



Evaluering av tilskuddsordning for tekniske og industrielle kulturminner

2020

RIKSANTIKVAREN

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORT NR: R1020893

RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av tilskuddsordning for tekniske og industrielle kulturminner

ANSVARLIG KONSULENT: Gitte Haugnæss

KVALITETSSIKRET AV: Helga Wallin Moen

FOTOGRAFI I RAPPORT: Trond A. Isaksen

DATO: 14.01.2020

Innhold

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og formål med evalueringen	5
1.1 Bakgrunn for evalueringen	5
1.2 Formål og avgrensning med evalueringen.....	5
2 Metode og datakilder for evalueringen	7
2.1 Overordnet om metodisk tilnærming	7
2.2 OECDs evalueringsmodell som rammeverk	8
2.3 Datainnsamling	10
2.4 Samarbeid med Riksantikvaren	11
3 Om bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner	12
3.1 Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner	12
3.2 Om ordningen for tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner	15
3.3 Kort om overordnet ansvar og roller på kulturminneområdet	17
4 Vurdering av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen	19
4.1 Effektivitet og implementering	19
4.2 Effekt (bruker- og samfunnseffekter)	28
4.3 Måloppnåelse	35
4.4 Relevans	40
4.5 Levedyktighet	45
5 Samlet vurdering og anbefalinger	50
5.1 Måloppnåelse i tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet.....	50
5.2 Innretningen på bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen	51
5.3 Forvaltningen av tilskuddsordningen	52
5.4 Ansvarsfordeling mellom KLD og KUD	52
5.5 Forutsetninger for å opprettholde tilstandsgrad	53
5.6 Overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen	53

Sammendrag

Agenda Kaupang har gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner. Riksantikvaren ønsker at evalueringen skal peke på behov og muligheter ved utforming av en ny tilskuddsordning og et nytt bevaringsprogram for tekniske og industrielle kulturminner. Videre ønsker Riksantikvaren at følgende temaer belyses:

- ▶ Måloppnåelse i tilskuddsordningen og i bevaringsprogrammet
- ▶ Innrettingen av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen
- ▶ Klima- og miljøverndepartementets (KLD) og Riksantikvarens tilskuddsforvaltning av kapittel 1429, post 72
- ▶ Ansvarsfordeling mellom Kulturdepartementet (KUD) og KLD knyttet til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner.
- ▶ Forutsetninger og kriterier for opprettholdelse av tilstandsgrad. Er det systematikk i hvem som klarer å opprettholde tilstandsgrad etter å ha mottatt tilskudd?

På overordnet nivå er vår vurdering av det er en tilfredsstillende måloppnåelse for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet, og at det i hovedsak har vært en hensiktsmessig innretning på de to ordningene. Samtidig peker vi på noen forbedringsområder, og vi har noen forslag til føringer i forbindelse med overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2021.

I evalueringen bruker vi OECDs evalueringsmodell som rammeverk¹ og har vurdert tilskuddsordningen og problemstillingene opp mot kriteriene effektivitet, effekt, måloppnåelse, relevans og levedyktighet. Vi har brukt en kombinasjon av dokumentanalyse, intervjuer og workshop med representanter fra aktørene for å belyse problemstillingene. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra Riksantikvaren, KUD, KLD, tekniske og industrielle kulturminner (TIK) i og utenfor bevaringsprogrammet, fylkeskommuner og kommuner. Basert på en foreløpig oppsummering av inntrykk fra intervjuene gjennomførte vi en workshop med representanter fra anlegg både i og utenfor bevaringsprogrammet samt utvalgte fylkeskommuner.

Formålet med bevaringsprogrammet for TIK er å sikre, sette i stand og vedlikeholde et utvalg prioriterte anlegg. Bevaringsprogrammet består av 15 anlegg som er kommet til i løpet av de siste 25 årene. Bevaringsprogrammet skal blant annet sikre de prioriterte anleggene som helhetlige kulturmiljøer og sikre et representativt utvalg som viser og underbygger anleggenes historiske, teknologiske, industrielle, sosiale, arkitektoniske og/eller vitenskapelige verdi. Tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner blir gitt over statsbudsjettets kapittel 1429, post 72. Tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel for å realisere bevaringsprogrammet for TIK. Som et ledd i regionreformen skal forvaltningsansvaret for blant annet tilskuddsordningen for TIK overføres til fylkeskommunen fra 2021.

Tilskuddsordningen har vært av avgjørende betydning for at mål som er satt for tilstandsgrad og vedlikehold av de prioriterte anleggene i bevaringsprogrammet langt på vei er nådd. Det er vanskeligere å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse for anlegg utenfor bevaringsprogrammet fordi det ikke er knyttet konkrete mål til hvilken type anlegg som skal prioriteres, tilstandsgrad og hvordan de skal vedlikeholdes. Tilskuddsmidlene til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har imidlertid ført til at en større bredde av TIK er blitt istandsatt, da det er typer av anlegg som ikke er representert i bevaringsprogrammet som er prioritert ved tildeling.

¹ Organization for Economic Cooperation and Development, OECD. [1992]. Development assistance manual: DAC principles for effective aid. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningen ville vært bedre dersom fordelingen av midler mellom anlegg i og utenfor programmet hadde vært annerledes.

Når det gjelder forbedringsområder peker vi på særlig tre forhold. Det er for det første behov for en bedre samordning mellom KLD og KUD på kultur-, museums- og kulturminnefeltet, og tilskuddsordningene til TIK og museer bør i større grad sees i sammenheng. For det andre bør det være tydeligere forventninger om spleiselag mellom stat, fylkeskommune og andre bidragsytere ved tildeling av midler. Dette tillegges vekt ved tildeling av midler til anlegg utenfor bevaringsprogrammet, men oppfattes å være mer uklart når det gjelder anlegg innenfor bevaringsprogrammet. For det tredje er det behov for å etablere et oppdatert faglig kunnskapsgrunnlag som grunnlag for å utarbeide mål, prioriteringer og virkemidler for å sikre vern av viktige tekniske og industrielle kulturminner. Det har ikke vært en gjennomgang av TIK siden verneplanen i 1994, og vårt inntrykk er at bevaringsprogrammet i for liten grad gjenspeiler mangfoldet av TIK i dag.

Ved overføring av forvaltningen av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2021 bør det legges klare føringer for bruk av FDV-midler til anlegg innenfor bevaringsprogrammet for å sikre at de investeringene som er gjort i bevaringsprogrammet blir tatt vare på. For å bidra til en mest mulig effektiv forvaltning av tilskuddsordningen, bør ansvarlig departement arbeide for at flest mulig av fylkeskommunene faktisk tar i bruk den digitale forvaltningsløsningen som Riksantikvaren har under utvikling. Det er også viktig at Riksantikvarens veiledning og støtte til fylkeskommunene, særlig i en overgangsperiode, hensyntar at det trolig er ulikt kompetansenivå i fylkeskommunene når det gjelder forvaltning av denne type anlegg.

1 Bakgrunn og formål med evalueringen

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Riksantikvaren gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner. Det er satt av midler til ordningene over statsbudsjettet kapittel 1429, post 72. Riksantikvaren forvalter ordningen på vegne av Klima- og miljødepartementet (KLD).

Som et ledd i regionreformen skal forvaltningsansvaret for en rekke tilskuddsordninger i kulturminnevernet overføres fra Riksantikvaren til de nye regionene fra og med 2021. Dette gjelder blant annet tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner.

Tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel for å realisere bevaringsprogrammet for teknisk-industrielle kulturminner. Formålet med bevaringsprogrammet er å sikre, sette i stand og vedlikeholde et utvalg prioriterte anlegg. Programmet består i dag av 15 anlegg. Bevaringsprogrammet skal blant annet sikre de prioriterte anleggene som helhetlige kulturmiljøer og sikre et representativt utvalg som viser og underbygger anleggenes historiske, teknologiske, industrielle, sosiale, arkitektoniske og/eller vitenskapelige verdi.

Evalueringen skal gi kunnskap om måloppnåelse og effektene av tilskuddordningen som et viktig virkemiddel for å realisere bevaringsprogrammet, og gi mulighet til å gi innspill på mulige forbedringer. Samtidig har vi også vurdert innretningen på bevaringsprogrammet.

1.2 Formål og avgrensning med evalueringen

Riksantikvaren viser i konkurransegrunnlaget til at evalueringen skal peke på behov og muligheter ved utforming av en ny tilskuddsordning og et nytt bevaringsprogram for tekniske og industrielle kulturminner. Videre ønsker Riksantikvaren at følgende temaer belyses:

- ▶ Måloppnåelse i tilskuddsordningen og i bevaringsprogrammet
- ▶ Innrettingen av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen
- ▶ KLDs og Riksantikvarens tilskuddsforvaltning av kapittel 1429, post 72
- ▶ Ansvarsfordeling mellom Kulturdepartementet (KUD) og KLD knyttet til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner.
- ▶ Forutsetninger og kriterier for opprettholdelse av tilstandsgrad. Er det systematikk i hvem som klarer å opprettholde tilstandsgrad etter å ha mottatt tilskudd?

Evalueringen tar for seg perioden 2007 til 2018. Vi har lagt vekt på å få frem erfaringer og synspunkter fra ulike aktørgrupper, som statlig, regional og lokal forvaltning og eiere.

Riksrevisjonens gjennomgang av Riksantikvarens tilskuddsforvaltning i 2014 fant vesentlige mangler ved forvaltningen. Riksantikvaren satte derfor i gang arbeid for å sikre at Riksantikvarens tilskuddsforvaltning følger økonomiregelverkets bestemmelser. På bakgrunn av dette har vi i samråd med Riksantikvaren avgrenset evalueringen til å ha fokus på å evaluere tilskuddsforvaltningen slik den har vært etter Riksrevisjonens gjennomgang i 2014.

Ut fra konkurransegrunnlaget har vi både vurdert tilskuddsordningen isolert sett, men også vurdert ordningen som det sentrale virkemidlet for å realisere bevaringsprogrammet.

I evalueringen gir vi innspill til videreføring og forbedringer av tilskuddsordningen. Etter vår oppfatning har det vært viktig å vurdere forbedringer i lys av konsekvenser av endring i ansvarsforhold som følger av regionreformen. I tillegg har vi vurdert hvilke endringer digitaliseringen vil kunne innebære for tilskuddsforvaltningen, blant annet om søknadsprosess og rapportering kan effektiviseres gjennom digitalisering.

2 Metode og datakilder for evalueringen

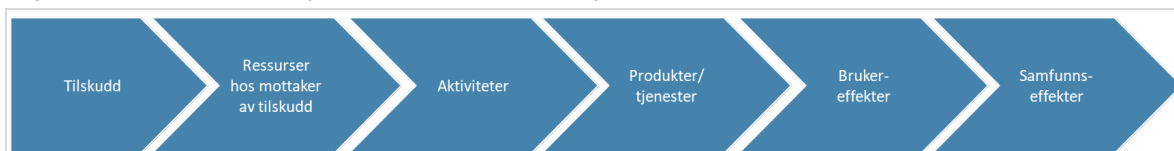
2.1 Overordnet om metodisk tilnærming

Evalueringen som er gjennomført er en effektevaluering. Vurderingene er særlig knyttet opp mot effekter og måloppnåelse av tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet.

Dette er en klassisk evalueringstype der formålet er å avdekke om tiltaket som evalueres virker, altså om definerte mål blir nådd og har tiltenkt effekt. For å kunne svare på dette, vil man i slike evalueringer gjerne prøve å «isolere» effekten av det som evalueres. Med andre ord vil man undersøke om den gitte innsatsen og aktivitetene er årsaken til måloppnåelsen og resultatene. I praksis fremgår ikke alltid mål eller ønskede effekter entydig, og det er i de fleste tilfeller ikke mulig i den virkelige verden å isolere effekten av et iverksatt tiltak, fordi det ikke vil være mulig å vurdere hvordan effekten ville vært uten tilskuddene. Det er dermed en sentral forutsetning for denne typen evalueringer at det er etablert tydelige mål og/eller definert hva som er de ønskede resultatene av et tiltak eller program, slik at praksis kan vurderes opp mot noen faktiske kriterier. Riksantikvaren har etablert tydelige mål for bevaringsprogrammet, der tilskuddet er et sentralt virkemiddel. Det er utviklet indikatorer for vurdering av tilstandsgrad og istandsettelse og med det som bakgrunn er det mulig å gjennomføre en effektevaluering.

I DFØ sin veileder for evaluering av statlige tilskudd² benyttes en resultat- eller effektkjede for å illustrere gangen i en tilskuddsprosess. En effektkjede er også nyttig for å illustrere hvilke tiltak eller prosesser som settes i gang, hvilke resultater som kommer ut av tiltakene og til slutt hvilke effekter tiltaket fører til. Effektkjeden kan også bidra til å formulere alternative hypoteser om sammenhenger og gi innspill til evalueringsspørsmål.

Figur 2.1 Forenklet resultatkjede for en tilskuddsordning



Effektkjeden begynner i utgangspunkt med at det foreligger et behov. Behovet i denne konteksten er ivaretagelse av tekniske og industrielle kulturminner i Norge. For at disse kulturminnene skal bli ivare tatt er det utformet en tilskuddsordning. Modellen viser videre at tilskudd gir *ressurser* til mottakerne, det vil si eierne og forvalterne av tekniske og industrielle kulturminner. Økte midler gir mulighet til mer *aktiviteter*, som for eksempel flere stillinger til vedlikehold eller midler til utbedring av skader ved anleggene. Dette gir flere *produkter og tjenester* fra tilskuddsmottakerne. I dette tilfelle kan produkter og tjenester knyttes til bedret tilstandsgrad, åpning av større deler av anlegget for publikum eller ny næringsvirksomhet knyttet til anlegget.

² <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

Tjenesten og produktene gir i sin tur noen *effekter*, som kan være på to nivåer:

- ▶ I første omgang gir tiltaket *brukereffekter*, altså effekter for eksempelvis lokalsamfunn, besøkende eller næringsvirksomhet.
- ▶ Videre kan tiltaket gi *samfunnseffekter*, det vil si når effekter for målgruppen også får verdi for samfunnet i stort. Eksempler på samfunnseffekter i vårt tilfelle kan være økt bevissthet om anleggets historiske, samfunnsmessige og kulturelle verdi og økt bruk av anleggene.

Det er også av stor betydning innenfor en slik modell at såkalte eksterne faktorer kan påvirke alle leddene i kjeden. For eksempel kan tilskuddsmottakere i bevilgningsperioden få økte eller reduserte midler fra andre finansieringskilder enn tilskuddsordningene eller eierne kan omprioritere ressurser internt uavhengig av tilskuddene.

Videre kan det være lekkasjer av midler, det vil si at midler brukes til å gjennomføre aktiviteter som har et annet formål enn det tilskuddet har. Et eksempel her kan være at tilskuddene gjør at tilskuddsmottakere øker antallet ansatte eller på andre måter øker administrasjonskostnadene, uten at det har betydning for vedlikehold mv. av anleggene.

Effektkjeden er nyttig for å forstå gangen i en tilskuddsprosess, men for å gjennomføre noen kvalifiserte vurderinger av en tilskuddsordning må disse vurderingene bli gjort i forhold til et sett av kriterier med tilhørende evalueringsspørsmål jf. kapittel 2.2.

2.2 OECDs evalueringsmodell som rammeverk

I evalueringen har vi brukt OECDs evalueringsmodell som rammeverk.

OECDs rammeverk er spesielt utviklet for å evaluere offentlige tiltak. OECD-modellen presenterer fem evalueringskriterier som til sammen skal bidra med å belyse ulike sider av et tiltak og effekter av tiltaket. Basert på de fem kriteriene utformes det evalueringsspørsmål med tilhørende indikatorer. Indikatorer er de konkrete forholdene som skal undersøkes i evalueringen. Ved å hente inn informasjon og data som belyser indikatorene, kan evalueringsspørsmålene i neste omgang besvares.

Med referanse til OECD-modellen er de fem evalueringskriteriene som skal danne utgangspunktet for evalueringsspørsmål og indikatorer

- ▶ effektivitet/implementering, som handler om hvordan tiltaket er iverksatt og gjennomført
- ▶ effekt (bruker og samfunn), som handler om hvilke virkninger tiltaket har hatt. Det kan være positive og negative virkninger og det kan være intenderte og uintenderte virkninger.
- ▶ måloppnåelse, som handler om i hvilken grad tiltaket har nådd de målene som ble utarbeidet for tiltaket
- ▶ relevans, som handler om en vurdering av om tiltaket var relevant for å løse behovet eller utfordringen som man har observert
- ▶ levedyktighet, som handler om det langsiktige, strategiske perspektivet. Vil de eventuelt positive effektene av tilskuddsordningen vedvare over tid (for eksempel ved endrede rammebetingelser)?

Basert på evalueringens konkrete evalueringstemaer som Riksantikvaren har satt opp, har vi tilordnet disse til de fem OECD-kriteriene. Tabellen nedenfor viser sammenhengen mellom OECDs fem evalueringskriterier og evalueringsspørsmål i denne evalueringen.

Hovedproblemstillingene gitt av oppdragsgiver vil iht. modellen svares ut på følgende måte:

KLDs og Riksantikvarens tilskuddsforvaltning av kapittel 1429, post 72 vil bli adressert og mål-opnåelsen i tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet blir behandlet under alle kriteriene i modellen. Problemstillingen knyttet til innretningen av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen behandles primært under kriteriet *relevans*. Problemstillingen knyttet til forutsetninger og kriterier for opprettholdelse av tilstandsgrad behandles under kriteriet *måloppnåelse* og ansvarsfordeling mellom Kulturdepartementet (KUD) og Klima- og miljøverndepartementet (KLD) knyttet til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner under kriteriet *levedyktighet*.

Tabell 2.1 Sammenhengen mellom OECDs fem evalueringskriterier og evalueringsspørsmål

OECD-kriterier	Evaluerings spørsmål
Effektivitet/ implementering	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Er RAs forvaltning av tilskuddsordningen hensiktsmessig og effektiv? ▶ Er tilskuddsordningen godt kjent i målgruppen? ▶ Er søknadsprosessen effektiv og brukerorientert? ▶ Hvilke endringer vil digitalisering av tilskuddsprosessen kunne innebære for tilskuddsforvaltningen?
Effekt (bruker- og samfunns- effekter)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Er det samsvar mellom tilskuddet som blir tildelt og behovene til tilskuddsmottakerne? ▶ Har tilskuddsmottakerne gjennomført de aktivitetene de fikk tilskudd til? ▶ Hva er brukereffektene av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen? ▶ Hva er samfunnseffektene av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen? ▶ Er det systematikk i hvilke tilskuddsmottakere som klarer å opprettholde tilstandsgrad?
Måloppnåelse	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I hvilken grad er det etablert klare mål for bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen? ▶ Er det mulig å måle måloppnåelsen? Er informasjonen som innhentes fra tilskuddsmottakerne i forbindelse med rapportering egnet og nødvendig for å vurdere måloppnåelse og oppfyllelse av tilskuddsvilkår? ▶ I hvilken grad er målene for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet nådd? ▶ Bidrar nivået på tildelingene til de enkelte anleggene til en best mulig måloppnåelse?
Relevans	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hadde det vært mulig å oppnå bedre måloppnåelse ved en annen utforming av tilskuddsordningen? ▶ Er tildelingskriteriene som brukes ved fordeling av tilskuddsmidler til anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet relevante? ▶ Er innretningen på bevaringsprogrammet hensiktsmessig?
Levedyktighet	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vedvarer økt tilstandsgrad ved de ulike anleggene over tid (utover tilskuddsperioden)? ▶ Er det en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom KUD og KLD knyttet til bevaringsprogrammet tekniske og kulturelle kulturminner? ▶ Hvilke tilpasninger i ordningene bør det gjøres som følge av regionreformen?

2.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier og innhenting av tilgjengelig statistikk, dybdeintervjuer og workshop.

2.3.1 Dokumentgjennomgang

De viktigste dokumentene vi har gjennomgått er følgende:

- ▶ Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner 1994, Riksantikvaren
- ▶ Reglene for tilskuddsordningen til tekniske og industrielle kulturminner, som for eksempel omtalt i KLDs rundskriv T-1/19 *Tilskottsordningar for 2020* og *Prop. 1 S (2019–2020)*
- ▶ Regelverk for økonomistyring i staten
- ▶ Virksomhetsplaner, tilskudds- og avslagsbrev og rapporter fra 2018
- ▶ St.meld. nr. 16 (2004–2006) Levende kulturminner, St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand og Meld. St. 35 (2012–2013) Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken
- ▶ St.prp. 1 (1996–1997) Kulturdepartementet, Prop. 1 S (2019–2020), Klima og miljøvern-departementets fagproposisjon. I tillegg departementets budsjettproposisjon for tidligere år.
- ▶ Statistikk knyttet til søknader og tildelinger og interne dokumenter knyttet til begrunnelser for fordeling av tilskuddet i perioden 2015–2019
- ▶ Søknad om statlig medvirkning til driftsbudsjett og driftskonsept til Rjukanbanen fra Telemark fylkeskommune til Kultur- og kirke departementet 5.10.2009 (referert til som «avtalen»)

2.3.2 Dybdeintervjuer

For å sikre tilstrekkelig dybde i datainnsamlingen har vi gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører. Intervjuene har vært brukt til å hente inn informasjon som ikke har vært tilgjengelig i skriftlige kilder, og til å utdype og nyansere allerede innhentet skriftlig informasjon. I tillegg har vi gjennom intervjuene innhentet informantenes synspunkter på og erfaringer med tilskuddsordningen knyttet opp mot evalueringskriteriene implementering/effektivitet, effekter, måloppnåelse, relevans og levedyktighet.

Intervjuene har vært gjennomført som såkalte semistrukturerte dybdeintervjuer. Det betyr at samtalene med respondenter har tatt utgangspunkt i tilpassede intervjuguider der temaene i hovedsak har vært fastlagt på forhånd, men der det har vært mulighet for å gå dypere inn i tema og problemstillinger som dukker opp i løpet av intervjuet. Intervjuene har dels vært gjennomført som enkeltintervjuer og dels som gruppeintervjuer. Noen av informantene har valgt å sende oss skriftlige innspill i etterkant av intervjuene. Det er totalt gjennomført 39 intervjuer fordelt på følgende virksomheter:

Tabell 2.2 Virksomhetene de 39 intervjuene er fordelt på

Antall intervjuer	Virksomhet
3	Riksantikvaren
1	Klima- og miljøverndepartementet
1	Kulturdepartementet
15	Anlegg innenfor bevaringsprogrammet
9	Anlegg utenfor bevaringsprogrammet
4	Fylkeskommuner
6	Kommuner

For respondenter som er lokalisert utenfor Oslo og det nære Østlandsområdet har vi gjennomført intervjuene på Skype eller telefon. Vi gjennomførte to besøksintervju hos henholdsvis Kistefos og Fetsund lenser. Formålet med å gjennomføre et par besøksintervju var å få kunnskap om hva som helt konkret kjennetegner et anlegg i bevaringsprogrammet, utover det som fremkommer i dokumentbeskrivelser av de ulike anleggene. Formålet var også i tillegg til å lese dokumenter om hva tilskuddene går til å observere hva tilskuddene har bidratt til av istandsettelse og vedlikehold på enkelte anlegg. Anleggene som ble valgt ut var i utgangspunktet tilfeldig. Et kriterium var at anlegget måtte være plassert i nærheten av Oslo-området av hensyn til både tid og reisekostnader.

2.3.3 Workshop

Basert på en foreløpig oppsummering av inntrykk fra intervjuene gjennomførte vi en workshop med representanter fra anlegg både i og utenfor bevaringsprogrammet samt utvalgte fylkeskommuner.

Hensikten med workshopen var todelt:

- ▶ Presentere og forankre foreløpige funn i evalueringen
- ▶ Innhente synspunkter fra deltakerne på fremtidig innretning på bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen i lys av fylkeskommunens rolle som forvaltere av ordningen.

Det deltok totalt 17 personer på workshopen. Disse personene var representanter fra:

- ▶ 9 anlegg innenfor bevaringsprogrammet
- ▶ 4 anlegg utenfor programmet
- ▶ 4 fylkeskommuner

Riksantikvaren var til stede på møtet med tre representanter som observatører.

I etterkant av workshopen hadde vi et oppfølgingsmøte med representanter fra Riksantikvaren som var til stede på workshopen for å få deres vurderinger og refleksjoner på de samme problemstillingene som ble drøftet på workshopen.

2.4 Samarbeid med Riksantikvaren

Vi har hatt to møter med Riksantikvaren. Det første møtet ble benyttet til diskusjon og forankring av problemstillinger/evalueringsspørsmål, overlevering av relevante data, mv. I det andre møtet ønsket Agenda Kaupang å innhente ytterligere dokumentasjon og innspill fra Riksantikvaren på utvalgte problemstillinger vi hadde behov for å få utdypet.

Riksantikvaren har vært svært behjelpelig med å bistå med relevant dokumentasjon og statistikk som Riksantikvaren besitter, for eksempel tilsagnsbrev og rapporter fra tilskuddsmottakere og kontaktinformasjon til de vi har intervjuet og praktisk tilrettelegging i forbindelse med workshop.

Selve datainnsamlingen, analysene og sammenstillingen av funnene har Agenda Kaupang gjennomført på egen hånd for å sikre at evalueringen blir mest mulig uavhengig. Agenda Kaupang er ansvarlig for rapportens beskrivelser, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

3 Om bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner

3.1 Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner

Formålet med bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner er å sikre, sette i stand og vedlikeholde et utvalg prioriterte anlegg.

Riksantikvaren definerer tekniske og industrielle kulturminner som spor etter industriell kultur som er av historisk, teknologisk, sosial, arkitektonisk eller vitenskapelig verdi. Dette omfatter bygninger og produksjonslinjer med maskineri, transport og øvrig infrastruktur, så vel som steder benyttet til sosiale aktiviteter som boliger, religiøse byggverk, skoler og rekreasjons- og grøntanlegg.

Utvalget av anlegg i bevaringsprogrammet springer ut fra Riksantikvarens verneplan for tekniske og industrielle kulturminner fra 1994, og er forankret i St.meld. nr. 16 (2004–2006) og St.meld. nr. 26 (2006–2007). I Verneplanen ble det gjort en gjennomgang av ulike verneobjekter av nasjonal verdi.³ Planen omfattet 31 industrianlegg og industrimiljøer. Verneplanen konsentrerte seg om større anlegg og helhetlige miljøer som representerte virksomheter og næringer som ble vurdert til å ha vært vesentlige for Norges utvikling som industrinasjon. Hovedvekten ble lagt på kulturminner og kulturmiljøer som representerte en tidlig fase av industrialisering av Norge. Det ble i tillegg lagt vekt på geografisk fordeling.

I verneplanen foreslo Riksantikvaren at 6 utvalgte kulturminner og kulturmiljøer skulle prioriteres: Fetsund Lenser (Akershus), Klevfos Cellulose & Papirfabrikk (Hedmark), Næs Jernverk (Aust-Agder), A/S Sjølingstad Uldvarefabrikk (Vest-Agder), Tyssedal kraftverk og industriad (Hordaland) og Neptun Sildoljefabrikk (Nordland).

Ifølge verneplanen ble utvelgelsen basert på vurderinger av både verneverdi og pragmatiske forutsetninger knyttet til økonomi og drift. Det har vært en gradvis utvikling i hvilke anlegg som har blitt prioritert for tilskudd og har vært innskrevet i bevaringsprogrammet. De første anleggene har vært prioritert siden 1997, og det siste ble innskrevet i bevaringsprogrammet i 2015.

De første 10 prioriterte TIK-anleggene med utgangspunkt i Verneplanen for 1994 omtales i St.meld. nr. 16 (2004–2006). I meldingen heter det blant annet at «*Regjeringen vil fremme en politikk som sikrer at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer gir grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner som dokumenterer helhet og bredde i kulturhistorien skal ha varig vern*». Meldingen legger vekt på at vern skal skje gjennom økt bruk og verdiskaping.

I St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand redegjøres det for nasjonale mål og satsinger på kulturminnefeltet. Meldingen definerer følgende strategiske mål og nasjonale resultatmål for bevaring og bruk av kulturminner:

³ Verneplanen av 1994 (s. 39 og 40) redegjør for at det er en løpende diskusjon hva som er av nasjonal verdi og at dette ikke er et entydig begrep og at Riksantikvaren har arbeidet med å konkretisere begrepet.

Strategisk mål:

- ▶ Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og tas vare på som bruksressurser, og som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i et langsiktig perspektiv.

Nasjonale resultatmål:

- ▶ Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimaliseres og skal innen år 2020 ikke overstige 0,5 prosent årlig.
- ▶ Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå i 2020.
- ▶ Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i varige vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, og et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være fredet innen 2020.

Som et virkemiddel for å nå målene, herunder forpliktelser etter kulturminneloven og internasjonale konvensjoner, ble det etablert ti⁴ bevaringsprogrammer, hvorav Bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner (TIK) var et av programmene. I stortingsmeldingen vises det til Verneplanen av 1994 og at ytterligere 4 anlegg skulle prioriteres: Spillum Dampsag & Høvleri (Nord-Trøndelag), Norsk Trikotasjemuseum og Tekstilsenter (Hordaland), Følldal gruver (Hedmark), Kistefos-Museet (Oppland).

Målet med etableringen av et bevaringsprogram var å sette i stand de ti prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene til normalt vedlikeholdsnivå innen 2011 i tråd med stortingsmeldingen. St.meld. nr. 26 (2006–2007) viser til at arbeidet med å sette disse kulturminnene i stand er i gang ved alle anleggene, og at mange av anleggene har detaljerte tilstandsanalyser og tiltaksplaner som grunnlag for istandsettingen.

I Meld. St. 35 (2012–2013) Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken gis en status for arbeidet med de ti bevaringsprogrammene, herunder bevaringsprogrammet for TIK. Meldingen viser til at bevaringsprogrammet siden 2011 er utvidet med ytterligere fire anlegg: Rjukanbanen (Telemark), Odda smelteverk (Hordaland), Atlungstad brenneri (Hedmark) og Haldenkanalen (Østfold) og bevaringsprogrammet omfatter 14 anlegg pr. 1.1.2013. I stortingsmeldingen fremkommer det at de ti opprinnelige anleggene etter planen skal være ferdig satt i stand innen utgangen av 2015, mens de fire anleggene som nylig er inkludert i programmet skal være satt i stand i løpet av mellom tre og fem år. Meldingen viser til at det fortsatt gjenstår en del for å sikre at anleggene skal gjenspeile en næringsmessig og geografisk representativitet på en bedre måte. Det sies at listen over de prioriterte anleggene viser at anlegg fra skogbruksindustrien er overrepresentert.

Meld. St. 35 legger videre vekt på at tekniske og industrielle anlegg ofte er store og komplekse, og at det derfor er viktig å stille krav til tilstrekkelig kompetanse for å kunne drifte og vedlikeholde anleggene. Meldingen legger vekt på at det er viktig å få til en langsiktig kompetansebygging på nasjonalt nivå slik at de prioriterte anleggene blir tatt vare på for framtidige generasjoner. Som tiltak for å få dette til, sier meldingen at departementet vil utarbeide en egen verne- og kompetanseplan for arbeidet med de tekniske og industrielle kulturminnene.

⁴ Følgende programmer ble etablert: 1. Fredede kulturminner i privat eie, 2. Samiske kulturminner, 3. Stavkirkene, 4. Verdensarven, 5. Tekniske og industrielle kulturminner, 6. Brannsikring av historisk trebebyggelse, 7. Fartøy, 8. Ruiner, 9. Bergkunst og 10. Utvalgte arkeologiske kulturminner

Det siste anlegget som er kommet inn på bevaringsprogrammet er Bredalsholmen verft fra 2015.

I tabell 3.1 gir vi en oversikt over anleggene fordelt på type anlegg, fylke, når de ble innskrevet i bevaringsprogrammet og status for istandssettelse.⁵

Tabell 3.1 Oversikt over anlegg i bevaringsprogrammet 2019

Type anlegg	Anlegg	Fylke	Innskrevet	Status
Foredling av metaller og verksmiljø	▶ Næs Jernverk	▶ Aust-Agder	▶ 1997	▶ Istandsatt
	▶ Odda Smelteverk	▶ Hordaland	▶ 2013	▶ Ikke istandsatt
Bergverk og bergverksmiljø	▶ Foldal gruver	▶ Hedmark	▶ 2002	▶ Istandsatt
Transport, sortering og foredling av tømmer	▶ Fetsund Lenser	▶ Akershus	▶ 1997	▶ Istandsatt
	▶ Spillum Dampsag & Høvleri	▶ Nord-Trøndelag	▶ 1997	▶ Istandsatt
	▶ Kistefos Træsliperi	▶ Oppland	▶ 2002	▶ Istandsatt
	▶ Klevfos Cellulose- og Papirfabrikk	▶ Hedmark	▶ 1997	▶ Istandsatt
Landbruksbasert næringsmiddelindustri	▶ Atlungstad Brenneri	▶ Hedmark	▶ 2013	▶ Istandsatt
Fiskeri og fiskeindustri	▶ Neptun Sildoljefabrikk	▶ Nordland	▶ 1997	▶ Istandsatt
Tekstil og konfeksjonsindustrimiljø	▶ Sjølingstad Trikotasje fabrikk	▶ Vest-Agder	▶ 1997	▶ Istandsatt
	▶ Salhus Tricotagefabrikk	▶ Hordaland	▶ 1997	▶ Istandsatt
Skipsverft og reparasjon av fartøyer	▶ Bredalsholmen Skipsverft	▶ Vest-Agder	▶ 2015	▶ Ikke istandsatt
Større kraftverk og industrilandskap	▶ Tyssedal kraftverk	▶ Hordaland	▶ 1997	▶ Ikke istandsatt
Vassdragsinnretninger og kommunikasjonsanlegg	▶ Haldenkanalen	▶ Østfold	▶ 2013	▶ Ikke istandsatt
	▶ Rjukanbanen	▶ Telemark	▶ 2011	▶ Ikke istandsatt

Kilde: Prop. 1 S (2019–2020) og Riksantikvaren

Tabell 3.1 viser at bevaringsprogrammet består av 15 anlegg som gradvis er kommet til i løpet av de siste 25 årene. De første 8 ble innskrevet i 1997 og det siste anlegget i 2015. De 15 anleggene er fordelt på 9 kategorier av anlegg basert på Verneplanen av 1994 sin inndeling. Kategorien Transport, sortering og foredling av tømmer er representert med 4 anlegg, Foredling av metaller og verksmiljø med 2 anlegg, Tekstil og konfeksjonsindustri med 2 anlegg og Vassdragsinnretninger og kommunikasjonsanlegg med 2 anlegg. De øvrige kategoriene av anlegg er representert med 1 anlegg hver, dvs. bergverk og bergverksmiljø, landbruksbasert næringsmiddelindustri, fiskeri og fiskeindustri, skipsverft og reparasjon av fartøyer, større kraftverk og industrilandskap. 10 av anleggene er vurdert til istandsatt og 5 ikke istandsatt. Status som istandsatt ble omgjort i 2019 for Klevfos Cellulose- og papirfabrikk til ikke istandsatt.

⁵ Inndeling i type anlegg er basert kategoriseringen som ble brukt i Verneplanen av 1994. I tillegg til de kategoriene som er representert i tabellen omtaler også Verneplanen følgende type anlegg: Vassdragsmiljø og mindre kraftverk, Småindustri og håndverksvirksomhet, Produksjonsprosesser og produkter av spesiell interesse.

Anleggene i bevaringsprogrammet er enten fredet eller er i fredningsprosess. Alle anlegg skal som vist i tabell 3.2 være fredet i løpet av 2019/2020. Det er fylkeskommunen/regionalforvaltningen som har forvaltningsansvaret for fredete kulturminner.

Tabell 3.2 Oversikt vernestatus 2017 og fredning av over tekniske og industrielle anlegg i bevaringsprogrammet 2019/2020

Anlegg	Vernestatus august 2017	Planlagt fredning
Tyssedal kraftverk	Fredet	
Neptun Sildoljefabrikk	Regulert til bevaring	2019
Spillum Dampsag og Høvleri	Ingen vern	2020
Klevfos Cellulose- og Papirfabrikk	Ingen vern	2020
Næs jernverk	Fredet	
Fetsund Lenser	Fredet	
Sjølingstad Uldvarefabrik	Regulert til bevaring	2019
Salhus Tricotagefabrik	Regulert til bevaring	2020
Kistefos Træsliberi	Regulert til bevaring	2020
Folldal gruver	Regulert til bevaring	2020
Rjukanbanen	Fredet	
Odda smelteverk	Fredet	
Atlungstad Brenneri	Fredning pågår	2019
Haldenkanalen	Ingen vern	2020
Bredalsholmen Dokk	Regulert til bevaring	2020

Kilde: Riksantikvaren

3.2 Om ordningen for tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner

Tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner blir gitt over statsbudsjettets kapittel 1429, post 72. Ordningen har årlig blitt omtalt i budsjettproposisjonen, blant annet en omtale av mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og oppfølging og kontroll.

KLD har i tillegg omtalt ordningen i sitt årlige rundskriv om tilskuddsordningene på departementsområdet, se for eksempel gjeldende rundskriv T-1/19 *Tilskottsordninger for 2020*. Også i rundskrivet står det blant annet om mål og målgruppe for tilskuddsordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og oppfølging og kontroll.

I KLDs rundskriv står det at tilskuddsmidlene skal prioriteres til istandsetting av det definerte omfanget av de 15 anleggene i bevaringsprogrammet. De ti opprinnelige anleggene i bevaringsprogrammet skal ha et ordinært vedlikeholdsnivå innen utgangen av 2015. De fem anleggene som er inkluderte i programmet i ettertid skal være satt i stand i løpet av tre til fem år etter at de kom med i programmet.

Kriteriene for måloppnåelse

Når det gjelder tilstandsgrad, er det satt opp som kriterium for måloppnåelse at anleggene skal være istandsatt og ha et normalt vedlikeholdsnivå med minimum tilstandsgrad 2 i eksteriør.

Interiør/maskinpark skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholdsnivå der dette er vurdert som en del av anlegget sitt omfang. Rundskrivet viser til at dette ikke må forveksles med drift eller produksjon, men inngår som en del av det fortløpende vedlikeholdet av anleggene

Det vises også til at anleggene selv er ansvarlige for å oppdatere objektenes tilstandsgrad gjennom årlig revisjon av virksomhetsplanen (se omtale i kapittel 4.1.4).

Målgruppe

Målgruppen for tilskuddsordningen er eiere og forvaltere av tekniske og industrielle kulturminner.

Tildelingskriterier

Rundskrivet viser til at Riksantikvaren fordeler midlene på posten etter søknad til konkrete tiltak innenfor sikring, istandsetting og vedlikehold av tekniske og industrielle kulturminner, primært på de 15 anlegga i bevaringsprogrammet.

Tiltak som stanser og hindrer ytterligere forfall, og tiltak for å fullføre arbeid som er i gang med istandsetting og vedlikehold, skal prioriteres ved tildeling av tilskudd. Riksantikvaren kan også tildele midler til andre anlegg som representerer og dokumenterer Norges tekniske og industrielle historie. I tillegg kan Riksantikvaren selv prioritere og initiere oppgaver og tiltak. I Prop. 1 S (2019–2020) vises det til at Riksantikvaren kan gi tilskudd til blant annet tiltak knyttet til bevaring gjennom dokumentasjon og mulighetsstudier. Det blir ikke gitt tilskudd til formidling eller annen museal drift og/eller virksomhet.

Forvaltning, drift og vedlikehold

Videre står det at til anleggene i bevaringsprogrammet blir tilskudd til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) prioritert. Tilskudd til FDV bidrar til å videreføre vern gjennom å opprettholde kompetanse og forbedre anleggets tilstandsgrad. Innenfor rammene av dette kan tilskuddet dekke kostnader som er nødvendige for at bygg, tekniske systemer og installasjoner skal fungere.

FDV-stillinger som får tilskudd til lønn fra Riksantikvaren skal primært følge opp vedlikehold og istandsetting av de objektene som inngår i Riksantikvarens bevaringsprogram.

Rundskrivet nevner også en rekke poster som ikke skal prioriteres ved tilskudd, som for eksempel museal virksomhet og formidling og nye stillinger, der unntaket er der det er kompetanseoverføring / lærlinger / innleid hjelp.

Oppfølging og kontroll

Når det gjelder oppfølging og kontroll, står det i rundskrivet at tilskuddsmottakeren skal levere slutt-rapporter på utført arbeid til Riksantikvaren. Disse skal vise at arbeidet er utført i samsvar med de aktuelle vilkårene. Kontrollen av tilskuddsmottakeren skjer gjennom generell formalia- og sannsynskontroll av regnskapet og innsendte rapporter.

3.3 Kort om overordnet ansvar og roller på kulturminneområdet

Klima- og miljøverndepartementet (KLD) har ansvar for vern av kulturminner.

KLD v/Kulturminneavdelingen har det overordnede ansvaret for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Det er utarbeidet en forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Forskriften beskriver hvordan ansvar og myndighet er delegert til Riksantikvaren, fylkene, universitetene og KUD. KLDs⁶ ansvar omfatter strategi- og politikktutvikling innenfor hele kulturminnefeltet. Sentrale arbeidsområder er arkeologi, bygningsvern, fartøyvern, kulturmiljø og kulturlandskap, kulturmiljøfredninger og kulturhistoriske verdier i by- og tettstedsutvikling.

Avdelingen har også ansvar innenfor internasjonale arbeidsområder, blant annet verdensarv (Unesco) og EU/EØS. Avdelingen er tillagt etatsstyringsansvar for Riksantikvaren og Norsk kulturminnefond, og skal ivareta departementets kontakt mot den regionale kulturminneforvaltningen.

Kulturdepartementet v/Kulturvernavdelingen (KUD) har blant annet ansvar for museumsformål og immateriell kulturarv. I tillegg har avdelingen ansvar for arkiv, bibliotek, visuell kunst, arkitektur, litteratur, språk og kulturbygg m.m.

De tekniske og industrielle anleggene i bevaringsprogrammet er i hovedsak organisert som museer, og de fleste av disse får tilskudd til museumsdriften direkte fra KUD. Dette er tilskudd som kommer i tillegg til den støtten som gis til istandsettelse og FDV av anleggene via tilskuddsordningen for TIK som Riksantikvaren forvalter. Riksantikvaren forvalter også flere andre tilskuddsordninger med relevans for tekniske og industrielle kulturminner. I tillegg har KUD en ordning som heter Nasjonale kulturbygg, der det kan søkes prosjektmidler til ulike investeringsprosjekter. TIK både i og utenfor bevaringsprogrammene kan søke midler derfra.

Det pågår for tiden et arbeid med to stortingsmeldinger med relevans for feltet TIK. Regjeringen skal legge fram en ny museumsmelding for Stortinget ved årsskiftet 2020/21, og en stortingsmelding om kulturminnepolitikken våren 2020.

I tråd med sektorprinsippet⁷ har statlig sektor som eier ansvar å forvalte egne kulturminner og kulturmiljøer på en måte som ivaretar kulturhistoriske kvaliteter. Som myndighetsutøver innbefatter det også å ivareta hensyn til kulturminner og kulturmiljø i sektorpolitikken både når det gjelder myndighetsutøvelse og bruk av relevante virkemidler. Dette innbefatter også tekniske og industrielle anlegg som staten eier.

Riksantikvaren⁸ har ansvaret for å gjennomføre den statlige kulturminnepolitikken og har i denne sammenheng det overordnede faglige ansvaret for den regionale kulturminneforvaltningens arbeid. Direktoratet forvalter kulturminner av nasjonal verdi og skal for øvrig iverksette den kulturminnepolitikken Stortinget, regjeringen og departementet fastsetter.

Fylkeskommunen har avgjørelsesmyndighet i flere saker som angår kulturminner og kulturmiljøer og fører tilsyn med de fredete kulturminnene. Fylkeskommunen er rådgivere for kommunene og for andre som ønsker veiledning. De samarbeider nært med Riksantikvaren. Fylkeskommunen kan blant annet vedta midlertidig fredning etter kulturminneloven, søke etter og registrere arkeologiske kulturminner, drive skjøtsel av arkeologiske kulturminner og de har innsigelsesmyndighet i plansaker. Reguleringsplaner og arealplaner kan også berøre tekniske og industrielle anlegg, og få betydning

⁶ Kilde: Beskrivelse av KLD og KUDs ansvarsområder er basert på regjeringen.no

⁷ Jf. St.meld. nr. 46 (1988–1989) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, og St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner

⁸ Meld. St. 25 (2012–2013)

for fylkeskommunens oppfølging. Per i dag forvalter fylkeskommunene tilskudd til fredete kulturminner i privateie, kulturmiljøer og kulturlandskap som Riksantikvaren har et overordnet ansvar for.

En viktig endring i rammebetingelser for anleggene i og utenfor bevaringsprogrammet er at regionreformen trer i kraft fra 2020. Reformen innebærer færre og større fylkeskommuner og ny oppgavefordeling. Et overordnet mål med regionreformen er blant annet å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig samfunnsutvikling. Det skal også legges til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene i regionene.⁹ Som et ledd i regionreformen skal forvaltningsansvaret for blant annet tilskuddsordningen til fartøy og til TIK overføres fra Riksantikvaren til de nye regionene fra og med 2021. Fylkeskommunen er allerede i dag ansvarlig for oppfølging av anleggene i bevaringsprogrammet gjennom at de enten er fredet eller regulert til bevaring. Riksantikvaren følger bare opp tilskuddsmidlene, og bidrar med veiledning og rådgivning i saker hvor fylkeskommunen ber om det.

Kommunene har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan bruke plan- og bygningsloven som verktøy for å gi dem bevaringsstatus. Enkelte kommuner har en egen byantikvar.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

4 Vurdering av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen

I dette kapittelet vurderer vi tilskuddsordningen opp mot OECDs fem kriterier og evaluerings-spørsmålene.

4.1 Effektivitet og implementering

Når vi vurderer tilskuddsordningen opp mot evalueringskriteriet *effektivitet og implementering*, ser vi på hvordan ordningen er forvaltet. Vi ser forvaltningen både fra søkeres perspektiv, men også for eksempel på hvor kostnadseffektiv forvaltningen fremstår. Spørsmål knyttet til evalueringskriteriet «effektivitet og implementering» er:

- ▶ Er tilskuddsordningen godt kjent i målgruppen?
- ▶ Er søknadsprosessen effektiv og brukerorientert?
- ▶ Er RAs forvaltning av tilskuddsordningen hensiktsmessig og effektiv?
- ▶ Hvilke endringer vil digitalisering av tilskuddsprosessen kunne innebære for tilskuddsforvaltningen?

Hos Riksantikvaren har ansvaret for tilskuddsordningen vært plassert i Seksjon for fartøy og tekniske kulturminner i Kulturminneavdelingen.

Ansvaret for tilskuddsordningen overføres til fylkeskommunene fra og med tilskuddsrunden for 2021. Det betyr at 2020 er det siste budsjettåret Riksantikvaren står for tildeling av midler innenfor ordningen.

I sin gjennomgang i 2014 fant Riksrevisjonen vesentlige mangler ved Riksantikvarens tilskuddsforvaltning. På bakgrunn av dette satt Riksantikvaren i gang et prosjekt som skulle sikre bedre tilskuddsforvaltning. Formålet med prosjektet var først og fremst å sikre at Riksantikvarens tilskuddsforvaltning fulgte økonomiregelverkets bestemmelser. Deretter skulle prosjektet vurdere om det er nye og mer effektive måter å løse oppgavene på, herunder se på koordineringen av tilskuddsarbeidet på tvers av poster og seksjoner.¹⁰

Som følge av dette arbeidet ble det blant annet ansatt en controller og samtlige tilskuddsordninger hos Riksantikvaren ble gjennomgått med tanke på økonomireglementet. Alle interne rutiner som skulle sikre at retningslinjer og regler følges ble gjennomgått. Videre ble ansatte som jobber med tilskudd oppfordret til å delta på DFØs innføringskurs om tilskudd. Søknadsskjemaer, vedtaksbrev, vedlegg og korrespondanse som gjelder tilskudd ble gjennomgått med tanke på klart språk og gjeldende regelverk.

¹⁰ Se Riksantikvarens årsrapport for 2015.

4.1.1 Ordningen er trolig lite kjent utenfor de prioriterte anleggene i bevaringsprogrammet

Riksantikvaren har i hovedsak informert om ordningen gjennom sine nettsider. I tillegg har den blant annet vært omtalt i KLDs fagproposisjon til statsbudsjettet (Prop. 1 S). Etter det vi kjenner til, har det ikke vært informert bredt om ordningen andre steder.

Tilskuddsordningen er naturlig nok svært godt kjent blant anleggene i bevaringsprogrammet. Alle disse søker årlig om tilskudd. Vi går derfor ikke nærmere inn på kjennskapen til ordningen blant disse.

Målgruppen for tilskuddsordningen er eiere og forvaltere av tekniske og industrielle kulturminner, det vil si ikke kun de prioriterte anleggene innenfor bevaringsprogrammet. Vi har ikke sikker kunnskap om kjennskap til tilskuddsordningen blant eiere og forvaltere av TIK-anlegg utenfor bevaringsprogrammet, men det er forhold som indikerer at kjennskapen til anleggene i denne delen av målgruppen ikke er veldig stor.

I tillegg til de 15 anleggene innenfor bevaringsprogrammet, er det til sammen 37 anlegg utenfor programmet som har søkt om midler i årene 2015–19. Flere av disse anleggene har søkt om midler flere år. Vi kan anta at dette utgjør kun en mindre andel av de TIK som potensielt kunne søkt og fått midler gjennom ordningen. Vi antar at det er potensielle søkere i flere typer industrier, fra flere tidsepoker og spredd over hele landet. Dersom ordningen hadde vært bedre kjent, og dersom et større antall anlegg hadde søkt om midler, kunne det for eksempel gitt større representativitet i anlegg som istandsettes som følge av tilskuddsordningen.

Noen informanter mener ordningen antagelig er forholdsvis godt kjent blant potensielle søkere utenfor bevaringsprogrammet, mens flere viser til at den kun er kjent i et snevert miljø. Vi har også fått innspill om at det er mange som tror at det kun er anleggene i bevaringsprogrammet som kan søke om midler fra ordningen.

Uansett har ordningen, etter den informasjonen vi har, ikke vært informert om bredt og systematisk utenfor bevaringsprogrammet. Større kjennskap til ordningen vil kunne gjøre at det kommer flere søknader om midler fra ordningen. Dette kan blant annet gi istandsettingsprosjekter innenfor en større bredde av anlegg eller med større grad av egenfinansiering. Kunnskap om at det finnes en slik tilskuddsordning kan også bringe inn nye finansieringskilder for istandsetting og vedlikehold av TIK.

Dersom gevinsten av overflyttingen til fylkeskommunene skal hentes ut, bør informasjon og markedsføring av ordningen antagelig prioriteres opp. Etter vår vurdering kan overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunene gi grunnlag for mer informasjon om ordningen lokalt fra fylkeskommunene. Samtidig kan Riksantikvaren fortsatt informere om tilskuddsordningen og andre tiltak for bedre vern om tekniske og industrielle kulturminner.

4.1.2 Stort sett ryddig, men omstendelig, søknadsprosess

Riksantikvaren har en nettside¹¹ der de har samlet informasjon og lenker til informasjon om tilskuddsordningene direktoratet forvalter. Her finner man informasjon om hva man kan søke om støtte til, og hvordan man går fram for å søke. Etter det vi har fått informasjon om, er det ikke fastsatt et samlet regelverk for ordningen.¹² Det er heller ikke et samlet og fullstendig regelverk for ordningen tilgjengelig fra denne nettsiden, men det er en lenke til KLDs rundskriv om tilskuddsordningene på departementsområdet. Omtalen av ordningen i rundskrivet er imidlertid ikke helt i

¹¹ <https://www.riksantikvaren.no/tilskudd/>

¹² Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.2.3 skal departementet fastsette et regelverk for tilskuddsordningen som regulerer hovedelementene i ordningen.

samsvar med omtalen i for eksempel Prop. 1 S, for eksempel når det gjelder detaljeringsnivået i omtalen av tildelingskriterium. Det er også tildelingskriterier som er nevnt i budsjettproposisjonen, men som ikke står omtalt i rundskrivet. Det kan dermed være uklart for potensielle søkere hvilke regler som faktisk gjelder for ordningen.

Søknadsskjemaet¹³ for tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner er i Excel-format. Skjemaet kom i sin første versjon i 2015, for bruk for budsjettåret 2016. Søknadsskjemaet slik det ser ut i dag kom året etter, i 2017. I tillegg til generell informasjon, som informasjon om eier, vernestatus, revisor o.l., ber Riksantikvaren i skjemaet om en kortfattet beskrivelse av kulturminnet eller lokaliteten (historikk, funksjon, materiale, etc.) og kortfattet beskrivelse av dagens tilstand. De ber også om beskrivelse av tiltaket det søkes om midler til, samt for eksempel informasjon om egenandel. For de 15 prioriterte anleggene har Riksantikvaren pre-utfylt søknadsskjemaet.

Søker skal også legge ved ulik informasjon og dokumentasjon, for eksempel dispensasjon for tiltak på fredet eller bevaringsregulert bygg eller anlegg, prosjektbeskrivelse, kostnadsoverslag fra utførende og foto som viser objekter det søkes om tilskudd til.

Tilskuddsordningen har en fast årlig søknadsfrist, 1. november. Søknadsfristen har vært fast siden søknadsrunden for 2017. Før dette var søknadsfristen 15. januar samme år som tilskuddet skulle fordeles.¹⁴

Det avholdes vanligvis et møte med søkere fra de 15 prioriterte anleggene og Riksantikvaren et par uker etter søknadsfristen. Dette møtet har blitt brukt til å drøfte søknaden.

Vedtak kommer som regel i februar-mars. Utbetaling skjer på ulike tidspunkt:

- ▶ Tilskudd til lønn utbetales månedlig
- ▶ Tilskudd til FDV utbetales kvartalsvis
- ▶ Tilskudd til investeringer utbetales etter anmodning

De vi har intervjuet som representerer anlegg innenfor bevaringsprogrammet beskriver i hovedsak søknadsskjema og -prosess som hensiktsmessig og ryddig. De har ikke gitt uttrykk for noen stor frustrasjon over skjemaene eller søknadsprosess. Disse søkerne opplever også i hovedsak at dialogen med Riksantikvaren om søknadene er god og åpen. Det er imidlertid også flere respondenter som etterlyser mer dialog med Riksantikvaren i perioden mens søknadene behandles, i tillegg til at noen ønsker raskere svar på spørsmål og andre henvendelser om søknadene. Noen foreslår også at det er møte med Riksantikvaren *før* søknadsfristen, i stedet for etter at søknaden er sendt inn.

Når det gjelder søkere utenfor bevaringsprogrammet, er bildet mer variert. Flere av disse beskriver også skjemaene og prosessen som ryddig og hensiktsmessig. Imidlertid er det også noen av disse som mener at prosessen fremstår som byråkratisk og rigid. Det er også de som omtaler Riksantikvaren som «lukket» for dem.

Etter vår vurdering burde KLD formelt fastsatt et regelverk i tråd med Bestemmelser om økonomistyring pkt. 6.2.3.¹⁵ Dette burde vært lett tilgjengeliggjort med lenke fra Riksantikvarens nettside om

¹³ <https://www.riksantikvaren.no/wp-content/uploads/2019/10/s25c325b8knadsskjemafortekniskeogindustriellekulturminner2016.xlsx>

¹⁴ Riksantikvaren skrev følgende i informasjonsbrevet om endret søknadsfrist: «På bakgrunn av senere års erfaringer og innspill har Riksantikvaren besluttet å flytte frem søknadsfristen for tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner fra statsbudsjettet kapittel 1429, post 72. Dette skal sikre bedre utnyttelse av våresongen og bedre flyt i istandsettingsprosjektene.»

¹⁵ Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.2.3 skal departementet fastsette et regelverk for tilskuddsordningen som regulerer hovedelementene i ordningen.

ordningen (ev. samleside om direktoratets tilskuddsordninger). For søkere kan hvilke regler som gjelder for tilskuddsordningen nå være vanskelig tilgjengelig. Det kan også være forvirrende hvilke regler som faktisk gjelder for ordningen. Vi har fått informasjon om at regelverket skal fastsettes som forskrift. Vi vurderer at dette er hensiktsmessig og bedre i tråd med økonomiregelverket i staten enn dagens praksis.

Etter vår oppfatning er det positivt at Riksantikvaren har satt en fast søknadsfrist hvert år. Dette øker forutsigbarhet for søkerne og gjør det blant annet lettere for søkerne å planlegge arbeidet med søknadene.

Vårt inntrykk er at søknadsskjemaet fremstår som forholdsvis ryddig og oversiktlig, og ikke unødvendig krevende å fylle ut. Vi ser imidlertid at den samlede mengden som etterspørres sammen med tilleggsinformasjonen, kan fremstå som byråkratisk, særlig for mindre aktører. De som skriver søknadene for anleggene innenfor bevaringsprogrammet har gjerne gjort dette i mange år, og dermed blitt kjent med skjemaene og prosessene. Inntrykket vårt er at holdningen blant disse anleggene ofte er at skjemaene er omstendelige, men at det nok er nødvendig. Disse anleggene har faste kontaktpersoner, som de også kan henvende seg til ved spørsmål.

Imidlertid vil mye av informasjonen som etterspørres av Riksantikvaren være informasjon som anleggene må eller bør ha ved gjennomføring av prosjekter det søkes om midler til, for eksempel dispensasjon for tiltak på ev. fredet anlegg.

Forslaget om å ha møter i forkant av søknadsfristen er antagelig også relevant for fylkeskommunene når de overtar ansvaret for tilskuddsordningen. Ved slike møter kan man unngå unødvendig tidsbruk etter at søknaden er sendt inn og kvaliteten på søknadene kan bli bedre.

Det er grunn til å tro at søknadsprosessen vil kunne forenkles og effektiviseres når det kommer nytt søknadssystem, for eksempel ved at informasjon kan gjenbrukes, at saksbehandlerne for eksempel kan etterspørre tilleggsinformasjon mer effektivt gjennom systemet.

Ellers er vårt inntrykk etter intervjuene og dokumentstudien at Riksantikvaren i søknadsprosessen fremstår som en profesjonell og ryddig organisasjon, som har opparbeidet seg mye kunnskap om anleggene og tilskuddsordningen. Ved overføring av ansvaret for tilskuddsordningen til fylkeskommunene er det viktig at denne kunnskapen i størst mulig grad også følger med.

4.1.3 Stor grad av skjønn i tildelingsprosessen

Når Riksantikvaren har mottatt søknadene, fordeles disse mellom saksbehandlerne som jobber med tilskuddsordningen. Saksbehandlere ser først på søknadene alene, deretter gjennomgår de søknadene og vurderinger i fellesmøter.

Ifølge saksbehandlerne baserer vurderingene seg i stor grad på skjønn. I praksis fordeler Riksantikvaren først midler til FDV til anleggene (til lønn til håndverkere, materialer mv.), deretter istandsetting av de prioriterte anleggene. RA prioriterer tiltak som sikrer måloppnåelse i bevaringsprogrammet ved å hindre forfall og sikre økt tilstandsgrad. Bidrar ikke tiltaket til måloppnåelse, vil saksbehandlere gjerne plassere tiltaket lenger ned på prioriteringslisten. Det samme gjelder dersom Riksantikvaren for eksempel mener at tiltaket er ikke grundig nok beskrevet, eller fremstår som urealistisk å gjennomføre som beskrevet. I Prop. 1 S (2018–2019) står det at Riksantikvaren må legge vekt på om prosjektet har andre økonomiske bidragsyttere og eierens egenfinansiering og innsats. Basert på den informasjonen vi har fått fra Riksantikvaren, så legges det vekt på dette når det gjelder anlegg utenfor bevaringsprogrammet. Også for anlegg innenfor bevaringsprogrammet vil prosjekter med andre bidragsyttere vektas høyere enn de uten, men anleggene vil likevel motta tilskudd selv om det ikke er andre bidragsyttere inne.

Det er ikke på forhånd fastsatt en gitt sum som skal gå til anleggene utenfor bevaringsprogrammet. Hvor mye som går til disse anleggene følger av hvor mye som er tilgjengelig etter istandsettningstiltak og FDV-midler til de 15 anleggene er prioritert. Utgangspunktet er altså hvor mye som er til overs etter at anleggene innenfor bevaringsprogrammet er tildelt midler. For tildeling av midlene mellom anleggene utenfor bevaringsprogrammet, legger saksbehandlere også til grunn kriterier som geografisk spredning og type industri/anleggets art. Disse kriteriene er til dels ikke formelt nedfelt, og blir heller ikke systematisk anvendt fra år til år. Av dokumenter vi har fått fra Riksantikvaren ser det ut til at Riksantikvaren også legger vekt på kvaliteten på søknaden, blant annet at framdriftsplanene virker realistiske.

Når seksjonen har vurdert og prioritert blant søknadene, presenterer den sitt forslag til tildeling for Riksantikvarens ledermøte. Ledermøtet tar stilling til seksjonens forslag, og gjør ev. justeringer. Når ledermøtet tar stilling i forkant av den endelige tildelingen (vedtakene), vil man i større grad tildele midlene i tråd med ledermøtets prioriteringer.

Etter ledermøtets behandling, og ev. endringer i prioriteringene som følge av det, fattes det vedtak om tildelinger og søkerne får meddelt resultat.

Tilskudds- og avslagsbrevene inneholder blant annet generell informasjon, ev. tilskudds- og tilsagnsbeløp til istandsettningstiltak og FDV, begrunnelse for vedtak, krav til hvordan tiltakene skal gjennomføres, krav til rapportering og klagemuligheter. Det har også fulgt med et eget vedlegg med generell informasjon om tilskuddsordningen, og overordnet informasjon om den konkrete søknadsrunden, blant annet om hvordan Riksantikvaren har prioritert blant søknadene.

Avslag på søknader ser i all hovedsak ut til å være begrunnet med at midlene det søkes for i mindre grad er knyttet opp mot målene i bevaringsprogrammet. Det fremkommer også at tilskuddene blir mindre der anleggene nærmer seg forventet tilstandsgrad i henhold til bevaringsprogrammet.

Det har vært kun tre klager på vedtak fra Riksantikvaren de siste årene, for eksempel fra Odda smelteverk i 2017. Dersom Riksantikvaren ikke selv har omgjort vedtakene, har klagen blitt behandlet av KLD.

Av intervjuene får vi inntrykk av at de fleste respondenter mener tildelingene virker rimelige gitt ordningens mål og innretning. En typisk tilbakemelding er at «prioriteringen er ok, selv om vi alle vil ha mer». Det samme gjelder også de fleste respondentene utenfor bevaringsprogrammet som vi har snakket med, men her er det nok også noe større misnøye. Blant annet viser noen informanter til at det er lite forutsigbarhet i tildelingene.

Både fra anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet har det vært noe frustrasjon fordi det av og til ikke har vært samsvar mellom prioriteringene fra anleggene og tildelingene. Noen respondenter viser her til at det bør være dialog underveis mens Riksantikvaren vurderer søknadene, og spesielt hvis Riksantikvaren vil endre på de prioriteringene anleggene selv har gjort. Anleggene sender over en prioritert rekkefølge over hvilke objekter de søker om midler til å istandsette, men kan ende opp med midler til noe anleggene har lenger ned på prioriteringslisten. Fra anleggene stilles det spørsmål om hva som ligger bak vurderingene fra Riksantikvaren. Ifølge Riksantikvaren skyldes dette at prosjektene det søkes midler om i enkelte tilfeller er for optimistiske både sett ut ifra et kostnadsperspektiv, men også sett ut ifra om prosjektet i sin helhet er gjennomførbart med de ressursene som anleggene har til rådighet.

Riksantikvaren har også vurdert at prosjektbeskrivelser har vært mangelfull. Riksantikvaren opplyser om at de vurderer risikoen ved prosjektene det søkes tilskudd til og tildeler midler ut fra risikovurderingen. Riksantikvaren opplyser også om at det kan være andre faglige grunner til å avslå søknaden.

Videre prioriterer Riksantikvaren mindre tiltak lenger ned på listen fordi det ikke er nok resterende midler i tilskuddspotten til å prioritere de mer kostbare tiltakene anleggene helst ønsker gjennomført.

Et annet forhold som ikke omhandler utøvelse av skjønn, men som er relevant for tildelingsprosessen, er at flere av våre informanter peker på at saksbehandlingen hos Riksantikvaren har tatt for lang tid. Lang saksbehandlingstid og det at midlene kommer sent på våren, gjør at anleggene ikke får brukt midlene sine effektivt. Prosjekter får for eksempel ikke startet, eller det er risiko ved å starte prosjekter kun på egne midler. Riksantikvaren viser på sin side til at direktoratet blant annet må avvente tildelingsbrevet fra KLD. Dette kommer vanligvis i månedskifte januar/ februar.

Gitt målet med ordningen og tildelingskriteriene, vurderer vi at Riksantikvarens tildelingsprosess fremstår som ryddig og grundig. Det har antagelig også vært hensiktsmessig med en i stor grad skjønnsmessig prioritering og fordeling av midlene fra ordningen. Noen av de anleggene som allerede har vært innenfor bevaringsprogrammet har nok vært noe misnøyd med at nye store og ressurskrevende anlegg har kommet inn, og dermed tatt mer av potten. Riksantikvaren har likevel bidratt til legitimitet ved at store midler har gått til istandsetting av disse. Samtidig har tilskuddsordningen gitt forutsigbarhet for anleggene i bevaringsprogrammet, særlig når det gjelder midler til håndverkere og andre FDV-midler.

Riksantikvaren kunne med fordel antagelig i større grad forsøkt å få til større systematikk og forutsigbarhet i tildeling til anleggene utenfor bevaringsprogrammet. Dette kunne man oppnådd ved for eksempel i større grad å synliggjøre hva man ville legge vekt på, for eksempel større representativitet i anlegg, gode prosjektplaner og grad av egenfinansiering. Anbefalingen om å være mer klar på hvilke tildelingskriterier som gjelder anlegg utenfor en ev. prioritert gruppe er også aktuell når fylkeskommunene overtar ordningen.

For at anleggenes ressurser skal kunne brukes mest mulig effektivt, er det viktig at tildelingene kommer så tidlig som mulig på året. Den samlede saksbehandlingstiden for fylkeskommunene og Riksantikvaren bør være kortest mulig, samtidig som man sikrer en forsvarlig saksbehandling.

Det er også lærdom å hente av frustrasjonen som har vært når Riksantikvaren har endret på anleggenes prioriteringer. Løsningen kan her først og fremst ligge i bedre dialog mellom søker og tilskuddsforvalter underveis i prosessen.

Riksantikvaren har vektlagt for eksempel realistiske fremdriftsplaner, kvalitet på søknaden og egeninnsats når de har vurdert søknader. Dette er rasjonelle forhold å gi oppmerksomhet ved tildeling av tilskuddsmidler. Imidlertid er det uklart i hvilken grad Riksantikvaren har kommunisert utad at også slike forhold vektlegges i betydelig grad.

I fremtiden, når ordningen overføres til fylkeskommunen, bør det informeres tydelig om at også slike forhold har betydning ved tildeling av midler. Dette kan gjøre at søknadene blir bedre.

Anlegg for tekniske og kulturelle kulturminner er ofte store og komplekse. Det innebærer for eksempel at istandsettingsprosjekter kan være kostbare og komplekse, noe som innebærer at prosjektene har større risiko for å feile enn tilsvarende prosjekter ved mindre anlegg.

Riksantikvaren sitter på mye kompetanse og erfaring i det å vurdere og prioritere blant søknadene om midler fra tilskuddsordningen. Når fylkeskommunene overtar ansvaret for tilskuddsordningen, er det viktig at denne kompetansen også overbringes til fylkeskommune.

4.1.4 Nyttige virksomhetsplaner

Virksomhetsplanen skal være et styringsdokument for å nå det nasjonale målet om normalt vedlikeholdsnivå, jf. Prop. 1 S (2019–2020):

Verksemndsplanar tek for seg anlegga sine behov for sikring, istandsetjing, og vedlikehald. Planane blir oppdaterte årleg, og skal gi forvaltinga og anlegga ei felles forståing av behov fram mot måloppnåing.

Virksomhetsplanen skal være et verktøy for virksomheten selv, antikvariske myndigheter og andre forvaltere for å sikre helhetlig forvaltning av anlegget. Planen skal bidra til å gi forutsigbarhet ved prioritering, framdrift og gjennomføring av planlagte tiltak og vedlikehold. I 2015 gjennomførte Riksantikvaren i samråd med anleggene et arbeid med å definere omfang av anleggene.

Virksomhetsplanen skal:

- ▶ Beskrive virksomhetenes overordnede mål og aktiviteter
- ▶ Bidra til å sikre en forutsigbar forvaltning og utvikling av de tekniske og industrielle anleggene på veien mot måloppnåelse
- ▶ Identifisere behovet for tiltak, vedlikehold og økonomi i forhold til mål om normalt vedlikehold.

Virksomhetsplanene inneholder en generell beskrivelse av anlegget, en oversikt over anleggets enkeltobjekter og vernestatus per objekt. På bakgrunn av de innleverte virksomhetsplanene gis en overordnet tilstandsgrad av Riksantikvaren. Virksomhetsplanen vurderes som konkret og spesifikk. Hvert enkeltobjekt beskrives i ulike faneblader, både en beskrivelse av tilstandsgrad og anbefalte tiltak. Det bes oppgis estimerte kostnader for både istandsettingstiltak og vedlikeholdstiltak.

Respondentene oppgir at virksomhetsplanen er et godt hjelpemiddel for anleggene, som bidrar til en god oversikt både over status når det gjelder tilstandsgrad i anlegget som helhet og for de enkelte objektene i anlegget samt estimert kostnadsbehov. Virksomhetsplanen gir også muligheter til å følge med på utvikling over tid med hensyn til tilstandsgrad, vedlikeholdsplaner og kostnadsbehov.

Vi vurderer at virksomhetsplanene ser ut til å være et godt verktøy for å vurdere og rapportere om tilstandsgrad. De er tilsynelatende godt egnet og nødvendig for å vurdere måloppnåelse.

4.1.5 Unødvendig detaljert rapportering?

Riksantikvaren innhenter informasjon gjennom kvartalsvis rapportering for bruk av FDV-midler, sluttrapporter og anleggenes virksomhetsplaner.

Etter at tiltakene er avsluttet, skal det sendes inn sluttrapport med regnskap innen den fristen som er satt i tilskuddsbrevet. Sluttrapporten skal inneholde beskrivelse av gjennomførte tiltak, foto, fakturaliste og revisorattestert prosjektrengskap.

Når sluttrapporten er levert, kontrollerer Riksantikvaren at arbeidet er utført i samsvar med de aktuelle vilkårene. Kontrollen av tilskuddsmottakeren skjer gjennom generell formalia- og sannsynlighetskontroll av regnskapet og innsendte rapporter. KLDs rundskriv om tilskuddsordninger opplyser om at oppfølging på stedet særlig er aktuelt og viktig for å sikre at arbeidet blir utført i samsvar med økonomireglementet for staten og antikvariske retningslinjer.

De fleste representantene for anleggene som vi har snakket med melder at rapporteringskravene er forståelige og rimelige. Samtidig mener flere at de er vel detaljerte.

Noen tilskuddsmottakere informerer om at de bruker mye tid på å «dele opp fakturaer». Noen mener man burde bli gitt større tillit til ompostering mellom FDV-midlene enn det man gjør i dagens regime. Et eksempel som ble trukket frem:

Vi får for eksempel 30 000 kr til maling, og 10 000 kroner til redskap. På slutten av året har vi f.eks. brukt 25 000 kroner på maling, og 15 000 kroner til redskap. Da må vi søke om ompostering på FDV-postene. Vi burde få større tillit til å selv ompostere mellom FDV-midlene. Det burde ikke være nødvendig at vi måtte søke og rapportere om detaljer.

Problemstillingen er vel så mye knyttet til forholdsvis liten fleksibilitet i hvordan anleggene kan bruke midlene de får fra Riksantikvaren, som krav og praksis til rapportering. Riksantikvaren på sin side viser til at de bruker rapportene for å kontrollere at anleggene ikke har utbetalte, ubenyttede restmidler.

Riksantikvaren viser også til eksempler på anlegg som får til god rapportering, og peker på at disse ev. kunne brukes som eksempler til etterfølgelse. Dersom praktiseringen av rapporteringen blir det samme ved overføring av tilskuddsordningen til regionalforvaltningen, kan det være en idé å gi anleggene gode eksempler på hvordan rapporteringen kan gjøres effektivt og hensiktsmessig, både fra anleggene, fylkeskommunenes og Riksantikvarens perspektiv.

Etter vår vurdering bør Riksantikvaren uansett også gjennomgå informasjonen som etterspørres i forbindelse med rapporteringen, og om alt som etterspørres faktisk er nødvendig. Dersom det for eksempel er informasjon som anleggene blir bedt om å rapportere, men som ikke brukes i kontrollen, bør Riksantikvaren vurdere å ikke etterspørre denne informasjonen. Et annet eksempel er om nytten av den detaljerte rapporteringen av FDV-midlene står i forhold til ressursbruken ved denne rapporteringen.

Etter informasjonen vi har, er det usikkert i hvilken grad Riksantikvaren har kunnet prioritere stedlig kontroll. Stedlig kontroll kan være nødvendig for å vurdere tilstandsgrad og sikret at arbeidet er utført i samsvar med antikvariske retningslinjer. Se også vurdering i kapittel 4.3.2.

4.1.6 Behov for en mer effektiv og digital forvaltning

Ansvaret for tilskuddsordningen er plassert i Seksjon for fartøyvern og tekniske kulturminner hos Riksantikvaren. I seksjonen har det vært tre saksbehandlere som har jobbet med tilskuddsforvaltningen, tillegg til seksjonssjef og bistand knyttet til systemer. Alle disse har også hatt en rekke andre arbeidsoppgaver gjennom året.

Ifølge informasjon fra Riksantikvaren behandlet direktoratet i 2018 til sammen søknader om midler fra totalt 34 tekniske og industrielle kulturminner. Disse hadde en samlet søknadssum på i overkant av 160 millioner kroner. Riksantikvaren delte i 2018 ut om lag 61 millioner kroner til fordeling gjennom ordningen. I tillegg behandlet og kontrollerte direktoratet rapporter og regnskaper fra anleggene samt anmodninger om utbetaling av midler.

Hovedtyngden av arbeidet knyttet til tilskuddsordningen har vært fra 1. november til 31. desember. Her har et sted mellom 60 og 80 prosent, trolig nærmere 60 prosent, av all tida gått til utbetaling av tilskudd og møter knyttet til tilskuddene. Deretter blir det foretatt søknadsbehandling, vurdering av innsendt rapportering for 3. tertial, avregning av ev. restmidler etc. Det jobbes med tilskudd fra 1. november til 1. februar, men innenfor samme periode jobber seksjonen med oppgaver knyttet til flere tilskuddsår. Seksjonssjefen har jobbet om lag mellom 20–40 prosent med ulike oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning gjennom hele året. Oppgaver knyttet til støttefunksjoner har vært om lag 20–40 prosent av en stilling i løpet av et år.

Det er altså indikasjoner på at Riksantikvaren bruker forholdsvis mye ressurser på tilskuddsordningen. Mye skyldes nok at direktoratet fortsatt har et system som er basert på Excel-skjema.

Det brukes mye tid på å lete i arkiv og til å flytte tall mellom regneark, noe som i liten grad fører til effektiv bruk av fagkompetansen som direktoratet har. Ressursbruken er ikke høy bare i den mest hektiske perioden fra 1. november til 1. februar, men også gjennom resten av året, ved rapporteringer og anmodninger om utbetaling av midler.

Direktoratet har heller ikke organisert tilskuddene i en enhet, med den mulighet for større synergier og læring på tvers av ordninger som det ville gi. Som et eksempel på en etat som har gjort det, kan vi nevne Bufdir som har organisert sine tilskudd in en egen avdeling. Dette gir saksbehandlerne stor erfaring ved å behandle tilskudd. Riksantikvarens organisering gir derimot antakelig større mulighet til å ha samme spissede og dedikerte fagkompetanse knyttet til tilskuddsordningene og annen saksbehandling knyttet til TIK-anleggene. Dette kan også være en betydelig fordel. Riksantikvaren omorganiseres fra og med 2020. Da vil flere tilskuddsordninger samles i en enhet, samtidig som flere tilskuddsordninger overføres til fylkeskommunene. Noen ordninger skal både ligge hos Riksantikvaren og fylkeskommunen.

Riksantikvaren har et pågående arbeid som skal utvikle og innføre et nytt digitalt søknadssystem for tilskudd innenfor kulturminneforvaltningen. Den nye søknadsportalen for behandling av tilskudds- og dispensasjonssaker har fått navnet *Digisak*. Arbeidet er organisert i et større prosjekt med digitalisering knyttet til regionreformen. Her inngår blant annet også tilgang til historiske arkiv. Riksantikvaren har valgt systemet «Insight Grants», som for eksempel Bufdir har implementert og hatt gode erfaringer med.

Det ble gjennomført to piloter i 2018. Pilotene viste potensialet for denne type tjenester, og arbeidet ble videreført i 2019. I løpet av 2020 arbeider Riksantikvaren med å få på plass flere tilskuddsordninger i søknadsportalen, blant annet tilskudd til TIK-anlegg. Etter planen skal systemet fra høsten 2020 bli tilgjengelig i alle fylkeskommuner som ønsker å ta den digitale tjenesten i bruk.

Riksantikvaren har store forventninger til den effektiviseringen som digitaliseringen vil kunne gi for dem. Basert på intervjuer, ser det ut til at digitaliseringen er godt forankret i direktoratet. Selv om det alltid er betydelig risiko knyttet til slike prosjekter, er det stor sjanse for at man vil kunne hente ut vesentlige gevinster av digitaliseringen, både i fylkeskommunene og hos direktoratet. Dette vil blant annet frigjøre tid til mer faglig bistand til anleggene, muligheter til å ivareta direktoratsrollen bedre og bedre utnyttelse av fagkompetansen. Riksantikvaren vil også kunne få en bedre nasjonal oversikt over anleggene med det nye systemet. Gevinstene avhenger imidlertid av at fylkeskommunene faktisk tar systemet i bruk.

Samtidig er det en viss uro blant anleggene for at en del av fleksibiliteten man har i dag i Excel-skjemaene ved å kunne skrive utfyllende tekst forsvinner, og at det for eksempel blir tungvint å logge seg på systemet. Det er viktig at søkerne trekkes med i utviklingen av systemet, og at ikke systemet kun blir til på Riksantikvarens og fylkeskommunenes premisser.

Overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunene kan isolert sett bety mindre kostnadseffektiv tilskuddsforvaltning. Det at forvaltningen vil spres på flere fylkeskommuner gjør at man kan gå glipp av stordriftsfordeler. Imidlertid vil den samlede effekten avhenge blant annet av hvordan fylkeskommunene organiserer sin tilskuddsforvaltning.

4.1.7 Samlet vurdering av kriteriet effektivitet og implementering

Når det gjelder spørsmålet om tilskuddsordningen er godt kjent i målgruppen, er naturlig nok kjennskapen til den god blant de 15 prioriterte anleggene. Det er imidlertid indikasjoner om at ordningen ikke er veldig godt kjent blant eiere og forvaltere av TIK-anlegg utenfor bevaringsprogrammet.

Vi har hovedsakelig fått innspill på at søknadsprosessen har vært effektiv og brukerorientert, særlig for anleggene innenfor bevaringsprogrammet. Prosessen er antagelig mer krevende for anlegg utenfor programmet. Vi vurderer det som uheldig at det fullstendige regelverket for ordningen ikke har vært samlet på ett sted, men har vært gjengitt ulikt i ulike dokumenter. Når det gjelder rapporteringen, har en del informanter gitt uttrykk for at den er vel detaljert.

Når det gjelder spørsmålet om Riksantikvarens forvaltning av tilskuddsordningen, fremstår denne som ryddig og grundig. Riksantikvaren blir hovedsakelig betraktet som en profesjonell forvalter på området. Vi vurderer også at Riksantikvaren utøver skjønnet i tildelingen i tråd med tildelingskriteriene og målet med ordningen. Direktoratets forvaltning har bidratt til å gi ordningen legitimitet, selv om ordningen kanskje fremstår som byråkratisk og rigid. Vi reiser imidlertid spørsmål om Riksantikvaren har lagt tilstrekkelig vekt på tildelingskriteriet om andre bidragsytere og eiers egenfinansiering eller innsats for anlegg innenfor bevaringsprogrammet.

Riksantikvaren bruker forholdsvis mye ressurser på tilskuddsordningen, i forhold til tilskuddsbeløpet. Dette skyldes blant annet at de gjennomfører grundige saksbehandling og grundig kontroll av rapporter. Det skyldes antagelig også at Riksantikvaren fortsatt baserer seg på Excel-søknadsskjemaer, og har ennå ikke tatt i bruk det nye systemet Digisak. Vi forventer at det nye systemet vil kunne gi betydelige gevinster i form av mer effektiv forvaltning og mer brukervennlige løsninger. Realisering av gevinstene er imidlertid avhengige av at fylkeskommunene faktisk tar systemet i bruk.

Riksantikvaren har fått mye kompetanse og erfaring om anleggene og forvaltning av tilskuddsordningen. Det er viktig at Riksantikvarens opparbeidede kunnskap om god forvaltningspraksis overføres til fylkeskommunene når de overtar tilskuddsordningen.

4.2 Effekt (bruker- og samfunnseffekter)

Tilskuddsordningen og bevaringsprogrammets virkninger, også referert til som konsekvenser i OECD-modellen, omfatter effektmålene og de langsiktige effektene av tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet (samfunnsmål). Hensikten med å vurdere virkninger av tilskuddet og bevaringsprogrammet er å se på de positive, negative, forventede, ikke-forventede, kortsiktige eller langsiktige virkninger, som på sikt gir et bidrag til samfunnsmålet – ivaretagelse av tekniske og industrielle kulturminner av nasjonal verdi. Evalueringsspørsmålene vi stiller i tilknytning til evalueringkriteriet «effekt» er som følger:

- ▶ Er det samsvar mellom tilskuddet som blir tildelt og behovene til tilskuddsmottakerne?
- ▶ Hva er brukereffektene av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen?
- ▶ Hva er samfunnseffektene av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen?
- ▶ Har tilskuddsmottakerne gjennomført de aktivitetene de fikk tilskudd til?
- ▶ Er det systematikk i hvilke tilskuddsmottakere som klarer å opprettholde tilstandsgraden?

Når vi vurderer brukereffektene av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen, vurderer vi to ting. For det første brukernes oppfatning av tilskuddets- og bevaringsprogrammets betydning for anleggenes tilstandsgrad, og i hvilken grad FDV-midlene bidrar til dette. For det andre i hvilken grad tilskuddet og bevaringsprogrammet bidrar til økt kompetanse i målgruppen. Vår vurdering av

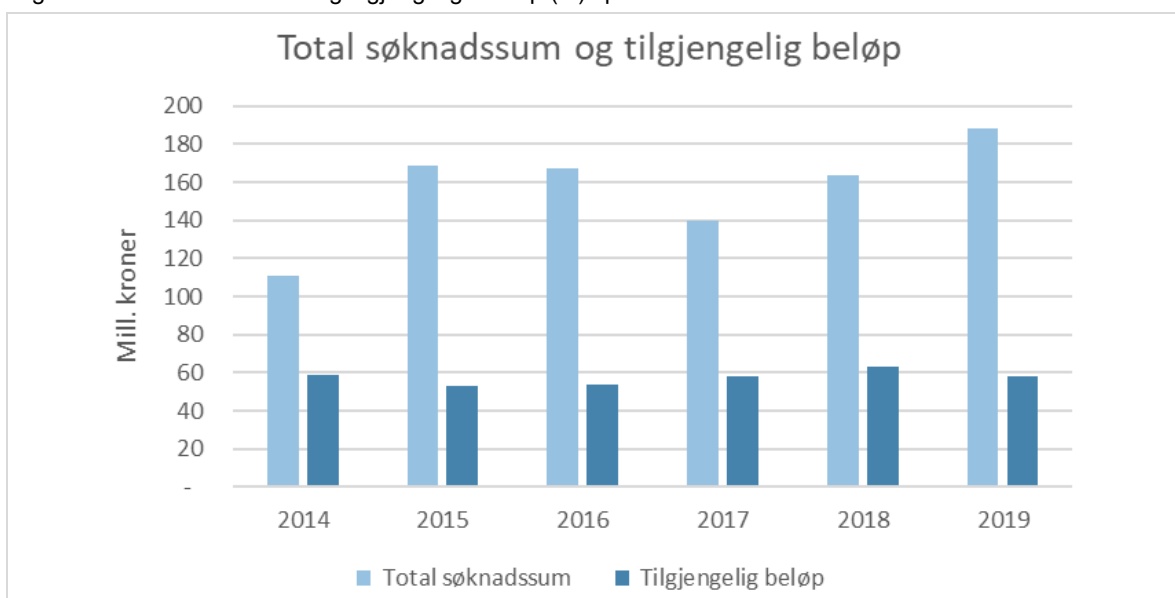
samfunnseffektene av tilskuddet er knyttet til hvilke ringvirkninger istandsetting av anlegg kan ha for lokalsamfunnet, men også for samfunnet som helhet.

Før vi gir en nærmere beskrivelsen av bruker- og samfunnseffekter av tilskuddsordningen, sett opp mot evalueringskriteriene, viser vi til statistikk fra Riksantikvaren. Denne statistikken gir oss informasjon om hvor mye midler det søkes om årlig, sett opp mot tilgjengelig beløp i tilskuddsordningen. Denne statistikken gir også informasjon om hvor stor andel av midlene som går til anlegg i bevaringsprogrammet sett i forhold til anlegg utenfor bevaringsprogrammet. Statistikken gir også informasjon om hvor stor andel av midlene som henholdsvis går til finansiering av FDV og til istandsetting. Videre gir tallmaterialet informasjon om hvor mye de enkelte anleggene i bevaringsprogrammet har mottatt i tilskudd, relativt til hverandre.

4.2.1 Lite samsvar mellom tilgjengelig tilskudd og søknadssum

Tilskuddet til tekniske og kulturelle kulturminner vil ventelig ha stor betydning for både bruker- og samfunnseffektene, samtidig som tilskuddene er et premiss for måloppnåelse i bevaringsprogrammet. Den totale potten med midler som er tilgjengelig i tilskuddsordningen har vært på mellom 50 og 60 millioner kroner hvert år i perioden 2014–2019. Figuren nedenfor viser total søknadssum og tilgjengelig beløp i perioden 2014–2019.

Figur 4.1 Total søknadssum og tilgjengelige beløp (kr) i perioden 2014–2019



Figur 4.1 viser at det gjennomgående søkes om mer midler enn det som er tilgjengelig i tilskuddsordningen. Tilgjengelige midler i perioden er rimelig konstant, mens det er større variasjon i den årlige totale søknadssummen. Mellom 2014 og 2015 økte søknadssummen fra om lag 110 millioner kroner til nærmere 170 millioner kroner. Årsaken til denne økningen kan tilskrives at Bredalsholmen verft ble inkludert i bevaringsprogrammet i 2015. Riksantikvaren opplyser at de i flere år har bedt anleggene å legge inn søknader som viser det totale behovet, slik at det blir kjent for Riksantikvaren og KLD.

Figuren viser videre at søknadssummen gikk ned i 2017 for så å øke igjen mot 2018 og 2019. Riksantikvaren opplyser om at i dette tidsrommet var det flere store pågående prosjekter, som viste seg å være mer kostnadskrevende enn forventet. Dette kan forklare noe av økningen i 2018 og i 2019. Figuren underbygger videre det flere av informantene påpeker, at tilgjengelig beløp er konstant, mens antall anlegg som søker om midler i bevaringsprogrammet øker. Det betyr at den samme årlige summen skal fordeles på flere. Imidlertid så forventes det at etter hvert som store

anlegg oppnår tilfredsstillende tilstandsgrad, så vil behovet for de største investeringene knyttet til istandsetting bli mindre ved disse anleggene.

Flere av informantene, og særlig informantene som representerer anlegg i bevaringsprogrammet, er likevel bekymret for denne utviklingen. Innspillet fra informantene er at hvis flere anlegg skal omfattes av et bevaringsprogram må også tilskuddsmidlene øke.

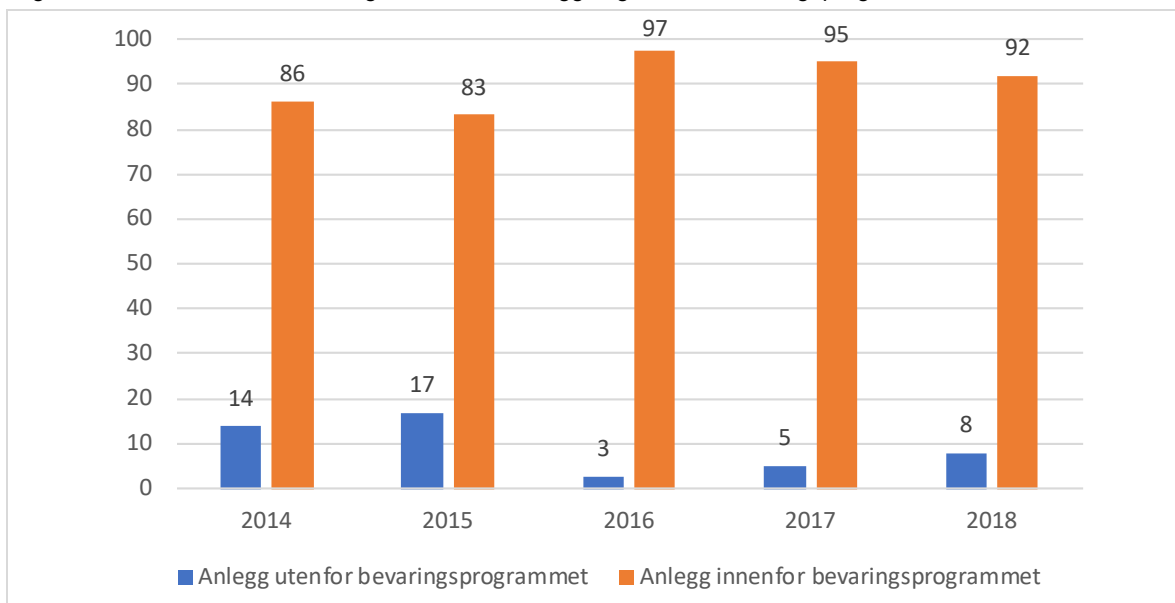
Flere informanter påpeker at tilskuddsordningen er lite kjent blant anlegg utenfor bevaringsprogrammet, og at ordningen oppfattes i stor grad som en ordning for de prioriterte anleggene. Hvis ordningen hadde vært enda bedre kjent, ville antagelig søknadssummen vært enda høyere.

Vår vurdering er at på grunn av størrelsen på flere av TIK-anleggene, samt kompleksiteten til disse, vil behovet for tilskudd være høyere enn beløp som realistisk sett vil være tilgjengelig i en slik tilskuddsordning. Det vil med andre ord alltid foreligge et misforhold mellom behovet for tilskudd og tilgjengelige midler. Dette underbygger viktigheten av å ha alternative finansieringskilder i tillegg til tilskuddene som tildeles gjennom en slik tilskuddsordning.

Når det gjelder utforming av en slik ordning er derfor spørsmålene blant annet hvordan man effektivt kan samordne med andre offentlige tilskuddsordninger, og hvordan man kan få til større grad av egenfinansiering.

I figur 4.2 viser vi fordeling av tildeling av midler til anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet.

Figur 4.2 Prosentandel for tildeling av midler til anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet



Figur 4.2 viser at midlene i tilskuddsordningen i stor grad tilfaller anlegg i bevaringsprogrammet. I perioden 2014–2018 har andelen tilskuddsmidler til anlegg innenfor bevaringsprogrammet variert mellom 86 og 97 prosent. Det at det er en betydelig høyere andel av tilskuddsmidlene som tilføres til anlegg i bevaringsprogrammet er i tråd med intensjonen med bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Figuren viser videre at andelen midler som bevilges til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har variert i perioden 2014–2018. I perioden fra 2015 til 2016 var det en betydelig nedgang i midler som ble bevilget til anlegg utenfor bevaringsprogrammet. Dette har sammenheng med at det ble inkludert et nytt anlegg i bevaringsprogrammet som hadde betydelige behov for istandsettelse og som ble prioritert. En oversikt over fordeling av tilskuddsmidler til de ulike anleggene i bevaringsprogrammet vises i avsnitt 4.3.5 figur 4.4.

4.2.2 God effekt på tilstandsgrad, men krevende grenseoppgang på bruk av FDV-midler

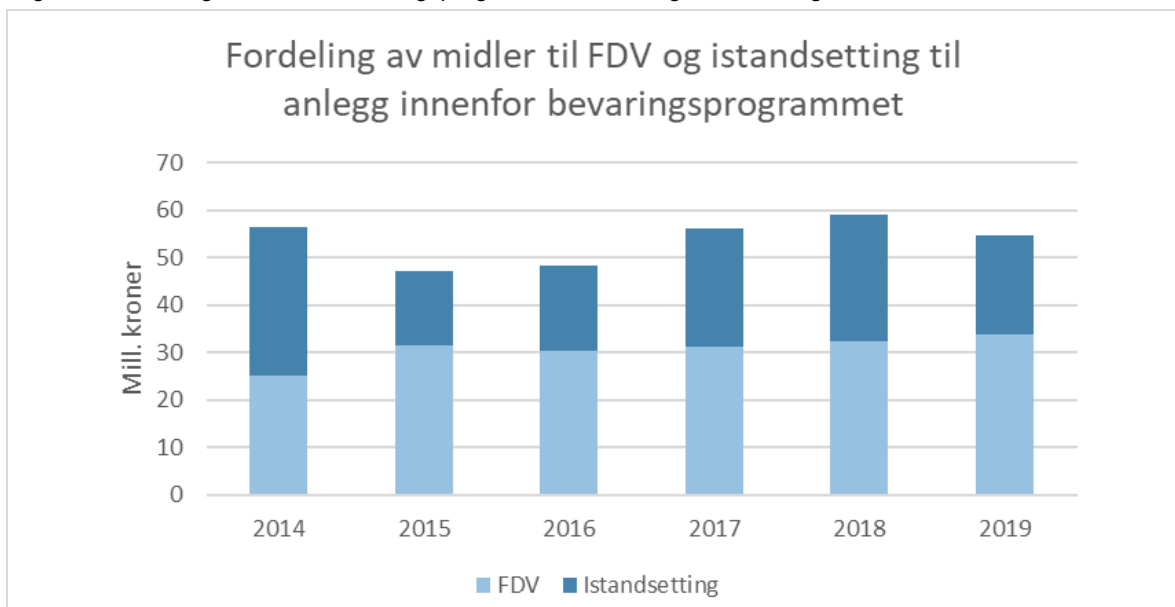
I en overordnet sammenstilling av resultatene fra intervjuene fremhever samtlige informanter, både de som er innenfor og de som er utenfor bevaringsprogrammet, at tilskuddene har hatt synlige positive effekter i form av at enkeltobjekter og hele anlegg har økt sin tilstandsgrad.

Når det gjelder anlegg i bevaringsprogrammet så kan effektene måles både med utgangspunkt i antall objekter som har økt sin tilstandsgrad fra 3 til 2 eller 1 og antall objekter og anlegg som er ferdig istandsatt. Dette er nært knyttet til måloppnåelse og kommenteres nærmere i kapittel 4.3.

En felles tilbakemelding fra informantene i bevaringsprogrammet er at tilskuddsmidlene utgjør en stor andel av kostnadene knyttet til istandsetting og vedlikehold av anleggene. Enkelte anlegg oppgir at tilskuddet dekker om lag 100 prosent av kostnadene knyttet til istandsetting og vedlikehold. Når det gjelder hvor stor andel midlene utgjør av de totale kostnadene ved anleggene, så varierer det mellom anleggene. For noen anlegg dekker tilskuddsmidlene en stor andel av de totale årlige kostnadene ved anlegget, mens for andre anlegg og særlig de anleggene som har andre inntektskilder, dekker midlene en mindre andel av de totale kostnadene til anlegget.

Figur 4.3 viser fordeling av midler til FDV og til istandsetting for anleggene innenfor bevaringsprogrammet i årene 2014–2019.

Figur 4.3 Fordeling av midler i bevaringsprogrammet til FDV og istandsetting



Av figur 4.3 ser vi at fordelingen av midler til FDV har variert fra om lag 25 millioner kroner i 2014 til rundt 32 millioner i 2018. I 2019 er midlene til FDV om lag 21 millioner kroner, og en tilsvarende andel er gått til istandsettingsprosjekter.

Informantene i bevaringsprogrammet er enige om at tilskuddene har gitt effekter med hensyn til istandsetting og gjennom midler til FDV-stillinger og materiell for vedlikehold, selv om det i enkelte tilfeller fremheves av noen at grenseoppgangen mellom midlene som skal gå til drift og midler som skal gå til vedlikehold er vanskelig å trekke. Et eksempel er der midlene går til vedlikehold av en maskinpark som innebærer produksjon. Dette gjelder særlig der produksjonen medfører artikler som kan selges til besøkende. Grenseoppgangen mellom hvor mye av FDV-stillingen som kan finansieres over midler fra Riksantikvaren og hvor mye som må finansieres fra anlegget oppleves som vanskelig for de anleggene som er i en slik situasjon. Denne grenseoppgangen oppfattes også som krevende for Riksantikvaren.

Informantene er samstemte om at midlene fra Riksantikvaren ikke har gått til andre formål enn istandsetting og midler og materiell til FDV-stillinger. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at nettopp kravene til en detaljert rapportering om bruk av midlene har gjort det enklere for anleggene å sørge for at midlene går til det formålet de er tiltenkt. Vi oppfatter at kravene om en mer detaljert rapportering kom i kjølvannet av rapporten fra Riksrevisjonen i 2014. Riksantikvaren, slik vi oppfatter det, har dermed fulgt opp pålegget fra Riksrevisjonen om mer detaljert rapportering fra tilskuddsmottakerne om hva midlene går til. Grenseoppgangen opp mot museumsdrift, dvs. utgifter som ikke skal dekkes av tilskuddsmidlene, oppfattes også som tydelig.

Når det gjelder finansiering av FDV-stillingene blir det oppgitt av flere informanter både fra ulike anlegg i bevaringsprogrammet, men også fra Riksantikvaren, at lønnsmidlene til disse stillingene ikke er indeksregulert de senere årene. Riksantikvaren oppgir at de er i gang med å se på dette. Riksantikvaren oppgir videre at lønnsnivået på FDV-stillingene er ulikt mellom anleggene.

Riksantikvaren har satt en øvre grense på 750 000 kroner for tilskudd til ett årsverk. Riksantikvaren opplyser at de ikke nødvendigvis dekker 100 prosent av lønnskostnadene til FDV-stillingene ved anleggene. Anleggene selv «søker» om lønnsmidler inntil 750 000 kroner. Hvor mange stillinger disse lønnsmidlene fordeles på, avgjøres av anleggene selv. Riksantikvaren oppgir at tilskudd til lønn bør følge ett og samme system, og at dette må sees nærmere på.

Vår vurdering er at midlene som tildeles gjennom tilskuddsordningen til anlegg i bevaringsprogrammet har gitt god effekt på tilstandsgraden til anleggene. Dette er nært knyttet til måloppnåelse, og særlig anlegg i bevaringsprogrammet har fått dokumentert høyere tilstandsgrad gjennom tilskuddene. Tilstandsgraden har økt gjennom istandsetting, men også gjennom midler som er øremerket til FDV-stillinger for vedlikehold av anleggene. Vår vurdering er imidlertid at det er en krevende grenseoppgang mellom drift og vedlikehold i tilknytning til bruk av FDV-stillingene, både når det gjelder drift av selve anleggene og mot drift av museumsvirksomheten.

4.2.3 Økt kompetanse i målgruppen

En mulig positiv brukereffekt er i hvilken grad bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen har bidratt til økt kompetanse og bevissthet om kulturminnevern i målgruppen. Målgruppen er forstått som målgruppen for tilskuddsordningen som er eiere og forvaltere av tekniske og industrielle kulturminner. For anleggene i bevaringsprogrammet arrangeres det årlige samlinger for eiere og forvaltere av anleggene, samt én til to håndverkere ved de enkelte anleggene, hvor formålet er faglig påfyll og erfaringsutveksling. Riksantikvaren opplyser at til disse samlingene inviteres departementet, alle fylkeskommuner, andre interesserte, eksempelvis Fortidsminneforeningen og NVE med flere. I tillegg kunngjøres arrangementet på Riksantikvarens webside og i nyhetsbrevet for å nå flest mulig. Det betyr at anlegg både i og utenfor bevaringsprogrammet har mulighet til å delta på samlinger hvor formålet er kompetanseheving og erfaringsutveksling mellom sentrale aktører innenfor tekniske og industrielle kulturminner.

En positiv bieffekt av disse samlingene er at det bidrar til kontakter særlig på tvers av de ulike anleggene, som igjen kan bidra til kompetanseutveksling utover disse møtene. Dette utnyttes imidlertid ifølge flere av informantene i workshopen i mindre grad. I en tid hvor flere av anleggene uttrykker en bekymring over at særlig kompetente håndverkere er på vei ut i pensjonistenes rekke, uten at denne kompetansen erstattes, vil nettopp kunnskapsoverføring og utveksling av kunnskap mellom anleggene kunne ivareta dette i noen grad. Behovet for å beholde viktig håndverkskompetanse for TIK-anlegg kan også knyttes til potensielle samfunns effekter av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Dette kommenteres nærmere i avsnitt 4.2.4.

Vår vurdering er at det gjennom årlige samlinger legges til rette for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, men at det på bakgrunn av informasjon fra våre informanter er indikasjoner på at potensialet av disse arenaene ikke fullt ut er utnyttet.

4.2.4 Anlegg med viktige samfunnseffekter

For å kartlegge samfunnseffektene av bevaringsprogrammet er spørsmål om hvilken betydning anleggene i bevaringsprogrammet har for lokalsamfunnet blitt stilt til et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Informantene både i og utenfor bevaringsprogrammet har også blitt bedt om å ta stilling til dette.

Resultatene peker i samme retning og alle informantene er samstemte om at ivaretagelse og istandsetting av tekniske og industrielle kulturminner har en betydelig samfunnseffekt. Det fremheves at anleggene ivaretar norsk industrihistorie og for mange kommuner utgjør anleggene en viktig identitet for lokalsamfunnet.

Flere av anleggene som ivaretas gjennom tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet har tidligere vært hjørnesteinsbedrifter i kommunene og har i stor grad bidratt til levende lokalsamfunn. Positive bieffekter er at i sammenheng med istandsettelse av anleggene, så har flotte tur- og rekreasjonsområder blitt oppgradert. Anleggene som i sin tid bidro til høy sysselsetting i kommunen, bidrar nå i mange tilfeller til historisk innsikt om norsk industrihistorie, positive kulturopplevelser og flotte rekreasjonsområder for innbyggerne.

Det varierer imidlertid mellom anleggene i hvilken grad hele eller deler av anlegget er åpent for publikum og/eller om anlegget har museumsaktivitet. Flere av våre informanter har påpekt at de i løpet av de siste årene har opplevd økt tilstrømning av turister, norske så vel som utenlandske.

En potensiell gevinst av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen knyttet til samfunnseffekter er at ivaretagelse av anleggene i mange tilfeller krever spesialkompetanse innenfor ulike håndverksfag. Våre informanter påpeker at for å vedlikeholde og drifte anleggene i bevaringsprogrammet kreves det spesialkompetanse. Det å ta vare på denne kompetansen oppfattes som kritisk viktig. Vår vurdering er at anleggene er en potensielt viktig lærlingeplass for unge personer på vei inn i et håndverksyrke som bør utnyttes. Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for videregående opplæring i fylket. Når ansvaret for tilskuddsordningen overføres til fylkeskommunen, vil dette antagelig bidra til at anlegg og ulike tjenester i fylkeskommunen i større grad kan ses i sammenheng. Det å se anleggene i bevaringsprogrammet, men også andre anlegg som en mulig læringsarena for videregående opplæring vil kunne gi positive synergieffekter ved at man kan tilrettelegge utdanningsforløp som kan bidra til å sikre håndverkskompetanse for anleggene, samtidig som dette kan føre til både inkludering og sysselsetting av ung arbeidskraft i fylket.

Høyere besøkstall og en lærlingeordning i tilknytning til videregående opplæring i fylkeskommunen vil på sin side kunne bidra til økt finansiering av anleggene, utover midlene som tildeles gjennom tilskuddsordningen.

Vår vurdering er at tilskuddet har bidratt til viktige samfunnseffekter, men at det fortsatt er potensial ved flere av anleggene til å gjøre anlegget og anleggets historie mer kjent for både innbyggere og turister. Dette handler om en videreutvikling av anleggene som levende museer og behovet for å legge til rette for og markedsføre anleggene/museene for å nå et bredere publikum, også utover landets grenser. Flere besøkende medfører at historien til anleggene når et bredere publikum, samtidig som dette også kan føre til positive synergieffekter som økt sysselsetting i lokalbefolkningen.

4.2.5 Tiltak som får tilskudd gjennomføres

En av tilbakemeldingene fra Riksantikvaren er at det er krevende for enkelte anlegg å gjennomføre aktivitetene som de har fått tilskudd til og dermed implisitt å bruke opp tilskuddsmidlene. Det kan være mange ulike årsaker til dette. I utgangspunktet er et av kriteriene for å få tilskudd at anleggene skal være funksjonelle, det vil si at de har en fungerende administrasjon. Riksantikvaren oppgir at de fleste anleggene har solide organisasjoner i bunn, hvor det er en tilstrekkelig stor

administrasjon til å håndtere og utføre tilskuddsmidlene. De anleggene som ikke har den nødvendige administrasjonen, eller ikke har en operativ prosjektorganisasjon, har i enkelte tilfeller utfordringer med å få gjennomført de aktivitetene de har fått tilskudd til. Det påpekes imidlertid at dette gjelder et lite mindretall av anleggene. Riksantikvaren påpeker imidlertid at flere anlegg innenfor programmet har krevd tett oppfølging og individuell tilpasning. Det er viktig at fylkeskommunen blir informert om dette og følger opp anlegg som har behov for dette.

Ifølge Riksantikvaren har det blitt en forbedring når det gjelder antall anlegg som søker om å få overført tildelte tilskuddsmidler til påfølgende år. Riksantikvaren er av den oppfatning at i de fleste tilfeller der det søkes om å få overført midler så skyldes dette mer uforutsette ting som eksempelvis unormalt høy vannstand eller andre ytre omstendigheter. Ifølge Riksantikvaren var det langt mer vanlig å søke om å få overført midler tidligere, nå forekommer dette unntaksvis.

Vår vurdering at en effekt av tilskuddet og bevaringsprogrammet er at tilskuddsmottakerne i hovedsak har gjennomført de aktivitetene de har fått tilskudd til. Hvis tiltak ikke er gjennomført skyldes dette ifølge Riksantikvaren i all hovedsak uforutsette forhold, som eksempelvis kan være knyttet til værforhold.

4.2.6 Miljømessige forhold har betydning for tilstandsgrad over tid

I hvilken grad det er systematikk i hvilke tilskuddsmottakere som klarer å opprettholde tilstandsgraden over tid, har vært utfordrende å kartlegge. Vi kan forvente at anlegg i bevaringsprogrammet vil ha bedre forutsetninger for å opprettholde tilstandsgraden over tid sammenlignet med anlegg utenfor bevaringsprogrammet. For informantene fra anleggene i bevaringsprogrammet tillegges betydningen av FDV-stillinger stor vekt for at anleggene skal opprettholde sin tilstandsgrad over tid.

Det er store variasjoner og utfordringer knyttet til behovet for vedlikehold av anleggene i bevaringsprogrammet. Det er flere informanter som påpeker at dette blant annet har sammenheng med at det varierer hvilke miljømessige utfordringer de ulike anleggene er stilt overfor. Enkelte informanter påpeker også at kvaliteten på produkter som ble benyttet tidligere i istandsettingen av ulike objekter i enkelte anlegg har variert. Det eksemplifiseres av en informant ved at en bygning ble istandsatt på 90-tallet, men i istandsettingen ble det benyttet rimelig maling av dårlig kvalitet. Dette har medført at bygningen i dag har fått betydelig forverret tilstandsgrad, til tross for tett oppfølging. Det skyldes dermed ikke manglende oppfølging og vedlikehold, men at det er benyttet produkter i vedlikeholdet av dårlig kvalitet.

I hvilken grad de ulike anleggene har venneforeninger eller lokale initiativtakere som bidrar til å opprettholde og ivareta interessen rundt anleggene vil ventelig kunne ha betydning for hvorvidt de ulike anleggene klarer å opprettholde tilstandsgraden over tid. Vår erfaring gjennom intervjuene er at frivilligheten knyttet til de ulike anleggene i bevaringsprogrammet virker å være varierende.

For anlegg utenfor bevaringsprogrammet oppfatter vi at det nettopp er ildsjeler, lokale venneforeninger eller stiftelser som i stor grad bidrar til at anleggene fortsatt er et kulturminne.

Informantenes betraktninger og våre vurderinger er at det er mange bakenforliggende årsaker til at anlegg ev. ikke klarer å opprettholde tilstandsgraden over tid. Anleggene i bevaringsprogrammet har imidlertid i større grad enn anlegg utenfor programmet mulighet til å forhindre miljømessig forfall av anleggene pga. forutsigbarheten i midler knyttet til vedlikehold gjennom FDV-stillingene.

4.2.7 Samlet vurdering av kriteriet bruker -og samfunnseffekter

For å gi en samlet vurdering av bruker -og samfunnseffektene, er våre vurderinger knyttet til de ulike evalueringsspørsmålene som evalueringen skal svare ut.

Vår vurdering er at til tross for at det er et betydelig avvik mellom behovene til tilskuddsmottakerne og tilgjengelige midler i tilskuddsordningen, så har tilskuddsordningen hatt betydelige bruker- og samfunnseffekter. Tilskuddsordningen har medført bedret tilstandsgrad på de prioriterte anleggene i bevaringsprogrammet, og bruksverdien ved anleggene har økt som følge av tilskuddene. Det kan eksempelvis nevnes at som følge av midler fra Riksantikvaren så har flere bygninger ved enkelte anlegg åpnet for publikum. Dette innebærer at flere potensielt sett kan få kunnskap om industriutvikling og produksjon ved sentrale historiske industrianlegg i Norge.

FDV-midlene vurderes som helt sentrale for å bidra til ivaretagelse av tilstandsgrad over tid.

Tilskuddsmottakerne har i all hovedsak gjennomført de aktivitetene som de har fått tilskudd til. Hvis tiltak ikke er gjennomført, skyldes dette ifølge Riksantikvaren i all hovedsak uforutsette forhold.

Vårt inntrykk er at bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen har bidratt til økt kompetanse på tvers av anleggene, men at det fortsatt er potensial for kunnskapsdeling mellom anleggene. Det er videre et utnyttet potensial å se kompetanseheving i sammenheng med videregående opplæring i fylkeskommunen. Brukerne, det vil si mottakerne av tilskudd, er fornøyde med ordningen.

Anleggene som er innenfor bevaringsprogrammet er imidlertid gjennomgående mer fornøyd enn de anleggene som er utenfor. Anlegg utenfor programmet vurderes som mer sårbare med hensyn til ivaretagelse av anlegget over tid. Disse anleggene er langt mer avhengig av innsats fra lokale ildsjeler og venneforeninger for at anleggene blir ivaretatt.

4.3 Måloppnåelse

I vurderingen av måloppnåelse ser vi på om tilskuddet og bevaringsprogrammet har vært i stand til å levere det som var planlagt som første ordens effekt av formålet (effekt mål). Som beskrevet under kapittel 3 er formålet med bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner å sikre, sette i stand og vedlikeholde 15 prioriterte anlegg. I tillegg gir Riksantikvaren faglig og økonomisk støtte til andre anlegg som dokumenterer norsk teknisk og industriell historie.

Måloppnåelsen til tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet er knyttet til hvor hensiktsmessig innretningen av tiltakene er for å oppnå det tilskuddet var planlagt for. Måloppnåelse vil særlig bli sett opp mot i hvilken grad de 15 anleggene i bevaringsprogrammet har nådd målet om istandsettelse.

Evalueringsspørsmålene vi stiller i tilknytning til evalueringskriteriet «måloppnåelse» er som følger:

- ▶ I hvilken grad er det etablert klare mål for bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen?
- ▶ Er informasjonen som innhentes fra tilskuddsmottakerne i forbindelse med rapportering egnet og nødvendig for å vurdere måloppnåelse og oppfyllelse av tilskuddsvilkår?
- ▶ I hvilken grad er målene for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet nådd?
- ▶ I hvilken grad bidrar innretningen og forvaltningen av tilskuddsordningen til måloppnåelse?
- ▶ Bidrar nivået på tildelingene til de enkelte anleggene til en best mulig måloppnåelse?

4.3.1 Bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen har klare og konkrete mål

Overordnet er målsettingen for tilskuddsordningen å «ivareta tekniske og industrielle kulturminner som viser Norges utvikling som industrinasjon» (Prop. 1 S (2019–2020), s. 183). Tilskuddsordningen er et vesentlig virkemiddel for å realisere bevaringsprogrammet, men omfatter også anlegg utenfor bevaringsprogrammet.

Målet med anlegg i bevaringsprogrammet er å sette i stand og vedlikeholde de prioriterte tekniske og industrielle anleggene jf. Prop. 1 S (2019–2020). Anleggene skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholds nivå med minimum tilstandsgrad 2 i eksteriør. Interiør/maskinpark skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholds nivå der dette er vurdert som en del av anleggets omfang. Tilskuddsordningen er relatert til nasjonalt mål om at fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2020.

Etter vår vurdering har begge ordningene klare og konkrete mål, selv om målet i bevaringsprogrammet vurderes som mer konkret. Måloppnåelsen i bevaringsprogrammet er knyttet til tilstandsgrad og i hvilken grad et objekt eller anlegg vurderes som istandsatt etter gitte kriterier. Kriterier for at et mål er klart og konkret, er at målet er målbar. Det oppfatter vi at er tilfellet for tilskuddsordningen, men i enda større grad for bevaringsprogrammet.

Selv om den overordnede målsettingen i tilskuddsordningen er vid, så bidrar kravene til rapportering at det er mulig å vurdere måloppnåelse for enkelte objekt og anlegg. Tilskuddsmottakerne utenfor bevaringsprogrammet skal dokumentere måloppnåelse i en sluttrapport som inneholder en beskrivelse av gjennomførte tiltak, foto tatt før, under og etter de utførte tiltakene, fakturaliste og revisorattestert prosjektregnskap. Det fremkommer også at Riksantikvaren ikke behandler nye søknader fra tilskuddsmottakerne før det er mottatt rapport på tidligere tilskudd.

Tilskuddsmottakerne innenfor bevaringsprogrammet skal dokumentere måloppnåelse gjennom virksomhetsplanen og øvrig årlig rapportering til Riksantikvaren. Denne rapporteringen oppfatter vi gir et godt grunnlag for å vurdere om objekter ved anlegg i bevaringsprogrammet det er gitt støtte til kan vurderes som istandsatt.

Vår vurdering er at selv om det er etablert et godt indikatorsett for å vurdere måloppnåelse for anleggene i bevaringsprogrammet, så kan det være noe uklart hva som ligger i begrepet «istandsatt». Vi har fått inntrykk av at selv om anleggene har oppnådd tilstandsgrad 2, så oppfatter ikke nødvendigvis anleggene selv at de er «istandsatt».

4.3.2 Indikatorer og rapportering er egnet for å vurdere måloppnåelse

I bevaringsprogrammet skilles det mellom anlegg som har status som istandsatt og mål om istandssettelse. Ved utgangen av 2019 har 10 av 15 anlegg status som istandsatt. Det presiseres av Riksantikvaren at ferdigstilt i denne sammenheng ikke må forstås som «ferdig» eller «sluttført». Tekniske og industrielle kulturminner vil også etter at de har oppnådd et normalt vedlikeholds nivå ha behov for tilskudd til løpende vedlikehold og istandssetting. Dette fremheves blant annet i Prop. 1 S (2012–2013).

For å vurdere måloppnåelsen er det utarbeidet seks indikatorer for bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner. Utgangspunktet for rapportering er kriteriene for måloppnåelse hentet fra Prp. 1 S 2015–2016, KMD s. 32:

- ▶ Anlegget skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholds nivå med minimum tilstandsgrad 2 i eksteriør.

- Interiør/maskinpark skal være satt i stand og ha et normalt vedlikeholds nivå der dette er vurdert som en del av anlegget sitt omfang. Dette må ikke forveksles med drift eller produksjon, men inngår som en del av det løpende vedlikeholdet av anleggene.

Et anlegg vurderes som istandsatt ved minimum tilstandsgrad 2 (TG 2). Denne tilstandsvurderingen gjøres i henhold til NS-EN 16096 Bevaring av kulturminner, tilstandsanalyse av fredete og verneverdige byggverk, felleskatalog for kunst- og kulturhistoriske museer og Riksantikvarens skjema for tilstandsregistrering og -vurdering av objekter i vann.

For å vurdere anleggenes tilstand har Riksantikvaren lagt til grunn gjeldende norske standarder. Riksantikvaren har også med innspill fra berørte anlegg utarbeidet et system for å vurdere tilstanden på de av hovedkategoriene som ikke omfattes eller dekkes av gjeldende standarder. Dette gjelder for maskineri, produksjonslinje, infrastruktur, rullende materiell og objekter i vann.

Med utgangspunkt i dette indikatorsettet og rapportering fra anleggene er 10 av 15 anlegg istandsatt ved utgangen av 2019. Vi vurderer, som også nevnt i kapittel 4.1.4, at både indikatorene og bruk av tilstandsgrad synes å være formulert på en slik måte at det gir et godt grunnlag for å vurdere måloppnåelse for bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Riksantikvaren opplyser imidlertid at Riksantikvaren ikke har hatt kapasitet til å undersøke at tilstanden for anlegget korresponderer med det som anleggene har rapportert i virksomhetsplanen og i årlige slutt-rapporter. Etter vår vurdering er det en svakhet at Riksantikvaren ikke har hatt ressurser til å følge opp om tilstanden for anleggene er slik som rapportert.

Vi har ikke indikasjoner på at det hentes inn overflødig informasjon med hensyn til å vurdere anleggenes tilstandsgrad.

4.3.3 Tilfredsstillende måloppnåelse for anlegg i bevaringsprogrammet

I en overordnet vurdering av måloppnåelse for anlegg innenfor bevaringsprogrammet oppgir de aller fleste at de er helt avhengig av tilskudd fra Riksantikvaren. Noen er så eksplisitte i sin oppfatning at uten midler fra Riksantikvaren ville det ikke vært noe anlegg. Bevaringsprogrammet oppleves som en suksess og blir sett på som et veldig viktig program, og der tilskuddsordningen har medført en forutsigbarhet knyttet til finansiering av istandsetting og vedlikehold for anleggene i programmet.

Informantene oppgir at årlig bevilgning av FDV-midler fører til mer forutsigbar og målrettet bruk av håndverkere som er godt kjent med anleggene, som igjen bidrar til et mer effektivt vedlikehold. FDV-midler benyttes også til håndverkere/personell som har særskilt kompetanse for å vedlikeholde og håndtere en historisk maskinpark. Flere av anleggene mener at FDV-midlene bidrar til «vern gjennom bruk», det vil si at maskinene fortsatt er operative og at anlegget er et «levende kulturminne». Dette fremheves som viktig for formidlingen av norsk industrihistorie på en bruker-vennlig måte

Det pekes imidlertid på at det fortsatt vil være behov for midler til vedlikehold etter at anlegg er istandsatt. Dette er fulgt opp av Riksantikvaren gjennom tilskuddsordningen. Omfanget av vedlikeholdsbehovet mellom anleggene varierer og dette knyttes særlig til hvilke miljømessige forhold som anlegget utsettes for. Manglende vedlikehold vil raskt føre til en lavere tilstandsgrad.

Vår vurdering er at det har vært tilfredsstillende måloppnåelse for tilskuddsordningen for anleggene i bevaringsprogrammet. Det primære målet med tilskuddsordningen er at de prioriterte anleggene i bevaringsprogrammet skal istandsettes. Det at man har nådd status istandsatt for 10 av 15 anlegg indikerer i seg selv en god måloppnåelse, særlig med tanke på at de fleste av anleggene som ikke er istandsatt har kommet sent inn i bevaringsprogrammet.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad innretningen av tilskuddsordningen bidrar til mål-oppnåelsen, er det etter vår vurdering godt samsvar mellom målformuleringen og tildelingskriteriene (jf. 4.4.1). Tildelingskriteriene støtter opp om at tildelingen skjer til istandsettingsprosjekter ved de prioriterte anleggene. Videre fordeles tilskuddsmidlene i stor grad basert på skjønn fra Riksantikvaren, med utgangspunkt i tildelingskriteriene (jf. kapittel 4.1.3). Etter vår vurdering bidrar dermed både innretningen på tilskuddsordningen (ved tildelingskriteriene) og forvaltningen av ordningen (ved den skjønnsmessige fordelingen) til måloppnåelse.

4.3.4 Vanskelig å vurdere måloppnåelsen for anlegg utenfor bevaringsprogrammet

For anleggene utenfor bevaringsprogrammet er synspunktene på tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet mer delt. Enkelte større anlegg utenfor bevaringsprogrammet stiller spørsmål om vurderingene som er gjort knyttet til hvilke anlegg som er med i programmet. Enkelte av disse anleggene har betydelige finansieringsbehov for istandsetting og vedlikehold, og blant disse oppleves tilskuddsordningen som mer uforutsigbar og i mindre grad målrettet.

Riksantikvaren har også gitt tilskudd som ikke bidrar direkte til istandsetting eller økt tilstandsgrad, men som har vært viktig for å sikre anleggene. Det kan dreie seg om midler til ulike støttefunksjoner, mulighetsstudie, kulturminne og tilstandsregistrering, samt oppbevaring av rullende materiell. Ett eksempel er vognhall for rullende materiell på Gamle Vossebanen. Vår vurdering er at slike tiltak også bidrar til måloppnåelse for tilskuddsordningen, men at det kan være vanskeligere å vurdere den konkrete måloppnåelsen i slike tilfeller.

Våre informanter fra mindre anlegg utenfor bevaringsprogrammet opplever god måloppnåelse. Det vil si at de har mottatt mindre tilskudd som de sier har gitt betydelig måloppnåelse med hensyn til istandsetting. Disse mindre anleggene oppfatter i liten grad at de burde vært i et bevaringsprogram, med den begrunnelsen av at det er større anlegg som først og fremst har et behov for forutsigbarhet og langsiktig finansiering for både istandsetting og vedlikehold.

Tildeling av midler til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har også, i tråd med målet for tilskuddsordningen, ført til ivaretagelse av andre typer anlegg enn de som er representert i bevaringsprogrammet. Tilskudd har således bidratt til å øke representativiteten av typer anlegg som blir istandsatt. For informantene utenfor bevaringsprogrammet fremheves det at relativt små beløp har hatt stor betydning for flere av anleggene.

En svakhet er imidlertid knyttet til at tilskuddet i liten grad er kjent (se kapittel 4.1.1), slik at hvem som søker og mottar tilskudd, vil kunne være tilfeldig. Måloppnåelsen kunne antagelig vært bedre dersom flere anlegg utenfor bevaringsprogrammet hadde kjent til og søkt midler fra tilskuddsordningen som Riksantikvaren kunne vurdert opp mot hverandre mål for ordningen.

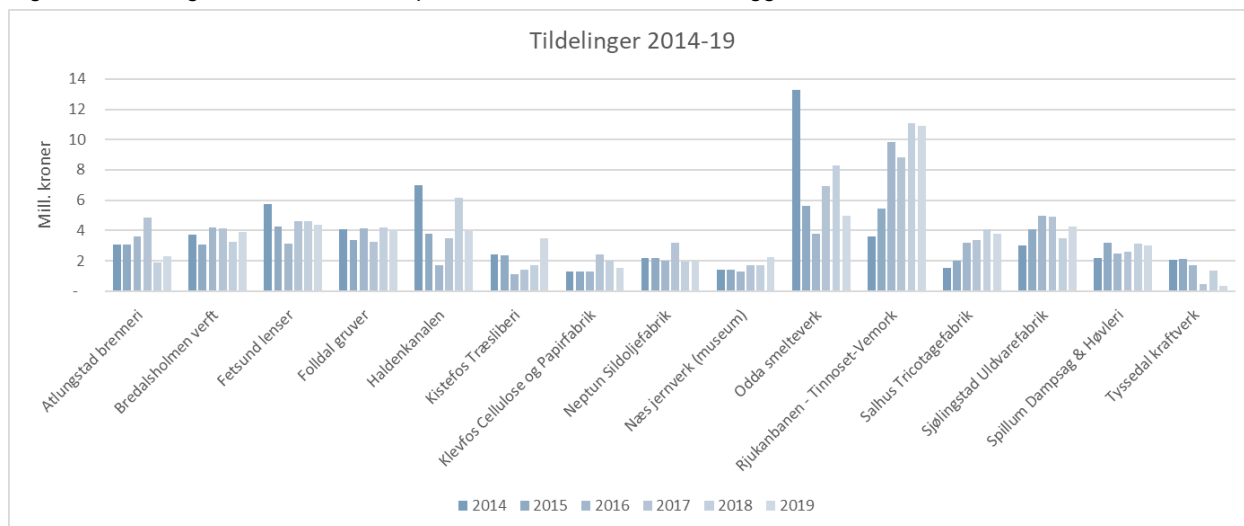
Vår vurdering er at det vanskeligere å vurdere måloppnåelse for anlegg utenfor bevaringsprogrammet enn innenfor programmet, da det ikke er knyttet konkrete mål verken til hvilken type anlegg som skal prioriteres, tilstandsgrad og hvordan de skal vedlikeholdes over tid. Tilskuddsmidlene til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har imidlertid ført til en større bredde av TIK som er blitt istandsatt, da det er TIK som ikke er representert i bevaringsprogrammet som er prioritert ved tildeling. Relativt små beløp til anlegg utenfor bevaringsprogrammet synes å ha hatt god effekt mht istandsettelse av objekter det er søkt om midler til. Dette må også sees i sammenheng med at det ved tildeling av midler til disse anleggene i stor grad er lagt vekt på egeninnsats.

Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningen ville vært bedre dersom fordelingen av midler mellom anlegg i og utenfor programmet hadde vært annerledes.

4.3.5 Hensiktsmessig nivå på tildeling til de enkelte anleggene i bevaringsprogrammet

Det har vært en tilskuddsordning og en tildeling som først og fremst har kommet anleggene i bevaringsprogrammet til gode. Det har vært en uttalt målsetting at nettopp disse anleggene skal prioriteres. Riksantikvaren fremhever (i notat til ledergruppen) at virksomhetsplanene som skal oppdateres årlig bidrar til at det gis en bedre forståelse for de totale behovene for anlegg med og uten status som istandsatt. Nivået på tildelingene mellom anleggene varierer og gjenspeiler også i hvilken grad anleggene er istandsatt eller ikke. Dette i henhold til figur 4.4, som viser at en betydelig del av tilskuddsmidlene de senere årene har gått til «nye» anlegg i bevaringsprogrammet, og som ikke er istandsatt.

Figur 4.4 Tildeling av tilskuddsmidler i perioden 2014–2019, etter anlegg



Figur 4.4 viser tildeling av tilskuddsmidler fordelt for de ulike anleggene i perioden 2014 til 2019. Figuren viser blant annet at Odda smelteverk og Rjukanbanen har blitt tildelt store midler, relativt sett, de siste årene. Både Rjukanbanen og Odda smelteverk var blant anleggene som kom sent inn i bevaringsprogrammet. I tillegg er dette svært store og komplekse anlegg. Når målet med tilskuddsordningen er at anleggene innenfor bevaringsprogrammet skal være istandsatt, vil det også være hensiktsmessig at det fordeles relativt mye midler til anleggene som ikke er istandsatt. Samtidig må anleggene som allerede er istandsatt få tilstrekkelig midler til at de kan vedlikeholde og opprettholde sin tilstandsgrad. Etter informasjonen vi har, vurderer vi at Riksantikvaren har klart å balansere disse hensynene tilfredsstillende. Vi har ikke informasjon som tilsier at en vesentlig annerledes fordeling av midlene blant anleggene innenfor bevaringsprogrammet kunne gitt en høyere måloppnåelse.

Vår vurdering er at nivået på tildelingene til de ulike anleggene ser ut til å være hensiktsmessig, ved at anlegg som ikke er istandsatt tildeles relativt sett mer midler enn anlegg som er istandsatt, det vil si anlegg som har et ordinært vedlikeholdsnivå.

4.3.6 Samlet vurdering av måloppnåelse

Vår vurdering er at det har vært en god og tilfredsstillende måloppnåelse for tilskuddsordningen, og særlig for anleggene i bevaringsprogrammet. Tildelingene til anleggene og ser ut til å gjenspeile de ulike anleggenes behov og intensjonen med ordningen knyttet opp til istandsettelse og vedlikehold av de prioriterte anleggene.

Målet om at det er de 15 anleggene i bevaringsprogrammet som skal være istandsatt innen 2020 er klart og konkret, og det er også et klart mål at tilskuddsordningen skal prioritere midler til istandsettelse og vedlikehold til disse. Det er utviklet indikatorer for måloppnåelse som kan følges over tid, og som bidrar inn i vurderingen av i hvilken grad et objekt eller anlegg vurderes som

istandsatt eller ikke. Indikatorene og virksomhetsplanene vurderes som hensiktsmessige og nødvendige for å vurdere måloppnåelse i de enkelte anleggene i bevaringsprogrammet.

Det er imidlertid mer utfordrende å si noe sikkert om måloppnåelse for anleggene utenfor bevaringsprogrammet. Årsaken er blant annet at målene for disse anleggene er mindre konkrete, det vil si at det ikke er etablert indikatorer for måloppnåelse, selv om anleggene som får tilskudd må levere en sluttrapport som inneholder en beskrivelse av gjennomførte tiltak, foto tatt før, under og etter de utførte tiltakene, fakturaliste og revisorattestert prosjektregnskap. Det fremkommer også at Riksantikvaren ikke behandler nye søknader fra tilskuddsmottakerne før det er mottatt rapport på tidligere tilskudd. Selv om det er vanskelig å vurdere måloppnåelse for anlegg utenfor bevaringsprogrammet samlet sett så vurderer vi at tilskuddsmidlene til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har ført til bedre representativitet av tekniske og industrielle kulturminner i Norge, eksempelvis ved at Thamshavnbanen, Gloster Gladiator, Auli Mølle og Hagevik Tønnefabrikk har fått tilskudd. Disse representerer andre TIK enn de som omfattes av bevaringsprogrammet.

4.4 Relevans

Relevans handler om en vurdering av om tiltaket var relevant for å løse behovet som var utgangspunktet for at tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet ble opprettet. I denne evalueringen innebærer det å vurdere om måloppnåelsen kunne vært bedre ved en annen innretning av tilskuddsordningen. Økt måloppnåelse er her forstått som flere eller bedre istandsatte anlegg i eller utenfor bevaringsprogrammet og/eller bedre vedlikehold av anlegg innenfor programmet, inkludert etablering av støttefunksjoner.

Vi vurderer følgende evalueringsspørsmål når det gjelder evalueringskriteriet «relevans»:

- ▶ Er tildelingskriteriene som brukes ved fordeling av tilskuddsmidler til anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet relevante?
- ▶ Hadde det vært mulig å oppnå bedre måloppnåelse ved en annen utforming av tilskuddsordningen?
- ▶ Er innretningen på bevaringsprogrammet hensiktsmessig?

4.4.1 Hensiktsmessige kriterier for tildeling av tilskudd

For å vurdere om tilskuddsordningens innretning er relevant, har vi undersøkt om kriteriene som brukes ved tildeling er hensiktsmessige. Informantenes overordnede tilbakemelding er at tilskuddsordningens kriterier for tildeling av midler er hensiktsmessig gitt målene i bevaringsprogrammet. Som vist i kapittel 4.2 og 4.3 om effekter og måloppnåelse er vurderingen at de 15 anleggene ikke hadde klart løftet uten tilskuddsordningen og den forutsigbarheten ordningen i hovedsak har gitt. Kriteriene gir prioritet til tilskudd til tiltak som stanser og hindrer ytterligere forfall, og tiltak for å fullføre arbeid som er i gang med istandsetting og vedlikehold, og til FDV for å opprettholde kompetanse og forbedre anleggets tilstandsgrad, men også til ulike støttefunksjoner som f.eks. mulighetsstudie, dokumentasjon, kulturminne og tilstandsregistrering samt oppbevaring av f.eks. rullende materiell.

Når det gjelder anlegg utenfor bevaringsprogrammet, kan Riksantikvaren også tildele midler til istandsettelse av andre anlegg som representerer og dokumenterer Norges tekniske og industrielle historie. Som vist i kapittel 4.2 og 4.3 om effekter og måloppnåelse, så har relativt små tilskudd til disse anleggene bidratt til en bedre representativitet ved at anlegg som representerer og dokumenterer Norges tekniske og industrielle historie er bevart og sikret.

Fra informanter har vi fått få innvendinger mot tildelingskriteriene som sådan, men det er fra enkelte reist spørsmål ved Riksantikvarens prioriteringer. Tildelingskriteriene innebærer at

Riksantikvaren i stor grad må anvende skjønn ved tildeling av midler, jf. kap. 4.1.3 hvor vi har redegjort for hvordan skjønnet anvendes.

Et spørsmål som har opptatt enkelte av informantene er at det ikke er gitt støtte til skinnegående materiell innenfor jernbanesektoren. Ifølge Riksantikvaren er det gitt slik støtte ved et par tilfeller, eksempelvis til Kongevogna på Thamsbanen. Riksantikvaren har imidlertid ikke gitt støtte til skinnegående materiell i 2018 og 2019 i påvente av nasjonal verneplan for rullende materiell. Riksantikvaren ønsker at ev. støtte skal gis i tråd med føringer fra verneplanen når denne foreligger.

Vår vurdering er at tildelingskriteriene har vært relevante gitt målet med bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Ordningens avgrensning om ikke å prioritere støtte til museal virksomhet og formidling og nye stillinger er hensiktsmessig, da staten har en egen tilskuddsordning til drift av museer som dekker dette. Men som vist i kapittel 4.1 har det til dels vært krevende for både anleggene og Riksantikvaren å avklare hva FDV-midlene konkret skal dekke/ikke dekke. Riksantikvaren har over tid arbeidet med å tydeliggjøre hva det gis støtte til og ikke, og dette synes nå i hovedsak å være på plass. Dette innebærer imidlertid en sterk detaljstyring på FDV-området for å trekke grensene mot øvrig drift av anleggene/museene. Hvorvidt en slik detaljstyring er hensiktsmessig for anleggenes og museenes helhetlige utvikling som levende museer er imidlertid et annet spørsmål, og problematiseres i kapittel 4.4.3 og 4.5.2.

4.4.2 Anlegg i bevaringsprogrammet har få incentiver til å søke midler fra andre

I forlengelsen av problemstillingen om tildelingskriteriene er hensiktsmessige for å nå målet med tilskuddsordningen, reiser vi også spørsmålet om en annen innretning på tilskuddsordningen potensielt kunne gitt bedre måloppnåelse. Vi reiser spørsmålet om ordningen gir tilstrekkelige incentiver til å søke midler fra andre kanaler og egeninnsats.

Som vist i kapittel 4.2.2, er det stor variasjon mellom anleggene når det gjelder bidrag fra andre og egeninnsats. Når det gjelder anlegg utenfor bevaringsprogrammet tillegges imidlertid finansiering fra andre og egeninnsats stor vekt ved tildeling av midler. Som vist var det en intensjon mellom KLD og KUD i St.prp. nr. 1 fra 1996–1997 om at staten skulle bidra med 60 prosent og fylkeskommunen med 40 prosent til FVD ved anleggene/museene, men dette er ikke fulgt opp i praksis.

Det er ulike oppfatninger blant informantene om tilskuddsordningen burde lagt større vekt på at det bør være spleiselag mellom stat, og fylkeskommune og ev. egeninnsats ved anleggene. De som er skeptiske til forventninger om større vekt på spleiselag argumenterer for at anlegg i bevaringsprogrammet og ev. andre fremtidige anlegg av nasjonal verdi skal drives profesjonelt med stor grad av forutsigbarhet. De bør derfor ikke være avhengig av varierende frivillighet/kommersiell støtte, eller skiftende fylkeskommunale politiske prioriteringer. Det vises til at forutsetningen for venneforeninger og egenfinansiering varierer mellom anleggene. Det vises også til at små kommuner med dårlig økonomi, og som er som er så «uheldig» å ha et anlegg i sin kommune, har begrenset mulighet til å bidra. Samtidig er det store kommuner som i dag ikke bidrar. De som er for spleiselag mener dette er et godt prinsipp og en indikator på at museene/anleggene har lyktes med å gjøre seg relevante i samfunnet og oppfattes som viktige regionalt og lokalt. Disse reiser spørsmål ved om det er profesjonelt å være avhengig av 100 prosent statlig støtte, og mener det er rimelig at det bør være forventninger om spleiselag.

Vår vurdering er at dersom det hadde vært tydeligere forventninger til spleiselag også for anlegg innenfor bevaringsprogrammet slik det er for anlegg utenfor programmet, kunne måloppnåelsen samlet sett vært enda bedre. Dette gjelder eksempelvis krav til fylkeskommunale bidrag. Det kan eksempelvis vurderes om ett eksplisitt prioriteringskriterium vil være at tiltak med høy grad av egenfinansiering vil bli prioritert.

Et annet forhold knyttet til bedre måloppnåelse, men som nok er av mindre betydning, er at Riksantikvaren, som vist i kapittel 4.1.3, ikke alltid tildeler midler i tråd med anleggenes egne faglige prioriteringer. Dette har sammenheng med at Riksantikvarens vurdering i noen tilfeller er at realismen og planleggingen i anleggenes prosjekter ikke synes god nok, samt at tiltaket det søkes støtte om er del av et større «problem» som bør utredes nærmere før det gis støtte. Det kan også skyldes at det gis støtte til mindre prosjekter som er lenger nede på anleggenes prioriteringsliste fordi den samlede rammen for tilskudd ikke gir rom for mer.

4.4.3 Krevende grensesnitt mellom tilskuddsordningen til TIK og tilskudd til drift av museer

Et annet spørsmål når det gjelder relevans og om måloppnåelsen kunne være enda bedre ved en annen innretning av tilskuddsordningen, er om tilskuddet overlapper med andre virkemidler beregnet på å nå det samme målet.

Det er flere statlige tilskuddsordninger med relevans for TIK som hhv. KLD og KUD har ansvar for. På vegne av KLD forvalter Riksantikvaren i tillegg til tilskuddsordningen for TIK blant annet følgende ordninger med grensesnitt mot TIK: tilskudd til fartøyvern, tilskudd til fartøyvernssentrene, tilskudd til fredete kulturminner i privateie, kulturmiljøer og kulturlandskap, tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet og tilskudd til verdensarv. Ifølge Riksantikvaren har disse ordningene ulike formål og behovet for samordning ved tildeling er begrenset.

KUD forvalter tilskudd til drift av museum og visuell kunst som også omfatter TIK. Driftstilskuddet til museer bevilges over kap. 328, post 70.¹⁶ De fleste av anleggene som omfattes av bevaringsprogrammene inngår i dag i museer som får fast driftstilskudd over denne posten. Når anleggene er en del av det konsoliderte museet/hovedmuseet er det museet som vurderer om de ønsker å fremme en søknad på vegne av de tekniske industrielle kulturminnene til tilskuddsordningen. Det er også åpent for de andre frittstående tekniske industrielle kulturminner å søke ordningen. Det er en rekke anlegg utover de som inngår i bevaringsprogrammet som forvaltes av museer som får tilskudd til denne posten. Disse er spredt rundt om i landet under ulike museer.

De konsoliderte museene som forvalter slike anlegg får et rammetilskudd fra KUD som de selv disponerer i tråd med styrets vedtak, tilskuddsbrev fra KUD og økonomireglement. Det er ikke særskilte øremerkinger til slike anlegg i museumsbudsjetter fra KUDs side.

I tillegg har KUD en ordning som heter Nasjonale kulturbygg, der det kan søkes prosjektmidler til ulike investeringsprosjekter. TIK både i og utenfor bevaringsprogrammene kan søke midler derfra. Men de tekniske industrielle kulturminnene som er organisert som en del av de konsoliderte museer må gjøre det gjennom hovedmuseet. dvs. de søker ikke selv, det er hovedmuseet som må søke.

Vår evaluering har ikke hatt som formål å gjennomgå ovennevnte ordninger for å vurdere ev. overlapp og forenkling. Men gjennom evalueringen er det ett grensesnitt som noen informanter har problematisert. Det er først og fremst grensesnittet mellom midler til FDV via ordningen til TIK og driftstilskuddet til museer og visuelle kunst fra KUD. Vi har fått opplyst at de fleste av anleggene i bevaringsprogrammet omfattes av begge tilskuddsordningene, men ikke alle får støtte fra KUD. Også anlegg som er utenfor bevaringsprogrammet og som er tilknyttet et museum kan få tilskudd over posten fra KUD. Som vist i kapittel 4.1.5 medfører grensesnittet behov for en sterk detaljstyring fra Riksantikvarens side for å sikre at FDV-midlene verken går til drift av selve anleggene eller til drift av selve museet som anleggene er en del av. På den positive siden bidrar dette til å

¹⁶<https://www.regjeringen.no/contentassets/218e2d95e8e54cf685d3aaeba909ef44/no/pdfs/prp201920200001kuddpdfs.pdf>

sikre at midler til FDV kun brukes til istandsettelse og vedlikehold av selve anlegget. På den annen side kan den sterke detaljstyringen fra Riksantikvaren synes mindre hensiktsmessig, ved at de to tilskuddsordningene ikke sees i sammenheng. Dette kan begrense museenes handlingsrom til å vurdere hva som er den mest effektive bruken av FDV-midlene samlet sett for anlegg og museum.

Et forslag som ble drøftet på workshop med representanter for aktørene, var om de to tilskuddsordningene bør samordnes/slås sammen og gis direkte til museet og ikke via fylkeskommunen. De fleste, men ikke alle TIK-anleggene i bevaringsprogrammet er organisatorisk tilknyttet et av de konsoliderte museene.

Fordelen er at en slik løsning legger til rette for en mer helhetlig utvikling på museums- og kulturminnefeltet ved at ledelsen ved de konsoliderte museene gis et samlet ansvar for å utnytte midlene mest mulig effektivt i tråd med føringer fra departementene. Det vil også kunne bety en forenkling av forvaltningen av tilskudd ved at tilskudd gis direkte til museene, og at man unngår fylkeskommunen som mellomledd. Det åpner også for en noe større frihet knyttet til bruk av FDV-midler, noe som vil redusere behovet for dagens detaljstyring på dette området.

Forslaget møtte flere motforestillinger, blant annet at museene har i ulik grad forutsetning for å ta et slikt ansvar da interessen for og kompetansen for anlegg i bevaringsprogrammet varierer. Fylkeskommunene er bedre rigget for å ta et helhetlig samfunnsansvar ved at de har ansvar for flere virkemidler. Direkte tilskudd til museene vil kunne bidra til redusert politisk engasjement fra fylkeskommuner og kommuner. I tillegg vil det være en utfordring at noen av anleggene i bevaringsprogrammet ikke er en del av de konsoliderte museene. En overordnet betraktning var også at en slik endring vil kreve betydelige ressurser og endringskapasitet, og at fokus nå bør være å få regionreformen på plass før større nye grep tas mot en samordning. Informantene mente imidlertid at det innenfor rammen av regionreformen kan legges til rette for en bedre samordning, eksempelvis knyttet til utvikling av felles kunnskapsgrunnlag for TIK-strategier/bevaringsprogram, regelverksutvikling og formalisering av samarbeid.

Vår oppfatning er at de to tilskuddsordningene i større grad bør sees mer i sammenheng. Dette er i tråd med Prop. 1 S (2019–2020) der det står at Riksantikvaren skal gå i dialog med KUD for å definere ansvarsforhold og grenseoppgang mellom de to tilskuddsordningene. Dette også som en forberedelse til overføringen av ansvar til fylkeskommunene fra 2020. Vår vurdering er at det bør vurderes å gi museene noe større frihet til å disponere de samlede FDV-midlene fra de to ordningene for å sikre at midlene samlet sett gir best mulig måloppnåelse. Totalt sett vil dette kunne bidra til en mer effektiv utnyttelse av statens samlede tilskudd til TIK og museer, og behovet for detaljstyring og kontroll på TIK-ordningen bli mindre. Hvordan anlegg som ikke er en del av museumsnettverket eller som ikke får direkte støtte fra KUDs ordning skal håndteres, må vurderes nærmere i en slik modell. En bedre samordning mellom de to tilskuddsordningene er for øvrig i tråd med St.prp. nr. 1 (1996–1997) Kulturdepartementet, der det var forutsatt at Riksantikvaren skulle gi investeringsstøtte til istandsetting av anlegg, mens Kulturdepartementet skulle gi støtte til FDV-midler via støtten til museumsdrift. Dette ble av grunner vi ikke er kjent med ikke fulgt opp av KLD og KUD.

4.4.4 Bevaringsprogrammet representerer ikke bredden av TIK godt nok

Vi er av oppdragsgiver bedt om å vurdere innretningen på bevaringsprogrammet.

Som vist i kapittel 3.1 består bevaringsprogrammet av 15 anlegg som gradvis er kommet til i løpet av de siste 25 årene. De første 8 ble innskrevet i 1997 og det siste anlegget i 2015. De 15 anleggene er fordelt på 9 kategorier av anlegg basert på inndelingen som ble brukt i Verneplanen av 1994. Kategorien Transport, sortering og foredling av tømmer er representert med 4 anlegg, Foredling av metaller og verksmiljø med 2 anlegg, Tekstil og konfeksjonsindustri med 2 anlegg og

Vassdragsinnretninger og kommunikasjonsanlegg med 2 anlegg. De øvrige kategoriene av anlegg er representert med 1 anlegg hver, dvs. bergverk og bergverksmiljø, landbruksbasert næringsmiddelindustri, fiskeri og fiskeindustri, skipsverft og reparasjon av fartøyer, større kraftverk og industrilandskap.

I tillegg til disse kategoriene som er representert med anlegg i bevaringsprogrammet opererte Verneplanen av 1994 følgende kategorier av anlegg som ikke er representert i programmet: Vassdragsmiljø og mindre kraftverk, Småindustri og håndverksvirksomhet, Produksjonsprosesser og produkter av spesiell interesse.

Vi registrerer at utvidelsen av anlegg i bevaringsprogrammet har bidratt til å øke representativiteten av industrielle og tekniske anlegg jf. tabell 3.1. Det er få som stiller spørsmål ved de anleggene som er inne på bevaringsprogrammet, selv om det er reist spørsmål ved om hvorfor enkelte næringer har flere anlegg. Det er imidlertid en oppfatning blant de fleste informantene at anlegg i bevaringsprogrammet ikke er tilstrekkelig representative med henhold til norsk industriell og teknisk historie i dag. Noen eksempler på kategorier som ikke er en del av programmet er anlegg fra oljeindustrien til lands og vanns, kringkasting og telekommunikasjon, meierier og møller, luftfart. Spørsmålet om representativitet bør imidlertid også sees i sammenheng med TIK som staten som eier har ansvar for innenfor sine sektorer. Eksempler her er forsvaret, kraftindustrien og jernbane. Selv om representativiteten i bevaringsprogrammet ikke er tilstrekkelig, så vil likevel andre tekniske og industrielle anlegg være bevart på andre måter f.eks gjennom landsverneplaner for ulike statlige sektorer, eller gjennom fredning eller annen regulering. Dette må også ses i sammenheng.

Når det gjelder fylkesfordeling er 10 av 19 fylker representert med anlegg, hvorav Hordaland og Hedmark med 3 anlegg hver, Vest-Agder med 2 anlegg og 7 fylker med 1 anlegg hver. Vi ser at flere fylkeskommuner ikke er representert med anlegg, og heller ikke vil være det etter at de nye fylkeskommunene trer i kraft. Dette gjelder Oslo, Møre og Romsdal og Troms og Finnmark.

Informantene peker på at det ikke er gjort en overordnet og faglig kartlegging og vurdering av hva som er verneverdige TIK siden Verneplanen i 1994. Det etterlyses derfor et nasjonalt kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva som er verneverdige TIK i dag. Verneplanen av 1994 oppfattes som utdatert, mye har skjedd siden den gang, nye næringer er kommet til og det reises spørsmål om representativitet når det gjelder ulike tidsepoker. Vårt inntrykk er at utviklingen av anlegg som er innskrevet i bevaringsprogrammet først og fremst er et resultat av lokale initiativ og politiske prosesser, og i mindre grad har vært gjenstand for en faglig vurdering og prioritering ved at Riksantikvaren har vært involvert.

Informantene har noe ulike oppfatninger om hvorvidt et kunnskapsgrunnlag for TIK bør ende opp i et framtidig bevaringsprogram som bør bestå av konkrete anlegg slik dagens bevaringsprogram gjør, eller om det isteden bør utformes en strategi for bevaring av TIK som er mer tematisk oppbygd (jf. at eksempelvis Fredningsstrategien mot 2020 har identifisert 10 temaer og ikke konkrete objekter). Uavhengig av hvordan et framtidig bevaringsprogram eller en strategi for TIK vil se ut, er det bred enighet om at de verdiene som er skapt gjennom istandsetting og vedlikehold av de 15 anleggene i dagens bevaringsprogram må tas vare på.

Vår vurdering er at utvidelsen at bevaringsprogrammet siden starten i 1997 har ført til økt representativitet når det gjelder type TIK-anlegg, men at bredden i TIK ikke er godt nok representert, jf. også St.meld. nr. 26 (2007–2008).

Det har ikke vært en gjennomgang av TIK siden verneplanen i 1994. Vi deler oppfatningen om at det synes å være behov for å etablere et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva som er viktige verneverdige TIK i dag. Kunnskapsgrunnlaget bør omfatte en helhetlig gjennomgang av TIK, herunder anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet og anlegg staten eier og har et sektoransvar for. Kunnskapsgrunnlaget bør beskrive utfordringene på feltet, og utarbeides i samarbeid

med sentrale aktører som fylkeskommuner, kommuner, museer og frivillige, næringsliv mfl. Formålet vil være å etablere et faglig grunnlag for å utarbeide mål, prioriteringer og virkemidler knyttet til bevaring av framtidige TIK. Et oppdatert kunnskapsgrunnlag bør således danne grunnlag for å utarbeide en strategi på TIK-feltet, eksempelvis ved en oppdatert verneplan og/eller et bevaringsprogram.

4.4.5 Samlet vurdering av kriteriet relevans

Samlet vurdering av kriteriet relevans er om måloppnåelsen kunne vært bedre ved en annen innretning av tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet.

Vår vurdering er at tildelingskriteriene som brukes ved fordeling av tilskuddsmidler til anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet er relevante og har bidratt til måloppnåelsen med bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Stor grad av forutsigbarhet i støtte til FDV har vært en vesentlig del av innretningen og bidratt til måloppnåelsen for programmet. Uten støtte til FDV ville måloppnåelsen trolig vært betydelig svakere. At tilskuddsordningen har gitt noe midler til istandsettelse av anlegg utenfor bevaringsprogrammet har også bidratt positivt til å øke bredden i ulike typer TIK som blir tatt vare på.

Når det gjelder spørsmålet om det hadde vært mulig å oppnå bedre måloppnåelse ved en annen utforming av tilskuddsordningen, peker vi på to forhold som kunne bidratt til enda bedre måloppnåelse. For det første: det har vært en tydelig avgrensning når det gjelder hva denne ordningen skal gi støtte til av FDV-midler opp mot hva tilskuddsordningen til drift av museer skal dekke. Dette har medført et behov for sterk detaljstyring og kontroll av hva FDV-midlene brukes til fra Riksantikvarens side. Vi reiser spørsmålet om måloppnåelsen og effektiviteten kunne vært bedre dersom de to tilskuddsordningene hadde vært sett mer i sammenheng. For det andre: enda tydeligere forventninger om spleiselag mellom stat og fylkeskommune, og ev. også kommune og frivillighet. Dette ville kunne bidratt til enda bedre måloppnåelse og på sikt en mer bærekraftig utvikling av de anleggene som er museer.

Når det gjelder spørsmålet om innretningen på bevaringsprogrammet, så er det vår vurdering at utvidelsen av anlegg i programmet over tid har ført til økt representativitet av ulike type anlegg. Vårt inntrykk er imidlertid at programmet i for liten grad gjenspeiler mangfoldet av industrielle og tekniske kulturminner i dag. Det synes derfor å være behov for å etablere et nytt kunnskapsgrunnlag for hva som vurderes som viktige verneverdige TIK i dag, og som grunnlag for å utvikle en helhetlig strategi for videreutvikling av TIK som levende museer eller istandsetting til andre samfunnsnyttige formål. Hva som er verneverdige TIK i dag er primært KLD og Riksantikvarens ansvar, mens utvikling av de anleggene som er museer primært er KUDs ansvar.

4.5 Levedyktighet

Levedyktighet handler om det langsiktige, strategiske perspektivet, og spørsmålet om de eventuelt positive effektene av tilskuddsordningen vil vedvare over tid, for eksempel ved endrede rammebetingelser.

I dette kapitlet vurderer vi følgende evalueringsspørsmål:

- ▶ Vedvarer økt tilstandsgrad ved de ulike anleggene over tid (utover tilskuddsperioden)?
- ▶ Er det en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom KUD og KLD knyttet til bevaringsprogrammet tekniske og kulturelle kulturminner?
- ▶ Hvilke tilpasninger bør det gjøres som følge av regionreformen når forvaltningen av tilskuddsordningen overføres til fylkeskommunen fra 2020?

En viktig endring i rammebetingelser for anleggene i og utenfor bevaringsprogrammet er at regionreformen trer i kraft fra 2020. Reformen innebærer færre og større fylkeskommuner og ny oppgavefordeling. Et overordnet mål med regionreformen er blant annet å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig samfunnsutvikling. Det skal også legges til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepende initiativ i regionene.

4.5.1 Fortsatt behov for en tilskuddsordning til TIK

Spørsmålet om tilstandsgraden ved anleggene i bevaringsprogrammet vil vedvare over tid handler om hvorvidt det fortsatt vil være behov for en tilskuddsordning. Det er bred enighet blant informantene om det må tas vare på verdiene som er skapt gjennom tildelinger de siste 25 årene. Informantene gir uttrykk for at det er viktig med en videreføring av tilskuddsordningen, og det er særlig behovet for FDV-midler som understrekes for å opprettholde tilstandsgraden. Det er fortsatt behov for investeringsmidler til anlegg som ikke er istandsatt. Det vil gradvis være et investeringsbehov for anlegg som ble istandsatt tidlig i perioden. Det er behov for midler til istandsettelse til TIK-anlegg utenfor bevaringsprogrammet for å kunne sikre at en tilstrekkelig bredde av ulike typer anlegg blir tatt vare på som representerer Norges utvikling som teknologi- og industrinasjon.

4.5.2 Bedre samordning mellom KLD og KUD

Som vist i kapittel 3.3 har KLD det overordnede ansvaret for kulturminnevern og KUD har ansvaret for kultur og museumsdrift, mens fylkeskommunene har ansvaret for regionalt kulturminnevern og museer. Intensjonen med regionreformen er å legge til rette for en mer samordnet oppgaveløsning og prioritering på tvers av sektorer, herunder kultur- og kulturminnefeltet ved at fylkeskommunen tilføres forvaltningsansvar for flere tilskuddsordninger.

Informantene gir tilbakemelding på at det synes å være liten interesse for å se samspillet mellom kulturminner og kultur-/museumsutvikling i sammenheng mellom KLD og KUD. Informantene gir uttrykk for at departementene bærer preg av silotekning og for lite samordning og samarbeid. En illustrasjon på dette er vist i kapittel 4.4.2 der grensesnittet mellom tilskuddsordningen til TIK og tilskuddet til drift av museer fra KUD er problematisert. Flere av våre informanter er skeptiske til en sammenslåing av FDV-midlene i tilskuddsordningen til TIK og driftstilskuddet til museer fordi det er en risiko for at FDV-midlene da kan gå til drift av selve anleggene eller til drift av selve museet som anleggene er en del av, og ikke til vedlikehold av selve anlegget. Det etterlyses imidlertid mer samarbeid og samordning knyttet til utvikling av felles kunnskapsgrunnlag og virkemidler for utvikling av TIK, se også 4.4.4.

Oppsummert er det vår vurdering at det er behov for en bedre samordning mellom KLD og KUD på kultur-, museums- og kulturminnefeltet for å legge til rette for en mer helhetlig utvikling ved at tilskuddsordninger og andre virkemidler drar i samme retning, og for å legge til rette for en effektiv forvaltning av tilskuddene når disse overføres til fylkeskommunen. Det pågår for tiden et arbeid med to stortingsmeldinger med relevans for feltet TIK: en ny museumsmelding som skal legges fram for Stortinget ved årsskiftet 2020/21, og en melding om kulturminnepolitikken som skal legges fram våren 2020. Etter vår oppfatning gir begge disse meldingene en mulighet for å vurdere hvordan det kan legges til rette for en mer samordnet utvikling på kultur-, museums- og kulturminnefeltet både på nasjonalt nivå og som ledd i regional/lokal samfunnsutvikling. Likeledes vil det være behov for et tett samarbeid mellom KLD og KUD om å etablere et nytt kunnskapsgrunnlag for hva som vurderes som viktige verneverdige TIK i dag, og som grunnlag for å utvikle en helhetlig strategi for videreutvikling av TIK som levende museer, jf. anbefaling i 4.4.4.

4.5.3 Klare føringer for bruk av FDV-midler ved overføring til fylkeskommunene

Det er en bekymring blant våre informanter, først og fremst fra anlegg innenfor programmet, for hva som vil skje når de nye fylkeskommunene overtar ansvaret for tildeling av midler fra 1.1.2021. Bekymringen knytter seg til at flere av anleggene i bevaringsprogrammet er store og komplekse anlegg som krever mye ressurser sammenliknet med en del andre kulturminner, og at det kan være utfordrende å få tilstrekkelig politisk og administrativ forståelse for hva anleggene krever av midler til FDV og istandsettelse. Disse informantene frykter at midler til anleggene kan bli nedprioritert til fordel for andre formål både på kulturområdet og andre områder fylkeskommunen er ansvarlig for. Andre informanter fremhever fordelene ved at tilskuddsordningen til TIK overføres til fylkeskommunene. Det argumenteres for at overføringen av myndighet til fylkeskommunene kan bidra til økt politisk interesse og engasjement for anleggene ved at eierskapet i fylkeskommunen blir større. Videre at fylkeskommunen forventes å ta en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Det kan bidra til å utvide perspektivet på betydningen av TIK som ledd i samfunnsviklingen, og ikke minst legge til rette for å se utviklingen av kultur/museum og kulturminner i en mer helhetlig sammenheng.

Det er ulike synspunkter på om midler til et minimum av FDV-midler bør øremerkes ved overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen, eller om det er tilstrekkelig å legge tydelige føringer fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (eksempelvis i Prop. 1 S og utvikling av forskrift for forbindelse med overføring av flere tilskuddsordninger til fylkeskommunen).

Vår vurdering er som nevnt foran at det fortsatt vil være behov for en tilskuddsordning til istandsettelse og FDV til anleggene som er i bevaringsprogrammet. Det bør derfor ved overføringen av forvaltningen av ordningen gis klare føringer til fylkeskommunen om dette, først og fremst når det gjelder bruk av FDV-midler. Det er viktig at fylkeskommunene får en forståelse av at mange anlegg i bevaringsprogrammet er av en størrelse og kompleksitet som gjør at behovet for midler til FDV vil kunne være større enn for en del andre kulturminner. Vi mener imidlertid at en øremerking av FDV-midler ikke vil være i tråd med regionreformens intensjoner. Det vil redusere fylkeskommunens mulighet for å se ulike virkemidler i sammenheng for å bidra til en mer samordnet oppgaveløsning, ikke minst på kultur-, museums- og kulturminnefeltet, men også som et ledd i en mer helhetlig samfunnsutvikling. Når det gjelder midler til istandsettelse bør fylkeskommunene stå noe friere til å vurdere behovet for hvilke anlegg som bør prioriteres, både når det gjelder anlegg innenfor og utenfor bevaringsprogrammet.

Dersom det kun gis føringer om at det bør eller skal gis midler til FDV til anleggene som i dag er prioriterte, og ikke gis føringer for midler til istandsetting, vil fylkeskommunen i realiteten ha større frihet i hvordan de fordeler midler til ulike anlegg for tekniske og industrielle kulturminner enn det Riksantikvaren har hatt. Riksantikvaren har i realiteten vært bundet ved at størstedelen av midlene skulle gå til de 15 anleggene. Dersom ikke midlene øremerkes særskilte anlegg, vil fylkeskommunene ha større mulighet til å fordele midlene der de kan gi størst verdi gjennom for eksempel mer representativitet i anlegg. Dersom det i tillegg legges inn et prioriteringskriterium eller føring om at anlegg med høy grad av egeninnsats eller finansieringsbidrag fra andre skal prioriteres, vil dette også kunne gjøre at den samlede summen som brukes på istandsetting og vedlikehold av TIK-anlegg øker.

4.5.4 Digitalisering gir forventninger om effektivisering

Etter overføringen av myndighet er gjennomført vil overordnet tilskuddsforvaltning fortsatt ligge hos Riksantikvaren mens fylkeskommunene foretar selve tildelingen til anlegg. Riksantikvaren fordeler tilskudd mellom fylkeskommunene basert på behovene som er innmeldt fra fylkeskommunene og forhåndsdefinerte kriterier, mens fylkeskommunene fordeler tilskudd mellom søkerne.

Fylkeskommunene må rapportere årlig på bruken av tilskuddsmidlene og på sentrale indikatorer som gjelder for de respektive kulturminnetypene. Riksantikvarens overordnede ansvar for tilskuddsforvaltningen omfatter utvikling av strategier/planer og forskrifter på feltet, i tillegg til å være klageinstans og ha tilsynsansvar.

Riksantikvaren har store forventninger til den effektiviseringen som digitaliseringen av tilskuddsforvaltningen vil kunne gi for dem (jf. kapittel 4.1.6). Selv om det alltid er betydelig risiko knyttet til slike prosjekter, er det stor sjanse for at man vil kunne hente ut vesentlige gevinster av digitaliseringen, både i fylkeskommunene og hos direktoratet. Det nye systemet vil blant annet frigjøre tid til mer faglig bistand til anleggene, muligheter til å ivareta direktoratsrollen bedre, og bedre utnyttelse av fagkompetansen hos både direktoratet og hos fylkeskommunene. Riksantikvaren vil også kunne få en bedre nasjonal oversikt over anleggene med det nye systemet.

En forutsetning for å hente ut gevinstene av systemet er at fylkeskommunene faktisk tar systemet i bruk. Det er derfor viktig at ansvarlige departement arbeider for at flest mulig av fylkeskommunene faktisk innfører systemet.

Når det gjelder forvaltningen av ordningen på fylkeskommunenivå viser vi for øvrig til våre anbefalinger i 4.1. Dette gjelder blant forslaget om å ha møter i forkant av søknadsfristen. Ved slike møter kan man unngå unødvendig tidsbruk etter at søknaden er sendt inn og kvaliteten på søknadene kan bli bedre. Det er også behov for god informasjon om hvordan tildelingskriteriene anvendes. Det er videre viktig at fylkeskommunen blir informert om hvilke anlegg som har krevd tett oppfølging og individuell tilpasning for å kunne følge opp anlegg som har behov for dette.

4.5.5 Kompetanseoverføring til fylkeskommunen

Flere informanter har også en bekymring knyttet til at kompetansen i fylkeskommunene synes å variere med henhold til å kunne overta forvaltningen av tilskuddsordningen til TIK-anlegg. Dette handler blant annet om kompetanse til å forstå størrelsen og kompleksiteten i denne type anlegg sammenliknet med andre kulturminner. Ifølge informantene varierer det hvor interesserte og engasjerte fylkeskommunene har vært i denne type anlegg, og om fylkeskommunene har bidratt med tilskudd til istandsettelse og FDV av anleggene og drift av museene.

Vår evaluering har ikke hatt som fokus å vurdere om fylkeskommunene har tilstrekkelig kompetanse for å kunne overta forvaltningen av tilskuddsordningen. Vi antar likevel at kompetansen på å forvalte TIK vil variere mellom fylkeskommunene. Det virker sannsynlig at kompetansen vil kunne ha sammenheng med om fylkeskommunen har hatt slike anlegg i sin portefølje og hvor aktiv fylkeskommunen har vært i utviklingen av anleggene/museene.

Anlegg for tekniske og kulturelle kulturminner er ofte store og komplekse. Det innebærer for eksempel at istandsettingsprosjekter kan være kostbare og komplekse, noe som betyr at prosjektene har større risiko for å feile enn tilsvarende prosjekter ved mindre anlegg.

Riksantikvaren sitter på mye kompetanse og erfaring i det å vurdere og prioritere blant søknadene om midler fra tilskuddsordningen. Når fylkeskommunene overtar ansvaret for tilskuddsordningen, er det viktig at denne kompetansen også overbringes til fylkeskommune. Riksantikvarens veiledning og støtte knyttet til forvaltning av en framtidig ordning må tilpasses ulike behov for kompetanseoverføring som fylkeskommunene trolig vil ha i en overgangsperiode.

4.5.6 Samlet vurdering av kriteriet levedyktighet

Vi har i dette kapitlet gitt en vurdering av kriteriet levedyktighet.

Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for en tilskuddsordning til TIK for å ta vare på de verdiene som er skapt gjennom bevaringsprogrammet. Det betyr at det fortsatt vil være behov for midler til FDV og istandsettelse for anlegg i bevaringsprogrammet. Det er videre behov for midler til istandsettelse til TIK utenfor bevaringsprogrammet for å kunne sikre at en tilstrekkelig bredde av ulike typer anlegg blir tatt vare på som representerer Norges utvikling som teknologi- og industri-nasjon.

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom KUD og KLD er det vår oppfatning at det bør bli en bedre samordning mellom KLD og KUD på kultur-, museums- og kulturminnefeltet. Bedre samordning er nødvendig for å legge til rette for en mer helhetlig utvikling av feltet for å sikre at tilskuddsordninger og andre virkemidler drar i samme retning, og for å legge til rette for en effektiv forvaltning av tilskudd når disse overføres til fylkeskommunen.

Ved overføring av forvaltningen av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2020 bør det legges klare føringer for bruk av FDV-midler til anlegg innenfor bevaringsprogrammet for å sikre at de investeringene som er gjort i bevaringsprogrammet blir tatt vare på. For å bidra til en mest mulig effektiv forvaltning av tilskuddsordningen, bør ansvarlig departement arbeide for at flest mulig av fylkeskommunene faktisk tar i bruk den digitale forvaltningsløsningen som Riksantikvaren har under utvikling. Det er også viktig at Riksantikvarens veiledning og støtte til fylkeskommunene, særlig i en overgangsperiode, hensyntar at det trolig er ulikt kompetansenivå i fylkeskommunene når det gjelder forvaltning av denne type anlegg.

5 Samlet vurdering og anbefalinger

I dette kapitlet gir vi en samlet vurdering av de overordnede problemstillingene vi er bedt om å belyse av oppdragsgiver i kapittel 1.2. Dette er:

- ▶ Måloppnåelse i tilskuddsordningen og i bevaringsprogrammet
- ▶ Innrettingen av bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen
- ▶ KLDs og Riksantikvarens tilskuddsforvaltning av kapittel 1429, post 72
- ▶ Ansvarsfordeling mellom KUD og KLD knyttet til bevaringsprogrammet for tekniske og industrielle kulturminner.
- ▶ Forutsetninger og kriterier for opprettholdelse av tilstandsgrad. Er det systematikk i hvem som klarer å opprettholde tilstandsgrad etter å ha mottatt tilskudd?

I tillegg gir vi noen refleksjoner knyttet til forhold som blir viktige ved overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2021.

På overordnet nivå er vår vurdering av det er en tilfredsstillende måloppnåelse for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet, og at det i hovedsak har vært en hensiktsmessig innretning på de to ordningene. Samtidig peker vi på noen forbedringsområder, og vi har noen forslag til føringer i forbindelse med overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2021.

5.1 Måloppnåelse i tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet

Vår vurdering er at det har vært en tilfredsstillende måloppnåelse for tilskuddsordningen og bevaringsprogrammet. Selv om målet om istandsettelse av de 15 anleggene i bevaringsprogrammet innen 2020 ikke fullt ut er nådd, har tilskuddsordningen vært av avgjørende betydning for måloppnåelsen.

Bruksverdien ved anleggene har økt ved at flere bygninger ved enkelte anlegg er åpnet for publikum. Dette innebærer at flere innbyggere og turister potensielt kan få kunnskap om industriutvikling og produksjon ved sentrale historiske industrianlegg ved at anleggene kan videreutvikles som levende museer. Videre har tilskudd til FDV-stillinger bidratt til økt kompetanse ved anleggene.

Det er vanskeligere å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse for anlegg utenfor bevaringsprogrammet fordi det ikke er knyttet konkrete mål til hvilken type anlegg som skal prioriteres, tilstandsgrad og hvordan de skal vedlikeholdes. Tilskuddsmidlene til anlegg utenfor bevaringsprogrammet har imidlertid ført til at en større bredde av TIK er blitt istandsatt, da det er typer av anlegg som ikke er representert i bevaringsprogrammet som er prioritert ved tildeling. Relativt små beløp til anlegg utenfor bevaringsprogrammet synes å ha hatt god effekt mht. istandsettelse av objekter det er søkt om midler til. Dette må også sees i sammenheng med at det ved tildeling av midler til disse anleggene i stor grad er lagt vekt på egeninnsats.

Brukerne, det vil si mottakerne av tilskudd, er fornøyde med ordningen. Anleggene som er innenfor bevaringsprogrammet er imidlertid gjennomgående mer fornøyd enn de anleggene som er utenfor. Anlegg utenfor programmet vurderes som mer sårbare med hensyn til ivaretagelse av anlegget over tid. Disse anleggene er mer avhengig av innsats fra lokale ildsjeler og venneforeninger for at anleggene blir ivaretatt.

Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningen ville vært bedre dersom fordelingen av midler mellom anlegg i og utenfor programmet hadde vært annerledes.

5.2 Innretningen på bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen

Vår vurdering er at tilfredsstillende måloppnåelse i hovedsak har sammenheng med en hensiktsmessig innretning på bevaringsprogrammet og tilskuddsordningen. Men vi peker også på noen forbedringsområder for å bidra til enda bedre måloppnåelse.

Det har vært klare og konkrete mål i bevaringsprogrammet om hvilke anlegg som skal være istandsatt innen 2020, og at tilskuddsordningen skal prioritere tilskudd til disse anleggene. Tildelingskriteriene synes å være relevante for å nå målene og gir rom for utøvelse av faglig skjønn for Riksantikvaren. Det er utviklet indikatorer for måloppnåelse som kan følges over tid, og som bidrar inn i vurderingen av i hvilken grad et objekt eller anlegg vurderes som istandsatt eller ikke. Indikatorene og virksomhetsplanene vurderes som hensiktsmessige og nødvendige for å vurdere måloppnåelse i de enkelte anleggene i bevaringsprogrammet. Tilskuddsmottakerne har i all hovedsak gjennomført de aktivitetene de har fått tilskudd til. Hvis tiltak ikke er gjennomført, skyldes dette i hovedsak uforutsette forhold. Stor grad av forutsigbarhet i tildeling av FDV-midlene til anleggene i bevaringsprogrammet vurderes som helt sentralt for måloppnåelsen.

Videre ser tildelingene til anleggene ut til å gjenspeile de ulike anleggenes behov og intensjonen med ordningen knyttet opp til istandsettelse og vedlikehold av de prioriterte anleggene. Overordnet viser imidlertid total søknadssum at det er et stort gap mellom behovene til tilskuddsmottakerne og tilgjengelige midler i tilskuddsordningen.

Når det gjelder spørsmålet om det hadde vært mulig å oppnå bedre måloppnåelse ved en annen utforming av tilskuddsordningen, peker vi på to forhold. For det første: det har vært en tydelig avgrensning når det gjelder hva denne ordningen skal gi støtte til av FDV-midler opp mot både drift av objektene det er gitt støtte til og hva tilskuddsordningen til drift av museer skal dekke. Dette har medført et behov for sterk detaljstyring og kontroll av hva FDV-midlene brukes til fra Riksantikvarens side. Vi reiser spørsmålet om måloppnåelsen og effektiviteten kunne vært bedre dersom de to tilskuddsordningene hadde vært sett mer i sammenheng. For det andre: tydeligere forventninger om spleiselag mellom stat og fylkeskommune, og ev. også kommune, frivillighet og andre bidragsytere. Dette tillegges vekt ved tildeling av midler til anlegg utenfor bevaringsprogrammet, men oppfattes å være mer uklart når det gjelder anlegg innenfor bevaringsprogrammet.

Når det gjelder spørsmålet om innretningen på selve bevaringsprogrammet, er det vår vurdering at utvidelsen av anlegg i programmet over tid har ført til økt representativitet av ulike typer anlegg. Vårt inntrykk er imidlertid at programmet i for liten grad gjenspeiler mangfoldet av TIK i dag. Det har ikke vært en gjennomgang av TIK siden verneplanen i 1994. Det er behov for å etablere et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva som er viktige verneverdige TIK. Kunnskapsgrunnlaget bør omfatte en helhetlig gjennomgang av TIK, herunder anlegg i og utenfor bevaringsprogrammet og anlegg staten eier og har sektoransvaret for. Kunnskapsgrunnlaget bør beskrive utfordringene på feltet, og utarbeides i samarbeid med sentrale aktører som fylkeskommuner, kommuner, museer og næringsliv, frivillige mfl. Formålet vil være å etablere et faglig grunnlag for å utarbeide mål, prioriteringer og virkemidler knyttet til bevaring av TIK i og utenfor dagens bevaringsprogram. Et oppdatert kunnskapsgrunnlag bør således danne grunnlag for å utarbeide en strategi for TIK, eksempelvis ved en oppdatert verneplan og/eller et bevaringsprogram. Som et ledd i en framtidig strategi for TIK bør også innretning og behovet for ev. samordning av relevante tilskuddsordninger mellom KLD og KUD vurderes, herunder om det bør skilles mellom tilskuddsordninger til istandsettelse av TIK og tilskudd til FDV av anlegg og museer.

5.3 Forvaltningen av tilskuddsordningen

Når det gjelder forvaltningen av tilskuddsordningen framstår Riksantikvaren som en profesjonell forvalter som er grundig og ryddig. Vi vurderer det som uheldig at regelverket for ordningen ikke har vært fastsatt i tråd med økonomiregelverket og samlet på ett sted, men har vært gjengitt ulikt i ulike dokumenter. Vi har fått informasjon om at regelverket skal fastsettes som forskrift. Vi vurderer at dette er hensiktsmessig og bedre i tråd med økonomiregelverket i staten enn dagens praksis. Søknadsprosessen har vært effektiv og brukerorientert, særlig for anleggene innenfor bevaringsprogrammet, men noe mer krevende for anlegg utenfor programmet. Når det gjelder rapporteringen, reiser vi spørsmålet om den er vel detaljert. Vi vurderer at Riksantikvaren utøver skjønnet i tildelingen i tråd med tildelingskriteriene og målet med ordningen. Det er i noen grad reist spørsmål ved Riksantikvarens prioriteringer og utøvelse av skjønnet. Vår vurdering er at dette først og fremst handler om at Riksantikvaren bør bli bedre til å begrunne og kommunisere overfor søkerne hvordan kriteriene anvendes ved tildeling av midler, og ikke at kriteriene anvendes feil. Vi reiser imidlertid spørsmål om Riksantikvaren har lagt tilstrekkelig vekt på tildelingskriteriet om andre bidragsyttere og eieres egenfinansiering/ innsats for anlegg innenfor bevaringsprogrammet.

Ordningen synes å være lite kjent blant eiere og forvaltere av TIK utenfor bevaringsprogrammet, og det kan derfor være litt tilfeldig hvilke søknader Riksantikvaren har mottatt fra TIK utenfor bevaringsprogrammet.

Riksantikvaren bruker forholdsvis mye ressurser på tilskuddsordningen, i forhold til tilskuddsbeløpet. Dette skyldes blant annet at de gjennomfører grundig saksbehandling og kontroll av rapporter, og at det nye systemet Digisak foreløpig ikke er tatt i bruk. Vi forventer at det nye systemet vil kunne gi betydelige gevinster i form av mer effektiv forvaltning og mer brukervennlige løsninger. Vi har informasjon om at Riksantikvaren i mindre grad har hatt stedlige kontroller ved anleggene, blant annet for å sikre at arbeidet ved anleggene blir utført i samsvar med antikvariske retningslinjer. Dette kan være etter vår vurdering uheldig. Overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunene og innføring av nytt søknadssystem vil kunne frigjøre tid til blant annet slik stedlig oppfølging.

5.4 Ansvarsfordeling mellom KLD og KUD

KLD har det overordnede ansvaret for kulturminnevern og KUD har ansvaret for kultur og museumsdrift, og forvalter ulike tilskuddsordninger med relevans for TIK. Fylkeskommunene har ansvaret for regionalt kulturminnevern og museer. Intensjonen med regionreformen er å legge til rette for en mer samordnet oppgaveløsning og prioritering på tvers av sektorer, herunder kultur- og kulturminnefeltet ved at fylkeskommunen tilføres forvaltningsansvar for flere tilskuddsordninger.

Det er vår vurdering at det er behov for en bedre samordning mellom KLD og KUD på kultur-, museums- og kulturminnefeltet. Formålet med en bedre samordning er å legge til rette for en mer helhetlig utvikling ved at tilskuddsordninger og andre virkemidler drar i samme retning, og for å legge til rette for en effektiv forvaltning av tilskuddene når disse overføres til fylkeskommunen. Det pågår for tiden et arbeid med to stortingsmeldinger med relevans for feltet TIK: en ny museums-melding som skal legges fram for Stortinget ved årsskiftet 2020/21, og en melding om kulturminnepolitikken som skal legges fram våren 2020. Etter vår oppfatning gir begge disse meldingene en mulighet for å vurdere hvordan det kan legges til rette for en mer samordnet utvikling på kultur-, museums- og kulturminnefeltet både på nasjonalt nivå og som ledd i regional/lokal samfunnsutvikling. Likeledes vil det være behov for et tett samarbeid mellom KLD og KUD om å etablere et nytt kunnskapsgrunnlag for hva som vurderes som viktige verneverdige TIK, og som grunnlag for å utvikle en helhetlig strategi for videreutvikling av TIK som levende museer.

5.5 Forutsetninger for å opprettholde tilstandsgrad

I hvilken grad det er systematikk i hvilke tilskuddsmottakere som klarer å opprettholde tilstandsgraden over tid, har vært utfordrende å kartlegge. Vi kan forvente at anlegg i bevaringsprogrammet vil ha bedre forutsetninger for å opprettholde tilstandsgraden sammenlignet med anlegg utenfor bevaringsprogrammet. Dette skyldes først og fremst langsiktigheten og forutsigbarheten som har ligget i tilskuddsordningen knyttet til midler til FDV-stillinger. Anleggene vurderer at FDV-stillingene har vært svært viktige for å opprettholde tilstandsgrad over tid.

Det er store variasjoner og utfordringer knyttet til behovet for vedlikehold av anleggene i bevaringsprogrammet. Dette kan ha sammenheng med at det varierer hvilke miljømessige utfordringer de ulike anleggene er stilt overfor. Det er også pekt på at kvaliteten på produkter som ble benyttet tidligere i istandsettingen av ulike objekter i enkelte anlegg har variert.

I hvilken grad de ulike anleggene har venneforeninger eller lokale initiativtakere som bidrar til å opprettholde og ivareta interessen rundt anleggene vil også kunne ha betydning for hvorvidt de ulike anleggene klarer å opprettholde tilstandsgraden. Vårt inntrykk er at graden av frivillig innsats ved anleggene i bevaringsprogrammet varierer. For anlegg utenfor bevaringsprogrammet oppfatter vi at det nettopp er ildsjeler, lokale venneforeninger eller stiftelser som i stor grad bidrar til at anleggene fortsatt er et kulturminne.

Oppsummert er det vår vurdering at det er mange bakenforliggende årsaker til at anlegg evt. ikke klarer å opprettholde tilstandsgraden over tid.

Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for en tilskuddsordning til TIK. Det bør tas vare på de investeringene som er skapt gjennom tildelinger de siste 25 årene. Det er som nevnt særlig behov for midler til FDV for å opprettholde tilstandsgrad og kompetanse ved anleggene i bevaringsprogrammet. Det er fortsatt behov for investeringsmidler til anlegg som ikke er istandsatt, og gradvis vil det være et investeringsbehov for anlegg som ble istandsatt tidlig i perioden.

Det er videre behov for midler til istandsettelse til TIK utenfor bevaringsprogrammet for å kunne sikre at en tilstrekkelig bredde av ulike typer anlegg blir tatt vare på som representerer Norges utvikling som teknologi- og industrinasjon.

5.6 Overføring av tilskuddsordningen til fylkeskommunen

Ved overføring av forvaltningen av tilskuddsordningen til fylkeskommunen fra 2021 bør det legges klare føringer for bruk av FDV-midler til anlegg innenfor bevaringsprogrammet for å sikre at de investeringene som er gjort i bevaringsprogrammet blir tatt vare på. For å bidra til en mest mulig effektiv forvaltning av tilskuddsordningen, bør ansvarlig departement arbeide for at flest mulig av fylkeskommunene faktisk tar i bruk den digitale forvaltningsløsningen som Riksantikvaren har under utvikling. Det er også viktig at Riksantikvarens veiledning og støtte til fylkeskommunene, særlig i en overgangsperiode, hensyntar at det trolig er ulikt kompetansenivå i fylkeskommunene når det gjelder forvaltning av denne type anlegg.