

---

Saksnr: 2020/76711-1  
Saksbehandlar: Eva Mobergg, David Aasen  
Sandved

---

## Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og integrering		25.11.2020
Fylkesutvalet		10.12.2020

## Høyring av forskriftsfesting av KLD sine tilskotsordningar på kulturmiljøfeltet

### Forslag til vedtak

1. Vestland fylkeskommune kan ikkje slutte seg til forslaget for forskriftsfesting av KLD sine tilskotsordningar slik dette no ligg føre.
2. Vestland fylkeskommune ber Klima- og miljødepartementet arbeide vidare med grunnlaget for forskriftsfestinga av tilskotsordningane med utgangspunkt i følgjande:
  - sikre samsvar mellom Stortingsmeldinga «Nye mål i kulturmiljøpolitikken» og forskriftene for tilskotsordningane.
  - sikre samsvar med det faglege grunnlaget i bevaringsprogramma og med arbeidet som no skal gjerast med bevaringsstrategiar
  - koordinere arbeidet med Kulturdepartementet sitt arbeid på museumsfeltet for å sikre at kulturhistoriske bygg i musealt eige har tenlege tilskotsordningar
  - vurdere konsekvensane forskriftene vil ha for kulturminne og kulturmiljø forvalta av selskap og stiftingar der stat, kommune eller fylkeskommune oppnemner majoritet i styret.
3. Vestland fylkeskommune ber om at forskriftsfesting for tilskotsordningane tidlegast trer i kraft frå og med 2022 og at vedteke forskrifter ligg føre i god tid før utlysing av tilskotsmidlar for komande år.
4. Vestland fylkeskommune meiner klagehandsaming for tilskotsordningane må ligge til fylkeskommunen sjølv, jf. normalordninga etter forvaltningslova § 28. Det vil vere mest effektivt, minst byråkratisk og i tråd med regionreforma som demokratireform.

### Samandrag

I brev av 27.10.2020 har Klima og miljødepartementet (KLD) sendt notat om forskriftsfesting av tilskotsordningar på kulturminneområdet på høyring. Bakgrunn for forskriftsfestinga er ein generell gjennomgang av statlege tilskotsordningar for å sikre at desse er i samsvar med krava forvaltningslova og økonomiregelverket set til utforminga og forvaltninga av tilskot. Forskriftsfestinga vil få konsekvensar for gjeldande tilskotspraksis i Vestland fylkeskommune dersom forskrifta vert vedteke slik den ligg føre. Dette gjeld også innskrenkingar i moglegheita for å gje tilskot til kulturminne og kulturmiljø eigd av musea, samt til selskap og stiftingar der kommune eller fylkeskommune oppnemner majoritet i styret.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd  
fylkesdirektør

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift*

Vedlegg

- 1 Høringsnotat- Forskriftsfesting av tilskuddsordninger
- 2 Høring - forskriftsfesting av KLDs tilskuddsordninger

## Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

I brev av 27.10.2020 har Klima- og miljødepartementet (KLD) sendt notat om forskriftsfesting av tilskotsordningar på høyring. Høyringsnotatet omfattar følgjande 8 ordningar:

- Automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne, post 70
- Freda kulturminne i privat eige, kulturmiljø og kulturlandskap, post 71
- Tekniske og industrielle kulturminne, post 72
- Bygningar og anlegg frå mellomalderen og brannsikring, post 73
- Fartøyvern, post 74
- Fartøyvernsenter, post 75
- Verdiskaping på kulturminneområdet, post 77
- Verdsarv, post 79

Bakgrunn for forskriftsfestinga er ein generell gjennomgang av statlege tilskotsordningar for å sikre at desse er i samsvar med krava forvaltningslova og økonomiregelverket set til utforminga og forvaltninga av tilskot. Frå hausten 2020 har fylkeskommunane overteke søknadshandsaminga innan fleire av tilskotsordningane. Det vert vist til at forskriftsfestinga også skal sikre heilskapleg sakshandsaming av tilskotsordningane.

KLD har i forslag til forskrifter lagt til grunn at Riksantikvaren er klageinstans for fylkeskommunen sine vedtak slik det er lagt opp til i regionreforma elles på kulturmiljøområdet. Eit alternativ vil vere å bruke normalordninga etter forvaltningslova § 28, kor fylkeskommunen avgjer klagesaker internt, innafor dei økonomiske rammene fylkeskommunen har for tilskotsordningane. KLD ber om høyringsinstansane sitt syn på dette.

Forskrifta skal tre i kraft innan utløpet av 2020 og er tenkt å gjelde for tilskotstildelingar frå og med 2021.

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet

Vurderingar og verknader

Innleiingsvis i høyringsnotatet vert det vist til at tilskotsordningane har vore utførleg omtalt i KLD sine årlege budsjettproposisjonar og at oppdateringane i all hovudsak av forenkling, forbetring av språk og generell oppdatering.

Sjølv om mykje av hovudinnhaldet frå budsjettproposisjonen er vidareført i forslaget til forskriftsfesting, vil fylkesrådmannen peika på at det er gjort justeringar som vil få konsekvensar for gjeldande tilskotspraksis i Vestland fylkeskommune dersom forskrifta vert vedteke slik den ligg føre. Dette gjeld innskrenkingar i moglegheita for å gje tilskot til kulturminne, kulturmiljø og kulturlandskap i musealt eige, samt til selskap og stiftingar der kommune eller fylkeskommune har majoritet i styret.

### Nasjonale mål - bevaringsstrategiar og tilpassing av tilskotsordningane

Innleiingsvis vil fylkesrådmannen vise til at Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken* legg avgjerande vekt på engasjement og deltaking og at eit av tre overordna nasjonale måla er at «alle skal ha moglegheit til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø». Som ei oppfølging av stortingsmeldinga er det varsla at det skal utarbeidast nye bevaringsstrategiar. KLD uttrykkar at dette utviklingsarbeidet vil kunne påverke innhald og innretning av tilskotsordningane.

Fylkesrådmannen meiner KLD her må utsetje vedtak av forskriftsfestinga til bevaringsstrategiane er på plass og ein har eit betre grunnlag for å sjå heilskapen og korleis dei ulike ordningane kan støtte opp om kvarandre og bidra til å oppfylle dei overordna nasjonale måla i stortingsmeldinga. I arbeidet med bevaringsstrategiane er det naturleg å bygge vidare på arbeidet som er gjort i gjeldandande bevaringsprogram.

### Innskrenkingar som følgje av eigarskap og styresamansetting

Slik forskrifta no er utforma vil til dømes museum som står som eigarar av freda bygg og tekniske og industrielle kulturminne, ikkje kunne ta imot tilskot. Det same gjeld dersom kulturminna er eigd av selskap eller stiftingar som har styresamansetting med majoritet av medlemmer oppnemnde av kommunar og fylkeskommunar. Dette vil ramme anlegg som til dømes bygningsmiljøet Singerheimen i Stryn (nyleg oversendt Riksantikvaren for freding). Museumssenteret i Hordaland fekk i 2020 kring 6,6 mill. i tilskot frå KLD sine ordningar, fordelt på Salhus Tricotagefabrik (nyleg freda), det freda kulturmiljøet Havrå på Osterøy og lyngheilandskap på Lygra (Lyngheisenteret). Om forskrifta ikkje vert endra vil sjølvstilt konsekvensane for museet og dei kulturmiljøa dei forvaltar bli omfattande. At departementet no vil endre innrettinga på ordninga, i etterkant av at søkjarane allereie har sendt inn sine søknader for 2021, meiner fylkesrådmannen er uakseptabelt.

Fylkesrådmannen meiner innskrenkinga i tilskotsordningane for freda kulturminne i privat eige og tekniske og industrielle kulturminne er for upresise, både med omsyn til eigarskap og krav til styresamansetting. Lag og stiftingar er per definisjon sjølvveigande, uavhengig av om folkevalde organ oppnemner styrefleirtal. Dette har heller ingen automatisk innverknad på deira økonomiske tilhøve. Ei slik avgrensing vil difor kunne opplevast som vilkårlig og høgst urimeleg. Her vil fylkesrådmannen også legge til at styrepresentantar oppnemnd av det offentlege er personleg valde representantar med eit personleg ansvar. Slik sett representerer dei ikkje kommune, fylkeskommune eller stat.

Dersom ein skal få til eit godt samspel med musea i ivaretakinga av kulturhistorisk verdifulle kulturmiljø, må ein i staden opne opp for at fylkeskommunane kan gjere skjønnsmessige vurderingar til beste for kulturmiljøa og i tråd med dei bevaringsstrategiane som vert lagt til grunn. På same måte må ein kunne gjere skjønnsmessige vurderingar for å stimulere og tilgodesjå den store frivillige innsatsen som stiftingar, lag og organisasjonar legg ned for å ta vare på nasjonale og regionale kulturarvverdiar. Ei slik tilnærming vil også vere fullt ut i tråd med hovudmåla i stortingsmeldinga.

#### Musea som forvaltarar av store bygningssamlingar og behovet for samordning mellom Kulturdepartementet ( KUD) og Klima- og miljødepartementet (KLD)

Musea eig og forvaltar i dag store kulturhistoriske verdiar og nytter i stor grad bygningssamlingane i sitt formidlingsarbeid. Restaurerings- og vedlikehaldsutgiftene for å ta vare på desse bygningane er store. Samla sett for heile landet er 22% av bygningane i musea sine kulturhistoriske samlingar freda, for Vestland er talet om lag 30%. På landsbasis er like i overkant av 47% av bygningane bevart på opphavsleg stad, medan resten er flytta til musea. Vern gjennom «normal» bruk, har ei bakside, kanskje særleg for interiør utsett for hyppige endringar (butikkinnreiing, kjøkken, bad, o.l.). Med vern gjennom musealt bruk vert dei freda bygningane forvalta på ein meir skånsam og berekraftig måte. Dei freda kulturminna på musea utgjør difor ei særskild viktig og verdifull del av KLD sin portefølje.

Musea er komplekse organisasjonar som vert finansiert frå mange kjelder. I motsetnad til arkiv- og bibliotekfeltet, er musea i stor grad organisert som stiftingar eller aksjeselskap, altså utanfor statleg, fylkeskommunal eller kommunal verksemd. Det gjer at musea er frie, demokratiske «armlengdes avstand»-institusjonar som på vegne av oss alle skal forvalte vår felles materielle og immaterielle kulturarv. Skal dei freda anlegga vere open for eit breidd publikum, born som vaksne, må dei òg bli formidla av musea. At KLD no ikkje ynskjer å bli med på spleiselaget som finansierer musea er ein alvorleg trugsel. Som samfunn kan vi ikkje seia å ha lukkast om neste generasjon av kulturarvingar ikkje kjem i nærkontakt med vår felles soge.

Den nasjonale politikken dei siste tiåra har vore basert på ein fordelingsnøkkel 60% stat og 40% fylke/kommune. Musea har dei seinare åra arbeida med auke eigeninntening, der t.d. Baroniet i Rosendal har vore leiande med 70-80% eigeninntening. Mange museum nyttar eit sett med ulike offentlege tilskotsordningar - dette kan vere alt frå landsbruksmidlar forvalta av Fylkesmannen, skjøtelsmidlar eller tilskot til istandsetting av freda bygg. Mange av musea i Vestland slit allereie med utgifter til drift knytt til fleire freda anlegg. Diverre har musea i Vestland frå statleg hald (KUD) vore underfinansiert over lenger tid. At dei no òg står i fare for å verte avskore frå å søkje om prosjektmidlar til freda kulturminne i deira forvaltning, vil vere nok ein spiker i kista. Det vert difor opplevd som eit paradoks at ein i samband med implementering av regionreforma, no opplev gjentakande, manglande samhandling i den sterkt sektoriserde staten, at staten ikkje evnar å sjå heilskapen og få dei ulike verkemiddelapparata til verke saman.

Fylkesrådmannen meiner at musea og dei freda kulturminna dei forvaltar ikkje må bli kasteball mellom departementa sine ulike tilskotsordningar. Det er særleg viktig no, då regionreforma på

kulturfeltet vart avblåst, og den regionale samordninga på felta er blitt gjort vanskelegare med at staten sjølv skal forvalte tilskota på museumsfeltet.

Fylkesrådmannen meiner at freda bygg i musealt eige står i ei særstilling og at ein bevaringsstrategi med tilhøyrande innretting av tenlege tilskotsordningar for desse bygningane bør utarbeidast og forankrast i eit tett samarbeid mellom KUD og KLD. Det er også naturleg at dette arbeidet vert koordinert opp mot Museumsmeldinga som kjem våren 2021. Inntil dette er på plass, må det vere opning for at ein i særlege tilfelle kan tildele midlar over post 71 og 72 til freda bygningar i musealt eige.

#### Spørsmålet om klageinstans

Fylkesrådmannen meiner det er fornuftig at faglege klagesaker etter kulturminnelova vert handsama av Riksantikvaren. For tilskotsordningane meiner Fylkesrådmannen vi må bruke normalordninga etter forvaltningslova § 28, der fylkeskommunen sjølv avgjer klagesaker, innafør dei økonomiske rammene for tilskotsordninga. Vestland fylkeskommune har god erfaring med å handsame vedtak om tilskot, samt handsame klage i våre eigne politiske organ. Det gjer at avgjera vert demokratisk forankra og vil etter Fylkesrådmannen si vurdering vere i tråd med intensjonane bak regionreforma. At fylkeskommunen sjølv avgjer klagesaker vil òg vere den mest effektive og minst byråkratiske måten å gjere det på.

#### Andre innspel til forskrifta

Fylkesrådmannen meiner det i føremålet til ordningane gjennomgåande må leggest inn deltaking og engasjement som eit mål. Dette vil samsvare med gjeldande stortingsmelding.

Der det i forskrifta vert vist til forankring i nasjonale strategiar, bør det også visast til regionale strategiar.

I forskriftene vert det vist til EØS-avtalen artikkel 61(1) og eventuelle unntak frå denne. I artikkelen heiter det:

«8.3 Prosessuelle regler - Alle nye støttetiltak skal som hovedregel notifiseres til og godkjennes av ESA. Støttegiver kan ikke iverksette det planlagte tiltaket før ESA har fattet vedtak som godkjenner støtteordningen (iverksettelsesforbudet).» ( sitat slutt)

I forslag til forskriftene er det sett krav om at fylkeskommunane skal sjekke at tilskotsmidlane ikkje vert brukt i strid med statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1). Fylkesrådmannen oppfattar her at det er ordninga, og ikkje einskildtildelingane, som skal klarerast opp mot EØS-avtalen. Dette må difor vere ei departements- og direktoratsoppgåve å klarere dette med ESA.

Fylkesrådmannen vil her legge til at omsynet til prinsippet om den frie konkurranse, jf. avsnitta om ESA i alle ordningane, ikkje må vekte så tungt at det ikkje lenger er mogeleg å vektlegge det kvalitative og den kulturpolitiske grunngevinga for ved tilskotsordningane. Til dømes tek fartøyvernsentra i vare handverkstradisjonar etter høg fagleg standard, og kvalitative vurderingar tilseier at dei er avgjerande for å halde liv i handverkstradisjonane.

*Tekniske og industrielle kulturminne:* Fylkesrådmannen vil også peike på at det under tilskotsordninga for tekniske og industrielle kulturminne § 4 er motstrid mellom første og andre avsnitt. I første avsnitt vert det opna opp for at kommunale og fylkeskommunale eigarar og forvaltarar av tekniske og industrielle kulturminne kan ta i mot tilskot, medan det i andre avsnitt vert presisert at det ikkje vert gjeve tilskot til kulturminne og kulturmiljø i kommunalt, fylkeskommunalt og statleg eige. Her er det også stor inkonsekvens i forhold til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminne, der dei 15 prioriterte anlegga som over mange år har motteke tilskot over post 72, i stor grad har offentleg eigarskap.

*Fartøyvern:* For post 74 tilskot til fartøyvern er eit av føremåla for ordninga å stimulerer til frivillig innsats. I framlegg til innretting av ordninga er det derimot presisert at det ikkje vert gjeve tilskot til kostnader knytt til dugnadsinnsats, reise og opphald, sertifiseringsutgifter, administrative utgifter for eiger og museal drift eller verksemd. I samsvar med kulturmiljømeldinga si målsetnad om engasjement, bør innrettinga ikkje berre fokusere på kulturminne som objekt, men òg samanhengen dette står i. Vestland fylkeskommune meiner avgrensinga i framlegget ikkje er i tråd med formålet om å stimulere til frivillig innsats og vil tilrå at ein opnar for at det vert gjeve tilskot til fylgjande tiltak:

1. Dekking av naudsynte driftskostnader til fartøyet som kulturminne. Det kan vere til dømes utgifter i samband med periodisk ettersyn, service av maskineri og teknisk utstyr, brannsikring av kulturminnet.
2. Sikring av naudsynt forbruksmateriell og reservedelar til fartøyet. Det kan vere til dømes propelldelar, motordelar og anna utstyr som er vanskeleg å få tak i, eller som er gått ut av produksjon.
3. Utgifter til planlegging og kompetanseheving, som utarbeiding av FDV-planar og kursavgift for frivillige.
4. Sikring av kompetanseoverføring ved dokumentasjon, bevaring og formidling av immateriell kulturarv knytt til handlingsboren kunnskap om drifta av fartøyet.

Ordninga kan avgrensast til at det ikkje vert gjeve tilskot til tilrettelegging av den kommersielle drifta av fartøyet.

**Verdsarv:** For post 79 seier forskrifta at søknadane skal sendast til Riksantikvaren. Dette er ikkje i tråd med dagens praksis i Vestland for verdsarvområda Bryggen og Nærøyfjorden der det i dag er fylkeskommunen som tek imot søknader. Fylkesrådmannen meiner forskrifta her må endrast slik at søknadane sendast til fylkeskommunen.

#### Iverksetjing av forskriftene

Det vert vist til at forskriftene skal tre i kraft innan utløpet av 2020, slik at de kan gjelde for tilskotstildelingar frå og med 2021. Fylkesrådmannen har vanskeleg for å sjå at forskriftene har noko hastemoment over seg og meiner dei må forankrast betre både i forhold til stortingsmeldinga «Nye mål i kulturmiljøpolitikken», den komande museumsmeldinga og det varsla arbeidet med bevaringsstrategiar, men også i forhold til KUD sine tilskotsordningar på museumsfeltet. Regionalforvaltninga må også få høve til å informere tilskotsmottakarar og nye søkjarar om forskrifta og kva konsekvensar dette vil få for neste års tildeling. Ut frå dette meiner fylkesrådmannen forskrifta tidlegast kan tre i kraft frå og med 2022.

**Økonomi:** Ikkje relevant

**Klima:** Restaurering og vedlikehald av bygningsarven er eit viktig bidrag til berekraftig utvikling og ressursforvaltning.

**Folkehelse:** Frivillige aktørar som tek vare på kulturarven bidreg til styrking av lokal og regional identitet.

**Regional planstrategi:** Forvaltning av tilskotsordningar er eit viktig regionalt verkemiddel på kulturarvfeltet.

#### Konklusjon

Fylkesrådmannen meiner forslaget til nye forskrifter for KLD sine tilskotsordningar i liten grad har teke innover seg dei nye måla i Stortingsmelding «Nye mål i kulturmiljøpolitikken» og at forslaget manglar drøftingar og grunngjevingar for dei innstrammingane som er gjort i høve eigarskap og krav til styresamansetting for dei som kan få tilskot. Fylkesrådmannen meiner vidare at det vil vere behov for å sjå forskriftene opp mot den varsla museumsmeldinga og at KUD og KLD har eit særleg ansvar for å sjå til at tilskotsordningane samla sett tek i vare behova for ivaretaking av dei store kulturarvverdiane som musea forvaltar.

I spørsmålet om klagehandsaming meiner fylkesrådmannen vi må bruke normalordninga etter forvaltningslova § 28, der fylkeskommunen sjølv avgjer klagesaker, innafor dei økonomiske rammene for tilskotsordninga.

Etter fylkesrådmannen sin vurdering vil iverksetjinga av forskriftene tidlegast kunne skje frå og med 2022, då det er behov for å informere søkjarane om forskriftsfestinga i forkant av den årlege tilskotsutlysinga.

