



Følgevaluering overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene – Sluttrapport

2024

RIKSANTIKVAREN

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren

RAPPORTNUMMER: 1021286-4

RAPPORTENS TITTEL: Følgeevaluering overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene – Sluttrapport

ANSVARLIG KONSULENT: Cecilie Aagestad

PROSJEKTMEDARBEIDERE: Morten Stenstadvold og Tom Markussen

FOTOGRAFI I RAPPORT: Riksantikvaren

DATO: 25.04.2024

Forord

Riksantikvaren har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å følgevaluere oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene i perioden 2020–2023.

Dette er sluttrapporten, som beskriver status og erfaringer med oppgaveoverføringen i perioden 2020 og frem til desember 2023. Sluttrapporten baserer seg hovedsakelig på datainnsamling i perioden 2020–2022, supplert med intervjuer av sentrale aktører i Riksantikvaren som kjenner godt til oppgaveoverføringen, gjennomført desember 2023.

I denne sluttrapporten kan vi med større grad av sikkerhet si noe om utviklingstrekk med utgangspunkt i at vi har tre (eller flere) måletidspunkter for indikatorene i evalueringen. Vi vil på bakgrunn av en oppsummering av hovedfunn i delrapportene gi en indikasjon og en tydeligere vurdering av de ulike strategiene som skal lede frem til måloppnåelse for oppgaveoverføringen.

Arbeidet med sluttrapporten har blitt gjennomført av Cecilie Aagestad (prosjektleder), Morten Stenstadvold og Tom E. Markussen.

Skøyen, 25. april 2024

Innhold

1	Innledning	8
2	Metode	10
2.1	<i>Kort om noen metodiske utfordringer i en følgeevaluering</i>	10
2.2	<i>Kort beskrivelse av datainnsamlingsmetoder</i>	11
2.3	<i>Datakilder</i>	11
2.4	<i>Metodiske utfordringer</i>	12
3	Oppsummering: Status og utviklingstrekk	15
3.1	<i>Oppsummering av de mest sentrale gjenstående utfordringene</i>	15
3.2	<i>Anbefalinger fra de tre delrapportene</i>	16
4	Nærmere om utvalgte temaområder	18
4.1	<i>Ansvarsdelingen for kirker, middelalderbyer og fartøyvern</i>	18
4.2	<i>Effektivisering</i>	23
4.3	<i>Digitalisering</i>	24
4.4	<i>Samfunnsutviklerrollen</i>	28
4.5	<i>Samhandling</i>	30
5	Konklusjon og overordnede anbefalinger	31

Sammendrag

Dette er sluttrapporten for følgeevalueringen av oppgaveoverføringen på kulturmiljøfeltet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget. I perioden 2020–2022 har det blitt levert tre delrapporter. Disse delrapportene sammen med intervjuer med sentrale personer hos Riksantikvaren som har sittet tett på oppgaveoverføringen, utgjør til sammen grunnlaget for overordnede vurderinger og anbefalinger i denne sluttrapporten. I tillegg har vi i forbindelse med arbeidet med sluttrapporten dykket ned i spesifikke tema knyttet til ansvarsfordelingen for kirker, middelalderbyer og fartøyvern.

Evalueringen samlet sett finner at oppgaveoverføringen har utviklet seg positivt i perioden for følgeevalueringen. Viktigst av alt har fylkeskommunene og Sametinget fått større ansvar og flere oppgaver når det gjelder forvaltning av kulturmiljø. Forvaltningen av fagområdet har fått større nærhet til brukerne og kulturminnene, samtidig som det er indikasjoner på styrket samarbeid og forbedret ansvarsfordeling. Det er også viktig å ha i mente at det er relativt kort tid siden oppgaveoverføringen trådte i kraft og at det vil kunne ta flere år før man kan observere større effekter av oppgaveoverføringen.

Vi har tidligere pekt på en rekke forhold som kan ha påvirket fremdrift, som sammenslåing og nå oppsplitting av fylkeskommuner, i tillegg til en pandemi. Vi kan legge til grunn at dette har vært vesentlige forhold med betydning for fremdrift.

Oppsummert er det vår samlede vurdering at oppgaveoverføringen har vært vellykket.

I avsnittene nedenfor beskriver vi kort status og utvikling i strategiene i følgeevalueringen.

Det er utviklet seks strategier¹ som bygger opp under formålet med regionreformen generelt, og oppgaveoverføringen mellom statlig og regional kulturmiljøforvaltning spesielt. Strategiene med tilhørende indikatorer er ikke uavhengige av hverandre, og utvikling på en strategi kan virke positivt eller negativt inn på utviklingen på andre strategier.

Status og utviklingstrekk i strategiene

Tydlig ansvarsfordeling. Ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget har gjennomgått betydelig utvikling, noe som har ledet til en mer strukturert og tydelig definert rollefordeling. Etter vår vurdering har dette lagt grunnlag for en mer effektiv forvaltning av kulturminner. Det er imidlertid viktig å adressere vedvarende uklarheter for å sikre likebehandling på tvers av regioner. Forvaltningen av kirkebygg har vært en utfordring i hele perioden.

Utvikling av kompetanse og kapasitet. Fylkeskommunene har økt sin kapasitet og det er indikasjoner på økt kompetanse innen enkelte områder av kulturmiljøforvaltningen. Det tverrfaglige samarbeidet har også blitt styrket. Det er indikasjoner på ulikt kompetansenivå på enkelte fagområder på tvers av ulike fylker, noe som for eksempel kan gi mer variasjon i tilskuddsforvaltning og regelverkstolkning.

Utvikling av samfunnsutviklerrollen. Det har blitt identifisert et klart behov for sterkere politisk forankring for å styrke kulturmiljø sitt bidrag innen samfunnsutviklerrollen i fylkeskommunene. Vi vurderer at forbedret samarbeid mellom fagavdelinger i fylkeskommunene og Sametinget er

¹ Definert i nullpunktsmålingen i samarbeid mellom Riksantikvaren og Menon (2019)

nødvendig for å sikre en mer koordinert tilnærming til kulturmiljøforvaltningen. Dette inkluderer integrering av kulturmiljøhensyn i bredere samfunnsutviklingsprosjekter.

Effektiv forvaltning av kulturmiljø. Effektiviseringen av saksbehandling har variert, og det er antagelig rom for forbedring, ikke minst ved drahjelp fra den pågående digitaliseringen. Evalueringen indikerer at variasjonen i ressurser og kapasitet mellom fylkeskommunene kan gi utfordringer for effektiviteten i kulturmiljøforvaltningen. Videreutvikling av digitale løsninger er viktig for å få til effektivisering på lang sikt.

Økt nærhet til kulturmiljøene. Oppgaveoverføringen skal legge til rette for økt engasjement og interesse fra lokalsamfunnene i kulturmiljøer. Det er indikasjoner på at eiere av kulturminner opplever at fylkeskommunen og Sametinget er «nære», men vi har ikke data som kan bekrefte om opplevelsen av nærhet har økt etter oppgaveoverføringen. Det samlede inntrykket er at det er styrket interesse for å ta vare på eget kulturminne.

Opprettholde kvaliteten. Det er en generell oppfatning om at kvaliteten på arbeidet i kulturmiljøforvaltningen har blitt opprettholdt eller til og med forbedret på noen områder. Dette indikerer en vellykket tilnærming til kulturmiljøforvaltning under oppgaveoverføringen. Kontinuerlig vurdering av kvalitet er imidlertid viktig for å sikre at reformens mål ikke bare opprettholdes, men også videreutvikles.

Tre områder med behov for ekstra oppmerksomhet

I evalueringen har vi identifisert noen områder hvor ytterligere oppmerksomhet kan bidra til forbedringer. Her vil vi særlig peke på *digitalisering, samarbeid og tydeligere ansvarsfordeling* på noen områder som viktige.

Digitalisering spiller en kritisk rolle i moderniseringen av offentlig sektor, der målet er å øke både effektiviteten og kvaliteten på tjenestene. Gjennom implementering av moderne digitale løsninger kan saksbehandlingsprosesser ikke bare effektiviseres, men også gjøre forvaltningen mer tilgjengelig og kvalitetsmessig bedre for brukerne. Systemer som Digisak og Askeladden spiller en sentral rolle i effektiviseringen av kulturmiljøforvaltningen. Vår vurdering er at det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at digitaliseringsgevinstene fullt ut realiseres.

Vi har gjennom evalueringen pekt på at samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget og på tvers av fylkeskommunene og Sametinget er viktig og bør videreutvikles. Samhandling og erfaringsutveksling vil både kunne bidra til en mer effektiv forvaltning og bedre kvalitet på tjenestene. Etter vår vurdering er tilrettelegging for samarbeid, læring og koordinering på tvers en viktig del av Riksantikvarens rolle som fagdirektorat.

Det er fremdeles noen områder hvor ansvarsfordelingen ennå ikke er i tråd med intensjonen i oppgaveoverføringen om at fylkeskommunen og Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen. Kirkefeltet oppleves fremdeles som en utfordring, med mange aktører og uavklart ansvar mellom disse.

Anbefalinger

I denne sluttrapporten er det flere anbefalinger i de enkelte delkapitlene. Overordnet vil vi imidlertid trekke frem følgende anbefalinger:

Vår anbefaling er at Klima- og miljøverndepartementet bør:

- tydeliggjøre ansvarsfordelingen på kirkefeltet. Her er det fortsatt behov for større klarhet i ansvarsfordelingen

- sørge for gode rammebetingelser gjennom finansiering for fortgang i digitalisering av kulturmiljøforvaltningen

Vår anbefaling er at Riksantikvaren bør:

- ha oppmerksomhet på å hente ut gevinster fra digitalisering, for eksempel på tilskuddsområdet
- innhente jevnlig innsikt i fylkeskommunenes og Sametingets behov for veiledere, møteplasser og andre tiltak for å heve kompetansen i den regionale kulturmiljøforvaltningen
- oppfordre fylkeskommunene og Sametinget til samhandling på tvers, for å kompensere for ulikheter i kompetanse og ressurser

Når det gjelder fylkeskommunene og Sametinget, anbefaler vi at disse bør:

- identifisere hvordan de digitale løsningene som er innført av Riksantikvaren kan effektivisere egne arbeidsprosesser og hva som er forutsetninger for at gevinstene kan hentes ut
- engasjere seg i brukerundersøkelser og tilbakemeldingsprosesser som initieres av Riksantikvaren for å forbedre digitale løsninger og andre tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv kulturmiljøforvaltning
- Fylkeskommunene og Sametinget prioriterer samhandling på tvers for slik å kompensere for ulikheter i kompetanse og ressurser

1 Innledning

Riksantikvaren har igangsatt følgeevalueringen for å følge oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget. Oppgaveoverføringen er fulgt fra 2020 og dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen. Sluttrapporten handler om utvikling i perioden 2020–2022 og gir en samlet vurdering av måloppnåelse for oppgaveoverføringen og videre anbefalinger.

Det er utarbeidet et mål for oppgaveoverføringen med følgende formulering: «*Overføring av ansvar til fylkeskommunene skal bidra til at kulturminnene bevares, brukes, oppleves og utvikles minst like godt som i dag, på en effektiv måte*». Målet skal støtte opp under målet med regionreformen knyttet til samfunnsutviklerollen, samhandling mellom nasjonalt og regionalt nivå, økt kompetanse, samt å styrke kommunen som en demokratisk arena.

Et viktig premiss for regionreformen, som oppgaveoverføringen er en del av, er at den ikke var ment som en effektiviseringsreform, men en demokratiseringsreform, der oppgaver flyttes fra et statlig direktorat til fylkeskommuner med politisk valgte ledere.²

Et av hovedformålene med regionreformen var å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig samfunnsutvikling. Regionreformen innebar både strukturelle endringer og endringer i fylkeskommunens oppgaver og ansvarsområder.³ Den kan også oppfattes som en styrings- og organisasjonsreform, der fylkeskommunen har fått et enda større ansvar for samordnet samfunnsutvikling.⁴

Med regionreformen fikk fylkeskommunene en styrket rolle og nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer i sin region. Mer spesifikt har reformen fire mål⁵:

- i) Regionreformen skal bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler
- ii) Regionreformen skal bidra til større fylkeskommuner, som kan samhandle bedre med regional stat
- iii) Gi økt kompetanse for å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte, og kunne påta seg nye oppgaver
- iv) Styrke kommunen som en demokratisk arena

Sametinget er ikke en del av regionreformen, men fikk overført tilsvarende ansvar som fylkeskommunen innenfor sitt ansvarsområde på kulturmiljøfeltet.

1. januar 2020 ble en rekke oppgaver overført fra Riksantikvaren til regionalforvaltningen i fylkeskommunene, i tråd med mål og prinsipper for regionreformen. Oppgaver som overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget er kulturmiljøfaglige oppgaver som har et regionalpolitisk handlingsrom.

² Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

³ Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

⁴ Nullpunktsmåling av regionreformen. Rapport 19-2019, Samfunnsøkonomisk analyse

⁵ Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå

Fylkeskommunene og Sametinget har overtatt forvaltningsansvaret for i) de fleste statlig eide bygningene og anleggene som er fredet (Statens kulturhistoriske eiendommer), ii) de fleste arkeologiske kulturmiljøene som er automatisk fredet, iii) fredete og vernede fartøy⁶, iv) fredete teknisk-industrielle kulturmiljøer og anlegg som inngår i bevaringsprogrammet for teknisk-industrielle kulturmiljøer, v) profane (ikke-kirkelige) middelalderbygg. Unntatt fra overføringen er de kulturmiljøene som står på Riksantikvarens liste (blant annet de fire store middelalderbyene) og kirker, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften).

I tillegg til enkeltsaksbehandling på fagområdene medfører oppgaveoverføringen også at enkelte tilknyttede/tilstøtende oppgaver overføres. Dette gjelder for eksempel tilstandsregistrering av profane middelalderbygninger. Søknad om status som verna skip skal også overføres til fylkeskommunene (dette er ikke omfattet av ansvarsforskriften, men følger nasjonal verneplan).⁷

Tilskuddsforvaltningen for de fleste tilskuddsposter er også overført til fylkeskommunene og Sametinget. Tilskudd som nå fordeles av fylkeskommunene og Sametinget er post 71, 72, 73, 74 og 79. Post 71 har fylkeskommunene og Sametinget fordelt før regionreformen også.

På kulturmiljøfeltet er de samlede forventede effektene av regionreformen særlig knyttet til økt demokratisering, nærhetsprinsippet og en mer helhetlig forvaltning som bidrar til å styrke kulturarvens potensial som ressurs for god samfunnsutvikling.⁸

I forbindelse med etableringen av følgeevalueringen er det gjennomført to forarbeider: «Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet» og «Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene».⁹ Disse forarbeidene har vært et nyttig kunnskapsgrunnlag for følgeevalueringen.

I perioden 2020–2022 har det blitt levert tre delrapporter. Disse delrapportene utgjør til sammen grunnlaget for overordnede vurderinger og anbefalinger i denne sluttrapporten.

Samtidig med at oppgaveoverføringen trådte i kraft 1. januar 2020, ble en rekke fylkeskommuner sammenslått. Dette var viktig å ta høyde for særlig i tidlige faser av evalueringen. Fra 1. januar 2024 blir det 15 fylker i Norge når Viken deles i tre nye fylker: Østfold, Akershus og Buskerud. Vestfold og Telemark deles i to nye fylker: Vestfold og Telemark, og Troms og Finnmark i to nye fylker: Troms og Finnmark. Både sammenslåing og oppsplitting av fylkeskommuner er forhold som kan ha påvirket og fortsetter å påvirke fremdriften i oppgaveoverføringen og måloppnåelse som er satt for oppgaveoverføringen. Dette er forhold som krever organisatorisk kapasitet av fylkeskommunene og som vil kunne påvirke implementeringen og organiseringen av oppgavene som er overført.

⁶ De fredete fartøyene skal fortsatt forvaltes av Riksantikvaren (både tilskudd og dispensasjon), mens de vernede fartøyene skal overføres. For disse gis ikke dispensasjon, men tilskuddene gis med vilkår om tillatelse til tiltak/inngrep/endringer. Det vil fortsatt være Riksantikvaren som vedtar status som vernet skip, mens fylkeskommunen og Sametinget innstiller (pga. forhold til Sjøfartsdirektoratet og dets regelverk).

⁷ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

⁸ Forprosjekt følgeevaluering myndighetsoverføring på kulturminneområdet (2019)

⁹ Nullpunktsmåling av overføring av myndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (2020)

2 Metode

Følgeevalueringen av oppgaveoverføringen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget er en evaluering som berører to hovedakser innenfor evalueringsmetodikk.

I den tidlige fasen av evalueringsperioden var formålet å få innsikt i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og å få kunnskap om hvilke erfaringer aktørene gjør seg så. I den tidlige fasen har det vært et tydeligere søkelys på prosessen (*prosessevaluering*), og i mindre grad på å vurdere reelle effekter (*effektevaluering*) av oppgaveoverføringen. Dette er sluttrapporten som på bakgrunn av tre måletidspunkter kan si noe mer sikkert om utviklingstrekk i indikatorene og reelle effekter av oppgaveoverføringen.

2.1 Kort om noen metodiske utfordringer i en følgeevaluering

Følgeevaluering er en evalueringsform som kombinerer elementer fra tradisjonell effekt- eller resultatevaluering med et mer prosess- og utviklingsorientert design¹⁰ (Tornes mfl. 2012).

En følgeevaluering skal bidra til at en gjennom evalueringen vektlegger andre og flere aspekter ved tiltak eller aktiviteter enn kun resultater og effekter, samt muliggjøre at en kan evaluere prosesser underveis mens de pågår for å få mer umiddelbar læring og utvikling. Hensikten er slik sett å kunne kombinere vurderinger av effekter og resultater med det å benytte evalueringen til å tilføre læring, gi retning og være til større praktisk nytte mer umiddelbart.¹¹

Styrkene en følgeevaluering har knyttet til nettopp det å kunne bidra til utvikling mens et tiltak eller virkemiddel pågår, er også en av de mest sentrale utfordringene ved metoden. Som evaluator følger en gjerne prosessene i det som følges evalueres tett, og det kan gi en risiko for at evaluator kommer for tett på prosessene, og slik sett ikke opprettholder tilstrekkelig objektivitet. I forlengelsen av dette kan evaluator også ende i en posisjon hvor man «evaluerer seg selv» ved at innspill og anbefalinger som gis tidlig i en prosess, kan få følger og effekter som evaluator vurderer i senere faser av evalueringen. Dette er forhold som evaluator må være seg spesielt bevisst gjennom en følgeevaluering.

I følgeevalueringen har vi fulgt gangen i gjennomføringen av oppgaveoverføring fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget og har lagt opp til en fortløpende tilbakemelding om hvordan prosessen i oppgaveoverføringen fungerer, til berørte aktører. Evalueringens formål har vært å få innsikt i hva som fungerer / ikke fungerer, noe som har gitt muligheter til justeringer underveis som igjen kan bidra til å styrke kvaliteten og måloppnåelse for prosessen.

I kapittel 3 beskriver vi kort hvordan Riksantikvaren gir uttrykk for at de har brukt evalueringen, rådene og anbefalingene. Vårt inntrykk er at rådene som er fulgt opp er knyttet til utvikling i indikatorene og strategiene. På den måten følges en viktig intensjon i en følgeevaluering, samtidig som tilstrekkelig objektivitet har blitt ivarettatt i perioden for følgeevalueringen.

¹⁰ Tornes, Kristin (red.), 2012. Evaluering i teori og praksis. Oslo: Akademika forlag

¹¹ Sverdrup, Sissel 2014. Evaluering, tilnærminger, modeller og eksempler: Gyldendal Akademisk

2.2 Kort beskrivelse av datainnsamlingsmetoder

I følgeevalueringen har vi gjennom triangulering av ulike datainnsamlingsmetoder lagt opp til å få nødvendig bredde og dybdeinnsikt i temaene for evalueringen. Nedenfor oppsummeres de ulike datainnsamlingsmetodene som har vært benyttet i følgeevalueringen.

2.3 Datakilder

I følgeevalueringen inngår en rekke datakilder. Det er innhentet statistikk fra Riksantikvarens databaser, Statistisk sentralbyrå (SSB), Kulturminnefondet og fra fylkeskommunenes rapportering til KOSTRA.

Det er i perioden 2020–2022 gjennomført årlige spørreundersøkelser til ledere av kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunene og Sametinget, og semistrukturerte intervjuer med representanter for Riksantikvaren. I tillegg ble det gjennomført en brukerundersøkelse (delrapport 2) og intervju med statlige eiere av kulturminner, og med representanter fra fylkeskommunene som skal oppløses fra 1. januar 2024, etter en reversering av sammenslåingsprosesser (delrapport 3).

Registerdata

Flere av indikatorene består av registerdata fra Riksantikvaren. Det dreier seg i all hovedsak om data fra saksbehandlings- og arkivsystemet og statistikk fra Riksantikvaren. I tillegg er det hentet statistikk fra SSB-tabell 1238, samt fra Kulturminnefondets årsrapporter i perioden 2020–2022, samt årlig tilskuddsrapportering fra fylkeskommunene og Sametinget til Riksantikvaren.

I rapporteringen fra fylkeskommunene er dataene hovedsakelig basert på årsverksdata som er rapportert til KOSTRA for perioden 2020 til 2022.

Dokumenter

I arbeidet med delrapportene har vi i all hovedsak årlig gått igjennom følgende dokumenter¹²:

- ▶ Tildelingsbrev for Riksantikvaren 2020–2022
- ▶ Årsrapport fra Riksantikvaren 2020–2022
- ▶ Riksantikvarens virksomhetsstrategi 2021–2025
- ▶ Oversikt over fylkeskommunenes organisering 2021 fra Riksantikvaren
- ▶ Rapportering fra fylkeskommunene og Sametinget på tilskudd til Riksantikvaren
- ▶ Kulturminnefondets årsrapport 2020–2022

Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Det har blitt sendt ut årlige spørreundersøkelser til fylkeskommunene og Sametinget i perioden 2020–2022.

Kvalitative intervjuer

I perioden 2020–2022 har vi gjennomført 25 intervjuer med ledere og sentrale medarbeidere hos Riksantikvaren. Det har blitt benyttet en semistrukturert intervjuguide med de samme tematiske områdene i alle intervjurundene. Hensikten var å få informantenes synspunkter på hvordan utviklingen og oppgaveoverføringen har gått det siste året i forhold til hva som er målene med reformen. Tema har vært overordnede vurderinger og refleksjoner knyttet til hva som fungerer bra, og hva som kan bli bedre mht. ansvarsfordeling, kapasitet og ressurser, samarbeid og Riksantikvarens rolle. I tillegg ble det i delrapport 3 spurt om vurderinger knyttet til betydningen av

¹² For mer detaljerte beskrivelser av spesifikke dokumenter som har blitt gjennomgått i de ulike delrapportene henvises leseren til de enkelte rapportene.

at flere av de nylig sammenslåtte fylkeskommunene nå skal oppløses. Flere av informantene har fulgt oppgaveoverføringen tett og dermed bidratt til å gi evalueringen god innsikt i utviklingen av oppgaveoverføringen fra Riksantikvaren sin side.

I evalueringsperioden har vi intervjuet flere eksterne aktører. Det er i perioden til sammen gjennomført 11 intervjuer med statlige eiere, forvaltningsmuseene og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). De statlige eierne vi intervjuet i delrapport 3 kom fra Kystverket, Statens vegvesen, Statsbygg, Sykehusbygg og Forsvarsbygg.

Det er gjennomført 16 intervjuer med fylkeskommunene og Sametinget. I delrapport 1 ble det gjennomført 12 intervjuer med fylkeskommunene og Sametinget. I delrapport 3 ble det gjennomført fire intervjuer med tre fylkeskommuner som skal oppløses. Fylkeskommunene og Sametinget har blitt gitt anledning til å gi sine innspill til følgeevalueringen gjennom en årlig spørreundersøkelse kort beskrevet ovenfor og gjennom årlige dialogkonferanser.

Dialogkonferanse

Det har blitt gjennomført årlige dialogkonferanser hvor representanter fra fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren har vært invitert.

Hensikten med dialogkonferansen har vært å bidra til forankring, erfaringsutveksling og inspirasjon for å lykkes med oppgaveoverføringen. Foreløpige funn fra evalueringen har blitt presentert. Deltakerne har gitt sine kommentarer på foreløpige funn, samt innspill på utfordringer og mulige tiltak/grep for å lykkes i det videre arbeidet. Rent praktisk har dialogkonferansene blitt gjennomført på Teams med en kombinasjon av presentasjoner, arbeid i mindre grupper og tilbakemelding i plenum. Det foreligger korte referater fra gruppearbeidet som har inngått i de årlige rapporteringene fra evalueringen.

2.4 Metodiske utfordringer

Vi har støtt på noen metodiske utfordringer i følgeevalueringen. En av utfordringene var manglende innrapportering av registerdata fra fylkeskommunene.¹³ Basert på disse erfaringene ble det fra og med statusmålingen for 2021 lagt vekt på å forenkle rapporteringen fra fylkeskommunene. Vi har for enkelte av indikatorene basert innrapportering fra fylkeskommunene på offisiell statistikk (KOSTRA). På dialogkonferansen som ble gjennomført i forbindelse med målingen i 2022 fikk vi innspill fra flere av fylkeskommunene som stiller spørsmål ved kvaliteten på innrapporteringen til KOSTRA og at tallene derfor må tolkes med varsomhet. Fylkeskommunene ble gitt mulighet til å sende inn korrigerede tall. Fire fylkeskommuner benyttet seg av den muligheten.

I første statusmåling var det også utfordringer knyttet til Riksantikvarens registerdata (jf. omtale i delrapport 1), og det ble derfor gjort endringer i enkelte datakilder, men de fleste indikatorene fra første statusrapportering er beholdt med unntak av indikatorene knyttet til strategien «kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere». Dette beskriver vi nærmere i avsnittet nedenfor.

Spørreundersøkelse

En metodisk svakhet er å gjennomføre en spørreundersøkelse til et begrenset utvalg. Et lite utvalg gjør at dataene er sårbare for målefeil mellom ulike tidspunkter. Det vil si at i den grad det observeres en endring mellom måletidspunktene, så kan det ikke utelukkes at dette skyldes forskjellige holdninger eller tolkninger av spørsmålet. Følgeevalueringen har pågått over flere år, og

¹³ Se *Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering av overføring av oppgaver til fylkeskommunene* for utdyping av endringene som ble gjort.

i den perioden kan man heller ikke utelukke at de som svarer på spørreundersøkelsen potensielt kan endres fra år til år, noe som også kan påvirke svarfordelingen.

De som svarer på spørreundersøkelsen i fylkeskommunene og Sametinget svarer på vegne av fylkeskommunen og Sametinget, og mottaker er leder for kulturmiljøforvaltningen i de ulike fylkeskommunene og Sametinget. Det er lagt opp til at mottakerne kan konferere med andre medarbeidere i fylkeskommunen og Sametinget, og på den måten kan dette bidra til å redusere informasjonsskjevheten som kan oppstå knyttet til enkeltindividers holdninger/oppfatninger og erfaringer på måletidspunktet.

De fleste indikatorene har vi fulgt gjennom en treårsperiode. For flere av indikatorene er resultatene stabile, og med tre målepunkter ser vi at utviklingen beveger seg i riktig retning. For et par indikatorer vil vi kun ha ett målepunkt, og det dreier seg om indikatorene utdanningsnivå (KK3) og fagbakgrunner (KK4), hos fylkeskommunene og Riksantikvaren.¹⁴ Det at flere fylkeskommuner oppløses, vil kunne få betydning for hvordan oppgavene følges opp. For de fylkeskommunene det gjelder vil en konsekvens være oppsplitting av fagmiljøer. Et annet element vil kunne være at både tid og energi går med til å etablere fylkeskommunen, som kan gå på bekostning av ressurser brukt på ikke-lovpålagte oppgaver innenfor kulturmiljøforvaltningen, i denne sammenheng knyttet til samfunnsutviklerrollen. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 4.4.

Strategier og indikatorer som har vært utfordrende å måle

I forkant av evalueringen ble det jobbet med å utforme strategier, indikatorer og å finne relevante datakilder for å vurdere om målene for oppgaveoverføringen er nådd. En nullpunktsanalyse ble gjennomført for å etablere utgangspunktet for evalueringen. Mens vi arbeidet med den første delrapporten, oppdaget vi at noen av indikatorene og datakildene ikke var godt egnet. Dette skyldtes delvis usikkerhet om hvor godt indikatorene var egnet til å måle utvikling over tid og usikkerhet knyttet til kvaliteten og tilgjengeligheten til dataene. Det reiste spørsmål om indikatorenes validitet (om de faktisk måler det de skal måle) og deres reliabilitet (hvor nøyaktige målemetodene er).

Nedenfor forklarer vi hvilke strategier og indikatorer som har blitt endret betydelig, og hvorfor¹⁵. Endringer ble gjort i strategien om at «kvaliteten på arbeidet skal ikke bli dårligere». Opprinnelig inkluderte denne strategien tre indikatorer basert på data fra offentlige registre og en innbyggerundersøkelse (Difi). På grunn av usikkerhet om indikatorenes egnethet og datakvalitet, valgte vi å ikke rapportere på denne strategien i den første delrapporten. I den andre delrapporten endret vi tilnærming og fokuserte heller på kvaliteten på arbeidet som utføres av ansatte i kulturmiljøforvaltningen, i stedet for tilstanden på kulturmiljøene. Vi vurderte denne strategien basert på brukernes opplevelser med utgangspunkt i en brukerundersøkelse og resultater på de øvrige strategiene.

Andre utfordringer var knyttet til strategien «utvikling av kompetanse og kapasitet», hvor det var vanskelig å følge med på endringer over tid på grunn av manglende oppdateringer av data. Dette førte til at det ikke ble rapportert på disse indikatorene i første delrapport. Kompetanse og utdanningsnivå i Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget er kun beskrevet i nullpunktsanalysen og har ikke blitt fulgt opp i de øvrige delrapportene.

Utover de etablerte strategiene og indikatorene har det vært viktig for følgeevalueringen å følge selve prosessen med oppgaveoverføringen, og hvordan den påvirker måloppnåelsen. Erfaringer

¹⁴ Se vedlegg A for nærmere beskrivelse av indikatorene.

¹⁵ Se *Delrapport 1 – 2020–2021 Følgeevaluering av overføring av oppgaver til fylkeskommunene* for utdyping av endringene som ble gjort.

fra prosessen, og hvordan aktørene håndterer utfordringene de møter, mener vi har vært sentralt for å forstå hvordan oppgaveoverføringen har fungert i praksis.

Et viktig læringspunkt i en følgeevaluering er å etablere indikatorer med datakildene av god kvalitet som blir oppdatert regelmessig for å kunne følge med på utviklingen i et tiltak over tid.

3 Oppsummering: Status og utviklingstrekk

I dette kapittelet oppsummerer vi utviklingstrekk og status basert på de tre delrapportene i følgeevalueringen. Vi ser på nøkkelaspekter som ansvarsfordeling, kompetanseutvikling og samfunnsutviklerrollen, og tar for oss både de positive trekkene og utfordringene som har oppstått underveis.

Tydlig ansvarsfordeling. Ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget har gjennomgått betydelig utvikling, noe som har ledet til en mer strukturert og tydelig definert rollefordeling. Etter vår vurdering har dette lagt grunnlag for en mer effektiv forvaltning av kulturminner. Det er imidlertid viktig å adressere vedvarende uklarheter, spesielt på kirkeområdet, for å sikre likebehandling på tvers av regioner.

Utvikling av kompetanse og kapasitet. Fylkeskommunene har økt sin kapasitet og det er indikasjoner på økt kompetanse innen enkelte områder av kulturmiljøforvaltningen. Det tverrfaglige samarbeidet har også blitt styrket. Det er indikasjoner på ulikt kompetansenivå på enkelte fagområder på tvers av ulike fylker, noe som for eksempel kan gi mer variasjon i tilskuddsforvaltning og regelverkstolkning.

Utvikling av samfunnsutviklerrollen. Det har blitt identifisert et klart behov for sterkere politisk forankring for å styrke kulturmiljø sitt bidrag innen samfunnsutviklerrollen i fylkeskommunene. Vi vurderer at forbedret samarbeid mellom fagavdelinger i fylkeskommunene og Sametinget er nødvendig for å sikre en mer koordinert tilnærming til kulturmiljøforvaltningen. Dette inkluderer integrering av kulturmiljøhensyn i bredere samfunnsutviklingsprosjekter.

Effektiv forvaltning av kulturmiljø. Effektiviseringen av saksbehandlingstider har variert, og det er antagelig rom for forbedring, ikke minst ved drahjelp fra den pågående digitaliseringen. Evalueringen indikerer at variasjonen i ressurser og kapasitet mellom fylkeskommunene kan gi utfordringer for effektiviteten i kulturmiljøforvaltningen. Videreutvikling av digitale løsninger og bedre koordinering er viktig for å få til effektivisering på lang sikt.

Økt nærhet til kulturmiljøene. Oppgaveoverføringen skal legge til rette for økt engasjement og interesse fra lokalsamfunnene i kulturmiljøer. Det er indikasjoner på at eiere av kulturminner opplever at fylkeskommunen og Sametinget er «nære», men vi har ikke data som kan bekrefte om opplevelsen av nærhet har økt etter oppgaveoverføringen. Det samlede inntrykket er at det er styrket interesse for å ta vare på eget kulturminne.

Opprettholde kvaliteten. Det er en generell oppfatning om at kvaliteten på arbeidet i kulturmiljøforvaltningen har blitt opprettholdt eller til og med forbedret på noen områder. Dette indikerer en vellykket tilnærming til kulturmiljøforvaltning under oppgaveoverføringen. Kontinuerlig vurdering av kvalitet er imidlertid viktig for å sikre at reformens mål ikke bare opprettholdes, men også videreutvikles.

3.1 Oppsummering av de mest sentrale gjenstående utfordringene

I delrapportene 2 og 3 fra følgeevalueringen kommer det frem flere kritiske utfordringer som krever kontinuerlig oppmerksomhet og forbedring. En sentral utfordring er å oppnå en tydeligere ansvarsfordeling, spesielt på kirkeområdet, hvor det fortsatt eksisterer uklarheter om ansvarsdeling mellom ulike aktører. Dette nødvendiggjør klarere retningslinjer for å unngå overlappende ansvar.

En annen betydelig utfordring er utviklingen av kompetanse og kapasitet innen fylkeskommunene og Sametinget. Selv om det er en generell forbedring, viser det seg at praksis og prioriteringer varierer, spesielt i forvaltningen av tilskudd.¹⁶ Dette indikerer et fortsatt behov for styrking av spesifikk kompetanse knyttet til tilskuddsforvaltning.

I tillegg er det utfordringer knyttet til fylkeskommunenes utvikling av sin samfunnsutviklerrolle. Arbeidet med å definere og styrke denne rollen krever fortsatt innsats, spesielt når det gjelder koordinering og samarbeid på tvers av ulike fagavdelinger i fylkeskommunene og Sametinget.

Effektiv forvaltning av kulturmiljøet er også en utfordring. Det er enkelte indikasjoner på at saksbehandlingstiden hos Riksantikvaren har økt noe, men tallene for saksbehandlingstid er usikre. Det er også usikkerhet knyttet til utviklingen i driftsutgiftene i forvaltningen. Videreutvikling og implementering av digitale løsninger vil være viktig for å få til økt effektivitet.

Selv om det er indikasjoner på økt engasjement og interesse for kulturmiljøer, understrekes det behov for mer data for å bekrefte effekten av strategien for økt nærhet til kulturmiljøene.

Til slutt pekes det på behovet for bedre koordinering og samarbeid mellom Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget, både i utviklingen av retningslinjer og i gjennomføringen av prosjekter og oppgaver. Dette krever et fokus på regelmessige møter og samarbeidsarenaer for å effektivisere tilskuddsforvaltningen og forbedre brukeropplevelsen.

3.2 Anbefalinger fra de tre delrapportene

Noen anbefalinger har blitt gjentatt gjennom alle de tre delrapportene, noe som indikerer vedvarende utfordringer eller områder av særlig betydning i overføringsprosessen. Disse gjentakende anbefalingene inkluderer:

- Forbedring av ansvarsfordeling: Det er en gjentatt anbefaling om å klargjøre og forbedre ansvarsfordelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget, spesielt på områder med uklarheter som kirkeområdet.
- Styrking av kompetanse og kapasitet: Anbefalingene om å styrke kompetanse og kapasitet innen fylkeskommunene og Sametinget for å håndtere de nye oppgavene effektivt har blitt gjentatt i delrapportene.
- Digitalisering og effektivisering: Det har vært en vedvarende oppfordring til å utvikle og implementere digitale løsninger for å effektivisere forvaltningen og forbedre brukertilfredsheten.
- Samfunnsutviklerrollen: En annen konsekvent anbefaling har vært å styrke og videreutvikle fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, noe som krever langvarig innsats og fokus.

Generelt indikerer gjentagelsen av disse anbefalingene at mens det kan ha vært fremskritt, er det fortsatt områder som krever ytterligere oppmerksomhet og arbeid.

Imidlertid har vi fått opplyst at Riksantikvaren bruker evalueringen aktivt internt. Det har vært oppmerksomhet på implementering av anbefalinger, særlig i digitaliseringsprosesser og tilskuddsforvaltning. Det synes også at evalueringen bidrar til refleksjon over og justering av deres interne prosesser og strategier. Riksantikvaren har også lagt vekt på å bygge samarbeid med fylkeskommunene og Sametinget, spesielt i utviklingen av samfunnsutviklerrollen og samhandlingsarenaer. Det er også gjort fremskritt i digitaliseringen, for eksempel med verktøy som

¹⁶ I rapporten *Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning - Riksantikvarens kontroll 2022* viste man til følgende funn: «Undersøkelsen viser at variasjonene i saksbehandling er størst innenfor den posten som regionalforvaltningen og Sametinget har hatt ansvar for over lang tid (post 71). Det er ikke samme variasjoner på post 72 og 74, som ble overført med oppgaveoverføringen.»

Askeladden, SPOR og Digisak, med fokus på involvering av regionalforvaltningen. Initiativ for å håndtere tilskuddsforvaltning har blitt forsterket, inkludert opprettelse av et tilskuddsteam. Imidlertid gjenstår det fortsatt arbeid med rapporteringsstrukturer og videreutvikling av veiledere tilpasset regionalforvaltningens behov.

4 Nærmere om utvalgte temaområder

I dette kapittelet tar vi for oss temaer som det har vært gjennomgående oppmerksomhet om i følgeevalueringen. Det kan være områder hvor det gjennom hele følgeevalueringen er pekt på utfordringer, eller områder hvor utvikling må ses som en mer langsiktig prosess enn tidsperioden denne følgeevalueringen dekker. Vi redegjør først kort for temaet og gir deretter vår vurdering. Først tar vi for oss ansvarsdelingen i forvaltningen av kirker, middelalderbyer og fartøyvern. Deretter tar vi for oss arbeidet med effektivisering og digitalisering i kulturmiljøforvaltningen, hvordan kulturmiljøenhetene i fylkene ivaretar samfunnsutviklerrollen og utviklingen av samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget.

4.1 Ansvarsdelingen for kirker, middelalderbyer og fartøyvern

I intervjuer med representanter for Riksantikvaren gis det uttrykk for at den positive utviklingen når det gjelder praktiseringen av ansvarsdelingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget, som en rapporterte i forrige runde av evalueringen, har fortsatt. Det er fremdeles noen områder hvor ansvarsforhold ennå ikke er konsistente med intensjonen i reformen om at fylkeskommunen/Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen. Kirkefeltet oppleves fremdeles som et problemområde, med mange aktører og uavklart ansvar mellom disse. Også når det gjelder ansvaret for middelalderbyene opplever en å bryte med intensjonen i reformen gjennom at Riksantikvaren gjør førstelinjeoppgaver. Dette er mer et prinsipielt enn et praktisk problem.

Fartøyvern er også et område hvor det fremdeles oppleves å være utfordringer knyttet til kompetanse. Flere fylkeskommuner har manglet slik kompetanse og en har søkt å etablere samarbeid på tvers av fylkene for å utnytte kompetansen bedre. Dette området er det behov for å følge med på videre.

4.1.1 Kirkeforvaltningen

I tidligere runder av følgeevalueringen er det flere ganger vist til områder hvor ansvarsdelingen etter ansvarsreformen ikke oppleves som tydelig. Dette gjelder særlig ansvarsdelingen i tilknytning til kirker og kirkesteder, og da særlig kirkesteder fra middelalder. Her påpeker flere av informantene i evalueringen at det er mange aktører som har ansvar, og at det er gråsoner i ansvarsdelingen som skaper utfordringer i enkeltprosjekter. Mange aktører med ansvar skaper også store koordineringsbehov.

Rollefordeling i kirkeforvaltningen

Dagens forvaltningssystem er oppdelt mellom flere instanser som har myndighetsroller og rådgiverroller for kirkene. Rollene til instansene i kirkeforvaltningen er som følger¹⁷:

Kirkelig fellesråd har forvaltningsansvaret for Den norske kirkes kirkebygg i kommunen på vegne av sognene som kirkeiere. De har overordnet ansvar for å sikre finansiering fra kommunene og har som byggherre det overordnede ansvar for gjennomføring av det enkelte vedlikeholdsprosjekt. Kommunen har det økonomiske ansvaret for bevaringen av kirkebyggene.

Biskopen skal godkjenne alle tiltak som går utover vanlig vedlikehold. Biskopen skal videresende søknader som gjelder listeførte og fredete kirker til Riksantikvaren. For tiltak i listeførte kirker tar

¹⁷ *Bevaringsprogram for kulturhistorisk verdifulle kirker. Analyse av forvaltningens kapasitet Rapport 1.2 2022*

biskopen endelig avgjørelse etter tilrådning fra Riksantikvaren i henhold til kirkebyggforskriften. For fredete kirker tar biskopen sin avgjørelse i henhold til kirkeordningen etter at Riksantikvaren har fattet vedtak etter kulturminneloven.

Riksantikvaren behandler alle søknader om tiltak som går utover vanlig vedlikehold for alle kirker med vernestatus. For listeførte kirker gir Riksantikvaren tilrådning til biskopen. For fredete kirker fatter Riksantikvaren vedtak etter kulturminneloven. Riksantikvaren fatter også vedtak om omfang av arkeologiske undersøkelser på middelalderkirkested basert på prosjektplan og budsjett fra NIKU og dispensasjonsvedtak for tiltak i grunnen på kirkesteder innenfor middelalderbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg.

Fylkeskommunen fatter vedtak etter kulturminneloven (kml) § 8 for tiltak på middelalderkirkegård og kirkegrunn på middelalderse kirkesteder utenom de fire middelalderbyene nevnt over. Vedtak fattes etter innhenting av tilrådninger om dispensasjon fra Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). Fylkeskommunen skal også avgi uttalelse om tiltak i listeført kirkes omgivelser og avklare behov for arkeologisk undersøkelse, jf. kml § 9 i områdene utenfor grensene for det middelalderse kirkestedet.

Sametinget gjennomfører i tråd med kml § 9 undersøkelser og fatter vedtak etter kml § 8 for automatisk fredete samiske kulturminner.

Statsforvalteren er regional myndighet for gravplasser og fatter vedtak om vesentlige endringer. Videre gir Statsforvalteren innspill i arealplaner som omfatter gravplasser. Statsforvalterne vil bare i beskjeden grad få et økt sakstrykk som følge av bevaringsprogram for kirkebygg, og vil derfor ikke bli omtalt i det videre.

Forvaltning av kirker, kirkegårder og gravplasser omfattes av en rekke lovverk:

- Trossamfunnsloven – Lov av 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn
- Kirkebyggforskriften – Forskrift av 18. desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Knyttet til trossamfunnsloven
- Kulturminneloven – Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
- Ansvarsforskriften – Forskrift av 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv etter kulturminneloven
- Gravplassloven – Lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd samt forskrift av 10. januar 1997 nr. 16 til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravplassforskriften)
- Svalbardmiljøloven – Lov av 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard
- Plan- og bygningsloven – Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, med forskrifter
- Kirkeordning for Den norske kirke (Dnk) av 01.01.2021
- Rundskriv Q-06/2020 – Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø

Som vist ovenfor er forvaltningen av kirker i Norge en kompleks oppgave som omfatter forskjellige kategorier av kirkebygg og en rekke involverte parter. Dette skaper da også utfordringer i forvaltningen.

Hovedkategorier av kirker omfatter fredete kirker og listeførte kirker. Fredete kirker forvaltes i henhold til kulturminneloven (kml), hvor ansvarsfordelingen ifølge våre informanter er relativt klar og tydelig. Listeførte kirker omfatter alle kirker bygget før 1850 og et utvalg av kirker bygget etter 1850. Disse er ikke er fredet etter kml, men behandles som fredet i henhold til kirkebyggforskriften og kirkerundskrivet. I forvaltningen av disse kirkene oppstår det utfordringer.

Ifølge våre informanter hersker det en viss uenighet om vurdering av kirker som kulturminner. Noen anser alle kirker som spesielle kulturminner som fortjener spesialbehandling. Andre ser på kirker som kulturminner på lik linje med øvrige kulturminner. Denne forskjellen i syn fører til uklarheter, spesielt for listeførte kirker som ikke er formelt fredet og bare forvaltes etter kirkebyggforskriften.

En annen utfordring som våre informanter peker på, er at Riksantikvaren har to roller i kirkeforvaltningen. De fungerer både som kulturmiljøforvalter og som rådgiver for biskopene, noe som kan skape konflikter i forvaltningsprosessen.

Ifølge våre informanter er det også rent praktiske utslag av den lite hensiktsmessige ansvarsdelingen. Et eksempel er hvis Riksantikvaren godkjenner installasjon av toalett i en kirke, så kan fylkeskommunen avslå søknad om dispensasjon for inngrep i automatisk fredet middelalder kirkegrunn, som er deres forvaltningsansvar. I slike saker gir NIKU faglig råd til fylkeskommunen, jf. ansvarsforskriften til kml. Riksantikvaren behandler eventuell klage på avslaget om dispensasjon

Per i dag har Riksantikvaren myndigheten for kirker som kulturminner. Denne situasjonen mener våre informanter krever et økt samarbeid og klare retningslinjer blant de involverte partene for å sikre en effektiv og konfliktfri forvaltning av Norges kirkebygg. I den grad en vektlegger prinsippet om at fylkeskommunen skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen kan en hevde at den rådende situasjon er i strid med dette prinsippet.

Med tanke på fremtidige endringer, så er en ny kulturmiljølov under utarbeidelse, med forventet forslag i 2025. I ny lov skal en utrede forslag til regler om sikring av kulturhistoriske verdier på kirkefeltet som er enklere og mer enhetlige enn dagens regelverk. Inntil denne nye loven trer i kraft, bør fokus være på å finne bedre arbeidsprosesser for håndtering av saker.

4.1.2 Middelalderbyer

I Norge har vi åtte middelalderbyer: Bergen, Trondheim, Oslo, Tønsberg, Skien, Stavanger, Sarpsborg og Hamar.

Fylkeskommunene har forvaltningsansvaret for middelalderbyene Hamar, Sarpsborg, Skien og Stavanger. For Bergen, Oslo, Trondheim og Tønsberg har Riksantikvaren beholdt forvaltningsmyndigheten.

Forvaltningen av middelalderbyer krever spesialkompetanse. Dette er ifølge våre informanter hovedgrunnen til at Riksantikvaren har beholdt ansvaret for de fire største middelalderbyene. Her er det stort utbyggings- og endringspress. Samtidig er kulturlagene svært komplekse. I de fire mindre middelalderbyene, er det mindre utbyggingsaktivitet og kulturlagene er også mindre komplekse, og er derfor enklere å forvalte.

I de fire store middelalderbyene er det mange konflikter mellom ønske om utvikling og behovet for bevaring. Dersom ansvaret for disse byene lå hos fylkeskommunene, ville det ført til mange konflikter som fylkeskommunene måtte håndtere. Fylkespolitikere tenderer ofte til å prioritere utvikling over bevaring.

4.1.3 Fartøyvern

I forbindelse med regionreformen ble ansvaret for fartøyvern overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget. Dette gjelder fredete fartøyer, forvaltningen av fartøyer med status som «vernet fartøy». I de foregående rundene av følgeevalueringen er det pekt på at det er utfordringer med å sikre god nok kompetanse i fylkene for å ivareta denne oppgaven på en tilfredsstillende måte.

Fartøyvern er et spesialisert område hvor fagmiljøene av naturlige årsaker er små. Det finnes ikke noen formalisert utdanning innen fagfeltet fartøyvern, slik at den kunnskapen som er bygget opp i hovedsak befinner seg hos Riksantikvaren og fartøyvernsentrene.

Ifølge våre informanter har fylkene i varierende grad kompetanse på disse områdene. Før var det først og fremst Riksantikvaren og fartøyvernsentrene som hadde denne kompetansen, men også noen fylker hadde faste stillinger som jobbet med fartøyvern. Flere fylker har etablert slike stillinger etter 2020. Noen fylker har valgt å dele stillinger mellom flere saksfelt, slik at saksbehandlerne f.eks. er 50 % på fartøyvern. Disse var gjerne ansatte i fylkeskommunen fra før, og har fått ekstra arbeidsoppgaver. Noen fylker har også valgt å inngå samarbeid på tvers av fylkene. De fartøyvern-ansvarlige hos fylkeskommunene har også ulike bakgrunner faglig og yrkesmessig, og har derfor ganske ulike faglige utgangspunkt for å tilegne seg kompetansen. Tid og kapasitet til å bygge kompetanse er også en utfordring.

Ifølge våre informanter er det hovedsakelig Riksantikvaren som har tilbudt organisert kompetanseheving, gjennom å etablere et nettverk for fagutvikling i fartøyvern hvor representanter fra museer, regionalforvaltning, frivillighet og fartøyvernsentrene deltar. Her gjennomføres det nettmøter og samlinger med stor oppslutning fra fylkene. Riksantikvaren har også gitt tilskudd til andre for å arrangere seminar/kurs for fylkene innen særlige emner som tradisjonsbåt/småbåt. Riksantikvaren har også i årene etter regionreformen brukt mye ressurser på fartøyvernsentrene. Disse ligger under Riksantikvarens ansvar, men deres virksomhet får en direkte konsekvens for fylkene. Gjennom å styrke fartøyvernsentrene gir en også fylkeskommunen tilgang på viktig kompetanse.

Informantene trekker også frem at f.eks. Viken fylkeskommune har tatt initiativ til tettere faglig kontakt mellom saksbehandlerne i Viken, Innlandet, og Vestfold og Telemark. Dette oppfattes å fungere som en faglig møteplass for å diskutere enkeltsaker. Informantene formidler også et inntrykk av at det er en del kontakt mellom saksbehandlerne i Nordland og Troms og Finnmark.

4.1.4 Vurdering og anbefaling

Kirkeforvaltningen

Forvaltningen av kirkebygg i Norge er kompleks grunnet ulike kategorier av kirker og involverte parter. Det er en tydelig forskjell i forvaltningen av fredete og listeførte kirker. Fredete kirker forvaltes under kulturminneloven, med en klar ansvarsfordeling, mens listeførte kirker styres etter kirkebyggforskriften og kirkerundskrivet, noe som har ført til utfordringer. Dette har ført til utfordringer i effektiv forvaltning, en utfordring som er blitt pekt på gjennom hele følgeevalueringen. I tillegg er det også forskjellige syn om kirker skal behandles som spesielle kulturminner, eller som øvrige bygninger definert som kulturminner. Disse uklarhetene skaper praktiske problemer som følge av uklar ansvarsdeling mellom forskjellige myndigheter, noe som fører til ineffektiv koordinering og kommunikasjon.

Noen av fylkeskommunene er eksplisitte på hvordan de mener ansvarsdelingen bør være. Prinsippet om at fylkeskommunene og Sametinget burde ha førstelinjeansvaret på alle områder bør legges til grunn. Respondenter fra Riksantikvaren mener i hovedsak at ansvarsdelingen er hensiktsmessig.

Også hos Riksantikvaren ser en at det er dilemmaer knyttet til at Riksantikvaren beholder førstelinjeansvaret for kirkebygg, men samtidig ser en at overføring av ansvaret til fylkeskommunene og Sametinget også vil kunne skape utfordringer, f.eks. knyttet til lik praksis og spørsmålet om hvilke kirker som kan defineres som samiske.

Skillet mellom stat og kirke har ikke bidratt til noen åpenbar avklaring når det gjelder ansvarsforholdene. Våre informanter ser ikke for seg at det vil skje noen opprydding i ansvarsforholdene. Kulturmiljølovutvalgets forslag til ny kulturmiljølov skal vurdere mer hensiktsmessige ansvarsforhold. Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU innen 1. februar 2025. Det vil dermed ta lang tid før en eventuell ny lov som avklarer ansvarsforholdene kommer på plass.

Vi har inntrykk at det hersker en avventende holdning til utfordringene med ansvarsdelingen i kirkeforvaltningen. Ansvarsdelingen var en utfordring før ansvarsoverføringen, og ble ikke adressert i sammenheng med ansvarsoverføringen. Vårt inntrykk er at en nå håper arbeidet med ny kulturminnelov vil bidra med en avklaring av ansvarsforholdene. Samtidig er ansvaret slik det nå er fordelt i strid med intensjonen om at fylkeskommunen i hovedsak skal være førstelinje i kulturmiljøforvaltningen¹⁸. Det er så vidt vi forstår ikke noe i veien for at det ryddes opp i ansvarsdelingen, uavhengig av arbeidet med ny kulturmiljølov. Gitt at en ikke ønsker å gjøre noe med ansvarsdelingen på det nåværende tidspunkt mener vi likevel det bør arbeides for å bedre kommunikasjon og koordinering i sammenheng med slike saker. Våre anbefalinger er derfor at:

- Det bør vurderes om ansvaret for kirkeforvaltningen bør samles til én instans og også her bør prinsippet om at fylkeskommunen i hovedsak skal være første linje i kulturmiljøforvaltningen legges til grunn.
- Det arbeides for å etablere bedre kommunikasjon og koordinering mellom de forskjellige myndighetene som er involvert i kirkeforvaltningen. Dette vil redusere uklarheter og effektivisere saksbehandlingen.

Middelalderbyer

Ifølge våre informanter har Riksantikvaren beholdt forvaltningsmyndigheten for de fire største middelalderbyene på grunn av den omfattende byutviklingen som foregår i disse byene og behovet for spesialkompetanse i forvaltningen av dem. Fylkeskommunene forvalter de mindre byene hvor det ikke er det samme tempoet i byutviklingen.

Et annet moment er ifølge våre informanter en tendens blant fylkespolitikere til å prioritere utvikling over bevaring, noe som gjør at kulturmiljømyndighetene i noen fylker ser seg tjent med at Riksantikvaren har forvaltningsansvaret, fordi de da unngår konflikter i fylket.

Anbefalinger i denne sammenheng er:

- Det kan arbeides for å styrke informasjonsarbeidet overfor fylkespolitikere om verdien av bevaring av middelalderbyene.

Fartøyvern

Basert på informasjon fra våre informanter fremstår det som klart at fylkenes og Sametingets kompetanse og kapasitet til å forvalte sitt ansvar innen fartøyvern varierer stort. Behovet for kompetanse kan variere, men de store forskjellene kan også bety ulik kvalitet på forvaltningen og ulik praksis. Riksantikvaren har iverksatt flere tiltak som vil kunne bidra til fagutvikling og likere praksis, men spørsmålet er om tiltakene er tilstrekkelige for å kompensere for de store forskjellene i kapasitet og kompetanse. De store variasjonene mellom fylkene og Sametinget kan reflektere forskjeller i behov for kompetanse, men også være resultatet av interne prioriteringer i fylkene. Samtidig merker vi oss også at flere av fylkene og Sametinget samarbeider på tvers, formelt eller uformelt. Dette kan bidra til å redusere effekten av de store forskjellene.

På dette grunnlag anbefaler vi:

¹⁸ Jf. *Veileder til ansvarsforskriften*

- Riksantikvaren forsetter sin innsats for å bedre kompetansen innen fartøyvern. Hvordan en kan sikre en mer enhetlig praksis kan være noe det burde settes søkelys på.
- Riksantikvaren kan oppfordre fylkene til å etablere samarbeid på tvers, mellom fylkene og Sametinget, for å kompensere for mangler på kompetanse og ressurser.

4.2 Effektivisering

Definisjonen av effektiv forvaltning, slik den er fremstilt av Menon (2019), vektlegger saksbehandling av høy kvalitet utført på kortest mulig tid. Effektiviteten har blitt målt ved hjelp av flere indikatorer, inkludert gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Riksantikvaren, opplevd saksbehandlingstid hos fylkeskommunene og Sametinget, samt de samlede utgiftene til kulturmiljøforvaltning.

Interessant nok ble det registrert en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Riksantikvaren fra 2020 til 2022. Dette kunne indikere en nedgang i effektiviteten. Imidlertid har det også blitt påpekt at det kan være betydelige variasjoner i saks- og dokumenttyper, som igjen kan påvirke disse målingene.

Videre har det blitt fremhevet at digitaliseringen av saksbehandlingsprosessene knyttet til tilskudds- og dispensasjonsforvaltning forventes å spille en betydelig rolle i å forbedre effektiviteten hos Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget, som alle bruker Digisak. Gjennomføringen av digitaliseringsprosessen, som innebærer å innlemme flere tilskudds- og dispensasjonsordninger i Digisak, er antatt å bidra til raskere og bedre saksbehandling. Ifølge en informant vil den største gevinsten av digitaliseringen bli opplevd hos fylkeskommunene. I 2023 har det vært betydelige fremskritt på digitaliseringsområdet. Alle nasjonale tilskuddsordninger som ivaretas av fylkeskommunene og Sametinget er nå implementert i Digisak.

Omorganisering og nedskjæring hos Riksantikvaren har vært et sentralt tema allerede i perioden før oppgaveoverføringen. Før oppgaveoverføringen ble det gjennomført en større omorganisering i etaten, som for eksempel ga en reduksjon fra 21 til 15 ledere. Denne omorganiseringen, beskrevet av informant som både nødvendig og smertefull, var en del av en overordnet strategi for å effektivisere og tilpasse organisasjonen til oppgaveoverføringen.

Et eksempel på effektiviseringstiltak hos Riksantikvaren er sentraliseringen av tilskuddsforvaltningen. Tilskuddene, som tidligere var spredt over ulike fagenheter, har blitt samlet i et tverrfaglig tilskuddsteam. Dette tiltaket har vist potensial for ytterligere effektivisering innen tilskuddsforvaltningen.

Riksantikvaren har de siste årene gått mer over til å jobbe aktivt med kontinuerlig forbedring og smidige arbeidsmetoder. For eksempel er analysemiljøet nå sentralisert i Analyse- og statistikk-enheten, noe som vi vurderer vil bidra til en mer effektiv håndtering av data og informasjon.

Når det gjelder ressursbruk og utgifter til forvaltning i regionene, har det blitt rapportert om varierte trender blant de forskjellige fylkeskommunene. Noen har vist en økning, andre en nedgang, og noen hadde varierende mønstre. Dette kan delvis forklares med fylkessammenslåingsprosesser og hvordan de påvirker rapporteringsmetoder og statistikk.

I evalueringen har det også blitt pekt på potensialet for ytterligere effektivisering i kulturmiljøforvaltningen. Det ble foreslått at det fortsatt er rom for forbedringer, spesielt i områder som tilskuddsforvaltning og ansvarsfordeling i saker som involverer kirker.

4.2.1 Vurdering og anbefaling

Det er viktig å understreke at oppgaveoverføringen primært er en demokratiseringsreform og ikke en effektivitetsreform. Dette perspektivet er sentralt for å forstå bakgrunnen for reformen og dens konsekvenser. Mens demokratiseringsaspektet fokuserer på bredere deltakelse og involvering på regionalt og lokalt nivå, kan effektivitet betraktes som en sekundær konsekvens heller enn det primære målet.

Effektivisering dreier seg heller ikke bare om å gjøre ting raskere, men også om å øke kvaliteten for de anvendte midlene. Det er viktig å være oppmerksom på dette ved vurdering av de benyttede indikatorene, da de kan gi et snevert syn på effektivisering. For eksempel, selv om kortere saksbehandlingstid kan tyde på økt effektivitet, må kvaliteten på saksbehandlingen også tas i betraktning. En mer omfattende vurdering av effektivitet bør inkludere resultatene man oppnår, herunder kvalitet. Dette perspektivet er spesielt viktig i forvaltningen av kulturmiljøer, hvor beslutninger kan ha langvarige og betydelige konsekvenser. I følgeevalueringen har vurderingen av kvalitetsaspektet blitt ivaretatt gjennom andre strategier/temaer, ikke minst «kvaliteten skal ikke bli dårligere» og «utvikling av kompetanse og kapasitet».

Basert på det tilgjengelige datamaterialet, er det utfordrende å trekke klare konklusjoner om effektivitetsutviklingen etter oppgaveoverføringen. I perioden 2020–2022 fikk fylkeskommunene tilført midler til kapasitetsøkning. Vi observerer også varierte utgiftsendringer hos fylkeskommunene. Det er imidlertid mulig at både faktiske utviklingstrender og endringer i rapporteringsmetoder på grunn av fylkessammenslåinger har påvirket statistikken.

Riksantikvaren har iverksatt flere strategier og tiltak for å forbedre effektiviteten i organisasjonen. Selv om det er indikasjoner på utfordringer knyttet til saksbehandlingstid, viser tiltak som digitalisering, omorganisering, og sentralisering av tilskuddsforvaltningen at det er et sterkt fokus på kontinuerlig forbedring. Vår vurdering er at disse tiltakene indikerer at Riksantikvaren streber etter å møte økende krav i kulturmiljøforvaltningen og sørge for en mer effektiv og responsiv tilnærming til sitt arbeid.

Fra statlige eiere av kulturmiljøer har det blitt trukket frem at forvaltningen på kulturmiljøområdet til dels fremstår som mer kompleks etter oppgaveoverføringen. Økt kompleksitet kan gi mindre effektiv forvaltning på området.

Når det gjelder effektiviteten hos fylkeskommunene, gir dataene ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner. Det er et variert bilde i utviklingen i utgifter over tid og mellom de forskjellige fylkeskommuner, noe som antagelig blant annet skyldes ulike rapporteringer.

På dette grunnlag anbefaler vi:

- At man forsterker innsats på digitalisering i kulturmiljøforvaltningen, i tillegg til at man legger vekt på å hente ut gevinstene fra digitaliseringen
- At man legger til rette for regelmessige evalueringsprosedyrer for å vurdere effektiviteten i de nye arbeidsmetodene og digitale løsningene. Dette inkluderer også å samle tilbakemeldinger fra brukere for å forstå og fjerne eventuelle barrierer for effektivitet eller tekniske utfordringer ved de implementerte systemene.

4.3 Digitalisering

Riksantikvaren har ansvar for å utvikle digitale tjenester for hele kulturmiljøforvaltningen, for å sikre en enhetlig kulturmiljøforvaltning som forvalter sentrale data om kulturmiljø.

Riksantikvaren har særlig fokusert på digitalisering av tilskuddsforvaltningen, tilgang til arkivmateriale, samt integrasjon mot relevante registre som kulturminneregisteret Askeladden og fylkeskommunenes egne sakarkiver og økonomisystemer. Digitaliseringen skal bidra til både effektivisering, bedre kvalitet og legge til rette for likebehandling på tvers av fylkeskommunene i kulturmiljøforvaltningen.¹⁹ I de foregående rundene av følgeevalueringen har vi stilt spørsmål om hvor tilfredse fylkeskommunene og Sametinget har vært med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT.

Tabell 1 I hvilken grad er fylkeskommune/Sametinget tilfreds med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT)? I hvilken grad fungerer disse godt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)?

Spørsmål	2020	2021	2022
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: Digisak som saksbehandlingsverktøy	3,5	3,1	2,8
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: Askeladden som arbeidsverktøy	3,4	3,7	3,9
Når det gjelder Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT), i hvilken grad fungerer disse godt: «Søk i arkiv» som arbeidsverktøy	2,3	3,5	3,6
Samlet sett, i hvilken grad fungerer Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger (innenfor IKT) godt	3,3	3,2	3,4

Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene og Sametinget

Resultatene viste at fylkeskommunene og Sametinget er noenlunde tilfredse med Riksantikvarens verktøy og fellesløsninger innenfor IKT, men at tilfredsheten med ulike digitale verktøy varierer.

I 2021 ble det gjort betydelige forbedringer i *Spor*, som er «Søk i arkiv»-verktøyet. Dette er trolig forklaringen på den sterke økningen i skåren. Riksantikvaren oppgir at de gjennom 2022 har mottatt positive tilbakemeldinger på arkivverktøyet *Spor*.

Gjennom 2022 ble det gjort forbedringer i Askeladden. Digisak er under utvikling, og det ble gjort forbedringer i 2021 når det gjelder tilskuddsordningene og etablering av en ny tjeneste på arkeologi knyttet til dispensasjoner.

Riksantikvaren har ferdigstilt en digital strategi for kulturmiljøforvaltningen, som skal være en rettesnor for videre arbeid med å utvikle og ta i bruk gode digitale tjenester i forvaltningen. Ifølge Riksantikvaren har strategien blitt godt mottatt. Den digitale strategien har ett prioritert førstemål som dreier seg om å bedre datagrunnlaget. Det pekes på at arbeidet kunne gått raskere, men at det er fremgang. Det å ha kapasitet til utviklingsarbeidet trekkes frem som en utfordring.

I intervju med Riksantikvaren har vi gjort i opp status for arbeidet med digitalisering i Riksantikvaren:

Når det gjelder oppfølgingen av strategien møter Riksantikvaren ifølge informanten utfordringer med å holde tritt med det oppsatte veikartet. Et viktig skritt som er tatt er etableringen av et prosjekt høsten 2022 i samarbeid med fylkeskommunene og Sametinget, kalt «OK Data – Orden i Kulturmiljødata», for å utvikle felles terminologi og begreper, samt avklare forvaltningsansvar og eierskap. Prosjektet var et tiltak under strategiens delmål 1b om at kulturmiljøforvaltningen har felles terminologi, begrepsapparat og standarder for kulturmiljødata. Prosjektet hadde en trang

¹⁹ Kulturmiljøforvaltningen 2020 (KF 2020) *Gevinstrealiseringsplan versjon 1.1.2018*

start, men en har nå etablert en modell for dette, basert på Digdirs rammeverk for felles begrepsapparat. Videre har en brukt Språkrådets Termlosen for å lære å tenke i begreper. Prosjektet vil nok ikke produsere et fullstendig begrepsbibliotek, men selv om det ikke vil bli komplett blir arbeidet oppfattet som nyttig, og det planlegges også å etablere en forvaltningsorganisasjon for begreper og terminologi.

Ifølge informanten har det i det siste også skjedd en utvikling av «Digisak», hvor en har innlemmet alle de nasjonale tilskuddsordningene som fylkeskommunene forvalter. Alle fylkeskommuner og Sametinget har begynt å bruke systemet og flere opplever reelle effektiviseringsgevinster som følge av at løsningen har automatisert informasjonsoverføring. «Spor/Søk»-tjenesten er også under utvikling fra å være en ren arkivseek-løsning til å bli en informasjonsportal, inkludert en kobling til et fotoarkiv. Ambisjonen er å utvikle tjenesten til å fungere som en plattform for å dele informasjon på tvers av ulike kilder, og de som har vært med som piloter har tatt godt imot denne utviklingen. Det arbeides også med bruk av kunstig intelligens (KI), spesielt innen bilde- og symbolgjenkjenning. Riksantikvaren utforsker også bruk av KI og maskinlæring for å tolke LIDAR-radarbilder til gjenkjenning av strukturer som kan være kulturminner.

For å støtte implementeringen av strategien har Riksantikvaren organisert utviklingsprosjekter som smidige prosjekter med tverrfaglige team som kombinerer kulturminnefaget og IT. Ved bruk av smidig arbeidsmetode vil det ikke alltid være forutsigbart når det gjelder fremdrift og arbeidsbelastning i prosjektet. Denne uforutsigbarheten skaper utfordringer med koordinering mot øvrige deler av organisasjonen.

Fylkeskommunene involveres som brukere eller som prosjektdeltakere. På den måten sikrer en tilbakemeldinger fra brukere, selv om det ikke er gjennomført nye tilfredshetsmålinger nylig. Informanten ser at å gjennomføre en brukerundersøkelse rettet mot fylkene kunne vært nyttig for å bedre forstå deres opplevelser og behov.

I likhet med mange andre offentlige etater har Riksantikvaren et ønske om å bli mindre avhengig av ekstern bistand i sin digitale utvikling. Et viktig grep her er å samle flest mulig av Riksantikvarens løsninger rettet mot fylkeskommunene på én teknologisk plattform og ansette egne utviklere som kan arbeide på denne plattformen.

4.3.1 Vurdering og anbefaling

Når det gjelder fremtidige planer vil Riksantikvaren, ifølge informanten, fortsette med begrepsprosjektet og deretter gjennomføre et «Askeladden-løft», som innebærer å innføre en digital informasjonsmodell for Askeladden. I den sammenheng vil Riksantikvarens kompetanse styrkes med en informasjonsarkitekt. Riksantikvaren har fulgt opp strategien ved å etablere «OK Data – Orden i Kulturmiljødata» i samarbeid med fylkeskommunene og Sametinget for å bidra til å standardisere og forbedre forvaltningen av kulturmiljødata. Etter en treg start ser det ut som at prosjektet har funnet en mer stabil og effektiv arbeidsmodell. Det er også en generell utfordring med fremdrift i forhold til den som ble antydnet i veikartet for implementering av strategien.

Utviklingen av Digisak og integreringen av nasjonale tilskuddsordninger er et positivt skritt. Dette har ifølge vår informant gitt effektiviseringsgevinster for flere fylkeskommuner. Videreutviklingen av «Spor/Søk»-tjenesten til en mer omfattende informasjonsportal er også et tiltak som vil kunne gi brukergevinster. Forsøk med bruk av KI og andre fremtidige teknologier ser vi også som positive utviklingstrekk.

Bruk av smidig arbeidsmetode med tverrfaglige team er positiv, men det skaper også noen utfordringer med uforutsigbarhet i prosjektfremdrift og ressursbruk og koordinering mot den øvrige organisasjonen. Vi mener også at innsatsen i Riksantikvaren for å bygge intern IT-kompetanse og å konsolidere digitale løsninger på en enhetlig plattform er riktige veivalg

Involveringen av fylkeskommunene som brukere eller prosjektdeltakere i utviklingsprosjekter er et godt tiltak for å sikre tilbakemeldinger og brukertilfredshet. Vi er samtidig usikre om dette er tilstrekkelig for å få god nok kunnskap om brukertilfredshet med løsningene for hele brukergruppen.

Vår overordnede anbefaling er for Riksantikvaren å jobbe videre langs de linjer de har etablert. Det er likevel noen temaer vi mener Riksantikvaren bør ha tydeligere søkelys på:

- Vi vil anbefale at Riksantikvaren gjennomfører regelmessige brukerundersøkelser, spesielt rettet mot fylkeskommunene, for å evaluere og forbedre de digitale løsningene basert på direkte tilbakemeldinger. I følgevalueringen er det først og fremst ledere som er spurt om å vurdere de digitale løsningene. Vi mener slike brukerundersøkelser burde rettes mot de reelle brukerne av systemene.
- Riksantikvaren kan også arbeide med å utvikle strategier for bedre å håndtere uforutsigbarheten som følger med smidig utvikling. Dette kan inkludere mer fleksible ressursallokeringsmetoder og bedre kommunikasjon mellom prosjektteam og resten av organisasjonen.

4.4 Samfunnsutviklerrollen

Oppgaveoverføringen har blant annet som målsetning å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle²⁰. Bakgrunn og føringer for strategien «Utvikling av samfunnsutviklerrollen» er knyttet til *Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner*. Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle dreier seg om å gi strategisk retning til samfunnsutvikling, å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og til slutt å bidra til å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

I løpet av perioden 2020–2022 er det indikasjoner på at det har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom fylkeskommunene og forvaltningsmuseene. Det er tegn til at det har vært en økning i samarbeidet med private aktører, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet.

De fleste fylkeskommunene og Sametinget har en administrativt vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner (92 %), en noe lavere andel har en politisk vedtatt plan for kulturmiljø/kulturminner (67 %). Resultatene viser at det er negativ utvikling når det gjelder oppfølgingen av politisk vedtatte planer for kulturmiljøfeltet, noe som kan knyttes til lavt politisk eierskap, spesielt i tilfeller hvor fylker skal reorganiseres, eller som følge av skiftende politiske prioriteringer.

I perioden er det ingen endring i samarbeidet mellom fylkeskommunene og den kulturelle skolesekken. Dette samarbeidet er opprettholdt på et stabilt, men lavt nivå. Når det gjelder samarbeidet mellom fagavdelinger i fylkeskommunene og koordinering av virkemiddelbruken på tvers av fagavdelinger har det i hovedsak vært uendret i perioden.

I en artikkel av Sandkjær Hansen mfl. (2023)²¹ stilles det spørsmål om fylkeskommunene sitt utvidede ansvar på kulturmiljøfeltet har styrket den regionale samfunnsutviklerrollen. Forfatterne peker på at for å lykkes er det viktig med retningsgivende planer som kan bidra til å se sektorområdene i en sammenheng. Studien viser at kulturmiljø i størst grad er integrert i planer knyttet til steds- og lokalsamfunnsutvikling (69 %) og forvaltning av verneområder (56 %). Færre oppgir at kulturmiljø inngår i planer og strategier som omhandler reiselivsnæring og -nettverk (41 %). En liten andel (8 %) oppgir at kulturmiljø inngår i strategiske dokument knyttet til landbruk, fiske og utmark. Forfatterne stiller spørsmål ved at kulturmiljø i liten grad inngår i planer knyttet til reiseliv. Funnene i studien indikerer at fylkeskommuner som har organisert seg på tvers, for eksempel med kultur, næring og klima i samme avdeling, oppleves i større grad å være i stand til å se temaområdene i sammenheng.

I tråd med funnene i vår evaluering peker informantene i studien på at de savner en dypere forståelse og forankring hos regionalpolitisk ledelse og at politikerne må involveres tyngre i planprosessene for å ta eierskap til saksfeltet.

Et viktig formål med samfunnsutviklerrollen er å understøtte kommunens brede utviklingsarbeid og hjelpe til med å mobilisere aktører i lokalt næringsliv, kulturliv og sivilsamfunn. I evalueringen er det tegn til økt samarbeid med nevnte aktører. I studien kommer det frem at fylkeskommunene arbeider tett med kommunene i sin formelle veilednings- og myndighetsrolle og gjennom nettverk, seminarer og læringsarenaer. Den viktige barrieren mot samarbeid er mangel på kapasitet og kompetanse i små kommuner, og det samme i fylkeskommunene.

²⁰ For samiske kulturminner har Sametinget samme myndighet som fylkeskommunene, men er ikke tillagt en rolle som samfunnsutvikler iht. regionreformen slik fylkeskommunene har. Spørsmålene som er stilt under strategien «Utvikle samfunnsutviklerrollen» har likevel relevans for Sametingets utøvelse av ansvaret for forvaltning av den samiske kulturarven og er derfor inkludert.

²¹ Sandkjær Hanssen, G., Holm, A., & Tvedt, G. (2023). *Regionreformen: Har utvidet ansvar på kulturmiljøfeltet styrket den regionale samfunnsutviklerrollen?*. *Kart og Plan*, 116(3), 60-81.

Samlet sett peker studien på behovet for endringer både i organisasjonsstruktur, politisk eierskap, og integrasjon av kulturmiljø i bredere regionale planer for å styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere på kulturmiljøfeltet.

4.4.1 Vurdering og anbefaling

I evalueringen har det i perioden vært små endringer i utviklingen i denne strategien. Vi vurderer det som positivt at det er indikasjoner på mer samarbeid mellom fylkeskommunene, museene, næringsliv og sivilsamfunn.

Vår vurdering er at utviklingen av samfunnsutviklerrollen og kulturmiljøforvaltningens bidrag i dette arbeidet er å anse som et langsiktig utviklingsarbeid. Med flere fylkeskommuner som skal oppløses vil det trolig forsinke utviklingsarbeidet i de fylkeskommunene det gjelder.

Vår anbefaling er:

- For kulturmiljømyndighetene mener vi det er viktig å jobbe aktivt for å styrke politisk eierskap til kulturmiljøforvaltning og synliggjøre eventuelle konsekvenser av manglende oppfølging av politiske planer. Dette kan inkludere økt involvering av politikere i planprosesser og tydeligere kommunikasjon om betydningen av kulturmiljøfeltet.
- For å lykkes med å utvikle samfunnsutviklerrollen er det viktig å jobbe for bedre integrasjon av kulturmiljø i ulike sektorområder. Her er det forbedringspotensial.
- I fylkeskommunene mener vi at et viktig grep er å stimulere til tverrfaglig samarbeid og vurdere hvordan organiseringen kan legge til rette for mer samhandling på tvers av sektorer for å styrke samfunnsutviklerrollen.

4.5 Samhandling

I den tidlige fasen av evalueringen var det rettet et særlig søkelys på prosessen i oppgaveoverføringen. Hovedinntrykket i perioden 2020–2022 er at implementering av oppgaveoverføringen og samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget har fungert godt. Det er indikasjoner på at Riksantikvaren har et forbedringspotensial når det gjelder intern koordinering ut mot fylkeskommunene og Sametinget.

Dette dreier seg om effektiviseringspotensial i samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget ved at det blir en bedre synkronisering og forutsigbarhet knyttet til hva Riksantikvaren ønsker rapportering på fra fylkeskommunene og Sametinget. Det pekes på at med stor sakspågang blir man tvunget til å nedprioritere læringsarenaer/nettverkssamlinger hos Riksantikvaren osv. Det er innspill om at Riksantikvaren bør lage et årshjul slik at det blir mer forutsigbarhet for fylkeskommunene og Sametinget om både tema, antall og tidspunkter for samlinger/treff.

Riksantikvaren skal være en pådriver for kunnskaps- og fagutvikling på kulturmiljøfeltet og etablere, videreføre og delta på arenaer for kunnskaps- og erfaringsutveksling²². Riksantikvaren får gode tilbakemeldinger på læringsarenaer, nettverk, veiledere, maler og rundskriv. Forbedringsområder fremover synes først og fremst å være at fylkeskommunene og Sametinget kan involveres mer i utvikling av læringsarenaer og hvilke veiledere/maler det bør prioriteres å utvikle, samt gjøre veilederne kortere, konsise og mer praktisk rettet.

4.5.1 Vurdering og anbefaling

Riksantikvaren bør vurdere å styrke intern koordinering for å sikre bedre samhandling med fylkeskommunene og Sametinget. Dette kan omfatte etablering av tydelige prosedyrer, rutiner og et årshjul for planlegging av samlinger og aktiviteter.

Vår anbefaling er at:

- Riksantikvaren bør vurdere å involvere fylkeskommunene og Sametinget mer aktivt i utviklingen av læringsarenaer og veiledere og vurdere å gjøre veilederne kortere, mer konsise og mer praktisk rettet.
- Gjennomfør regelmessige evalueringer av samhandlingsprosessen. Dette kan bidra til å identifisere områder for forbedring og sikre kontinuerlig tilpasning til behovene til fylkeskommunene og Sametinget for kunnskap og fagutvikling på kulturmiljøfeltet.

²² Meld. St. 16 (2019–2020)

5 Konklusjon og overordnede anbefalinger

Evalueringen samlet sett finner at oppgaveoverføringen har utviklet seg positivt i perioden for følgeevalueringen. Viktigst av alt har fylkeskommunene og Sametinget fått større ansvar og flere oppgaver når det gjelder forvaltning av kulturmiljø. Forvaltningen av fagområdet har fått større nærhet til brukerne og kulturminnene, samtidig som det er indikasjoner på styrket samarbeid og forbedret ansvarsfordeling. Det er også viktig å ha i mente at det er relativt kort tid siden oppgaveoverføringen trådte i kraft og at det vil kunne ta flere år før man kan observere større effekter av oppgaveoverføringen.

Vi har tidligere pekt på en rekke forhold som kan ha påvirket fremdrift, som sammenslåing og nå oppsplitting av fylkeskommuner, i tillegg til en pandemi. Vi kan legge til grunn at dette har vært vesentlige forhold med betydning for fremdrift.

Oppsummert er det vår samlede vurdering at oppgaveoverføringen har vært vellykket.

I evalueringen har vi identifisert noen områder hvor ytterligere oppmerksomhet kan bidra til forbedringer. Her vil vi særlig peke på *digitalisering*, *samarbeid* og *tydeligere ansvarsfordeling* på noen områder som viktige.

Digitalisering spiller en kritisk rolle i moderniseringen av offentlig sektor, der målet er å øke både effektiviteten og kvaliteten på tjenestene. Gjennom implementering av moderne digitale løsninger kan saksbehandlingsprosesser ikke bare effektiviseres, men også gjøre forvaltningen mer tilgjengelig og kvalitetsmessig bedre for brukerne. Systemer som Digisak og Askeladden spiller en sentral rolle i effektiviseringen av kulturmiljøforvaltningen. Vår vurdering er at det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at digitaliseringsgevinstene fullt ut realiseres.

Vi har gjennom evalueringen pekt på at samhandlingen mellom Riksantikvaren og fylkeskommunene og Sametinget og på tvers av fylkeskommunene og Sametinget er viktig og bør videreutvikles. Samhandling og erfaringsutveksling vil både kunne bidra til en mer effektiv forvaltning og bedre kvalitet på tjenestene. Etter vår vurdering er tilrettelegging for samarbeid, læring og koordinering på tvers en viktig del av Riksantikvarens rolle som fagdirektorat.

Det er fremdeles noen områder hvor ansvarsfordelingen ennå ikke er i tråd med intensjonen i oppgaveoverføringen om at fylkeskommunen/Sametinget skal være førstelinjen i kulturmiljøforvaltningen. Kirkefeltet oppleves fremdeles som en utfordring, med mange aktører og uavklart ansvar mellom disse.

Anbefalinger

I denne sluttrapporten er det flere anbefalinger i de enkelte delkapitlene. Overordnet vil vi imidlertid trekke frem følgende anbefalinger:

Vår anbefaling er at Klima- og miljøverndepartementet bør:

- tydeliggjøre ansvarsfordelingen på kirkefeltet. Her er det fortsatt behov for større klarhet i ansvarsfordelingen
- sørge for gode rammebetingelser gjennom finansiering for fortgang i digitalisering av kulturmiljøforvaltningen

Vår anbefaling er at Riksantikvaren bør:

- ha oppmerksomhet på å hente ut gevinster fra digitalisering, for eksempel på tilskuddsområdet
- innhente jevnlig innsikt i fylkeskommunenes og Sametingets behov for veiledere, møteplasser og andre tiltak for å heve kompetansen i den regionale kulturmiljøforvaltningen
- oppfordre fylkeskommunene og Sametinget til samhandling på tvers, for å kompensere for ulikheter i kompetanse og ressurser

Når det gjelder fylkeskommunene og Sametinget, anbefaler vi at disse bør:

- identifisere hvordan de digitale løsningene som er innført av Riksantikvaren kan effektivisere egne arbeidsprosesser og hva som er forutsetninger for at gevinstene kan hentes ut
- engasjere seg i brukerundersøkelser og tilbakemeldingsprosesser som initieres av Riksantikvaren for å forbedre digitale løsninger og andre tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv kulturmiljøforvaltning
- Fylkeskommunene og Sametinget prioriterer samhandling på tvers for slik å kompensere for ulikheter i kompetanse og ressurser