot kan omhandle svært ulike prosjekt eller investeringar, anerkjenner revisjonen at det kan vere krevjande å etablere kriterium som gjer det mogleg å alltid kunne samanlikne søknader på ein tydeleg måte. I slike tilfelle er det revisjonen si vurdering at det er særleg viktig at administrasjonen tydeleggjer sine tilrådingar og at det går tydeleg fram av tilrådinga at dei prioriteringane som er gjort er skjønsmessige og basert på behov som ikkje er dekkja av tildelingskriteria.

4.5 Forum for samhandling med stat, kommunar og musea

4.5.1 Datagrunnlag

Det blir opplyst at fylkeskommunen i samband med utarbeidinga av dei overordna dokumenta *Verksemndstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016-2020*³⁵ og *Kompetanseplan Kultur og idrett 2018-2020* gjennomførte strategiske vurderingane knytt til kva forum fylkeskommunen bør delta i knytt til kulturminneforvaltninga.

Revisjonen har fått tilsendt oversikt over faste samarbeidsforum på kulturminneområdet mellom fylkeskommunen og stat, kommunar og musea:

³⁴ I samband med verifisering av rapporten blir det opplyst at dei fem kriteria som det blir vist til er vekta like mykje, men punktet knytt til gjennomføringsevne og realisme i prosjektet er særst viktig:

- Gjennomføringsevne og realisme i prosjektet
- Kvalitet på tiltaket
- Museet som samfunnsaktør
- Fokus på fornying
- I kva grad ei tildeling vil løyse særlege utfordringar

³⁵ Verksemndstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016 – 2020:

<http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/RegistryEntry/ShowDocumentFromDmb?registryEntryId=233780&documentId=404360>

Figur 2: Faste samarbeidsforum på kulturminneområdet mellom fylkeskommunen og stat, kommunar og musea

Fylkeskommunen og stat:	Fylkeskommunen og kommunar:	Fylkeskommunen og musea:
Regionalleiarsamlingar ³⁶	Den regionale kulturkonferansen	Årleg museumsleiarsamling
Høstmøtet – Riksantikvarens kulturminnekonferanse	Den regionale plankonferansen ³⁷	Budsjett- og rapporteringsmøter med musea
Riksantikvarens sitt utviklingsnettverk ³⁸	Regionalt planforum ³⁹	Årsmøtet til Norges museumsforbund
Dialogmøter med Riksantikvaren ⁴⁰	Regionalt plannettverk ⁴¹	
Askeladden-seminar hjå Riksantikvaren i Oslo	Prosjekt – Kulturminneplan i kommunane (KIK) 2013 – 2016	
Samfunnsavdelinga sitt dialogmøte med Hordaland fylkeskommune ⁴²	Askeladden-kurs	
Regionsamling på Vestlandet		
Forvaltningsgruppa for verdsarvstaden Bryggen		
Verdsarvrådet for Vestlandske fjordlandskap		
Kulturlandskapsprisen i Hordaland (Fylkesmannen og Hordaland fylkeskommune)		
Møter med Fylkesmannen angående forvaltnings- og skjøtselplan for Havråtunet		
Bestillingsmøter med Statens naturoppsyn		
Sekretariat for Rallarvegråd		
Samarbeid med Bane NOR om formidlingsplan for Rallarvegen		

I tillegg til forum som blir lista opp ovanfor, blir også nasjonalt museumsnettverk, kulturrådet sitt nettverk og arbeid med folkehelse nemnt i intervjuet. Revisjonen har gjennomført i samband med undersøkinga. I tillegg blir bygningsvernkonseptordninga i Hordaland halde fram som viktig inn mot kommunane, musea

³⁶ Fylkeskonservatorane og Riksantikvaren si leiargruppe. Samling to gongar årleg 2016: møte på våren vart avlyst grunna hotellstreik, haustmøte i Oslo; 2017: vårmøte på Jeløya, haustmøte i Bergen.

³⁷ <https://www.hordaland.no/nn-NO/plan-og-planarbeid/kommunal-planlegging/nettverk-og-konferansar/>

³⁸ <https://www.riksantikvaren.no/Prosjekter/Kulturminne-i-kommunen-KIK/Utviklingsnett>

³⁹ <https://www.hordaland.no/nn-NO/plan-og-planarbeid/regionalt-planforum/informasjon-om-regionalt-planforum/>

⁴⁰ Sist dialogmøte mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren blei gjennomført 3. juni 2016, ordninga var ikkje gjennomført i 2017.

⁴¹ <https://www.hordaland.no/nn-NO/plan-og-planarbeid/kommunal-planlegging/nettverk-og-konferansar/>

⁴² Samfunnsavdelinga ligg under Riksantikvaren. Fylkeskommunen opplyser at sist møte var gjennomført 28.01.2016.

og private eigarar av kulturminne. Ordninga høyrer inn under Fylkeskonservatoren og består av fire bygningsvernkonsulentar.⁴³

I intervju går det fram at dei tilsette hos Fylkeskonservatoren i all hovudsak meiner at fylkeskommunen har sikra eigna og tilstrekkelege forum for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga. Det blir likevel peika på enkelte samarbeidsforum som er sakna. Her kjem det mellom anna fram at fylkeskommunen har etterlyst å få delta når staten har møte, synfaringar, samlingar og prosjekt i Hordaland. Dette gjeld til dømes Hardanger fartøyvernsenter (Hardanger og Voss Museum), der både Hordaland fylkeskommune og Riksantikvaren løyver midlar til drift og prosjekt.

Eit anna forum som blir etterlyst i intervju er eit samarbeidsforum på tvers av fylkeskommunane. Fylkeskommunane arbeider med same oppgåver og spørsmål knytt til kulturminneforvaltning, men det er ingen faste forum der ein treffes. Slik det er i dag blir samtalar på tvers av fylkesgrensene meir sporadiske og basert på kjennskap.

Fleire av dei intervjua nemner Kulturminneplan i kommunane (KIK)-prosjektet særskilt som ein god arena ut mot kommune i arbeidet knytt til kulturminneforvaltning. Det blir mellom anna nemnt at det har vore viktig å gi kommunane ein samla arena for å drøfte kulturminnesaker, og at dette også vil vere viktig etter at KIK-prosjektet er avslutta. Frå Riksantikvaren blir det peika på at KIK satsinga, som går fram til 2020, krev god oppfølging av kommunane og fylkeskommunane sidan det å få på plass lokale kulturminneplanar er prosessar som tar lang tid.⁴⁴

I intervju blir det også etterlyst at det blir sett av midlar i budsjettet slik at fylkeskommunen kan invitere kommunane inn på møte. Fylkeskommunen arrangerer allereie ein årleg kultur- og idrettskonferanse der mellom anna kommunane er inviterte, men denne er meir overordna i tematikken. Det blir etterlyst eit meir tematisk spissa forum mellom fylkeskommunen og kommunane der dei kan ta opp konkrete problemstillingar knytt til kommunane som kulturminneforvaltarar. Fylkeskommunen har rolle som rettleiar overfor kommunane i arbeidet med kulturminne, og det blir kommentert at dette ville ha vore ein god arena for å utføre rettleiarrolla. I samband med dette blir det vist til at Fylkeskonservatoren har gode erfaringar med denne type samlingar med kommunane i samband med KIK-prosjektet.

4.5.2 Vurdering

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen i all hovudsak ser ut til å ha tilstrekkelege og eigna forum for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga.

Undersøkinga viser samtidig at det er område der samarbeidet kunne ha vore utvikla vidare. Dette gjeld mellom anna møtepunkt for fylkeskommunane. Revisjonen meiner dette truleg kan vere ytterlegare aktuelt i samband med regionsreforma når fylkeskommunane skal ta over fleire oppgåver frå Riksantikvaren.

Revisjonen ser også viktigheita av å sikre gode og felles møtepunkt med kommunane for å ta i vare rolla som rettleiar.

⁴³ På fylkeskommunen sine nettsider står det følgjande: «Fylkeskommunen gjev råd og innspel til spørsmål om vern og vøling av verneverdige bygningar og anlegg. Dette kan skje både i samband med plan- og byggjesaker og der eigar har fått tilskot til istandsetting, men òg i einssilde andre vedlikehalds- og restaureringsprosjekt. Ved særskilde høve kan vi tilby dendrokronologisk analyse, dvs. kjerneboring for å fastslå alderen på bygget. Fylkeskommunen kan også gi generell rettleiing og hjelp til søknader om tilskot.»

⁴⁴ Sjå mellom anna Riksantikvaren si årsmelding frå 2017

5. Etterleving av lover, reglar og nasjonale mål

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

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

Under dette:

- 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?
- I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminner?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet til å vurdere og ev. kome med motsegn i aktuelle saker frå kommunane?

5.2 Revisjonskriterium

5.2.1 Automatisk freda kulturminne, freding, pålegg knytt til freda bygg og dispensasjon frå freding

§ 4 kulturminnelova omhandlar automatisk freda kulturminne og lister opp ei rekke kulturminne frå før 1537 frå oldtid og middelalder som er automatisk freda.

I § 3 i kulturminnelova står det om forbod mot inngrep i automatisk freda kulturminne:

Ingen må – uten at det er lovlig etter § 8 – sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annan måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje

Freding av bygningar og anlegg frå nyare tid er omtala i § 15 i kulturminnelova. Her står det følgjande:

Departementet kan frede byggverk og anlegg eller deler av dem av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Fredningsvedtaket omfatter fast inventar (skap, ovner m.v.). Når særlege grunner tilsier det, kan også større løst inventar medtas. I slike tilfeller må hver enkelt gjenstand særskilt spesifiseres.

Både når det gjeld båtar (§14 a) og bygg og anlegg (§15) står det i kulturminnelova at departementet i fredningsvedtaket kan forby eller på anna måte regulere alle typar tiltak som er egna til å motverke føremålet med fredinga.

Det er Riksantikvaren som fattar vedtak om freding, medan fylkeskommunen er saksførebuande organ. Fylkeskommunen har delegert mynde til å fatte vedtak om midlertidig freding.⁴⁵

Når det gjeld midlertidig freding har fylkeskommunen i forskrift om fagleg ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelova §12 punkt 2 delegert mynde til å fatte vedtak om midlertidig freding inntil saken er avgjort.

⁴⁵ Riksantikvaren sitt informasjonsblad nr 10 «Forvaltning»

5.2.2 Dispensasjon og unntak frå fredning for nyare tids kulturminne

I forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven §12 punkt 2 står det lista opp kva § i kulturminnelova fylkeskommunen har fått delegert mynde til å fatte vedtak i høve til :

15a, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet, med unntak av fredete kirker fra perioden 1537-1649, fredete byggverk mv. i statens eie og fredete båter,

§ 19, tredje ledd, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området,

§ 20, tredje ledd, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området,

Det er mellom anna utarbeidd ei eiga forskrift om fredning av staten sine kulturhistoriske eigedommar. Forskrifta omhandlar også dispensasjon:

§ 1-4.Dispensasjon

Forvaltningsmyndigheten jf. § 1-7 kan i særlege tilfelle gjøre unntak fra fredningen og fredningsbestemmelsene for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.

(...)

I vurderingen av hva som utgjør særlege tilfelle kan det også legges vekt på tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, som for eksempel hensyn til sikkerhet og andre forhold av vesentlig betydning.

Av § 1-7 i forskrifta går det fram følgjande om fylkeskommunen sitt mynde til å fatte dispensasjonsvedtak:

For byggverk og anlegg i statlig eie er forvaltning av fredningsforskriften lagt til Riksantikvaren eller den Riksantikvaren gir fullmakt. For byggverk og anlegg som er gått ut av statlig eie er forvaltning av fredningsforskriften lagt til regional kulturminneforvaltning.

Riksantikvaren har utarbeidd rundskrivet «Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven».⁴⁶

Rundskrivet omhandlar mellom anna korleis reglane i forvaltningslova gjeld for dispensasjonsvedtaka. Dette gjeld mellom anna reglane om foreløpig svar dersom ein førespurnad ikkje kan svarast ut i løpet av ein månad og det at eit vedtak om dispensasjon normalt skal handsamast innan tre månader. Om dette står det følgjande:

Forvaltningsloven krever at en sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a første ledd. Dersom søknaden/klagen ikke kan besvares innen 1 – en – måned fra den er mottatt, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar der det gjøres rede for grunnen til at søknaden/ klagen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes, jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd jf. annet ledd.

Søknad om dispensasjon og klage på vedtak om dispensasjon skal normalt behandles innen 3 – tre – måneder fra den er mottatt i regionalforvaltningen eller hos Riksantikvaren.

I følge rundskrivet gjeld også forvaltningslova sine reglar om klagefrist og klageåtgang jf. § 28 og § 29 i forvaltningslova. Vidare går det fram følgjande om grunngevinga i dispensasjonssaker:

⁴⁶ I rundskrivet står det følgjande: «Dette rundskrivet gjelder Riksantikvarens og den regionale kulturminneforvaltningens dispensasjonsbehandling av fredninger etter kulturminneloven §§ 15, 19, 20 og 22a, samt eldre fredninger som er gjort i medhold av bygningsfredningsloven og midlertidige fredninger etter kulturminneloven § 22 nr. 4. De fredete stående byggverk som er erklært fra perioden 1537-1649 omfattes også. Rundskrivet gjelder ikke andre automatisk fredete kulturminner som middelalderbygninger og over 100 år gamle samiske bygninger og fredete båter. Selv om rundskrivets virkeområde således er avgrenset, vil de prinsipper og signaler om hvilke vurderinger som skal gjøres, gjelde dispensasjon for alle typer byggverk.»

Hvis søkeren får dispensasjon fra fredningen skal dette også begrunnes. Det skal fremkomme at inngrepet ikke vil være vesentlig, og at det foreligger et særlig tilfelle. Eventuelle vilkår for dispensasjonen skal angis i vedtaket.

5.2.3 Pålegg om utbetring av freda byggverk

Det går fram av § 17 i kulturminnelova at fylkeskommunen kan gi pålegg om utbetring på freda byggverk dersom bygget er i ferd med å forfalle grunna mangel på vedlikehald.

5.2.4 Delegert mynde i kulturminneforvaltninga

Delegeringsreglementet for Hordaland fylkeskommune⁴⁷ skildrar kva oppgåver etter kulturminnelova som er delegert til fylkesrådmannen. Her står det at fylkesrådmannen har mynde til å fatte vedtak etter kulturminnelova §15, § 17, §19 og §20. I fullmaktsreglementet til Hordaland fylkeskommune er dette myndet delegert vidare til fylkesdirektør for idrett og kultur.

5.2.5 Fylkeskommunen sin motsegnrett i plansaker og moglegheit til å gje uttale i dispensasjon frå plan mv.

Kommunane har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningsloven som verktøy i dette arbeidet.⁴⁸ Som regional kulturminnemynde, har fylkeskommunen motsegnrett til reguleringsplanar og kommunedelplanar etter plan- og bygningslova.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning

Fristar

Det blir opplyst i intervju at det framstår som tydeleg at sakshandsamar må gje førebels svar innan fire veker etter ei sak har blitt registrert i sakshandsamingssystemet dersom den ikkje har blitt handsama. Revisjonen får samtidig opplyst at det ikkje alltid blir sendt foreløpig svar innan ein måned. Vidare blir det opplyst at sakshandsaminsfristen på tre månader i dispensasjonssaker etter kulturminnelova for nyare tids kulturminne ikkje alltid blir etterlevd. I revisjonen sin gjennomgang av denne typen dispensasjonssaker⁴⁹ fant vi eit døme på at saksbehandlingsfristen på tre månader ikkje var halden. Frå sakshandsamar blir det opplyst at dette skuldast kapasitetsutfordringar, men det blir samtidig vist til at det var dialog med søkjar undervegs slik at søkjar var kjent med utfallet i saka og at vedtaket var klart i tide til arbeidet skulle utførast.

Revisjonen får opplyst at det er krav om felles fråsegn frå Fylkeskonservator og regionalavdelinga i plansaker. I intervju blir det peika på at det kan vere ei utfordring å få samordna fråsegna innan høyringsfrist på grunn av knappe fristar og at sakshandsamingssystemet ikkje har fungert tilfredsstillande ved at planfagleg fråsegn ikkje har blitt sendt ut som føresett. Dersom dette skjer kan fylkeskommunen risikere å misse innspel i ein saksrunde og dermed kan kulturminne gå tapt. På grunn av denne risikoen har arealplangruppa saman med seksjon for plan hatt ein «kva om»-analyse av kva alternative måtar dei kan gå fram på dersom sakshandsamingssystemet ikkje fungerer som det skal og på bakgrunn av dette utforma eit rutineskriv.

⁴⁷ Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 8. desember 2016.

⁴⁸ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

⁴⁹ Revisjonen har sett nærare på fem dispensasjonsvedtak fatta i perioden 20.11.2018 til 4.2.2019. Fire av vedtaka var dispensasjonar etter kulturminnevernlova §15a, medan eit vedtak var dispensasjon etter forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eigedommar.

Revisjonen får opplyst at fylkeskommunen ikkje har system som gir oversikt over kor ofte fristar ikkje blir haldne. Forventninga er at det nettbaserte sakshandsamingsssystemet Digisak vil gje oversikt over til dømes sakshandsaminstid og sikre betre oversikt over alle ledd i sakshandsaminga.

Midlertidig freda bygg

Revisjonen får opplyst at Riksantikvaren har kome med tydeleg forventning til Hordaland fylkeskommune om at fredingssaker som blei starta opp langt tilbake i tid må vere ferdige til 2020. Knytt til dette får revisjonen opplyst at det er ei utfordring hos kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen at det ligg føre ei lang restanseliste i samband med midlertidig freding av bygg. Lista over bygg som ikkje er blitt endeleg freda går tilbake til 1990-talet, og sakene på lista hadde som regel opphav i ein konkret konflikt. Først dei seinare åra har det et blitt jobba jamt med desse sakene i fylkeskommunen. Det blir peika på at Riksantikvaren ønskjer at det ikkje skal vere saker igjen på restanselista, medan fylkeskommunen meiner at dette ikkje eit mål i seg sjølv då det alltid vil vere pågåande saker. Eit døme er den midlertidige fredinga av Sandviksbodene i Bergen. Desse bygga blei midlertidig freda av Byantikvaren i 2006 og fylkeskommunen overtok saka i 2008. Fylkeskommunen har arbeidd med denne saka i ti år, men det blir opplyst at verken kommunen eller eigar er interesserte i å oppheve den midlertidige fredinga enno.

Det går vidare fram i intervju at fylkeskommunen har ei liste over prioriterte saker for fredingsarbeid og at prioriteringane blir gjort i dialog med Riksantikvaren. I saker som omhandlar freding er det omfattande prosesskrav som mellom anna inneber høyringar i kommunane. Det er difor lange prosessar bak arbeidet med å korte ned restanselista, og framdrifta avhenger av fleire partar.

Etterleving av andre reglar og rutinar

I intervju blir det opplyst at det ikkje er gjort analysar av risiko knytt til sakshandsaminga i faggruppene eller i seksjonen.

Av risiko som blir peika på i intervju utover fristetetterleving, er at det er vanleg med eit etterslep på journalføring av arkivverdig e-post. Det blir elles vist til risiko for manglar i sakshandsaminga fordi malar ikkje alltid blir nytta i sakshandsaminga.

Alle dispensasjonsvedtaka viser til reglar der fylkeskommunen har delegert mynde til å fatte vedtak.

I sakene revisjonen har sett nærare på ser vi at alle saker signert av fylkesdirektør for kultur og idrett og fylkeskonservator/leiar. Revisjonen kan ikkje sjå at fylkeskommunen sitt delegeringsreglement eller fullmaktsreglementet spesifiserer delegasjon for forskrifta om freding av statens kulturhistoriske eigedomar. I samband med verifisering av rapporten blir det peika på at denne forskrifta, i motsetnad til dei andre forskriftene om freding av statlege eigedommar, har ein eigen dispensasjonsheimel i sjølve forskrifta – i staden for å vise til dispensasjonsheimelen i kml § 15a. Det blir opplyst at denne detaljen ikkje blei fanga opp då fylkeskommunen blei dispensasjonsmynde for nokre av eigedommane freda etter denne forskrifta.

Vedtaka som er fatta følgjer i hovudsak same mal. I alle vedtak blir det opplyst om at det er mogleg å klage, kven som er klageorgan og klagefrist. Alle dispensasjonsvedtaka var grunngjeve og det gjekk fram at inngrepet ikkje vil vere vesentleg jf krav om dette i kulturminnelova (§ 15a, §19 og §20). I to av vedtaka blei det opplyst at dispensasjonen var eit særleg tilfelle. For dei tre andre var dette ikkje eksplisitt opplyst, men det gjekk fram at dispensasjonen ikkje var i konflikt med føremålet med fredninga eller fredningsforslaget.

Dei tre politiske saksframlegga revisjonen har sett nærmare på følgte alle fylkeskommunen sitt oppsett for slike saker.

5.3.2 Verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminne

Verkemiddel og pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk

I intervju blir det vist til at det er ei nasjonal målsetting om å ha lågast mogeleg kulturminnetap, og at Fylkeskommunen nyttar tilgjengelege verkemiddel så langt dei kan for å nå dette målet.

Tilgjengelege verkemiddel som blir nemnt i intervju er mellom anna:

- Plan- og bygningslova: gjennom uttale til planar reduserer ein tap av verneverdige kulturminne ved å rettleie kommunane
- Tilskotsordningar for mellom anna verna kulturminne
- Prosjekt, som til dømes KIK. Det går fram at fylkeskommunen gjennom KIK-prosjektet har halde kurs for kommunalt tilsette innan plan-, landbruk-, og kulturområdet knytt til verneverdige kulturminne, plan og bygningslova og kulturminnelova

Saker som omhandlar vern gjennom plan- og bygningslova er kommunane sitt ansvar. Dersom verdiar er trua kan fylkeskommunen gå inn med mellombels freding, men dette vert berre gjort dersom det er nasjonale interesser som er trua. Det går vidare fram av intervju at Fylkeskonservatoren sjeldan nyttar midlertidig freding som tiltak.

Det blir vidare peika på at fylkeskommunen gjennom kulturminnelova (jf. til dømes §§ 16-18) har tilgjengelege verkemiddel, men at dei ikkje er sterke nok opp mot eigedomsretten. Eit døme er ein tidlegare brann i ein av sjøbodane på Bryggen i Bergen: Bygget er freda etter kulturminnelova men blei ståande i dårleg stand i mange år. Verkemidlane til fylkeskommunen har ikkje vore sterke nok til å regulere desse tilfella.

Revisjonen får opplyst at verkemiddelet med pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk i liten grad har blitt nytta dei siste åra. Det går vidare fram i intervju at denne måten å gå fram på blir sett på som tungvint og at det ikkje nødvendigvis fører fram til ei løysing.

Kapasitet til å vurdere og kome med motsegn

Det går fram i intervju at motsegner er ein del av arbeidet som blir utført av arealplangruppa og at prosessen knytt til å fremje motsegner er godt innarbeidd og fungerer godt. Det blir fortalt i intervju at det er nok kapasitet til dette arbeidet i fylkeskommunen. Alle reguleringsplanar blir sendt inn til fylkeskommunen og det blir sett eigne sakshandsamarar på desse planane.

I intervju blir det peika på at fylkeskommunen fremjer motsegn der det er konflikt med regionale og nasjonale kulturminneinteresser, og at dei difor tidleg må fange opp om det er konflikhtar i sakene. I slike saker forsøker fylkeskommunen å gå i dialog for å rydde unna konflikten heller enn å fremje motsegn. Dersom motparten ikkje kjem til semje med fylkeskommunen blir motsegna ei politisk sak. Det går fram i intervju at det er sjeldan at dette førekjem og at det i løpet av 2017 berre var to tilfelle av dette. I intervju blir det peika på at prosessen ved slike tilfelle er noko omstendeleg og at det difor kan bli ei problemstilling å få motsegna ferdig politisk handsama innan fristen. Det hender difor at fylkeskommunen må be om utvida frist for å kome med motsegn fordi saka må handsamst politisk. I nokre få tilfelle har kommunen nekta å gje lengre frist.

5.4 Vurdering

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at dispensasjonsvedtaka som blir fatta hos Fylkeskonservatoren blir fatta på område der fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak. Revisjonen registrerer samtidig at det for eit av vedtaka ikkje ligg føre delegert mynde til fylkesdirektøren om å fatte vedtak etter forskrift om freding av statens kulturhistoriske eigedomar. Revisjonen meiner det er viktig at det alltid ligg føre tydeleg og skriftleg delegasjon av mynde i saker der det skal fattast vedtak.

Det er ikkje tilfredstillande at undersøkinga viser at det hos Fylkeskonservatoren ikkje alltid blir sendt foreløpig svar når dette er eit krav, eller fatta vedtak innan tre månader i samsvar med krava i forvaltningslova i dispensasjonssaker for freda kulturminne frå nyare tid.

Revisjonen meiner vidare at fylkeskommunen bør ha sakshandsamingssystem som sikrar oversikt over fristar og påminning til sakshandsamar om desse. Slik oversikt kan også bidra til å gjere det enklare å gjere prioriteringar, slik at det blir sikra tilstrekkeleg kapasitet til sakshandsaminga.

Revisjonen vil elles framheve at stikkprøvene med unntak av fristbrot, ikkje har avdekka feil i sakshandsaminga knytt til etterleving av rutinar og regelverk. Revisjonen vil likevel peike på at ikkje alle vedtaka opplyser om at dispensasjon frå fredingsvedtaket er eit «særleg tilfelle» i samsvar med Riksantikvaren sitt rundskriv. Revisjonen har samtidig ikkje vurdert om dette elles følgjer implisitt av vedtaket.

Revisjonen registrerer at pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk i liten grad har blitt nytta som verkemiddel dei siste åra og at dette verkemiddelt blir oppfatta som tungvidt og utan ønskja effekt. Revisjonen vil presisere at slike pålegg er blant dei verkemidla som kan nyttast når andre metodar ikkje fører fram, og at det i slike tilfelle bør inngå blant dei verkemidla som fylkeskommunen vurderer.

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen så langt det er mogleg søker å finne løysingar og komme til semje med planfremjarar slik at det ikkje blir nødvendig å fremje motsegn i plansaker. Undersøkinga viser at det er relativt sjeldan at fylkeskommunen fremjer motsegn og at dei har kapasitet til å gjere dette i dei tilfella dei meiner det er nødvendig, men at fristane kan vere knappe på grunn av politisk handsaming av desse sakene.

6. Konklusjon og tilrådingar

Fylkeskommunen er forvaltningsstyresmakt og tek i vare både statlege og regionale oppgåver innanfor kulturminnevernet. Undersøkinga viser at dei ved Fylkeskonservatoren nyttar eit breitt spekter av verkemiddel i arbeidet med å minimere tap av og ivareta kulturminne for ettertida.

Fylkeskommunen sitt arbeid med kulturminneforvaltning inneber oppfølging av både statlege og regionale mål. Revisjonen saknar ei samla framstilling av mål og planlagde tiltak for kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen der det er tydeleg framstilt kva som er eigne regionale mål for kulturminneområdet og kva regionale mål som dessutan følgjer opp dei overordna nasjonale måla innan kulturminnefeltet. Tydelege og forankra mål som har klar operasjonalisering i form av tiltak kan vere viktige og nyttige verktøy i sakshandsaminga og bidra til å definere og sikre kulturminne av regional verdi.

Rapporteringa knytt til kulturminneforvaltninga er ikkje av ein slik art at det er mogleg å få ei samla oversikt over kva mål som er følgt opp og med kva tiltak, og om fylkeskommunen har lukkast med å gjennomføre planlagt aktivitet eller ikkje i året som gjekk. Bättre systematisering av mål og tiltak, og rapportering i høve til dette, vil bidra til å synleggjere betre i kva grad fylkeskommunen lukkast med å nå regionale mål innan kulturminneforvaltninga og elles bidra til ivaretaking av nasjonale mål. Dette er etter revisjonen si vurdering viktig styringsinformasjon. I denne samanhengen meiner revisjonen også at det må arbeidast for å sikre god dialog omkring utforminga av sakshandsamingsløysingane for å sikre best moglege verkty, ettersom undersøkinga avdekkjer vesentlege utfordringar knytt til sakshandsamingsystemet fylkeskommunen har i dag.

I undersøkinga etterlyser fleire av dei tilsette tilgjengelege og tilpassa retningsliner, malar og rutinar for dei ulike faggruppene i seksjonen. Revisjonen meiner dette indikerer eit behov som bør følgjast opp, og revisjonen vil framheve det som positivt at seksjonen sjølv har satt gjennomgang av rutinar på agendaen. Revisjonen meiner vidare at Fylkeskonservatoren manglar eit overordna rutinedokument som gir sakshandsamarane oversikt over gjeldande retningsliner, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene som Fylkeskonservatoren har ansvar for, enten dette er dokument utarbeidd av Riksantikvaren eller fylkeskommunale dokument. Det må vidare sikrast at alle rutinar er oppdaterte, ved at dei blir jamleg evaluert og justert.

Når det gjeld tilskot til musea er det revisjonen si vurdering at kriteria ikkje er tilstrekkeleg tydelege og derfor i avgrensa grad er egna til å prioritere mellom prosjekt eller institusjonar. Dette er fordi det ikkje går fram av kriteria kva som skal tilleggast mest vekt i vurderinga av søknadene, og korleis fylkeskommunen skal prioritere dersom fleire søkjarar innfrir krava.

Basert på informasjonen som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at dispensasjonsvedtaka som blir fatta hos Fylkeskonservatoren blir fatta på område der fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak. Revisjonen meiner samtidig at det for eit av vedtaka ikkje ligg føre delegert mynde til fylkesdirektøren om å fatte vedtak etter forskrift om freding av statens kulturhistoriske eigedomar.

Revisjonen meiner det er viktig at det alltid ligg føre tydeleg og skriftleg delegasjon av mynde i saker der det skal fattast vedtak. Det er ikkje tilfredstillande at undersøkinga viser at det hos Fylkeskonservatoren ikkje alltid blir sendt foreløpig svar når det er krav om dette, eller fatta vedtak innan tre månader i samsvar med krava i forvaltningslova i dispensasjonssaker.

Basert på dei funn og vurderingar som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at fylkeskommunen

1. Utarbeider samla oversikt over nasjonale og regionale mål i kulturminneforvaltninga med tilhøyrande tiltak
2. Vurderer å vidareutvikle rapporteringa for å sikre betre styringsinformasjon i kulturminneforvaltninga

3. Vurderer å gjennomføre risikovurderingar knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar i kulturminneforvaltninga
4. Gjennomgår og tydeleggjer rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservator
5. Vurderer å etablere eit overordna rutinedokument som gir oversikt over gjeldande retningsliner, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene Fylkeskonservatoren har ansvar for
6. Sikrar at alle rutinar er oppdaterte og elles drøftar med dei tilsette kva rutinar og malar som hadde vore hensiktsmessig å ha
7. Etablerer tydelegare kriterium for tildeling av tilskot til musea
8. Sikrar etterleving av lovpålagte fristar i sakshandsaminga av dispensasjonssaker
9. Sikrar at mynde til å fatte vedtak alltid er tydeleg delegert for ulike sakstypar

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

FYLKESRÅDMANNEN

DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Dato: 08.03.2019
Vår ref.: 2018/7562-8
Saksbehandlar: erlhofs
Dykkar ref.:

Att. Kari Gåsemyr

OFFL § 5

Forvaltningsrevisjon til høyring – kulturminneforvaltninga i Hordaland

Fylkesrådmannen fekk 22. februar e-post med forvaltningsrevisjonen sitt utkast til rapport om kulturminneforvaltninga i Hordaland. Justert rapport/høyringsutkast vart motteke 8. mars. Frist for verifisering av datadelen og høyringsuttale vart sett til måndag 11. mars 2019 kl. 14.00. Rapporten, inkludert vedlegg og konklusjonar, er på 44 sider.

Forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune vart tinga av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 141/17, 18. desember 2017. Rapporten skulle opphavleg vore levert 31.10.2018. Levering har vorte forseinka fleire gonger, først til 26.11.2018 også til 21.01.2019.

I sine konklusjonar peiker forvaltningsrevisjonen på ni område der Hordaland fylkeskommune bør setje i verk tiltak. Desse er vist under i kursiv, med Fylkesrådmannen sine kommentarar om korleis fylkeskommunen vil arbeide framover.

1. Utarbeider samla oversikt over nasjonale og regionale mål i kulturminneforvaltninga med tilhøyrande tiltak

Revisjonen meiner at ei tydeleggjering av korleis nasjonale mål skal følgjast opp i ein regional kontekst er viktig for å sikre tilstrekkeleg merksemd og gjennomføring. Fylkesrådmannen legg til grunn at statleg kulturminnepolitikk og dei nasjonale miljømåla gjev føringar for den regionale kulturminnepolitikken, jf vedteken kulturplan s. 12. Fylkesrådmannen sin vurdering er at alle dei 8 regionale måla knytt til sektorområda kulturminnevern og museum (mål 15-22) som forvaltningsrevisjonen peikar på, stettar på ulikt vis dei fire nasjonale måla. I samband med etablering av ny kulturplan for Vestland fylkeskommune vil Fylkesrådmannen vurdere ein meir eksplisitt tydeleggjering av korleis dei regionale måla stettar dei overordna, nasjonale måla.

2. Arbeider for å sikre betre rapportering og dermed styringsinformasjon knytt til gjennomførte aktivitetar i kulturminneforvaltninga

Fylkesrådmannen vil peike på at regional kulturplan for Hordaland er sektorovergripande og mål og tiltak knytt til sektorområda kulturminnevern og museum (mål 15-22) berre er ein del av den samla innsatsen. Dei regionale måla er politisk fastsette og god måloppnåing føreset bruk av verkemiddel og gjennomføring av tiltak i ulike sektorar. Hordaland fylkeskommune sitt bidrag til måloppnåing vil difor variera ut i frå kva verkemiddel og ansvar forvaltninga har. Realisering av mange av tiltaka i kulturminneplanen er avhengig av politisk prioritering og finansiering av utviklingsoppgåver. I samband med årleg politisk handsaming av

Hordaland fylkeskommune
KULTUR- OG IDRETTSÅVDELINGA PB 7900
5020 Bergen

Agnes Mowinckels gate 5

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontnr. 5201 06 74239



Premiss: Kultur. Regional plan for kultur 2015-2025 vert det utarbeida handlingsprogram for komande år og det vert laga statusrapport for dei regionale måla med tilhøyrande tiltak. Fylkesrådmannen meiner dette skal sikra grunnleggande styringsinformasjon knytt til dei regionale måla.

Kulturminneforvaltninga i Hordaland har avgrensa kapasitet knytt til regionale utviklingsoppgåver, då ressursane i høg grad er sett av til forvaltninga av lovpålagte oppgåver og statlege og regionale tilskotsordningar. Dei regionale tilskotsordningane er rette inn mot å stø opp om og løyse de ulike målsetningane i kulturplanen. For kulturminneforvaltninga i Hordaland er det regionale målet «at kulturminnevernet skal spegle nasjonal kulturminnepolitikk og finne gode, tilpassa løysingar på regionale og lokale utfordringar.» Kulturminneforvaltninga i Hordaland sitt mest sentrale verkemiddel for å bidra til å nå dei nasjonale måla er forvaltning knytt kommunal arealplanlegging, motsegnmynde etter plan- og bygningslova og kulturminnelova. I tillegg til dette forvaltar fylkeskommunen i ei rekkje tilskotsordningar knytt til statlege bevaringsprogram, som er eit anna sentralt verkemiddel for måloppnåing i høve dei nasjonale måla. På nasjonale oppgåver rapporterer regionalforvaltninga til Riksantikvaren. På dei nasjonale måla rapporterer Riksantikvaren til Klima- og miljødepartementet. For dei nasjonale miljømåla nyttar Riksantikvaren miljostatus.no som informasjonsplattform. I samband med etablering av ny kulturplan for Vestland fylkeskommune vil Fylkesrådmannen vurdere om ei tilsvarande informasjonsplattform som miljostatus kan sikre meir open rapportering og styringsinformasjon knytt til gjennomførte aktivitetar på kulturområdet.

Revisjonen meiner «at det må arbeidast for å sikre god dialog omkring utforminga av sakshandsamingsløysingane for å sikre best moglege verkty, ettersom undersøkinga avdekkjer vesentlege utfordringar knytt til sakshandsamingssystemet fylkeskommunen har i dag.» Fylkesrådmannen vil setje i verk tiltak for at ePhorte som sak- og arkivsystem sikrar betre rapportering gjennom automatisering eller digital generering av rapportar. Tiltaket skal vere utført innan desember 2019.

3. Vurderer å gjennomføre risikovurderingar knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar i kulturminneforvaltninga

Revisjonen peikar på at risikovurderingar knytt til gjennomføring av seksjonen sitt arbeid og registrering av avvik kan bidra til å få oversikt over særskilte utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse i seksjonen. Fylkesrådmannen er samd i vurderinga og vil få gjennomført aktuelle risikovurderingar for Fylkeskonservatoren innan september 2019.

Fylkeskonservatoren er del av ein større organisasjon. Slik Revisjonen skildrar situasjonen, meiner Fylkesrådmannen at administrasjonen må gjere risikovurdering knytt til fylkeskommunen sitt ansvar i kulturminneforvaltninga utanfor fagseksjonen Fylkeskonservatoren. Døme er feil journalføring i høve saksnummer og fråsegnfristar og at sektorfråsegn aldri vert ekspedert ut eller ikkje innan lovheimla frist. For å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar i kulturminneforvaltninga vil Fylkesrådmannen difor gjennomføre risikovurderingar knytt til Fylkesarkivet i høve journalføring og sak- og arkivsystem og Regionalavdelinga i høve samordningsansvaret knytt til samla planfråsegn frå fylkeskommunen som gjeld lokale, regionale og nasjonale planar. Tiltaka skal vere utført innan september 2019.

4. Gjennomgår og tydeleggjer rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservator

Fylkesrådmannen vil gjennomgå og tydeleggjere rolle- og oppgåvedelinga internt hos Fylkeskonservatoren. På seksjonen skal ein som oppfylging av medarbeidarundersøkinga 2018 ha ein intern gjennomgang om kven som gjer kva og utarbeide oversikt med arbeidsplanar/framdriftsplanar, eventuelt retningslinjer og årshjul. Fristen for å gjennomføre tiltaket er sett til september 2019.

5. Vurderer å etablere eit overordna rutinedokument som gir oversikt over gjeldande retningslinjer, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene Fylkeskonservatoren har ansvar for

Revisjonen etterlyser eit «overordna rutinedokument som gir sakshandsamarane oversikt over gjeldande retningslinjer, rutinar og malar knytt til dei ulike oppgåvene som fylkeskonservatoren har ansvar for. Et slik dokument vil kunne vise til kvalitetsportalen når dette er aktuelt og til Riksantikvaren sine malar når dette er aktuelt og på denne måten sikre ei samla oversikt». Fylkesrådmannen er samd i vurderinga og vil etablere eit overordna rutinedokument innan september 2019.

6. Sikrar at alle rutinar er oppdaterte og elles drøftar med dei tilsette kva rutinar og malar som hadde vore hensiktsmessig å ha

Fylkeskommunen sin eksisterande dokumentmal oppgjer tidspunkt for siste revisjon, men ikkje nytt tidpunkt for revisjon/rullering. For å systematisk sikre at alle fylkeskommunale dokumentet med rutinar og malar er oppdaterte, vil Fylkesrådmannen etablere ny dokumentmal der utgåande dato/tid for revisjon/rullering vert tydeleg merka i botnteksten. Tiltaket skal vere utført innan mai 2019.

7. Etablerer tydelegare kriterium for tildeling av tilskot til musea

Revisjonen skildrar problemstillingar knytt til innretning og prioritering i tilskotsordningar på kulturfeltet. I eit overordna perspektiv er dette kjente problemstillingar både for regional og statleg kulturpolitikk: Driftstilskot på kulturfeltet må ha eit langsiktig perspektiv og bygge på overordna mål og føringar. Dette heng saman med «armlengdes avstand-prinsippet» og i kva grad kulturpolitikken skal ha ein instrumentell innretning versus støtte opp om eit fritt kulturliv og kulturens eigenverdi. Fylkesrådmannen sin vurdering er at ei driftstilskotsordning retta mot det breie kultur- og idrettsfeltet med har meir prioriterte kriterium lett kan verke mot sin hensikt og få negativ verknad på fleire av dei overordna kulturpolitiske måla (visjonen) for kulturplanen.

Prosjektilskotsordninga Museumsloft er retta inn mot mål i kulturplanen. Fylkesrådmannen sin vurdering er at prosjektilskotsordninga i større grad enn driftstilskotsordninga er egna for å gjere tydelegare graderingar av prioriteringskriteria. Fylkesrådmannen vil fylgje opp saka i samband med ei eventuell forlenging av prosjektilskotsordninga for museum i nye Vestland fylkeskommune.

8. Sikrar etterleving av lovpålagte fristar i sakshandsaminga av dispensasjonssaker

Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør ha sakshandsamingssystem som sikrar oversikt over fristar og påminning til sakshandsamar om desse. Fylkesrådmannen er samd og vil setje i verk tiltak for at ePhorte som sak- og arkivsystem skal sikre betre oversikt over fristar og påminning til sakshandsamar om desse. Tiltaket skal vere utført innan desember 2019.

9. Sikrar at mynde til å fatte vedtak alltid er tydeleg delegert for ulike sakstypar

Revisjonen peikar på at fylkeskommunens fullmakts- og delegeringsreglement ikkje spesifiserer delegasjon for forskrifta om freding av statens kulturhistoriske eigedomar. Fylkesrådmannen vil revidere fullmakts- og delegasjonsreglementet til også å omfatte unntak frå freding og fredingsføresegner med heimel i forskrift av 9. november 2011 om freding av statens kulturhistoriske eigedomar, § 1-4. Saka kan tidlegast handsamast av Fylkestinget i juni 2019.

Med helsing

Ingrid Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
fylkesdirektør kultur og idrett

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Sakshandsamar: David Aasen Sandved

Vedlegg

1 Rapportutkast med kommentarar

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Innleiing

Revisjonskriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer.

Internkontroll

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 instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003)⁵⁰ står følgjande kommentar til kravet om forsvarleg kontroll i kommunelova § 23:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) viser vidare til at internkontroll særleg er eit verktøy for leiinga, og

(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Risikovurderingar er eit sentralt element i COSO⁵¹ sitt rammeverk for internkontroll. Gjennom risikovurderingar kan det gjennomførast systematisk gjennomgang av tenester for å finne frem til aktivitetar eller prosessar der det er fare for til dømes manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk/rutinar, mangelfull rapportering eller ikkje tilfredsstillande kvalitet i tenestene.

I følge KS er risikovurderingar grunnlag for innretning av internkontrollen, og både det operative og strategiske nivået bør være involvert i risikovurderingane. Dette er også i samsvar med tilrådingane frå COSO. Risikovurderingar skal skje på både detaljert plan og på overordna plan. KS peiker at et ansvar på rådmannsnivået er å «aggregere risiko», det vil sei å ha eit system for å sjå resultatata frå enkeltvise risikoanalysar i samanheng. KS peiker på at:

Relevant informasjon skal aggregeres og rapporteres vidare til andre ledernivåer. Dette vil sikre oppmerksomhet om det som er viktigst, samtidig som vesentlige forhold fanges opp, vurderes og dokumenteres. (s. 23)

⁵⁰ Ot.prp.nr.70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

⁵¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) er eit felles initiativ for å utvikle eit felles rammeverk for leiing, risikostyring og internkontroll. Sjå til dømes: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

Kulturminnelova med forskrift

Automatisk freda kulturminne, freding, pålegg knytt til freda bygg og dispensasjon frå freding

§ 4 kulturminnelova omhandlar automatisk freda kulturminne og lister opp ei rekke kulturminne frå før 1537 frå oldtid og middelalder som er automatisk freda.

I § 3 i kulturminnelova står det om forbod mot inngrep i automatisk freda kulturminne:

Ingen må – uten at det er lovlig etter § 8 – sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annan måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje

Freding av bygningar og anlegg frå nyare tid er omtala i § 15 i kulturminnelova. Her står det følgjande:

Departementet kan frede byggverk og anlegg eller deler av dem av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Fredningsvedtaket omfatter fast inventar (skap, ovner m.v.). Når særlege grunner tilsier det, kan også større løst inventar medtas. I slike tilfeller må hver enkelt gjenstand særskilt spesifiseres.

Både når det gjeld båtar (§14 a) og bygg og anlegg (§15) står det i kulturminnelova at departementet i fredningsvedtaket kan forby eller på anna måte regulere alle typar tiltak som er egna til å motverke føremålet med fredinga.

Det er Riksantikvaren som fattar vedtak om freding, medan fylkeskommunen er saksførebuaende organ. Fylkeskommunen har delegert mynde til å fatte vedtak om midlertidig freding.⁵²

Når det gjeld midlertidig freding har fylkeskommunen i forskrift om fagleg ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelova §12 punkt 2 delegert mynde til å fatte vedtak om midlertidig freding inntil saken er avgjort.

Dispensasjon og unntak frå freding

I forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven §12 punkt 2 står det lista opp kva § i kulturminnelova fylkeskommunen har fått delegert mynde til å fatte vedtak i høve til :

15a, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet, med unntak av fredete kirker fra perioden 1537-1649, fredete byggverk mv. i statens eie og fredete båter,

§ 19, tredje ledd, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området,

§ 20, tredje ledd, i særlege tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området,

Det er utarbeidd ei eiga forskrift om freding av staten sine kulturhistoriske eigedommar. Forskrifta omhandlar også dispensasjon:

§ 1-4.Dispensasjon

Forvaltningsmyndigheten jf. § 1-7 kan i særlege tilfelle gjøre unntak fra fredningen og fredningsbestemmelsene for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.

(...)

I vurderingen av hva som utgjør særlege tilfelle kan det også legges vekt på tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, som for eksempel hensyn til sikkerhet og andre forhold av vesentlig betydning.

⁵² Riksantikvaren sitt informasjonsblad nr 10 «Forvaltning»

Av § 1-7 i forskrifta går det fram følgjande om fylkeskommunen sitt mynde til å fatte dispensasjonsvedtak:

For byggverk og anlegg i statlig eie er forvaltning av fredningsforskriften lagt til Riksantikvaren eller den Riksantikvaren gir fullmakt. For byggverk og anlegg som er gått ut av statlig eie er forvaltning av fredningsforskriften lagt til regional kulturminneforvaltning.

Riksantikvaren har utarbeidd rundskrivet «Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven».⁵³

Rundskrivet omhandlar mellom anna korleis reglane i forvaltningslova gjeld for dispensasjonsvedtaka. Dette gjeld mellom anna reglane om foreløpig svar dersom ein førespurnad ikkje kan svarast ut i løpet av ein månad og det at eit vedtak om dispensasjon normalt skal handsamast innan tre månader. Om dette står det følgjande:

Forvaltningsloven krever at en sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a første ledd. Dersom søknaden/klagen ikke kan besvares innen 1 – en – måned fra den er mottatt, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar der det gjøres rede for grunnen til at søknaden/klagen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes, jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd jf. annet ledd.

Søknad om dispensasjon og klage på vedtak om dispensasjon skal normalt behandles innen 3 – tre – måneder fra den er mottatt i regionalforvaltningen eller hos Riksantikvaren.

I følge rundskrivet gjeld også forvaltningslova sine reglar om klagefrist og klageåtgang jf. § 28 og § 29 i forvaltningslova. Vidare går det fram følgjande om grunngjevinga i dispensasjonssaker:

Hvis søkeren får dispensasjon fra fredningen skal dette også begrunnes. Det skal fremkomme at inngrepet ikke vil være vesentlig, og at det foreligger et særlig tilfelle. Eventuelle vilkår for dispensasjonen skal angis i vedtaket.

Pålegg om utbetring av freda byggverk

Det går fram av § 17 i kulturminnelova at fylkeskommunen kan gi pålegg om utbetring på freda byggverk dersom bygget er i ferd med å forfalle grunna mangel på vedlikehald.

Plan- og bygningslova

Kommunane har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningsloven som verkty i dette arbeidet.⁵⁴ Som regional kulturminnemynde, har fylkeskommunen motsegnrett til reguleringsplanar og kommunedelplanar etter plan- og bygningslova⁵⁵. 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 myndigheiter som blir råka av forslaget.

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 planer som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane.

⁵³ I rundskrivet står det følgjande: «Dette rundskrivet gjelder Riksantikvarens og den regionale kulturminneforvaltningens dispensasjonsbehandling av fredninger etter kulturminneloven §§ 15, 19, 20 og 22a, samt eldre fredninger som er gjort i medhold av bygningsfredningsloven og midlertidige fredninger etter kulturminneloven § 22 nr. 4. De fredete stående byggverk som er erklært fra perioden 1537-1649 omfattes også. Rundskrivet gjelder ikke andre automatisk fredete kulturminner som middelalderbygninger og over 100 år gamle samiske bygninger og fredete båter. Selv om rundskrivets virkeområde således er avgrenset, vil de prinsipper og signaler om hvilke vurderinger som skal gjøres, gjelde dispensasjon for alle typer byggverk.»

⁵⁴ «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) s.68

⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rundskriv H-2/14.

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.»

Andre førande dokument

Det er ei nasjonal målsetting å redusere tapet av verneverdige kulturminne, jf. Nasjonalt miljømål 2.1.⁵⁶ 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 peika på at fylkeskommunen sine fagfolk i kulturminneforvaltninga er rådgjevarar for kommunane og andre som ønskjer rettleiing og at dei samarbeider tett med Riksantikvaren.

Stortingsmeldinga «Nye folkevalgte regioner – roller, struktur og oppgaver» (Meld. St. 22 (2015-2016)) har rådd til at den regionale kulturminneforvaltninga frå 2020 skal få overført ei rekkje nye oppgåver frå Riksantikvaren, på vilkår av at regionane byggjer opp naudsynt kompetanse og kapasitet. For regionalforvaltninga vil dei nye oppgåvene vera knytte til forvaltning av dei fleste automatisk freda kulturminna, forskriftsfreda bygg i statleg eige, all planrelatert ivaretaking av kulturminneinteressene, nye tilskotsordningar og alle verna fartøy.

Fylkeskommunale dokument

Delegert mynde i kulturminneforvaltninga

Delegeringsreglementet for Hordaland fylkeskommune⁵⁷ skildrar kva oppgåver etter kulturminnelova som er delegert til fylkesrådmannen. Her står det at fylkesrådmannen har mynde til å fatte vedtak etter kulturminnelova §15, § 17, §19 og §20. I fullmaktsreglementet til Hordaland fylkeskommune er dette myndet delegert vidare til fylkesdirektør for idrett og kultur

⁵⁶ <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/kulturminne-og-kulturmiljo/mal-2.1/>

⁵⁷ Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 8. desember 2016.

Vedlegg 3: 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
- Klima- og miljødepartementet: Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer. FOR-2011-11-09-1088

Andre førande dokument

- Framtid med fotfeste (Meld.St.35 2012-2013)
- Riksantikvaren sitt prioriteringsbrev for 2017, 2018 og 2019
- Fredningsstrategi mot 2020. Riksantikvaren
- Strategisk plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og kulturmiljøer 2011-2020. Utvidet versjon. Riksantikvaren. Ikkje datert.

Fylkeskommunale dokument

- Delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 8. desember 2016.
- Fullmaktsreglement for Hordaland fylkeskommune. Revidert dato: 1. juni 2015.
- Budsjett og økonomiplan 2018 og 2019 – Hordaland fylkeskommune
- Regional plan for kultur 2015-2025
- Regional kulturplan for Hordaland 2015 – 2025. Handlingsprogram 2015 – 2018
- Årleg handlingprogram knytt til kulturplanen for åra 2017, 2018 og 2019
- Årsrapport for fylkeskommunen i Hordaland 2017 og 2018
- Statusrapport Regional kulturplan 2017 og 2018
- Tilskotsordninga Museumsløft 2017 - Fordeling av midlar, Fylkesutvalet 26.10.2017
- Oversikta: KOMMUNALE PLANSAKER. Kommunefordeling pr. 05. mars 2018

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.