



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 22.01.2014
Vår ref.: 2014/10231-1
Dykkar ref. 13/2876-4:

Att: Jørgen Johnsen

Søknad frå Bergen kommune om forsøk med delegering av mynde med heimel i kulturminneloven. Tilråding frå Hordaland fylkeskommune

1. INNLEIING

Fylkesrådmannen viser til brev frå Kommunal- og regionaldepartementet av 17. desember 2013. Hordaland fylkeskommune vert beden om å vurdere Bergen kommune sin forespurnad dagsett 2. desember 2013 om overføring av forvaltingsmynde etter kulturminneloven til Bergen kommune. Frist for oversending av fylkeskommunen si vurdering er sett til 24. januar 2014. Departementet vil i samråd med Klima- og miljøverndepartementet komme attende med ei foreløpig vurdering og evt. framlegg til vidare oppfølging.

Konklusjon:

Hordaland fylkeskommune rår i frå å føre over kulturminnemynde, jf kulturminneloven § 28, til Bergen kommune, både som del av eit forsøk og som ei permanent ordning. Evaluering av tilsvarende forsøk i regi av Miljøverndepartementet i 2003-2007 i kommunane Bergen, Kristiansand og Stavanger viste at reforma ikkje gav meir effektiv forvaltning, større folkevald engasjement eller styrka brukarinteressene. Med grunnlag i ferske erfaringar, gjeldande nasjonale kulturminnepolitikk, endra plan- og bygningslov, og utfordringane på plan- og byggesaksfeltet i Bergen, ser ikkje Hordaland fylkeskommune det som formålstenleg å setje i gong nytt forsøk eller gjere delegering av mynde etter kulturminneloven til ei permanent ordning.

Etter Hordaland fylkeskommune sitt syn vil ordninga verke kompliserande for kulturminnevernet i Bergen og Hordaland, skape dobbel administrasjon, og ikkje føre til meir effektiv bruk av offentlege ressursar. Endra delegasjon vil i seg sjølv ikkje styrke folkevald styring av feltet, men kan svekke eit heilskapeleg vern av freda kulturminne i Hordaland og samlinga av naudsynt spisskompetanse på feltet.

For å utvikle ein kulturminnepolitikk som styrkar brukarinteressene og det lokale handlingsrommet er det meir relevant å drøfte ordningar som utviklar kommunane sitt kulturminnevern heimla i plan- og bygningsloven. Hordaland fylkeskommune rår til at departementet legg til rette for at ein vidareutviklar samarbeidet med kommunane om kulturminnevern. Godt samarbeid mellom offentlege og private innanfor rammene av plan- og bygningsloven kan gjere kommunen si planlegging forutsigbar og meir effektiv til beste for Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, statlege styresmakter og andre.

2. BERGEN KOMMUNE SITT BREV DAGSETT 2. DESEMBER 2013

I tråd med samarbeidserklæringa frå 2011 gjorde Byrådet i Bergen kommune følgjande vedtak 28.november 2013: «Byrådet retter en henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet om overføring av fylkeskommunens forvaltningsansvar for kulturminnevern til Bergen kommune». I brev av 2. desember vender kommunen seg til departementet om igangsetjing av eit forsøk eller etablering av ei permanent ordning.

I Noreg er Riksantikvaren og fylkeskommunane kulturminnemynde med heimel i kulturminneloven og har avgjerdsmynde for kulturminne av nasjonal og regional verdi. Kommunane er plan- og bygningsmynde og skal forvalte kulturminne med heimel i plan- og bygningsloven. Etter dette lovverket har kommunane også samordningsansvar for arealplanlegginga. I Bergen ligg ei betydeleg mengd freda (kulturminneloven) og verna (plan- og bygningsloven) kulturminne, og fagområdet står ofte sentralt i arealsaker. Etter Bergen kommune sitt syn er forvaltingsmodellen for kulturminnevernet fragmentert, og ein viser til at eksterne parter kan oppleve situasjonen uoversiktlig i plan- og byggesaker der forslagsstillar kan måtte forholde seg til både riksantikvar, fylkeskommune og kommune for å avklare kulturminneinteressene. Ei forsøksordning skal etter Bergen kommune sitt syn gje ein enklare forvaltingsmodell innanfor kommunen sine grenser. Hordaland fylkeskommune sitt mynde etter plan- og bygningsloven er likevel ikkje del av kommunen sin søknad.

3. KORT OVERSIKT OVER FORVALTINGA AV KULTURMINNE I HORDALAND

3.1 Tal og arbeidsmengd

Freda kulturminne utgjer ein liten del av det samla talet på kulturminne, men i norsk samanheng er Hordaland eit viktig kulturminnefylke med omlag 630 freda bygningar frå nyare tid (inkl. pågåande fredingar, vedtaksfreda, forskriftsfreda og mellombels freda. Listeførte kyrkjer ikkje medrekna).

KULTURMINNEKATEGORI	Bergen	Andre kommunar	Hordaland Totalt
Tal enkeltminne arkeologi (kml)	477	5381	5858
Tal freda bygg (kml)	246	384	630
Tal stående SEFRAK-bygg ved registrering*	3121	31450	34571
Tal stående SEFRAK-bygg tapt til 2012	145	4217	4362

* Sefrak er ikkje komplett i Bergen. Det manglar dekkande registreringar utanfor sentrum.

Forvaltning heimla i kulturminneloven (kml) og gjennomføring av dei nasjonale bevaringsprogramma er ikkje av dei mest omfangsrike fylkeskommunale fagområda. Samanlikna med forvaltning etter plan- og bygningsloven er dette også saksområde med lite omfang. Ei truverdig forvaltning av nasjonale kulturminneverdiar er likevel heilt avhengig av spesialistkompetanse. Størrelsen på fylket og det samla talet på saker har gjort det mogeleg å etablere ein fagleg sterk stab som arbeider med oppgåver både i Bergen og i resten av Hordaland. Fylkeskommunen har innretta verksemda slik at ein kan arbeide mest mogeleg effektivt for å nå dei statlege resultatmåla for innanfor arkeologi, vedtaksfreda kulturminne, fartøyvern osv. Arbeidet er tufta på høg fagleg kompetanse, breidde og gode rutinar for sakshandsaming og tilskotsforvaltning.

KULTURMINNELOVEN. VEDTAKSFREDA KULTURMINNE I HORDALAND - DISPENSASJONSSAKER										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Disp (KML §§15a,19,20) mottatt	46	11	32	5	11	-	27	47	29	32
Disp (KML §§15a,19,20) innvilget	39	10	27	5	11	-	26	44	27	30

I tillegg til å handsame regionale og nasjonale interesser i arealplanlegginga legg fylkeskommunen til rette for kulturminnevern i kommunane. Omlag 34 000 ståande SEFRAK-registrerte hus (bygde før 1900) i Hordaland inneber særlege utfordringar for lokalt kulturminnevern, jf plan- og bygningsloven. Her ligg vesentlege oppgåver for alle kommunar, inkludert Bergen. For å støtte opp om lokalt kulturminnevern har Hordaland fylkeskommune utvikla ein heilskapleg infrastruktur av spesialisert kulturminnekompetanse som dekkjer alle kommunar og der mellom anna musea er partnerar. Det er også etablert eige prosjekt i regi av fylkeskommunen der målsetjinga er at alle kommunar skal utvikle eigen kompetanse og starte opp arbeid med eigne kulturminneplanar innan 2016. Talet på plan- og bygningslovsaker varierer noko frå år til år, men høgkonjunktur i Hordaland og mange arealsaker i Bergen og omegnskommunane gjer at fylkeskommunen har brukt vesentlege ressursar på desse dei siste åra (Jf. Planrapport 2012 – regional og kommunal planlegging i Hordaland).

REGULERINGSPLANSAKER PBL										
(inkluderer oppstart, reguleringsendring, utbyggingsplan, reguleringsplan)										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bergen	117	132	149	129	89	114	125	115	110	90
Hordaland utanom Bergen	281	359	462	532	527	519	526	391	355	359
Hordaland ALT	398	491	611	661	616	633	651	506	465	449

DISPENSASJONSSAKER PBL										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bergen	68	131	115	93	62	74	118	263	259	300
Hordaland utanom Bergen	624	892	925	1287	1152	1123	1326	1314	1097	961
Hordaland ALT	692	1023	1040	1380	1214	1197	1444	1577	1356	1261

Tilsette

Forvaltninga av paragrafane i kulturminneloven i Hordaland fylkeskommune er delegert frå fylkestinget til fylkesrådmannen (delegasjonsreglementet) og fylkeskultursjefen (fullmaktsreglementet). Utførande eining er Seksjon for kulturminnevern og museum (fylkeskonservatoren). Pr. januar 2014 har Hordaland fylkeskommune 24 fast tilsette medarbeidarar på fagområdet. Av desse arbeider 9 med arkeologi, 3 med forvaltning av nyare tids kulturminne (plan- og bygningsloven), 4 arbeider med handsaming av nyare tids kulturminner og fartøy (kulturminneloven) og tilskotsforvaltning, 4 tilsette driv med bygningsvern, 3 med utviklings saker (museum og kulturminnevern) og 1 med leiaroppgåver (fylkeskonservator). I tillegg arbeider 6 mellombels tilsette som feltarkeologar. Dette talet varierer og er noko høgare i feltsesongen (april-oktober).

Oppgåvene i Bergen legg beslag på vesentlege ressursar i administrasjonen. Ut i frå behovet for spesialistkompetanse vil dei tilsette løyse oppgåver over heile Hordaland. Dersom ein legg saksmengda og breidda i tema til grunn betyr det at vel halve staben (11 stk) er heilt eller delvis sysselsett med forvaltingsoppgåver som spring ut frå Bergens saker. (3 arkeologi, 2 nyare tids kulturminne, 3 freda kulturminne, 2 bygningsvern, 1 kulturminne og museum).

Statleg overføringar dekkjer ei stilling. Dei resterande 23 faste stillingane er fullt finansierte av Hordaland fylkeskommune. Mellombels tilsette feltarkeologar (pt 6 stk) er oppdragsfinansierte.

4. HEIMELSGRUNNLAGET

4.1 Formålet med endra delegering, jf kulturminneloven § 28

Føremålet med ei overføring av fylkeskommunen sitt forvaltningsmynde skal i følge Bergen kommune vere å få ein enklare forvaltningsmodell for kulturminnevern i kommunen, styrke tidleg ivaretaking av kulturminneinteressene i plan- og byggjesaker. Samla sett skal dette gje ei meir smidig og effektiv handsaming av desse sakene. Dei kommunale prosessane skal demokratiserast og føre til auka kunnskap og forståing for kulturminnevern i politiske avgjerder.

Tilsvarande forsøksordning vart gjennomført i 2003-2007 i Stavanger, Kristiansand og Bergen, og var heimla i Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26.6.1992 nr 87 (forsøksloven). Forsøket innebar at mynde etter kulturminneloven vart mellombels delegert til Bergen kommune. Ansvarsforholda etter plan- og bygningsloven var uendra. Fylkeskommunen handsama alle kommunale arealplanar i perioden og hadde motsegnrett.

Evalueringsrapporten *Storbyforsøk i kulturminneforvaltinga, Erfaringer med kommunalt ansvar*, Miljøverndepartementet (Agenda utredning & utvikling AS 2007) konkluderte med at forsøket ikkje hadde styrka kulturminnevernet. Det vart også gjeve merknader frå fylkeskommunen til evalueringsrapporten: *Kommentarar frå Hordaland fylkeskommune*. 08.11.07. Miljøverndepartementet valde å avslutte forsøket og argumenterte for prinsippet om generalistkommunar, viste til det kommunale kulturminneansvaret etter plan- og bygningsloven og fylkeskommunane sitt regionale samordningsoppdrag. 1. januar 2008 vart delegert mynde, jf kulturminneloven, ført tilbake til Hordaland fylkeskommune.

Av forarbeida til lova (Ot.prp. nr 54 1991-92) s 19 vert det understreka at forsøksverksemd er bevisst iverksette tiltak retta inn mot eit definert mål: *"Et hovedsikttemål med forsøk er læring og fremskaffelse av konkret erfaringsmateriale som grunnlag for allment reformarbeid"*. Det følgjer av § 1 i forsøkslova at føremålet med lova er å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlege forvaltinga og ei hensiktsmessig oppgåvedeling mellom forvaltningsorgan og mellom forvaltningsnivå. Erfaringane frå alle forsøk etter loven skal dermed danne grunnlag for avslutte eller igangsetje mogelege nasjonale reformar og ansvarsoverføring. På grunnlag av erfaringane frå forsøksordninga 2003-2007 kan ikkje Hordaland fylkeskommune sjå at det no er formålstenleg å gjere tilsvarande ordning permanent i Bergen og heller ikkje etablere nye forsøk. Kommunen sine eigne målsettingar i søknaden bringer heller ikkje inn nye moment som talar for at delegasjon av kulturminneloven er eit relevant og framtidsretta svar på dei nasjonale utfordringane i kulturminneforvaltinga.

Saka reiser ei rekkje viktige spørsmål og Hordaland fylkeskommune vil oppmode Kommunal og moderniseringsdepartementet om å ta stilling til prinsipielle problemstillingar i handsaminga av saka: Korleis vil endra delegasjon påverke andre oppgåver i den fylkeskommunale forvaltinga som er utleda av ansvaret for kulturminneloven i Bergen, td ansvar som regional plan- og kulturminnestyresmakt, samordninga mellom kulturminne og museumsfeltet, arbeid med verdsarv, fartøyvern, bygningsvern og tilskotsforvaltning. Det vil vere viktig å få klarlagt kva verknader ei eventuell overføring av ansvar for kulturminneloven vil ha for arbeidet med freda kulturminne i Bergen og i andre kommunar og korleis det vil påverke gjennomføringa av dei nasjonale bevaringsprogramma. Det vil vere særskilt behov for overgangsordningar for pågåande prosjekt og tiltak. Kva konsekvensar vil oppsplitting og svekking av oppgåvene i eit spesialisert fagmiljø i fylkeskommunen få for det samla kulturminnevernet i fylket. Ei evt overføring av mynde må sjåast i lys av korleis Bergen kommune kan byggje opp spesialistkompetanse med fagleg tyngde og breidde som til saman dekkjer alle dei ulike behova i kulturminnevernet.

Det bør liggje føre eit kunnskapsgrunnlag som gjev grunnlag for å konstatere og evaluere endringar som følgje av eventuelle tiltaket. Kunnskapsgrunnlaget må byggje på ei fagleg forsvarleg, relevant og objektiv vurdering. Etter fylkesrådmannen sitt syn kan saka også vurderast i høve grunnleggjande verdiar for statleg

forvaltning: demokrati, rettstryggleik, fagleg integritet og effektivitet, jf. St.meld. nr. 19 (2008-2009) - *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*

I det følgjande vert sentrale moment over drøfta i lys av at fylkeskommunane og kommunane sitt ansvar for kulturminnevern er definert i to lovverk: 1. kulturminneloven, og 2. plan- og bygningsloven.

5. KVA OPPGÅVER ER DET SØKT OM Å OVERFØRE

5.1 Kulturminneloven

LOV-1978-06-09-50, Lov om Kulturminner (kulturminneloven), skal sikre omsynet til kulturminne med nasjonal verdi. Fylkeskommunane og Riksantikvaren er delegert mynde som kulturminnestyresmakt frå Miljøverndepartementet med heimel i kulturminneloven §28. Fylkeskommunane kan setje i gong arbeid med freding av kulturminne frå nyare tid (e. 1537) og gje dispensasjonar, jf. §§ 15 og 15a, gjere vedtak om mellombels freding, jf. kulturminnelova § 22.4 og har ansvaret for forvaltninga av statlege midlar til freda hus. Fylkeskommunen skal vurdere om undersøkingsplikta (arkeologi), jf. § 9, er oppfylt i kommunale arealplanar og er mynde i saker med forenkla dispensasjonshandsaming av automatisk freda kulturminne (arkeologi) jf. § 8 1. ledd. Som ei utledning av ansvaret som regional kulturminnestyresmakt skal fylkeskommunen også sjå til at nasjonale og regionale kulturminne vert tekne omsyn til i arealplansaker i kommunane. Dette ansvaret er knytta til plan- og bygningsloven og vert omtalt under. FOR-1979-02-09-8785 *Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* definerer fagleg og geografisk deling av ansvaret. Hordaland fylkeskommune samordnar fagfeltet i fråsegner om planar og tiltak i kommunane og henter inn merknader frå Bergen Sjøfartsmuseum (marinarkeologi), Riksantikvaren Vest (mellomalderarkeologi og -kyrkjer), Norsk institutt for kulturminneforskning (graving mv), Universitetsmuseet i Bergen (utgraving) og Bjørgvin bispedømme (kyrkjer).

Forsøksordninga i 2003 – 2007 delegerte alle desse oppgåvene til Bergen kommune. Hordaland fylkeskommune hadde framleis ansvaret i alle kommunar utanom Bergen.

5.1 Vurdering

Demokrati:

Fredingssaker, vurdering av tiltak på freda kulturminne og arbeid med å avklare arkeologiske kulturminne i arealplaner er spesialistoppgåver. Forvaltning heimla i delegasjon av kulturminneloven § 28 er i liten grad eigna for politisk styring av enkelt saker. Det er likevel viktig at myndesutøvinga på fagområdet er forankra i politiske organ. I fylkeskommunen vert fredingssaker gjort etter prosess fastlagt i forvaltningsloven og alltid lagt fram til høyring hos berørte partar, i politiske organ (kultur- og ressursutvalet og fylkesutvalet) og i dei kommunestyrene fredingssaka vedkjem, jf kulturminneloven § 22. 3. Alle tilskotssaker i Hordaland fylkeskommune vert lagt fram til politisk handsaming. Årlege prioriteringsbrev frå staten handsamast i fylkesutvalet og etablerer ei regional tilpassing av den nasjonale kulturminnepolitikken.

Fylkeskommunen ser kulturminnevernet som del av ein regional heilskap der lovheimla forvaltning er knytt til politiske mål for utvikling i heile fylket. Forvaltning av freda kulturminne, planhandsaming, utvikling av bygningsvern- og handverkskompetanse, museumspolitik og verdiskaping er sett i samanheng slik at fagområda underbyggjer kvarandre. I tråd med dette har Hordaland fylkeskommune gjennomført vesentlege løft for dei freda kulturminna i heile fylket dei seinare åra (Kartlegging av alle kjende arkeologiske lokalitetar, Prosjekt fredingsgjennomgangen (eldre fredingssaker 1923-1979), verdiskapingsarbeid, istandsettingsprogram for freda bygg i privat eige og Prosjekt Bryggen. I det statlege *Prioriteringer for kulturminneforvaltning 2011* frå direktoratet vart det peika på følgjande: «*Riksantikvaren vil framheve det gode arbeidet som gjeres i Hordaland fylkeskommune når det gjelder kulturminneforvaltning. Fylkeskommunen har en allsidig og dyktig stab som til sammen representerer et av Norges viktigste antikvariske fagmiljøer. Kulturminneforvaltningen i Hordaland har en stor bredde og er, etter Riksantikvarens erfaring, godt politisk forankret.*».

Arbeid for meir demokratiske strukturar er eit mål for all offentleg forvaltning. Demokratisering av kulturminnevernet vert vanlegvis forstått som involvering av innbyggjarar og folkevalde, særleg i viktige kulturminnesaker og strategiar. Evalueringa av forsøksordninga 2003-2007 i Bergen viste at dette i liten grad vart konsekvensen. Administrasjonen i kommunen fekk større handlingsrom, men ein la ikkje grunnlag for meir politisk involvering. Det er difor grunnlag for å si at folkevald styring av kulturminnevern ikkje vart sterkare med delegering av kulturminneloven til Bergen kommune. Forsøket i 2003-2007 viste at kommunal praksis ikkje er det same som demokratisering av lovverk og myndesutøving. I handsaminga av Bergen kommune sin forespurnad bør departementet gjere ei særskild vurdering av dette.

Rettsstryggleik:

Eigarar av freda kulturminne eller andre har krav på sams behandling og at offentlege styresmakter tek avgjerder basert på eit heilskapleg omsyn til innbyggjarane sine rettar og plikter. Rettsstryggleik og likeverd for lovverket kan bli hola ut med fleire forvaltningsaktørar. Resultatet kan bli mindre klarheit og enkelheit i avgjerdsrutiner og praksis. Ein bør vurdere om konsekvensen av delegering av kulturminneloven til Bergen kommune er ei forvansking av kulturminneforvaltninga.

I følgje evalueringa av forsøket 2003-2007 fekk Bergen kommune kritikk for rolleutøving av fleire av informantane. Hordaland fylkeskommune har erfaring med ulike prosessar heimla i kulturminneloven i heile fylket og har samkjørt praksisen sin med statlege styresmakter. Å svekke slike heilskapelege regime er ikkje ønskjeleg ut i frå brukarperspektivet. Å etablere ei forvaltning som legg opp til ulik behandling av nasjonale kulturminne i dei ulike kommunane i Hordaland er heller ikkje ein framtidretta strategi.

Fagleg integritet:

Utøving av mynde med heimel i kulturminneloven skal sikre nasjonale kulturminneinteresser og krev sterke fagmiljø med høg grad av integritet. Det er difor ein føresetnad at fylkeskommunen har høgt kompetente fagfolk. I saker som gjeld slike kulturminne er det nødvendig å ha lokal kjennskap samtidig som ein opprettheld tilstrekkeleg avstand til dei lokale prosessane. Å kunne sjå nasjonale og regionale kulturminneinteresser over eit heilt fylke skaper tilstrekkeleg bredde og gjer dermed at sakene vert riktig vekta. Vesentleg reduksjon av porteføljen av slike oppgåver vil svekke dette omsynet og gjere samordning av nasjonale og regionale kulturminneinteresser meir utfordrande. Dette er omtalt i evaluering av forsøksordninga 2003-2007: I praksis førte forsøket til eit meir fragmentert kulturminnevern og gav vesentlege utfordringar i høve ei heilskapleg handsaming av arkeologi, freda kulturminne, tilskotsforvaltning og utviklingsarbeid.

Effektivitet:

Hordaland fylkeskommune sin administrasjon er lokalisert i Bergen sentrum. Ei delegering av kulturminneloven til kommunen vil ikkje gje større nærleik til kulturminneforvaltninga verken fysisk eller beslutningsmessig. Det kunne ikkje påvisast at tidsbruken vart redusert som følge av forsøksordninga 2003-2007. Det er mogeleg å sjå på delegering av kulturminneloven til Bergen kommune som ein kompliserande faktor i og med at mange tiltakshavarar må vende seg til fleire offentlege organ enn før. Dette inneber ei forverring i høve normalsituasjonen der fylkeskommunen er kulturminnestyresmakt – særleg for aktørar som opererer i fleire kommunar. Samordning av kulturminnelovgivinga og planlovsystemet er krevjande og vert meir krevjande med fleire ledd involvert. For ei effektivisering med forbetra heilskapsvurderingar, felles prioriteringar, oppbygging av gode rutinar og for å halde tidsfristar, er deling av mynde uheldig. Der byråkrati og sakshandsaming kan forenklast vil det vere i høve bruken av tid i offentleg forvaltning. Dette vert vesentleg vanskelegare dersom mynde vert meir spreidd. Dersom samlinga av kompetanse vert svekka og fagmiljøa fragmenterte vil dette også gå utover effektiviteten i behandlinga av kulturminnelovsakene.

Effektiv forvaltning av nasjonale kulturminneverdiar krev og at forvaltninga kan gå inn i sektoroverskridande samarbeid. Gjennom og styrking av kompetanse og fagleg breidde i eigen administrasjon og finansiering av bygningsvernkompetanse ved musea i Hordaland har Hordaland fylkeskommune bygd opp brei regional

kompetanse på feltet i heile fylket, også i Bergen. Strategien er del av fylkeskommunen sin museums- og kulturminnepolitikk. Fragmentering og oppsplitting av ansvar vil gjere det meir utfordrande å arbeide med kompetanseutvikling i Bergen, jf erfaringane frå forsøksordninga 2003-2007.

Dei fleste av Hordaland fylkeskommune sine fast tilsette medarbeidarar handterer forvaltingsoppgåver heimla i kulturminneloven. Ein vesentleg del av desse er saker i Bergen. Behovet for spesialistkompetanse i kulturminnelovsaker gjer at dei fleste tilsette må ta ansvar for sakshandsaming i heile Hordaland. Dersom delegasjonen av kulturminneloven vert endra vil Bergen kommune ha behov for ei vesentleg auke av tilsette (jf kap 3), medan fylkeskommunen ikkje kan redusere bemanninga tilsvarande. Å utvikle doble byråkrati og å fragmentere sterke fagmiljø er ikkje effektiviserande og i motstrid med målet om ein meir effektiv offentlig sektor. Økonomiske og faglege konsekvensar av dette bør gjevast ei nærare drøfting av departementet.

Oppsplitting av spesialistoppgåver i små fagmiljø og etablering av parallelle strukturar er i seg sjølv uheldig. Bergensregionen er det største vekstområdet i Hordaland og eit heilskapleg vern av nasjonale kulturminne krev også eit blick på det som skjer utanfor kommunegrensene. Fylkeskommunen har difor satsa mykje på koordinering og samarbeid med kommunane.

5.2 Samandrag - kulturminneloven:

Ei rekkje statlege forvaltingsoppgåver er dei seinare åra ført over frå direktoratet til folkevalde styresmakter i fylkeskommunane og Sametinget. For å utvikle direktoratsfunksjonen vil Riksantikvaren føre fleire oppgåver over til fylkeskommunane i 2014, jf *Prioriteringar for kulturminneforvaltninga 2014* (1. linje-oppgåver på mellomalderarkeologi, utvida dispensasjonsfullmakt for arkeologi, omgivnadane til automatisk freda kulturminne (mellomalderbygningar), eit større tal listeførde kyrkjer, og forvaltning av fartøy som er listeført og freda). Kulturminneforvaltning skal gjerast meir effektiv og oversiktleg ved å samle mynde etter loven på eitt og same nivå. Desse presiseringane av mynde gjere det enklare å utvikle ein regionalt tilpassa kulturminnepolitikk basert på folkevald styring. Ei forsøksordning som trekkjer vekk oppgåver frå fylkeskommunen vil verke i motsett retning og fragmentere forvaltninga etter intensjonen i loven.

Det er gått kort tid sidan førre forsøksperiode vart avslutta. Med grunnlag i dei relativt ferske erfaringane, ved å peike på konsekvensane av å utvikle doble byråkrati, og konsekvensane av å svekke fylkeskommunen si samordning av kulturminnevernet, vert det sterkt rådd i frå å delegera mynde etter kulturminneloven til Bergen kommune. Fylkestinget i Hordaland er heller ikkje positiv til å overføre oppgåver frå fylkeskommunen og har seinast handsama liknande problemstilling i samband med samordning av statlege motsegner, jf 18/13 i fylkestinget.

6. PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

6.1 Oppgåvefordeling

Plan- og byggesaksfeltet i Noreg er regulert i LOV-2008-06-27-71, *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven). Loven skal sikre omsynet til alle samfunnsinteresser og differensierer mellom statlege, regionale og kommunale ansvar og oppgåver. Kommunane er den viktigaste utøvarer av mynde etter denne lova og er dermed sett i ei nøkkelrolle i kulturminnevernet. Fylkeskommunane sitt ansvar er definert, jf § 3-4. *Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet*. Delegasjon av desse oppgåvene var ikkje del av forsøksordninga i Bergen kommune 2003-2007.

Nasjonal politikk gjer kulturminnevern til ei tydeleg samfunnsinteresse. Etter prinsippet om medansvar skal alle sektorar og mynde innrette verksemdene slik at ein sikrar ei berekraftig forvaltning. I 2000 fastsette St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* nasjonale mål for kulturminnepolitikken. Måla er oppretthalde i St.meld. nr. nr 16, *Leve med kulturminner* (2004-2005) og eit samla Storting har slutta seg til desse gjennom St.prp. nr. 1. St.meld. nr. 35 (2012–2013) *Framtid med foffeste* stadfestar retninga på kulturminnepolitikken og føreset at stat, fylkeskommunar og kommunar tek

kulturminneansvar - som hovudprinsipp innanfor fastlagte myndesområde eller som eigar og forvaltar av kulturminne. Lova gjev kommunane mynde til å handtere dei fleste kulturminnesaker i eiga planlegging eller som godkjenningssmynde. Kommunane har også anna ansvar som gjeld kulturminne, bl.a. som lokalt landbruksmynde og som ansvarleg for vedlikehald av kyrkjer og kyrkjegardar.

For å sikre at nasjonale verdiar (miljø, kultur, samferdsle, helse, tryggleik, forsvar osv.) ikkje går tapt i lokale prosessar kan ansvarlege sektormynde gripe inn i kommunale vedtak. Høyringsrett, bruk av motsegn eller klage på vedtak er mekanismar som er heimla i plan- og bygningsloven. Motsegn til kommunale planar i Hordaland kan i dag reisast av staten (fylkesmannen/byråkratisk vedtak) eller fylkeskommunen (nasjonale kulturminneinteresser og regionale interesser/politisk vedtak). Motsegner fremja av fylkeskommunen vert som hovudregel løyst i forhandling med kommunen, unntaksvis i mekling hos fylkesmannen eller sjeldnare i departementet. I dialog med kommunane løyser Hordaland fylkeskommune dei fleste konfliktsaker på lokalt nivå. I 2012 handsama til dømes fylkeskommunen 271 kommunale arealplanar. Av desse vart det vedteke 14 motsegner. Pr januar 2014 er 13 av desse avklarte. Ingen av sakene er tekne til mekling.

6.2 Vurdering:

Praksis syner at Hordaland fylkeskommune ikkje ofte grip inn i kommunane si planlegging. Likevel er det særleg arealsaker frå kommunane etter plan- og bygningsloven som kan utfordre tilhøvet mellom kommune og fylkeskommune. Det gjeld også i Bergen.

I søknaden viser Bergen kommune til at Oslo kommune har ansvar som kulturminnemynde. Kommunen meiner at erfaringar med forvaltingsmodellen i Oslo er relevant. Oslo kommune er både kommune og fylkeskommune. Riksantikvaren utøver same regionale mynde i plan- og byggjesaker i Oslo som Hordaland fylkeskommune gjer i Bergen kommune. Ei tilsvarande ordning som i hovudstaden ville innebære at Riksantikvaren skulle utøve regional myndigheit i Bergen. Avgjerd om motsegn ville då flyttast frå fylkeskommunen til Riksantikvaren, ville bli avgjort i direktoratet i Oslo, og ikkje som i dag av folkevalde i Hordaland fylkeskommune. Ei ordning der Riksantikvaren trer inn som regional plan- og kulturminnestyresmakt i Bergen vil svekke folkevald styring i kulturminnevernet og gje ei vesentleg meir tungvint behandling av alle saker, spesielt konfliktsaker. Departementet bør ta stilling til korleis Bergen kommune sin forespurnad rører ved desse ordningane og om det bidreg til eit meir demokratisk og effektivt kulturminnevern.

I seg sjølv vil delegasjon av kulturminneloven ikkje påverke handsaminga av arealsaker som politisk sett kan vere problematiske i Bergen. Her kan ein leggje til grunn erfaringar frå forsøket i perioden 2003-2007. Fylkeskommunen var framleis kulturminnemynde i plansaker. Talet på motsegner i Bergen gjekk ikkje ned. Evalueringa viser også at kommunal praksis innebar at ein større del av kostnadane for kulturminneundersøkingar vart lagt på private aktørar i Bergen enn i resten av Hordaland. Talmaterialet kan tyde på at arbeidet med å integrere kulturminne i arealplanlegginga ikkje fekk større gjennomslag i kommunen i forsøksperioden 2003-2007. Det er grunn til å leggje slik kunnskap til grunn i departementet si vurdering.

6.3 Aktuelle utfordringar og innretting av eit enklare kulturminnevern:

Plan- og bygningsloven gjev kommunane stort handlingsrom og høve til lokal tilpassing av den kommunale politikken på samfunns-, areal- og kulturminnefeltet. Gjennom revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 fekk kommunane sterkare heimlar i kulturminnesaker og kan regulere omsynssoner, grupper av hus, enkelthus, bygningseksteriør, - interiør og materialbruk. I kommunar med ein avklart areal- og kulturminnepolitikk treng regionale eller statlege kulturminnestyremakter i liten grad å gripe inn i lokale enkeltsaker.

Målet om eit enklare og meir effektivt kulturminnevern stiller særlege krav til kommunal forvaltning. Alle kommunar, også Bergen, har ansvar for å utvikle lokal kulturminnepolitikk, og innrette arealplanlegginga med ein fornuftig balanse mellom utvikling og vern. Slike omsyn er del av samspelet mellom stat,

fylkeskommune og kommune og skaper betydeleg rom for kommunale prioriteringar. Som ei oppfølging av Riksrevisjonen sitt *Dokument 3:9* (2008–2009) etablerte Miljøverndepartementet og Riksantikvaren prosjektet *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* i 2010. Delprosjektet *Styrking av kommunal kompetanse* skal sikre at alle kommunar har tilgang til kunnskap og oversikt over viktige kulturminner og utviklar planer for forvaltninga av desse. Miljøverndepartementet si målsetning er at 90 prosent av kommunane innan 2018 skal ha oversikt og planar for eigne kulturminne. I tråd med Miljøverndepartementet og Riksantikvaren sine mål, jf *Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, T-1497*, vil dette gje kommunane betre høve til å utnytte moglegheitene til kulturminnevern etter plan- og bygningsloven. I tråd med dette har Hordaland fylkeskommune sitt prosjekt *Kulturminneplanar i kommunane 2013-2016* som intensjon å styrkje kommunalt kulturminnevern og handlingsrom i heile Hordaland.

I høve det nasjonale målet om maksimalt tap av kulturminne på 0.5 % / år er det etablert ei berekraftig forvaltning i Bergen og resten av Hordaland for freda kulturminna der stat og fylkeskommune har 1. linjeansvar (arkeologi og vedtaksfreda hus). Eksisterande forvaltingsregime fungerer dermed etter intensjonen. For lokale kulturminne der kommunane er avgjerdsmynde, er biletet motsett. Bergen kommune har ikkje vedteken kommunedelplan for kulturminne og skil seg dermed frå andre større kommunar. Dei andre norske storbyane anten listeført sine kulturminne, t.d. Oslo kommune (Gul liste), eller har eigne kommunedelplanar. Trondheim kommune sin *Temaplan for kulturminne og kulturmiljø 2013-2025* vart vedteken 31. oktober 2013. *Kulturminneplan for Stavanger kommune 2010 til 2025* vart vedteken av bystyret 14. juni 2011. I Bergen kommune sin planstrategi 2012-2015 ligg det ikkje føre planar om å utarbeide listeføring eller kulturminneplan.

Bergen og omegnskommunane er i sterk vekst og har behov for føreseielege og tydelege rammer i arealplanlegginga. Dersom kommunane gjer samordninga av areal og kulturminnevern til eit sterkare politikkområde, vil dette gje tydelegare rammer for ekspansiv byutvikling og sikre rom for både utvikling og vern. Lokal kulturminnepolitikk og effektiv forvaltning etter plan- og bygningsloven bør vere grunnleggjende i kunnskap om kommunen sine kulturminne.

I vurderinga av Bergen kommune sitt brev bør departementet særleg vurdere tiltak som kan styrkje arbeidet med desse utfordringane og gje relevante svar på dei aktuelle utfordringane i det kommunale kulturminnevernet.

6.4 Konklusjon:

Det er mogeleg å vidareutvikle kulturminnevernet slik at ein sikrar Bergen kommune større og tydelegare handlingsrom. Dette inneber ikkje at fylkeskommunale lovheimlar i kulturminneloven må førast over til Bergen kommune, men at kommunen sjølv tek ei aktiv rolle og nyttar heimlane i plan- og bygningsloven. Overføring av ansvar etter kulturminneloven vert dermed mindre relevant som tiltak for å skape et meir samordna kulturminnevern i Bergen.

7. AVSLUTTANDE MERKNADER

Fylkesrådmannen understrekar at dei omsyna som er berørt i brevet, ikkje er uttømmende og endelege. Dersom departementet vurderer vidare arbeid med endra delegasjon av kulturminneloven i Hordaland må ei rekkje vidare avklaringar gjerast i ein kartleggings- og planleggingsprosess.

På grunnlag av gjennomført forsøk i 2003-2007 kan Hordaland fylkeskommune ikkje sjå at overføring av delegert mynde etter § 28 i Kulturminnelova på nytt er aktuelt. Eit forsøk eller ei permanent ordning i tråd med kommunen sin forespurnad vil i seg sjølv ikkje gje auka effektivisering eller demokratisering av

kulturminnevernet i Bergen. Det kan derimot sjåast som ei forvansking av kulturminneforvaltinga, ei svekking av eit viktig regionalt fagmiljø, er ineffektivt ved å splitte opp eit lite forvaltingsområde, og etablerer doble byråkrati.

Intensjonane i revidert plan- og bygningslov (2008) styrkar kommunane sitt lokale plan- og kulturminneansvar. Etablering av eit meir effektivt og enklare kulturminnevern krev at kommunen nyttar delegerte lovheimlar, jf plan- og bygningsloven, styrkjer si eiga planlegging og eigen faginstans. Ein lokalt tilpassa kulturminnepolitikk som er i tråd med nasjonale retningslinjer, kan sikre Bergen kommune større handlingsrom i plan- og byggesaker. Offensivt kulturminnevern heimla i plan- og bygningsloven vil styrkje kommunen som forvaltingsorgan og kan peike fram mot ei komande nasjonal forvaltingsreform.

Det er godt grunnlag for å tilbakevise fordelane i ein delegasjon av kulturminneloven til Bergen kommune. Hordaland fylkeskommune ser ikkje at Bergen kommune sitt brev til departementet leiar fram mot gode framtidige ordningar i kulturminneforvaltinga. Ny oppgåvefordeling i kulturminnevernet bør sjåast i samanheng med endra forvaltingsstruktur, moglege reviderte lovverk og forskriftsapparat. Føremålet med alle endringar bør vere å leggje grunnlag for ei nasjonal forvaltingsreform. Hordaland fylkeskommune sitt syn er at grunnleggjande endring ikkje bør gjerast før innrettinga av ei slik reform er utreda og ein har sikra etablering av ei kompetent kulturminneforvalting på alle framtidige forvaltingsnivå.

Fylkestinget i Hordaland er ikkje positiv til å overføre ansvar for kulturminneloven i Bergen til kommunen. I samband med drøftingar i fylkestinget, handsaming av oppgåvefordeling og regionreforma var det eit tydeleg fleirtal mot ei oppsplitting av fylkeskommunens tenestetilbod. Haldninga er at endringa vil gje eit dårlegare tilbod enn i dag og gjere det vanskelegare å gjennomføre eit heilskapleg kulturminnevern. Fylkestinget er bekymra for korleis dette vil verke inn på det samle vernet av nasjonale kulturminne. Problemstillinga er også handsama i samband med samordning av statlege motsegner, jf sak 18/13 i fylkestinget.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Sakshandsamarar: Per Morten Ekerhovd

Kopi: Klima- og miljødepartementet
Bergen kommune

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.