



Arkivnr: 2014/18649-2

Saksbehandlar: Per Morten Ekerhovd, Jostein Aksdal

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kultur- og ressursutvalet Fylkesutvalet		

Nye retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringer og gjennomføring av undersøkelseplikten i henhold til kulturminneloven § 9, jf. kulturminneloven § 10. Fråsegn.

Samandrag

Saka gjeld høyring av nye retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringar og gjennomføring av undersøkingsplikta, sendt ut av Riksantikvaren med frist 15.10.14.

Retningslinjene etablerer nasjonal standard for arkeologiske undersøkingar, jf. kulturminneloven §§ 9 og 10 i kulturminneloven, og skal gjelde for alle fylkeskommunar. I høyringsframlegget definerer Riksantikvaren innhaldet i ei arkeologisk undersøking, kostnader og kva arbeidsoppgåver som kan heimlast i kulturminneloven § 10. Registreringane vert delt i små og store undersøkingar, og grensa ligg på 300 timar. Delinga inneber ulike krav til budsjettering og planlegging av små og store tiltak.

Etter fylkesrådmannen si vurdering har Hordaland fylkeskommune etablert ein praksis som ligg tett opp til høyringsforslaget frå Riksantikvaren og retningslinjene inneber difor mindre vesentlege endringar. Hordaland fylkeskommune vert tilført meirarbeid i planlegginga av store tiltak, men retningslinjene får ikkje vesentlege konsekvensar for kostnaden som dei fleste kommunar og tiltakshavarar skal betale i arealplansaker.

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet meiner at arkeologiske registreringar skal bidra til effektiv og førutseieleg handsaming av arealplanar og godt kulturminnevern til beste for heile Hordaland.
2. Nye retningsliner er i hovudsak i tråd med Hordaland fylkeskommune sin etablerte praksis, og fylkesutvalet sluttar seg til framlegget.
3. Fylkesutvalet meiner at fylkeskommunen som delegert kulturminnemynde sjølv må ta stilling til omfang og bruk av faglege metodar i registrering i kvar enkelt sak.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 30.09.2014

Høyring

Framlegg til retningslinjer for budsjettering av arkeologiske registreringer og gjennomføring av undersøkingsplikten i henhold til kulturminneloven § 9, jf. Kulturminneloven § 10 er sendt på høyring til alle fylkeskommunar med frist til 15.10.2014. Høyringa skal handsamast av fylkesutvalet, og Riksantikvaren er varsla om at møteboka vert ettersendt når vedtak i saka er gjort.

Bakgrunn

I samband med omorganiseringa av kulturminnevernet i 1990, fekk fylkeskommunane 1. linjeansvar for forvaltning av automatisk freda kulturminne, inkludert gjennomføring av kulturminneregistreringar i plansaker, jf. plan- og bygningsloven.

Gjennom arkeologisk registrering i arealplansaker, jf § 9 i kulturminneloven, skal fylkeskommunen undersøke om eit areal har kjende eller ukjende automatisk freda kulturminne og ta stilling til planen sin verknad på desse kulturminna (undersøkelsesplikta). Registreringane skal gjerast på reguleringsplan/områdeplan, men kan dersom tiltakshavarane ber om det også gjennomførast i større kommunedelplanar. Avgjerd om eit planareal skal registrerast vert teke på grunnlag av fagleg vurdering, kjennskap til området og synfaring. Etterfølgjande registrering vert gjort i ei heilskapeleg vurdering av arealet; og er gjerne understøtta med avgrensa sjaktning eller flateavdekking (gravemaskin), eller med mindre prøvestikk (spade). Det kan også nyttast andre metodar, men dette er foreløpig ikkje prøvd ut i Hordaland. Det er fast tilsette arkeologar i fylkeskommunen som utfører desse oppgåvene.

I Hordaland ber fylkeskommunen alle kostnadene for synfaringar, medan tiltakshavarane betaler for registrering, jf kulturminneloven § 10. Årleg gjennomfører Hordaland fylkeskommune arkeologisk registrering i omlag 60 saker. Talet på synfaringar er vesentleg høgare. Timesatsen for arkeologisk registrering i Hordaland vart sist justert etter vedtak i fylkestinget 10.12.13, jf sak 62/13 *Årsbudsjett 2014*. Gjeldande sats vart sett til kr 700,-/t. Førre revisjon var i 2002, jf sak 363/02 i fylkesutvalet. Då vart satsen sett til kr 550,-/t

Tabell 1: Hordaland. Oversikt over kostnader knytt til arkeologiske undersøkingar heimla i § 9 i kulturminneloven. (Kjelde: KOSTRA, KOMmunal STATistikk og Rapportering).

2013	Kr. 7.023.418,-
2012	Kr. 1.865.482,-
2011	Kr. 2.386.840,-

Tala gjeld berre arealplanar. Konesjonssøknader og dispensasjonssaker er ikkje teke inn i oversynet. Frå 2013 er og kostnader til gravemaskin fakturert via fylkeskommunen, og dette er forklaringa på kostnadsauken frå 2012.

Behov for nasjonal samordning

Sjølv om delegeringa av oppgåver til regionale styresmakter vart gjort i 1990, har det ikkje vore etablert felles nasjonale ordningar for utøving av denne delen av forvaltingsansvaret. Dette har skapt ein praksis der kostnader og omfang av arkeologiske undersøkingar i stor grad har vore definert etter ulike regionale behov og dermed har fått ulikt omfang i fylkeskommunane.

Talet på arealplansaker i norske kommunar har auka sidan 1990, og talet på arkeologiske registreringar, jf. kulturminneloven § 9, har hatt tilsvarande auke. Det samla talet på faste arkeologstillingar til å gjennomføre registreringane har likevel ikkje hatt same vekst. Dette har mange fylkeskommunar løyst ved å etablere faste arkeologstillingar som er direkte finansiert frå

arkeologisk registrering. I mange av desse fylkeskommunane må tiltakshavarar i plansaker også betale for synfaringar.

Hordaland fylkeskommune har ikkje faste stillingar med slik finansiering. Behovet for eksterne inntekter legg dermed ikkje føringar på kor mange registreringar ein treng å gjennomføre. Hordaland fylkeskommune har slik fått høve til å etablere ein nøktern, men effektiv praksis for arkeologisk registrering. Slik fylkesrådmannen ser det, er både fylkeskommunen, kommunane og planfremjarar tente med denne praksisen.

Riksantikvaren legg til grunn at det skal brukast ein felles nasjonal mal for gjennomføring og budsjettering av slike tiltak. Fylkesrådmannen ser at fordelene med ein felles nasjonal standard er større enn ulempene, og rår til at ein i hovudsak slutter seg til framlegget.

Tabell 2: Tabell over tal på kulturminneregistreringar, jf. § 9 kulturminneloven, fordelt på fylke.

Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø - nivå 3 (F) etter region, statistikkvariabel og tid									
Kostra tal frå SSB									
Fylkeskommune	6.3B tal arkeologiske registreringar jf KML § 9 i reguleringsplanar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Østfold		26	23	33	29	19	31	40	23
Akershus		92	93	85	108	97	84	76	64
Oslo		..	61	27	36	25	..	13	14
Hedmark		52	63	53	54	55	41	44	26
Oppland		73	88	91	58	80	82	41	66
Buskerud		139	89	138	78	97	79	69	76
Vestfold		38	30	28	19	19	28	30	15
Telemark		59	67	66	57	128	59	52	37
Aust-Agder		35	54	64	36	24	22	26	18
Vest-Agder		63	68	86	50	59	43	34	38
Rogaland		97	185	182	123	124	119	140	40
Hordaland		32	40	..	66	67	56	28	66
Sogn og Fjordane		22	24	24	18	26	38	29	25
Møre og Romsdal		60	70	50	60	60	105	67	76
Sør-Trøndelag		93	94	74	70	43	50	53	36
Nord-Trøndelag		31	50	80	32	35	28	29	39
Nordland		39	23	22	42	35	27	20	17
Troms		31	40	28	46	26	26	26	25
Finnmark		10	13	4	13	15	14	16	15

Talet på arealplansaker som har gjenstand for vurdering av undersøkingsplikta har nær dubla seg frå 2006 til 2013. KOSTRA-tal viser likevel at Hordaland fylkeskommune har hatt eit relativt stabilt tal undersøkingar i samband med arealplanar.

Tabell 3: Områdeplanar og reguleringsplanar handsama i kommunane

J. Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø - nivå 3 (F) etter region, statistikkvariabel og tid									
fylkeskommune		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Østfold	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	157	309	177	3	12	13	16	14
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	8	12	8	134	115	143	155	198
Akershus	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	451	358	337	2	11	11	12	17
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	43	67	34	327	261	239	248	302
Oslo	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	..	0	0	0	0
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	..	0	0	0	0
Hedmark	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	167	162	209	223	4	42	10	5
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	17	13	6	7	175	105	232	167
Oppland	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	350	331	289	261	18	27	27	14
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	18	8	9	8	250	278	245	178
Buskerud	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	334	452	463	198	19	54	19	11
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	47	47	31	9	272	123	138	228
Vestfold	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	162	80	103	0	1	5	5	2
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	7	8	4	128	70	165	162	176
Telemark	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	148	131	194	5	16	5	3	2
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	5	11	0	56	74	89	84	99
Aust-Agder	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	171	258	220	6	16	7	6	11
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	16	24	16	235	180	201	92	150
Vest-Agder	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	302	389	167	0	21	12	12	23
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	48	52	30	7	285	110	110	261
Rogaland	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	438	445	446	312	725	328	259	207
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	34	40	29	14	82	128	207	202
Hordaland	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	278	243	..	366	5	5	32	29
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	10	22	..	14	230	195	387	421
Sogn og Fjordane	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	234	300	128	133	20	59	12	6
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	20	30	9	6	185	133	67	90
Møre og Romsdal	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	521	509	300	596	20	14	16	14
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	0	0	0	30	492	464	450	458
Sør-Trøndelag	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	290	290	360	0	6	11	9	13
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	15	36	32	392	382	341	341	260
Nord-Trøndelag	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	151	165	173	0	6	9	8	28
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	15	19	14	202	145	177	153	139
Nordland	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	152	229	157	1	9	9	13	16
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	22	26	13	168	103	144	127	141

Troms	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	236	94	84	206	5	4	4	8
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	17	6	15	24	140	151	92	218
Finnmark	C3b.a Antall behandlede områdeplaner	124	68	66	58	1	2	85	7
	C3c.a Antall behandlede detaljreguleringsplaner	13	5	14	9	71	72	32	85

Gjennomgang av retningslinene:

Høyringsforslaget er i tre hovuddeler: Første del går gjennom sakshandsamingsrutinar ved arkeologisk registrering i små og store saker, inkl. marinarkeologiske undersøkingar, presiserer budsjettprosessen (krav til prosjektskildring, prosjektplan og kostnadsoversyn). Andre del tek opp kostnadselementa i budsjetteringa. Tredje del definerer timepris og krav til faktura.

Del 1: Verkeområde

1.3 Arkeologiske registrering på land – små og store saker

Riksantikvaren legg opp til ei deling av prosjekt etter samla tal timar som går med på undersøkinga. Større prosjekt har større kostnader knytt opp til seg og det vert innført krav til utarbeiding av prosjektskildring. Grensa mellom store og små prosjekt er sett på 300 timar (inkl. alle arbeidsoppgåver).

Vurdering:

Hordaland fylkeskommune har tidlegare ikkje skild mellom store og små prosjekt. Ut over detaljering av budsjett i brev med krav om undersøkingar vert det i liten grad utarbeidd prosjektskildringar. Ein har heller ikkje nytta differensierte timesatsar. Fylkesrådmannen finn at meir detaljerte prosjektskildringar kan vere opplysende informasjon til tiltakshavarar og at det gjer prosessane meir opne og opplyste. Dette kan vege opp for ulempene som framlegget inneber gjennom kostnadsauka for større prosjekt. Prosjekt over 300 timar utgjer ein liten del av registreringane i Hordaland, jf tabell:

Arkeologiske registreringsprosjekt i Hordaland med omfang på 300 timar eller meir:

2013 – 9
 2012 – 4
 2011 – 1
 2010 – 6
 2009 – 5
 2008 – 3
 2007 – 2
 2006 – 1
 2005 – 1
 2004 – 1
 2003 – 2

2.3 – 2.8 Kostnader

Framlegget definerer arbeidsomfang og rutinane for gjennomføring av arkeologiske undersøkingar.

Vurdering:

Presiseringa vil vere informativ og klargjerande for tiltakshavarar. Etter fylkesrådmannen sitt syn har Hordaland fylkeskommune alt ein praksis i tråd med rammene i høyringsforslaget: I samband

med forarbeidet i arealsaker (pt. 2.3) har fylkeskommunen kontakt med planfremjar ved oppstart av planarbeidet der eventuelle granskningar vert varsla. Omfang og kostnadsdekking, jf. §10 i kulturminneloven, vert avtalt på førehand med tiltakshavar og feltarbeid vert tilpassa planprosessane og dei ynskja som planeigar har (pt. 2.4). Resultatet frå ei arkeologisk registrering vert gjort kjent fortløpande og i samråd med tiltakshavar. Det er viktig at arealplanar vert forma med omsyn til evt kulturminne med naudsynte avgrensingane i kart og føresegner. I Hordaland ligg registreringsrapport føre saman med fråsegn til plan frå fylkeskommunen og som vedlegg til faktura. (pt 2.5).

Del 2: Kostnadselement ved budsjettering

Høyringsforslaget går gjennom lønskostnader, indirekte kostnader, driftskostnader og kjøp av tenester.

3. Lønskostnader:

Riksantikvaren presiserer kva som er med i kostnadsgrunnlaget.

Vurdering:

Innhaldet i høyringsforslaget er i tråd med gjeldande praksis i Hordaland fylkeskommune.

4. Indirekte kostnader:

Riksantikvaren set denne til 60 % av brutto lønsutgifter.

Vurdering:

Hordaland fylkeskommune har tidlegare ikkje hatt praksis for prosentvise påslag, og dekt slike kostnader frå fast timepris. Fylkesrådmannen ser ikkje at dei nye retningslinene vil endre det totale kostnadsbiletet.

5. Driftskostnader:

5.1 Reise, kost og losji: Riksantikvaren viser til «*særavtale for reiser innenlands for statens regning*», eller tilsvarande for utrekning av dekking av reisekostnader.

Vurdering:

Fylkeskommunalt reglement for arbeids og tenestereiser vert lagt til grunn som før.

5.2. Forbruksmateriell og utstyr:

Riksantikvaren set fast prosentvis kostnadane knytt til forbruksmateriell, denne er i høyringa satt til 10 % for arkeologiske undersøkingar på land og 15 % for dykking. Denne er satt som prosentvis påslag av direkte lønskostnader med sosiale indirekte kostnader.

Vurdering:

Hordaland har i dag ein sats på 2 % for slike kostnader. Her kan retningslinene føre med seg ei auke av totalkostnaden for registrering.

6. Kjøp av tenester:

Riksantikvaren legg til grunn at arkeologiske undersøkingar og må femna om kjøp av andre tenester, td bruk av gravemaskin, naturvitskapelege analysar og andre konsulenttenestar. Kjøp av tenester slik som gravemaskin er ofte i eit slikt omfang at dei kjem inn under «*lov om offentlige anskaffelser*»

Vurdering:

Dei største kostnadene er knytt til maskintenester (gravemaskin). Kjøp av slike tenester vert i dag gjort i tråd med gjeldande regelverk.

6.2 Naturvitenskaplege analyser:

Riksantikvaren set føringar på bruk og omfang av slike analysar.

Vurdering:

Hordaland fylkeskommune har i liten grad nytta seg av andre naturvitenskaplege tenester anna enn enkel datering og analyse av treart, og har forståing for at bruken av kostnadsdrivande analyser vert stramma inn. Riksantikvaren møter likevel det fylkeskommunane med stramme krav til fagleg dokumentasjon og tidfesting av funnområde i arealplansaker. Fylkesrådmannen legg til grunn at det må vera faglege vurderingar i fylkeskommunane som definerer val av effektive metode og omfang i kvar einiskild sak.

6.3 Andre konsulenttenester:

Riksantikvaren viser til at det kan brukast konsulent for å utføre arkeologifagleg arbeid - arbeid kulturminnemyndet normalt ville gjort sjølv. Riksantikvaren presiserer at det likevel er kulturminnemyndet som er både fagleg og juridisk ansvarleg for arkeologisk registreringar og skal kvalitetssikre desse.

Vurdering:

Hordaland fylkeskommune erfarer ikkje at problemstillinga er aktuell for i Hordaland. Det er svært få fagleg kvalifiserte tilbydarar på marknaden. Når det ansvaret ligg på fylkeskommunen vil det ekstra arbeidet med ei slik ordning etter fylkesrådmannen si vurdering ikkje svare seg ut i frå tilgjengelege ressursar.

Del 3: Budsjett, rekneskap, betaling og fristar

7. Arkeologisk registreringar på land – budsjett, rekneskap og faktura små saker.

7.1. Budsjett ved arkeologiske registreringar på land, i små saker:

Riksantikvaren legg opp til ein felles nasjonal timesats inkl. løn, sosiale utgifter, indirekte kostnader, utstyr, kost og losji. Følgjande timepris skal nyttast:

- Før- og etterarbeid, feltarbeid utan overnatting: **690,-**
- Feltarbeid med overnatting: **940,-**

Timesatsen skal justerast i samsvar med årleg lønsvekst.

Vurdering:

Fastsetting av timesats har økonomiske konsekvensar for fylkeskommunane. Det kan reisast spørsmål om direktoratet i detalj bør styre økonomien i ein fylkeskommune uavhengig av dei regionale særtrekka. Fylkesrådmannen vurderer det likevel slik at felles timepris for heile landet er fornuftig samordning av denne myndesutøvinga. Det er viktig at årleg justering følgjer den generelle kostnadsauken.

Hordaland fylkeskommune har i dag ein fast timepris på 700,- . Dette dekker alt fleire av dei same faktorane som i Riksantikvaren har i sitt oppsett. Fylkeskommunen har ikkje hatt kost og losji med i timeprisen, men vist dette som eigen post.

7.2 Rekneskap og faktura ved arkeologiske registreringar på land i små saker:

Riksantikvaren viser til at i små saker skal faktura ha same timepris som vart sett opp i budsjett. Det kan berre fakturerast for reelt nytta tid i høve dei krava Riksantikvaren listar opp.

Vurdering:

Dette er i tråd med gjeldande praksis i Hordaland.

8 Arkeologiske registreringar på land – budsjett, rekneskap og faktura i store saker.

8.1 Budsjett i store saker.

Riksantikvaren viser til at i desse sakene skal det kostnadsreknast med høgaste aktuelle lønsnivå i budsjettet. Ved endeleg faktura og oppgjer skal dei reelle lønskostnadane leggjast til grunn ut i frå faktisk timekostnad til dei som har utført arbeidet, her skal også driftskostnadane synleggjerast (Riksantikvaren sin budsjettmal).

Vurdering:

Det kan stillast spørsmål om ein ikkje bør ha sams praksis med faktura i store og små saker og at endeleg oppgjer vert sett til reell lønskostnad. Hordaland fylkeskommune har erfaringsvis få prosjekt som då strekkjer seg over 300 timar, men ser at krav til forarbeid og dokumentasjon vil auke tidsbruken i sakene.

8.2 Rekneskap og faktura i store saker:

Riksantikvaren viser til at i store undersøkingar (+ 300 timar) skal faktura ha oppgjeve eit reelt lønsnivå og reelle utgifter knytt til undersøkinga.

Vurdering:

Fylkesrådmannen finn at krav til kostnadsdekking ut i frå reelle kostnader er eit godt prinsipp og bør også brukast på små saker.

9 Arkeologisk registrering under vann – budsjett, rekneskap og faktura.

Denne bolken er ikkje aktuell for Hordaland fylkeskommune då marinarkeologiske undersøkingar er administrert av Bergen sjøfartsmuseum.

10 Betaling:

Riksantikvaren legg til grunn at fylkeskommunane no kan krevje inn eit A-konto beløp/ forskotsbetaling eller bankgaranti frå tiltakshavarar før dei arkeologiske registreringane vert gjort.

Vurdering:

Hordaland fylkeskommune har etablert gode rutinar for budsjett, krav til aksept av kostnader. Problemet med manglande betaling av faktura er lite. Fylkesrådmannen ser at administrasjon av forskotsinnbetaling og avrekning vil kunne verka kompliserande og meir arbeidskrevjande.