



Arkivnr: 2018/9686-2

Saksbehandlarar: David Aasen Sandved, Jostein Aksdal, Erlend Hofstad

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		19.06.2018
Fylkesutvalet		21.06.2018

Høyring - regionreforma - ny forskrift om mynde mv etter kulturminnelova og overføring av andre oppgåver

Samandrag

Klima- og miljødepartementet har sendt på høyring eit forslag til ny "Forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven", og forslag til overføring av andre oppgåver på kulturminnefeltet i samband med regionreforma. Endringane gjeld i all hovudsak overføring av oppgåver frå Riksantikvaren til fylkeskommunane, med verknad frå 1.1.2020. Riksantikvaren skal reindyrke si direktoratrolle, medan fylkeskommunane får ansvar for det aller meste av førstelinjeoppgåvene i kulturminneforvaltninga. Dette inneber m.a. dispensasjonsbehandling av fleire kategoriar freda kulturminne.

Forslaget til forskrift inneheld eit vesentleg unntak frå dette hovudgrepet, ved at det innførast ein ny kategori kulturminne av «særleg stor nasjonal verdi», som det på grunnlag av visse kriterium vert foreslått at Riksantikvaren er forvaltningsmynde for. Desse skal førast på eiga liste av Riksantikvaren. Lista skal være dynamisk, slik at Riksantikvaren kan vurdere å ta kulturminne ut eller inn av lista. Det vert også foreslått at Riksantikvaren inntil vidare held fram med å ha forvaltnings- og dispensasjonsmyndet for dei fire største – mellom anna Bergen – av dei åtte byane med automatisk freda kulturlag frå mellomalderen. På sikt meiner departementet at alle mellomalderbyane bør overførast til fylkeskommunane.

Forslaget er i samsvar med hovudintensjonane i regionreforma. Kulturminneforvaltninga vil bli meir oversiktleg, med tydelegare ansvars- og rollefordeling. Auka ansvar, tydelegare mynde og fleire oppgåver på kulturminnefeltet vil styrka det regionale forvaltningsnivået. Prinsippet om førstelinjeansvar i regionalledet må være tydeleg og unntaka få. Dette er ikkje tilfredsstillande løyst i forslaget, og kategorien kulturminne med «særleg stor nasjonal verdi» har for mange uavklara moment. Hordaland fylkeskommune ser det ikkje som naudsynt å vente med overføring av dei store mellomalderbyane, og det må uansett setjast ein fast dato for dette.

Hordaland fylkeskommune legg til grunn at flytting av oppgåver mellom forvaltningsnivåa skal følgje det finansielle ansvarsprinsippet, jf. Prop. 84 S (2016-2017). Hordaland trengte to nye fagstillingsressursar i budsjett 2019 for å sikre at naudsynt kapasitet og kompetanse er operativ 01.01.2020.

Økonomi: Saka er knytt til framtidig behov for nye stillingsressursar i administrasjonen

Klima: Saka har ingen effekt på klimaet

Folkehelse: Saka har ingen effekt på folkehelse

Regional planstrategi: Saka har ikkje samanheng med planstrategien

Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune støttar i det vesentlege Klima- og miljødepartementets forslag til overføring av mynde og oppgåver på kulturminneområdet frå Riksantikvaren til fylkeskommunane. Dei nye oppgåvene og verkemidla vil styrke fylkeskommunen sin rolle og vil bidra til å forenkle forvaltninga, desentralisere makt, byggja robuste kompetansemiljø i fylkeskommunane, styrke det regionale nivået si rolle som samfunnsutviklar og leggja til rette for eit meir heilskapleg grep på kulturminneområdet.
2. Hordaland fylkeskommune vil samtidig påpeike at prinsippa for oppgaveplassering ikkje er konsekvent følgt opp. Dette gjeld oppgåver som Riksantikvaren held fram med å ha eller som vert foreslått overført trinnvis. Kulturminne av «særleg nasjonal verdi» må fjernast som kvalitativ gradert kategori, og den gruppa kulturminne som Riksantikvaren skal behalda førstelinjeansvaret for, må avgrensast meir konsekvent og tydeleg. Dei store mellomalderbyane må overførast etter ein forpliktande tidsplan.
3. Hordaland fylkeskommune sluttar seg til fylkesrådmannens merknader til høyringsforslaget, datert 6.6.2018.
4. Hordaland fylkeskommune føreset at:
 - a. Overføring av oppgåver skal følgjast av tilsvarande overføring av økonomiske ressursar
 - b. Den regionale styrkinga av kapasitet og kompetanse skal fullt ut kompenseras i kommuneproposisjonen for 2019.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Per Morten Ekerhovd
kst. fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Merknader HFK til ny forskrift
- 2 Høyringsbrev kld
- 3 Forslag forskrift kld
- 4 Høyringsnotat kld

Fylkesrådmannen, 06.06.2018

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet har sendt på høyring eit forslag til ny "Forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven", og forslag til overføring av andre oppgåver på kulturminnefeltet i samband med regionreforma. Den nye forskrifta skal erstatte dagens forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Endringane gjeld i all hovudsak overføring av førstelinjeoppgåver frå Riksantikvaren til fylkeskommunane, med verknad frå 1.1.2020.

Som ledd i regionreforma har Stortinget slutta seg til at oppgåver og funksjonar på kulturminneområdet overførast frå Riksantikvaren til fylkeskommunane frå 1.1.2020. Dette er handsama i Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, jf Innst. 377 S (2015-2016), og i Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå, jf Innst. 385 S (2016-2017). Stortinget vedtok ved behandlinga av Meld. St. 22 (2015-2016), jf. Innst. 377 S (2015-2016) at det skulle setjast ned eit ekspertutval til å vurdere ytterlegare oppgåver til fylkeskommunane. Utvalet har levert rapport 1.2.2018 (Regionreforma. Desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunane) og tok m.a. for seg kulturminnefeltet, men på eit overordna nivå. Utvalet føreslo at hovudmengda av førstelinjeoppgåver på kulturminnefeltet, samt relevante tilskotsordningar overførast frå Riksantikvaren til fylkeskommunen. Hordaland fylkeskommune har slutta seg dei prinsipp og vurderingar som ekspertutvalet har lagt til grunn i si innstilling knytt til overføring av nye oppgåver til fylkeskommunane (PS 99/2018, handsama i Fylkesutvalet 3.5.2018).

Fylkeskommunen har sidan 1990 hatt rolla som regionalt kulturminnemynde. Av forvaltingsoppgåver heimla i kulturminnelova inneber dette m.a. mynde til å søke etter og registrere automatisk freda kulturminne, dvs. eldre enn 1537, og å drive skjøtsel av desse, og for nyare tids kulturminne (yngre enn 1537) å gi dispensasjon frå freding for kulturminne i ikkje-statleg eige. Gjennom rolla som regionalt kulturminnemynde tek fylkeskommunen i vare eit nasjonalt ansvar på regionalt nivå. Samstundes har Riksantikvaren heldt fram med å ha ei rekkje førstelinjeoppgåver ved sida av direktoratsrolla. På kulturminneområdet var arbeidet med ny oppgåvefordeling, med ei vidareføre overføring av ansvar frå statleg til regionalt nivå, i gang før regionreforma.

Departementet peikar på at oppgaveoverføringa på kulturminnefeltet vil bidra til å bygge robuste kompetansemiljø, tydeleggjere og styrke det regionale nivåets rolle som samfunnsutviklar, og bidra til forenkling og tydelege og meir heilskaplege grep på kulturminneområdet. Det vil i mange saker bli færre mynde å halda seg til for eksterne aktørar. Det vert mindre avstand mellom kulturminnemyndet og kulturminna.

Vidare peikar departementet på at Riksantikvaren skal ha ansvar for å gjennomføre ein samla nasjonal kulturminnepolitikk, lik forvaltingspraksis og sikre at kulturminne av nasjonal verdi ikkje går tapt. Riksantikvaren skal reindyrkast som direktorat, vidareutvikle funksjonen som rådgjevande og utøvande faginstans, og utarbeide retningslinjer, rutinar, digitale fagsystem mv som skal sikre lik forvaltningspraksis i fylkeskommunane.

Forslaget til ny forskrift

Hovudgrepet i forskrifta er at enkeltsakshandsaminga i første linje overførast til fylkeskommunen frå 1.1.2020. Riksantikvaren beheld verkemiddel for å kunne ivareta ansvaret for ein samla nasjonal kulturminnepolitikk, ved m.a. fortsatt å vere fredingsmynde og ha oppgåver som har samband med dette myndet. Riksantikvaren skal også vere klageinstans for fylkeskommunens vedtak.

Forvaltning og dispensasjonsbehandling av fleire kategoriar freda kulturminne vert overført til regionalt nivå. Dette gjeld automatisk freda arkeologiske kulturminne, profane tømmerhus frå mellomalderen, dei fleste freda kulturminne frå nyare tid i statleg eige, og freda fartøy.

Forslaget til forskrift inneheld eit vesentleg unntak frå hovudgrepet om at enkeltsakshandsaminga i første linje overførast til fylkeskommunen frå 1.1.2020, ved at det innførast ein ny kategori kulturminne av «særleg stor nasjonal verdi», som det på grunnlag av bestemte kriterium vert foreslått at Riksantikvaren er

forvaltingsmynde for. I dei politiske grunnlagsdokumenta for regionreforma som det er vist til ovanfor, går det fram at forvaltninga av særleg viktige forskriftsfreda bygningar i statleg eige kan behaldast av Riksantikvaren. På denne bakgrunn har Riksantikvaren identifisert kulturminne ut frå visse kriterier og anbefalt at forvaltninga av dei bør ligge i direktoratet. Desse skal først på eiga liste av Riksantikvaren. Lista skal være dynamisk, slik at Riksantikvaren kan vurdere å ta kulturminne ut eller inn av lista. Kriterier for å kunne identifisere desse, er tatt inn i forslag til ny forskrift. I høyringsnotatet frå departementet er det tatt inn ei liste over kulturminne som Riksantikvaren framleis skal vere mynde for. Dette er stort sett bygningar tilknytt kongehus, regjering, storting og høgsterett, dei nasjonale festningsverka, og monumentalbygg knytt til statsmakt og kulturliv i Oslo.

Det vert også foreslått at Riksantikvaren beheld forvaltings- og dispensasjonsmyndet for dei fire største av dei åtte byane med automatisk freda kulturlag frå mellomalderen, nemleg Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg, og at dei først på lista over kulturminne av særlig stor nasjonal verdi. Det vert foreslått at også mellomalderiske ruinar og bygningar i mellomalderbyane vert forvalta av same mynde. Departementet meiner at alle mellomalderbyane på sikt bør overførast til fylkeskommunane, men peikar på ulike praktiske omsyn (kapasitet hjå Riksantikvaren til å førebu overføring, kompetansebygging i fylkeskommunane, mm) som grunnar for å overføre dei fire store mellomalderbyane først på eit seinare tidspunkt.

Vurdering

Forslaget er hovudsakleg i tråd med det som har lagt til grunn for dialogen som har vore ført mellom Klima- og miljødepartementet, Riksantikvaren og fylkeskommunane, og er i samsvar med hovudintensjonane i regionreforma. Kulturminnevernet vil tene på dei endringane som regionreforma inneber. At Riksantikvaren vert styrka og reindyrka som direktorat vil styrke det lovheimla arbeidet regionane skal utøve. Hordaland fylkeskommune ser det som tenleg at direktoratet i fortsetjinga kan ta ansvar for særleg viktige oppgåver, avgjersler og prioriteringar som femnar heile landet, er klageorgan for vedtak fatta i fylkeskommunane, og beheld motsegnsmynde. Vidare vil HFK understreka at også Riksantikvarens rolle som systemforvaltar er viktig. Erfaringsvis er retningslinjer og rådgjeving ikkje tilstrekkeleg til å ivareta ein sams praksis innan kulturminnevernet, og derfor må også direktoratets arbeid med forskrifter, lovtolkingar og justeringar av lov og regelverk styrkast.

Ansvarsfordelinga på kulturminneområdet kan i dag virka uoversiktleg, og kan medføre tungrodd prosessar, gråsoner og dobbeltarbeid. Med oppgaveoverføringa vil kulturminneforvaltninga vil bli meir oversiktleg, med tydelegare ansvars- og rollefordeling mellom nasjonalt og regionale ledd. Auka ansvar, tydelegare mynde og fleire oppgåver på kulturminnefeltet vil styrka det regionale forvaltningsnivået og gjera samordning av sektorinteressene enklare.

I samsvar med dette rår Hordaland fylkeskommune til ei mest mogleg heilskapleg, konsekvent og samla oppgaveoverføring til fylkeskommunane. Prinsippet om førstelinjeansvar i regionalleddet må være tydeleg og unntaka få. Spørsmålet vert korleis ein skal definere dette utvalet, og her er løysinga som ligg i forslaget til ny forskrift mangelfull. Kategorien kulturminne med «særleg stor nasjonal verdi» har for mange uavklara moment. Kriteria for innføring på lista over «kulturminne av særleg stor nasjonal verdi» er vage og med eit så stort rom for skjønn, at dei er lite eigna til å trekkje ei klar grense for Riksantikvarens mynde. Det er uheldig å innføre ein ny kategori som ikkje har forankring i kulturminnelova. Ei dynamisk liste, basert på uklare kriterium, er i motstrid med intensjonen om eit forenkla forvaltingsregime. Departementets forslag opnar for at Riksantikvaren kan ha forvaltingsansvar for ei potensielt svært stor mengde kulturminne – mellom dei også kulturminne der fylkeskommunane i dag er forvaltingsmynde. Resultatet kan verte ei uoversiktleg og noko vilkårleg grensdragning mellom dei to nivåa sine ansvarsområde.

Riksantikvarens førstelinjeforvaltning bør avgrensast til kulturminne som er eigd av staten og/eller tilknytt kongehus, regjering, storting og høgsterett, samt dei nasjonale festningsverka. Dette vil gi ei tydelegare ramme for Riksantikvarens portefølje. Riksantikvaren bør ikkje åleine kunne fastsette kva kulturminne som skal høyre til kategorien. Det må i staden skje gjennom ein prosess som involverer fylkeskommunane. For å gjere forvaltninga og ansvarsfordelinga meir oversiktleg og føreseieleg, bør det vurderast om ei konkret liste over kulturminne som Riksantikvaren framleis skal ha ansvar for, bør takast inn i sjølve forskrifta.

Når det gjeld forvaltinga av dei fire store mellomalderbyane, mellom anna Bergen, vil Hordaland fylkeskommune peika på at departementet meiner at alle mellomalderbyane på sikt bør overførast til fylkeskommunane, og at det i hovudsak vert fremma argument av reint praktisk art for å vente med overføring. Sjølv om det kan medføre praktiske utfordringar i overgangsfasen, skal ikkje dette leggje premissa for forvaltinga, og det er ikkje naudsynt å vente med ei overføring av forvaltinga av dei fire store mellomalderbyane. Dette forvaltingsansvaret kan overførast gjennom ei verksemdsoverdraging av Riksantikvarens distriktskontor til fylkeskommunane. Dersom det likevel først skal skje på eit seinare tidspunkt enn 1.1.2020, må det setjast ein dato for planlagt overføring av mynde.

Andre merknader til høyringsforslaget

Departementets høyringsnotat tek også opp overføring av oppgåver som ikkje vert regulert av forskrifta. Dette gjeld forvalting av verna fartøy, og tilskotsordningar som i dag vert administrert av Riksantikvaren – tilskot til fartøyvern, teknisk-industrielle kulturminne og brannsikring av tette trehusmiljø. Dette vil gi større heilskap mellom lovheimla utøving av mynde og økonomisk verkemiddelbruk. Heilskapleg regional forvalting av dei økonomiske verkemidla vil styrke fylkeskommunen si regionale rolle som samfunnsutviklar.

Vidare tek departementet opp at oppgåver knytt til forvalting av freda og listeførte kyrkjer, ikkje er del av denne høyringa. Kyrkjene har til no hatt egne verneføresegner i kyrkjelova. Desse er føreslått oppeva i utkastet til ny kyrkjelov.

For kommentarar til desse punkta, og til sjølve forskriftsforslaget utover det som er omtalt ovanfor, vert det vist til det vedlagte notatet med fylkesrådmannens merknader.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Regionreforma vil innebere maktspreiing og styrking av demokratiet på regionalt nivå. Hordaland fylkeskommune legg til grunn at flytting av oppgåver mellom forvaltningsnivåa skal følgje det finansielle ansvarsprinsippet, jf. Prop. 84 S (2016-2017). Hordaland fylkeskommune er samd i departementet si vurdering av at det er knytt usikkerheit til om fylkeskommunane totalt sett vil kunne utføre overførte oppgåver med same tall årsverk som Riksantikvaren nyttar på oppgåvene i dag. Det vil difor være ei utfordring for mange fylkeskommunar om oppgaveoverføringa skal følgjast av rammeoverføringar innanfor ei samla uendra utgiftsside på statsbudsjettet. I dette ligg det ein risiko for at det samla kulturminnevernet kan verte skadelidande. Ut frå vår berekning av auka saksomfang vil Hordaland trenge to nye fagstillingsressursar i budsjett 2019 for å sikre at naudsynt kapasitet og kompetanse er operativ 1.1.2020.