

Juli 2005

Tilskudd til kulturminnevern

*Evaluering av tre tilskuddsordninger under kapittel
1429 Riksantikvaren*

MILJØVERNDEPARTEMENTET	
K	
SAK.NR.:	DATO:
Vedlegg til	16/8-05
2005/3861-1	

SAMMENDRAG	2
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Mandat	5
1.3 Metodisk tilnærming.....	6
1.4 Datainnsamling.....	7
2 ØKONOMIREGELVERKETS KRAV	9
3 TRE TILSKUDDSORDNINGER UNDER KAPITTEL 1429	10
3.1 Generelt om ordningene	10
3.2 Tilskudd til vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygg og anlegg 11	
3.2.1 Beskrivelse av ordningen	12
3.2.2 Synspunkter på ordningen.....	14
3.2.3 Drøfting og vurdering.....	17
3.3 Tilskudd til fartøyvern.....	20
3.3.1 Beskrivelse av ordningen	20
3.3.2 Synspunkter på ordningen.....	21
3.3.3 Drøfting og vurdering.....	23
3.4 Tilskudd til fartøyvernssentre	26
3.4.1 Beskrivelse av ordningen	26
3.4.2 Synspunkter på ordningen.....	27
3.4.3 Drøfting og vurdering.....	28
4 OPPSUMMERENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER	30
4.1 De tre tilskuddsordningene	30
4.2 Generelle vurderinger.....	32

Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Miljøverndepartementet evaluert følgende tre tilskuddsordninger under kap. 1429 Riksantikvaren:

- Vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg (post 72.2)
- Fartøyvernssentrene (post 72.7)
- Fartøyvern (post 74)

Mandatet for tilskuddsordningen har vært å evaluere:

- Tilskuddsordningenes måloppnåelse
- Riksantikvarens og fylkeskommunenes faktiske tilskuddsforvaltning opp mot det statlige økonomiregelverket og ev. annet regelverk
- Om tilskuddssøkere sikres en forsvarlig behandling
- Internadministrative kostnader knyttet til forvaltningen

I arbeidet med evalueringen har Statskonsult kartlagt og hentet inn data gjennom dokumentstudier og intervjuer.

Tilskuddsordningens måloppnåelse

Det er en utfordring for alle tre ordningene at de årlige tilskuddsbeløpene er for små til å dekke de reelle behovene. Dette bidrar til at mange av aktørene på området mener det er dårlig samsvar mellom de nasjonale målene og disse tilskuddsordningene.

Når det gjelder målsetningene som er satt for de tre tilskuddsordningene er de - med unntak av tilskudd til fartøyvern - lite konkrete/forpliktende og ambisiøse. Det heter at tilskuddsordningene skal "medvirke" eller "bidra til". I målet for fartøyvern brukes begrepet "sikre". Statskonsult anbefaler:

- Når det gjelder post 72.2 bør det tydeliggjøres i navnet på tilskuddsordningen, i målsetningen og i beskrivelsen av målgruppen for ordningen at tilskuddsordningen kun gjelder vern og vedlikehold av *fredede* bygninger og anlegg.
- For å utløse frivillig arbeid og kanskje sikre et bredere representativt utvalg, anbefaler Statskonsult å vurdere om tilskuddsordningen til fartøyvern kan brukes mer strategisk – for om mulig utløse mer frivillig arbeid, eventuelt også andre virkemidler.
- Tilskuddet til fartøyvernssentrene kan etter Statskonsults vurdering gi fartøyvernssentrene et konkurransefortrinn overfor andre verft/håndverkere. MD og Riksantikvaren bør vurdere om støtte til dokumentasjon kan gis på en mer konkurransenøytral måte.

Vurdering opp mot økonomiregelverket

Statskonsult mener tilskuddsforvaltningen i forhold til alle de tre tilskuddsordningene er i tråd med økonomiregelverkes krav, men vi vil bemerke at det er behov for å tydeliggjøre tildelingskriteriene både når det

gjelder post 72.2, tilskudd til vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg, og post 74, fartøyvern. På fartøyvernområdet foreslås å tydeliggjøre hvilke kriterier som skal kvalifisere for støtte, herunder type tiltak som skal kunne få støtte. Resultatet av dette arbeidet bør nedfelles i retningslinjene for tilskuddsordningen.

Kontroll- og oppfølgingsrutiner er gode for alle ordningene, men graden av detaljstyring bør vurderes. Unødig detaljstyring kan bidra til at eiernes legitimitet og autoritet undergraves og interessen for og gleden over å eie kulturminner reduseres.

Behandling av tilskuddssøkere

Statskonsults inntrykk er at tilskuddssøkerne i all hovedsak er sikret en forsvarlig behandling. Både fra søkersiden og fra andre aktører gis det imidlertid uttrykk for at prosessene hos Riksantikvaren framstår som for lite åpne. Statskonsult vil anbefale å tilstrebe åpenhet, bl.a. gjennom mer kommunikasjon og dialog omkring tildelingskriterier, flere møter/samlinger med tverrgående representasjon hvor prioriteringer og strategier m.v. presenteres og diskuteres. Det er allerede etablert en ordning med faste møter mellom Riksantikvaren og Norsk fartøyvernforening.

Ut fra et brukerperspektiv er det en utfordring dersom mange potensielle tilskuddssøkere lar være å søke om midler – enten fordi de har gitt opp å søke etter flere tidligere avslag, eller fordi det framstår som så vanskelig og komplisert å orientere seg i forhold til de ulike virkemidlene.

Eiere/søkere innenfor fartøyvern synes mer misfornøyd med Riksantikvarens tilskuddsforvaltning enn det eiere/søkere innenfor bygningsvern er med fylkeskommunenes tilskuddsforvaltning.

Internadministrative kostnader knyttet til forvaltningen

Statskonsult mener det er rom for å effektivisere forvaltningen av tilskuddsordningene bl.a. på kontroll- og oppfølgingssiden og foreslår følgende:

- Det bør vurderes å delegere hele tilskuddsforvaltningen av post 72.2 til regionalt nivå. MD/Riksantikvaren kan eventuelt styre innretningen av tilskuddsordningen gjennom å fastsette tydeligere kriteriene for tilskudd.
- Oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene bør vurderes ut fra et nytte-kostnadsperspektiv. Befaringer bør være unntaket heller enn regelen (stikkprøvekontroll). Utveksling av informasjon og kompetanse bør ikke knyttes til oppfølging og kontroll.

Andre utfordringer som bør vurderes nærmere

Spørsmål knyttet til hvorvidt klageadgangen er reell eller ikke, er en gjennomgående utfordringer innenfor tilskuddsordninger med rammebevilgning og én tildeling pr. år. Det kan lett virke undergravende på tilskuddsordningens legitimitet når deler av neste års bevilgning er ”brukt opp på forhånd”. Mange innenfor kulturminnevern spør om det i praksis er mulig å opprettholde tilstrekkelig høy kompetanse på kulturminneområdet innenfor et desentralisert

system. Det bør vurderes om det kan innføres et tydeligere skille mellom behovet for å sentralisere spisskompetanse og selve tilskuddsforvaltningen.

Riksantikvaren har mange ulike roller innenfor kulturminnevernet. Fra ulike hold pekes det på at denne "konsentrasjonen" av roller i en institusjon kan gjøre kulturminnevern sårbart, og hindre spredning av kompetanse på bevaring. Det bør vurderes å gjennomføre en bredere evaluering av roller, virkemiddelbruk og organisering i kulturminnevernet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Miljøverndepartementet (MD) v/Avdeling for kulturminneforvaltning har bedt Statskonsult gjennomføre en evaluering av et utvalg av Riksantikvarens tilskuddsordninger under kap. 1429 Riksantikvaren.

Riksantikvaren (RA) er direktorat for kulturminneforvaltning og MDs rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminne og kulturmiljø. Riksantikvaren har også ansvar for å forvalte ulike tilskuddsordninger knyttet til fredede og verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. I 2004 utgjorde disse tilskuddsordningene til sammen 124 mill. kroner.

MD har valgt ut tre tilskuddsordninger som de ønsker å få evaluert:

- U.post 72.2: Vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg (20,7 mill.kr. i 2004)
- U.post 72.7 Fartøyvernssentrene (3,6 mill.kr. i 2004)
- Post 74 Fartøyvern (19 mill.kr. i 2004)

Midlene over underpost 72.2 skal brukes til større vedlikeholds- og restaureringsarbeid på kulturminner av nasjonal verdi. Fylkeskommunene behandler og innstiller søknadene for en vesentlig del av denne bevilgningen. Riksantikvaren prioriterer fylkeskommunenes innstillinger innenfor bevilgningsrammen, men kan også selv prioritere og initiere tiltak innenfor særlige satsningsområder.

Underpost 72.7 omfatter tilskudd til drift av tre etablerte fartøyvernssentre samt investeringer i anleggene deres. Riksantikvaren forvalter tilskuddsordningen.

Post 74 omfatter tilskudd til å sikre og sette i stand et representativt utvalg av fartøy. Riksantikvaren forvalter tilskuddsordningen.

1.2 Mandat

Statskonsult har hatt følgende mandat for arbeidet:

1. Evaluere tilskuddsordningenes måloppnåelse, jf. målsettingene i St.prp. nr. 1 og i regelverket for ordningene
2. Evaluere/analysere den praktiske tilskuddsforvaltningen i Riksantikvaren – og fylkeskommunene når det gjelder underpost 72.2 – herunder;
 - o om tilskuddsforvaltningen gjennomføres i tråd med økonomiregelverkets krav og de vedtatte tilskudsreglene
 - o om RA og fylkeskommunene har gode og hensiktsmessige oppfølgings- og kontrollrutiner i forhold til tilskuddsmottakers

bruk av midlene, jf. krav i økonomireglement/tilskudsreglement etc.

3. Evaluere om tilskuddsforvaltningen sikrer tilskuddssøkere forsvarlig behandling
4. Vurdere de samlede internadministrative kostnadene knyttet til tilskuddsforvaltningen – internadministrativ effektivitet i tilskuddsforvaltningen

Evalueringen er gjennomført av seniorrådgiverne Oddbjørg Bakli og Olaug Hana Nesheim. Oppdragsgiver har vært Kulturminneavdelingen i Miljøverndepartementet og kontaktpersoner der har vært seniorrådgiverne Lise Asphaug og Trygve Homme.

1.3 Metodisk tilnærming

Det er lagt til grunn et tredelt perspektiv i evalueringen av tilskuddsordningene:

- Utformingen av ordningen
- Forvaltningen av bevilgningen
- Effekter

Ad punkt 1 : Evaluering av utformingen av ordningen

Utformingen av ordningen påvirker selve tilskuddsbevilgningen, krav til kompetanse hos tilskuddsforvalter, selve forvaltningen og vedtakene som fattes. Erfaringsmessig er det også vanskelig å vurdere effekter av statlige tilskuddsordninger uten å se nærmere på hvordan ordningene er utformet/designet.

Sentrale spørsmål mht. å vurdere om ordningen er hensiktsmessig utformet, har vært:

- Er formålet med tilskuddsordningen tydelig?
- Er tildelingskriterier/retningslinjene som er satt for fordeling av midlene i tråd med formålet/ene for bevilgningen?
- Hvilke krav stilles til tilskuddsmottakerne?

Ad punkt 2: Evaluering av forvaltningen av bevilgningen

Her har det vært lagt vekt på å vurdere hvordan tilskuddsmidlene forvaltes. Sentrale problemstillinger har vært hvordan RA og fylkeskommunene ivaretar forvaltningsoppgavene sine gitt utformingen av tilskuddsordningene og tilgjengelige ressurser. Vi har også vurdert forvaltningspraksisen i forhold til andre tilskuddsordninger som Statskonsult kjenner.

Generelt består forvaltningsoppgaver bl. a av følgende oppgaver¹:

- Utforming av det årlige budsjettforslag

¹ Statskonsult temahefte 2000: Statlige tilskudd: Utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger

-
- Utforming av regelverk for tilskuddsordningen
 - Søknadsbehandling, utbetaling og regnskapsføring
 - Innhenting av rapporter
 - Oppfølging, kontroll og evaluering

Det er også vurdert om rolle- og ansvarsdelingen mellom de ulike aktørene er hensiktsmessig, og om forvaltningen skjer på en kostnadseffektiv måte.

En gjennomgang av forvaltningen innebærer også en kartlegging av oppfølgingen av tilskuddsmidlene. Er det satt krav om tilbakerapportering? Hvilke kontrollrutiner er det lagt opp til?

Ad punkt 3: Evaluering av effekter av ordningen

Den tredje innfallsvinkelen i evalueringen er effekter av tilskuddsordningen. Det har ikke vært mulig å gjennomføre en helhetlig effektanalyse innenfor rammene dette prosjektets rammer. I prosjektet er det imidlertid gjort kvalitative vurderinger basert på synspunkter fra informanter og erfaringer fra andre, lignende evalueringer.

1.4 Datainnsamling

I prosjektet er det gjennomført følgende aktiviteter:

- Dokumentstudier
- Intervjuer
- Analyse

Vi har hatt tilgang til en rekke dokumenter fra forvaltningen bl.a. strategidokumenter, rapporteringsdokumenter, eksempler på maler og skjema, korrespondanse og utredninger. I tillegg har også interesse-/frivillige organisasjoner bidratt med årsmeldinger og andre former for dokumentasjon av sin virksomhet. Vi har også hentet opplysninger fra ulike institusjoners web-sider på Internett.

Det er gjennomført intervjuer med sentrale aktører hos Riksantikvaren og representanter for i alt 5 fylkeskommuner.

Vi har også intervjuet mottakere av tilskudd fra ordningene, herunder interesse- og frivillige organisasjoner (Fortidsminneforeningen, Norsk fartøyvernforeningen og Norsk kulturarv) som også i noen grad er mottakere av tilskudd fra ordningene.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter for et fartøyvernsenter, Norsk kulturminnefond og én kommune.

Totalt er 28 personer intervjuet. En del intervjuer er gjennomført som gruppeintervjuer. Fem av intervjuene er gjennomført pr telefon.

Hensikten med intervjuene har vært å få frem informasjon som ikke fremgår av dokumentstudier. Det har vært viktig å få frem ulike aktørers synspunkter på hvordan tilskuddsordning fungerer, og eventuelt på hvorfor ordningen ikke fungerer optimalt. Intervjuene har vært delvis strukturerte, dvs. med utgangspunkt i en intervjuguide, men med åpning for å stille tilleggsspørsmål og følge opp nye/aktuelle problemstillinger som eventuelt oppstår underveis i intervjuet.

Innenfor rammene av dette prosjektet har det kun vært mulig å gjennomføre et begrenset antall intervjuer, og det har i samråd med oppdragsgiver blitt lagt vekt på å velge ut en del sentrale aktører innen feltet. Vi har ikke tatt mål av oss til å dekke et representativt utvalg av informanter i denne evalueringen.

I rapporten kan ingen uttalelser føres tilbake til navngitte enkeltpersoner. Der det refereres til uttalelser og meninger som kommer frem under intervjuene, benyttes derfor betegnelsen "informanter" på de personene det henvises til.

Det er gjennomført ett oppstartsmøte og ett milepælsmøte mellom oppdragsgiver og Statskonsult.

2 Økonomiregelverkets krav

Økonomireglementet fastsetter de grunnleggende kravene til tilskuddsforvaltning. Ansvarlig departement er forpliktet til å formulere mål og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Departementet skal også påse at forvaltningen av tilskuddsordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Dersom vedtak etter søknad om tilskudd regnes som enkeltvedtak, vil regler om betingelser for å få tilskudd ha karakter av forskrift i henhold til forvaltningslovens § 2c.

Departementet skal sørge for at det fastsettes regler om nødvendig kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling, og som inngår i den etterfølgende rapporteringen. Tilskuddsforvalteren skal innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Målene skal være så konkrete og presise som mulig.

Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Kontrolltiltakene skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Det er viktig å vurdere:

- hva som er de vesentligste risikofaktorene
- hvor viktige de er
- hva som er mulige kontrollpunkter i en stikkprøvekontroll
- hvilke kontrollaktiviteter som kan utføres i den ordinære rapporteringsprosessen uten vesentlige merkostnader

Kontrollen skal tilpasses og vurderes i forhold til den enkelte tilskuddsordning. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordningene er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

3 Tre tilskuddsordninger under kapittel 1429

I dette kapitlet følger innledningsvis et generelt avsnitt (pkt. 3.1) om felles mål og retningslinjer. Deretter beskrives og vurderes hver av de tre ordningene etter følgende struktur:

- Beskrivelse av ordningen
- Synspunkter på ordningen
- Drøfting og vurdering

Under "drøfting og vurdering" tar vi utgangspunkt i spørsmål og problemstillinger som angitt i mandatet for evalueringen, jf. pkt. 1.2. Vurderingene står for Statskonsults regning.

3.1 Generelt om ordningene

Tilskuddsordninger tilknyttet kulturminnevern faller inn under ett av de i alt elleve resultatområdene som miljøvernpolitikken er delt inn i – *kulturminner og kulturmiljø* (resultatområde 3). Det er formulert følgende nasjonale resultatmål på området²:

1. *Det årlege tapet av kulturminne og kulturmiljø som følge av fjerning, øydelegging eller forfall skal minimerast, og skal innan år 2008 ikkje overstige 0,5% årleg.*
2. *Det representative utvalget av kulturminne og kulturmiljø skal bevarast i ein tilstand som svarer til 1998-nivå, og freda bygningar og anlegg skal ha ordinært vedlikehaldsnivå innan år 2010.*
3. *Den geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige breidda i varig verna kulturminne og kulturmiljø skal betrast, slik at svakt representerte og manglande hovudgrupper er representerte med fleire objekt innan år 2004 (i forhold til 1998-nivå³).*

Det er i tillegg formulert ni arbeidsmål og 17 resultatindikatorer for miljøvernforvaltningen. I forhold til disse tilskuddsordningene vil vi særlig trekke fram arbeidsmål 2.1 under hovedmål 2:

I samarbeid med m.a. lokale styresmakter og eigarar leggja til rette for å betre tilstanden for verneverdige kulturminne og kulturmiljø.

I St.prp. nr. 1 (2004-2005) presiseres det at de økonomiske virkemidlene på kulturminnefeltet i første rekke skal brukes til nasjonalt viktige kulturminner. Det vektlegges også at midlene skal gå til konkrete tiltak og at private eiere skal

² Kilde: St.prp. nr. 1 for Miljøverndepartementet (2004-2005)

³ Selv om målet refererer seg til 2004, gjelder det også for 2005.

prioriteres. Her står det også at Kulturminnefondet⁴ skal være et redskap for å sikre utvikling og verdiskaping basert på kulturminneressursene.

Når det gjelder retningslinjer og rutiner for tilskuddsforvaltning, samler MD dette i et årlig rundskriv⁵ for tilskuddsordninger på departementets ulike ansvarsområder, herunder kulturminnevern. Det gis først en generell omtale av tilskudd til kulturminnetiltak, herunder hvor søknad skal sendes, søknadsfrist og generelle krav til innhold i søknaden. For hver tilskuddsordning omtales i tillegg mål og målgruppe, hvilke tiltak som kan få tilskudd (kriterier) og ev. avvik fra generell omtale mht. mottaker av søknad, søknadsfrist og lignende.

Med utgangspunkt i det statlige økonomiregelverket har MD også utarbeidet retningslinjer for tilskuddsordningene under kap 1429, postene 60, 72, 73 og 75. Disse retningslinjene ligger til grunn for tilskuddsrundskrivet, men er mer detaljerte.

Flere av fylkeskommunene er eller har vært med på ulike forsøksordninger/-prosjekter som gjør det vanskelig å sammenligne forvaltning og resultater direkte. På fartøyvernssiden har kystfylkene fra Aust-Agder til Møre og Romsdal vært med i SAVOS-gruppen⁶. Hordaland er med på en prøveordning med delegering av forvaltning av tilskuddsmidler til kommunalt nivå. Oppland er med på "Fritt fram"-prosjektet, noe som medfører at tilskuddsmidlene på post 72.2 sammen med en rekke andre tilskuddsposter går inn i en felles fylkeskommunal pott før midlene fordeles (minus 10% som inngår i en felles prosjektpott) til de ulike formålsområdene.

3.2 Tilskudd til vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygg og anlegg

I tillegg til MDs rundskriv (T-1/04) har ansvarlig avdeling hos Riksantikvaren utarbeidet egne retningslinjer for forvaltningen av denne og andre tilskuddsordninger under post 72. Her presiseres det at tilskuddsmidlene skal brukes til sikring og istandsetting av bygninger og anlegg, herunder prosjektering og prosjektledelse (mindre del) og at det er ønskelig at bruk av tilskuddsmidlene kombineres med opplæringsordninger. Del II av retningslinjene omhandler administrative og økonomiske vilkår for utbetaling og bruk av tilskuddet.

⁴ Norsk Kulturminnefond ble opprettet av Stortinget den 21.juni 2002, jf St.prp. nr.63 (2001-2002) som et tillegg til eksisterende tilskuddsordninger innen kulturminnefeltet. Det skal ikke komme i konkurranse med eller erstatte disse. Det er forutsatt at opprettelsen av fondet innebærer noen endring i ansvarforholdet mht. forvaltning av fredede og bevaringsverdige kulturminner.

⁵ Rundskriv T-1/04 Tilskotsordninger for 2005

⁶ Savos omfattet de seks fylkene på Sør- og Vestlandet og formålet var å fremme samarbeidet mellom fylkeskommunene og delta i aktive tiltak både nasjonalt og internasjonalt. Savos ble nedlagt fra 1. januar 2004.

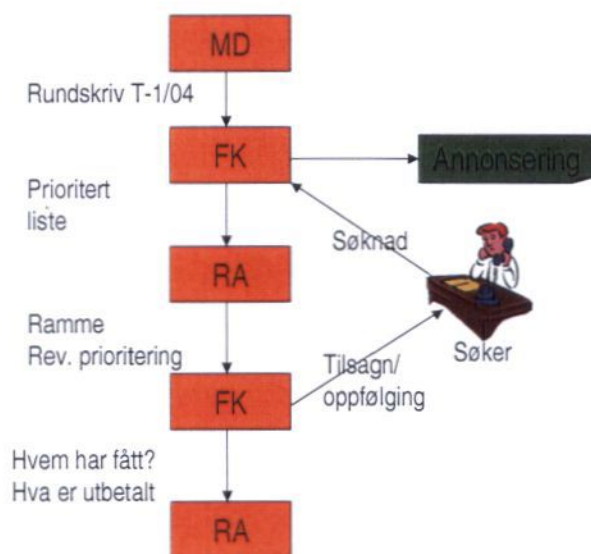
3.2.1 Beskrivelse av ordningen

Målet for denne tilskuddsordningen er å medvirke til vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg (oppfølging av §15 i Kulturminneloven (KML)). Kulturminner og kulturmiljøer i offentlig eie er unntatt.

Eiere og forvaltere av fredede eller verneverdige bygg og anlegg er målgruppe for ordningen. Riksantikvaren kan imidlertid initiere tiltak innenfor særlige satsningsområder og fylkeskommuner kan - på vegne av eiere - søke om midler til større oppgaver av nasjonal verdi.

Midlene skal gå til å dekke fordyrende vilkår som følger av kulturmyndighetenes krav. Ved tildeling av tilskudd til større vedlikeholds- og restaureringsarbeid, skal det legges vekt på utvikling av håndverkskompetanse, videreføring av tradisjonell håndverksteknikk og materialbruk, gjennomføring av spesielle konserveringsoppgaver m.m. Riksantikvaren og fylkeskommunen skal foreta en samlet faglig vurdering av de utvalgte tiltakenes kulturhistoriske verdi i forhold til målet for ordningen.

Figur 1: Søknads- og forvaltningsprosessen



Som figur 1 viser kan søknads- og forvaltningsprosessen beskrives som følger:

1. Tilskuddsordningen kunngjøres først og fremst gjennom MDs rundskriv T-1/2003 som sendes til fylkeskommuner, kommuner, frivillige organisasjoner m.fl. i tillegg til at den ligger tilgjengelig på nettet. Noen fylkeskommuner kunngjør i tillegg denne – og andre tilskuddsordninger på området – gjennom annonser i lokalaviser, egen hjemmeside, direkte kontakt med eiere/forvaltere eller lignende.

-
2. Fylkeskommunen behandler innkomne søknader, lager en prioritert liste med en kort beskrivelse av hvert tiltak og sender denne listen til Riksantikvaren.
 3. Riksantikvaren vurderer listen, endrer ev. prioriteringene og gir fylkeskommunen tilbakemelding om hvor mye midler fylkeskommunen vil få, dvs. hvor på listen "streken" settes.
 4. Fylkeskommunen sender tilsagnsbrev og følger opp/kontrollerer tilskuddet. I noen tilfeller deltar Riksantikvaren i oppfølgingen, herunder på befaringer.
 5. Fylkeskommunene rapporterer hvem som har fått tilsagn og hva som er utbetalt til Riksantikvaren.

Tidligere fikk fylkeskommunene øremerkede midler over en 60-post, men denne tilskuddsordningen ble gradvis innlemmet i rammetilskuddet. Fra 2002 er det bare Riksantikvarens post 72 som er øremerket for dette formålet. Etter dagens ordning skal søknadene og fylkeskommunenes prioriteringer forelegges Riksantikvaren før vedtak treffes og tilskuddssøkere mottar tilsagnsbrev. I enkelte tilfeller overfører Riksantikvaren søknader til andre tilskuddsordninger.

Det varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune hvor mye egne tilskuddsmidler de har til kulturminnevern. Fylkeskommuner som har egne midler forsøker å se disse i sammenheng med midlene på post 72.2. Flere fylkeskommuner har også hatt et nært samarbeid med fylkesmannens landbruksavdeling særlig når det gjelder bruk av de såkalte STILK-midlene⁷. Fra og med februar 2004 er det kommunene som forvalter disse tilskuddsmidlene som nå inngår SMIL-ordningen⁸.

De fleste fylkeskommuner forsøker å fordele midlene slik at man både får en viss overrisslingseffekt og prioriterer "ferdigstillelse" av noen prosjekter. Mange fylkeskommuner prøver også å bruke midlene slik at det ligger et opplæringsselement inne.

Fylkeskommunene utbetaler som regel tilskuddet på grunnlag av befaring og/eller fotografier som viser ferdigstilling. Type kontroll/oppfølging avhenger av størrelsen på arbeidet/tilskuddet. Riksantikvaren har som målsetning å besøke alle fylkeskommunene i løpet av en fire-fem års periode bl.a. for å følge opp fylkeskommunens forvaltning, herunder delta i befaringer og lignende på enkeltprosjekter.

Det er vanskelig å si hvor mye ressurser som går med til forvaltningen av ordningen. Riksantikvaren oppgir at de anslagsvis bruker 1-2 månedsverk. Ressursanslagene i de fylkeskommunene vi har snakket med, varierer fra 2 til 5 månedsverk med store usikkerhetsintervaller. I tillegg kommer ressursforbruk hos søkere knyttet til skriving og oppfølging av søknader.

⁷ STILK står for "spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap"

⁸ SMIL står for "spesielle miljøtiltak i jordbruket"

3.2.2 Synspunkter på ordningen

Tilskuddsordningen bidrar kun til vern og sikring av fredede bygninger og anlegg

Ifølge et stort flertall av informantene er det ikke samsvar mellom de nasjonale resultatmålene på området og midlene som stilles til disposisjon. Denne tilskuddsordningen er ikke – verken alene eller sammen med andre virkemidler - tilstrekkelig stor til å forhindre ødelegging og forfall av fredede og verneverdige bygninger og anlegg og/eller sikre en tilstand på 1998-nivå.

Tilskuddsordningen er heller ikke stor nok til å sikre ivaretagelse av et representativt utvalg bygninger og anlegg. En medvirkende årsak til dette er - ifølge informantene - at tilskuddsmidlene nesten utelukkende går til fredede bygninger og anlegg og at de bygningene og anleggene som pr. i dag er fredet, ikke kan karakteriseres som et representativt utvalg.

Flere informanter viser til Riksantikvarens egen behovsanalyse som - slik de tolker den - dokumenterer et økende behov for midler og tiltak. I henhold til denne behovsanalysen er verken denne tilskuddsordningen, eller summen av denne og andre virkemidler på området, tilstrekkelig til å holde tritt med utviklingen eller "forfallet".

Navnet på tilskuddsordningen er misvisende

I forlengelsen av det ovenstående pekes det på som uheldig at tilskuddsordningen benevnes som tilskudd til "*Vern og sikring av freda og verneverdige bygningar og anlegg*". I praksis er midlene over denne tilskuddsposten øremerket fredede bygninger og anlegg. Ifølge Riksantikvaren er behovet for å sikre at midlene ikke nyttes til verneverdige bygninger og anlegg – på bekostning av fredede – en av årsakene til at Riksantikvarens oppfølging og kontroll med fylkeskommunenes tildeling av midler ble styrket for noen år siden.

Ifølge noen informanter driver Riksantikvaren til en viss grad krisemaksimering – situasjonene for fredede bygg er ofte mindre alarmerende enn det den er for mange verneverdige bygg. Det blir også påpekt av fredningslisten i stor grad er resultat av den bevaringsstrategi som ble praktisert før andre verdenskrig. Ut fra dagens vurderinger er det mange kulturminnetyper som dermed faller utenfor støtteordningen, ikke minst gjelder dette kystkultur⁹. Det blir også påpekt at museumsbygninger vanligvis ikke står på fredningslisten. Begrunnelsen for dette har vært at bevaring er sikret gjennom at bygningene inngår i en museal sammenheng. Mange lokale museer er i kommunal eie og med de begrensede ressurser som kommunene i dag har, gir det lite trygghet for bevaring.

Mye og tett vertikal kontakt, mindre horisontal kontakt

Informanter fra fylkeskommunen understreker at de gjennomgående har en god og tett dialog med Riksantikvaren både generelt i faglige spørsmål og når det gjelder forvaltningen av denne tilskuddsordningen. Det pekes imidlertid på at

⁹ MD har siden 2004 hatt egen post til kystkultur (post 72.5). Den var på 12 100 000 i 2004 og 18 100 000 i 2005.

eksisterende rolle- og ansvarsdeling i noen tilfeller fører til for detaljert oppfølging fra Riksantikvaren med tilsvarende lite handlingsrom for fylkeskommunene. Noen opplever også at Riksantikvaren gir for lite informasjon om f.eks. hva andre fylkeskommuner får i tilskudd – Riksantikvaren fungerer i for liten grad som et samordnende organ.

Ulike oppfatninger av hvor desentralisert tilskuddsordningen bør være

Som tidligere nevnt falt de øremerkede midlene til fylkeskommunene bort f.o.m. 2002 og fylkeskommunene ble da mer avhengig av å søke om midler fra Riksantikvarens tilskuddspost. Fordi Riksantikvaren mente at mange fylkeskommuner i for stor grad prioriterte verneverdige bygninger og anlegg og også mer driftspregede tiltak, ønsket de å beholde en viss kontroll med tilskuddspraksis i fylkeskommunene. Riksantikvaren er forbeholdne mht. å gi tilskudd til ikke-fredede objekter og til bygninger og anlegg som er eiet av stat eller kommune, samt til museer.

Riksantikvaren mener at fylkeskommunene fortsatt vektlegger antikvariske verdier og hensyn forskjellig i forvaltningen (inklusive organisering og styring) av tilskuddsordningen. Slik de vurderer det er forvaltningen mest i tråd med antikvariske verdier og kriterier når administrasjonen i fylkeskommunen er ansvarlig for prioritering. Andre hensyn tillegges større vekt når politisk nivå beslutter prioriterings-rekkefølgen.

Informanter fra flere fylkeskommuner mener derimot at fylkeskommunen er det forvaltningsnivået som er best egnet for å forvalte en slik tilskuddsordning. Fylkeskommunen kjenner - eller kjenner til – de fleste eiere og forvaltere, men har sjelden så nære bindinger som det lett kan bli på kommunenivå. Det hevdes også at mange kommuner ikke har mulighet til å rekruttere og opprettholde tilstrekkelig kompetanse på dette området.

Ifølge flere av fylkeskommunene - og også representanter for eiere/brukere/publikum - er dagens ordning med en form for to-nivå saksbehandling relativt ressurskrevende og tungvint. Det gis uttrykk for at siden fylkeskommunen har et godt tillitsforhold til de fleste eiere av fredede bygg, mener mange at de kan – og bør – ivareta fordelingen av midlene vel så godt som Riksantikvaren.

Mange søker ikke om midler fordi de vet at ressursrammene er knappe

Hvert år søkes det om mer midler enn det som er tilgjengelig. Samtidig understrekes det av mange informanter at behovet sannsynligvis er større enn det som blir registrert gjennom de årlige søknadsprosessene fordi mange har "gitt opp å søke".

Eiere og forvaltere opplever at økonomiske rammer og krav til bruk av tilskuddsmidler m.m. har blitt snevrere de senere årene. Dette sammen med endringer i / begrensninger på andre virkemidler, for eksempel, desentralisering av STILK-midler og forslag om bortfall av skattefritak for istandsetting av verneverdig bolig på næringseiendommer, skaper økt usikkerhet omkring mulighetene for å bevare og vedlikeholde fredede og verneverdige bygninger og anlegg.

Riksantikvaren følger opp tilskuddsordningen relativt tett

Ifølge flere informanter legger Riksantikvaren opp til en relativt omfattende rapportering og det hender også at Riksantikvaren styrer direkte på enkeltprosjekter. Det gis også uttrykk for at det kan virke noe tilfeldig hvilke prosjekter Riksantikvaren velger å engasjere seg i. I datainnsamlingen ble det trukket fram flere eksempler på dette. Hos Riksantikvaren gis det uttrykk for at detaljstyring først og fremst skjer i forbindelse med detaljstyring ovenfra (Stortinget/MD).

Informanter både i fylkeskommunene og blant eiere/brukere opplever på den annen side at det er mindre konflikter knyttet til ivaretagelse av antikvariske verdier i forhold til brukers behov nå enn tidligere. Riksantikvaren oppfattes som mer fleksibel og lydhør, men fortsatt kan det oppstå uenighet om hvilke hensyn som bør veie tyngst i forbindelse med restaureringstiltak. Det fremkommer også at det er personavhengig hvor god dialogen med Riksantikvaren er.

Synspunkter på tidsfrister og regler for forskuttering av midler

Noen informanter peker på at tidsfristene er urimelig korte. Fylkeskommunene skal innhente søknader, behandle dem og lage prioriterte lister før årsskiftet. Deretter har Riksantikvaren dem til behandling i to-tre måneder før fylkeskommunene får tilbakemelding om tildelt ramme og kan sende ut tilsagnsbrev til eiere/forvaltere. Ifølge fylkeskommunene er dette ofte for sent i forhold til å skrive kontrakt med gode håndverkere og gjennomføre prosjekter før vinteren kommer.

Det har også framkommet synspunkter på at det er uheldig at tiltaket ifølge retningslinjene skal være ferdigstilt før tilskuddet utbetales. Dette oppfattes å være urimelig. De fleste fylkeskommuner Statskonsult snakket med, praktiserer imidlertid dette fleksibelt og søker å hjelpe tilskuddsmottakere slik at de ikke må ta opp mer lån enn nødvendig.

For liten samordning/koordinering mot andre virkemidler

Fra eier-/brukersiden gis det i noen grad uttrykk for at støtteordningene på området er uoversiktlig og ikke ses i sammenheng. De fylkeskommunene vi har snakket med opplever ikke dette som noe stort problem, de mener å ha rimelig god oversikt over tilskuddsmidler fra landbrukssiden og fra Kulturminnefondet. De er imidlertid klar over at dette kan være vanskelig for mange eiere som ikke kjenner systemene godt nok.

På fylkeskommunenivå gis det også uttrykk for at de er spente på hva som vil skje nå som landbruksmidlene (SMIL, tidligere STILK) er delegert fra fylkesmannen til kommunene.

Kommunene har så langt vært trukket lite inn i forhold til denne ordningen. Fra kommunenivå hevdes det at de ulike virkemidlene er for dårlig koordinert og at kommunen er for lite involvert. Noen foreslår kommunen som koordineringsinstans. Etableringen av Kulturminnefondet og delegeringen av landbrukskulturmidlene (SMIL) til kommunene underbygger etter deres mening behovet for kommunal koordinering.

Spørreundersøkelse til eiere av fredede hus indikerer at de ønsker seg mer støtte/oppfølging fra kulturmyndighetenes side

En gruppe som kaller seg "Gruppen for eiere av fredede hus" gjennomførte høsten 2001 en spørreundersøkelse blant eiere av fredede hus.¹⁰ Undersøkelsen ble gjennomført med støtte fra MD. Den viste at de fleste av de som har svart synes det er fint å være eiere av fredede hus. De synes imidlertid at ansvaret er tyngende, de er frustrerte over økonomien, myndighetenes oppfølging er mangelfull og skatte- og avgiftsmessige forhold er byråkratiske og urettferdige. På bakgrunn av denne undersøkelsen foreslår eiergruppen en rekke tiltak dels knyttet til økonomiske virkemidler og dels knyttet til andre forbedringer og tiltak, bl.a. ønsker eierne økte bevilgninger/tilskudd til vedlikehold og brannforsikringer.

Det fremkom også et behov for mer veiledning og rådgivning. Flere av våre informanter påpeker at eiere av fredete eiendommer har gitt opp å søke midler. Blant annet blir det gitt uttrykk for at de er usikre på hva som kreves. De viser til at de ikke har fått noen begrunnelse for hvorfor de fikk avslag utover en henvisning til begrensede økonomiske rammer for tilskuddsordningen.

Norsk kulturminnefond har her valgt en annen strategi. De gir begrunnede avslag på alle søknader med tips om hva som skal til for å komme i betraktning ved eventuell innsending av ny søknad. Det blir oppgitt at flere har fått tildelt midler etter å ha revidert søknaden sin til neste søknadsrunde. Norsk kulturminnefond opplyser at de har fått gode tilbakemeldinger fra søkere på denne praksisen.

3.2.3 Drøfting og vurdering

Bruken av tilskuddsmidlene er bare delvis i tråd med målet for tilskuddsordningen.

Det synes å være en nesten unison enighet blant informantene om at tilskuddsordningen er for liten til å kunne nå de nasjonale miljømålene på området. Når det gjelder målet for denne ordningen så skal den "*...medvirke til vern og sikring av fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg*". Fra flere ulike hold pekes det på at så lenge kun fredede bygg prioriteres, er ikke måloppnåelsen god nok. Tilskuddsordningen medvirker ikke eller i svært liten grad til vern og sikring av bevaringsverdige hus som kun har status som verneverdige.

Ut fra en slik vurdering er derfor tilskuddsordningen ikke et godt nok virkemiddel. Samtidig er dette svært ambisiøse målsetninger som vel verken politikere, forvaltere eller eiere virkelig tror er tenkt nådd gjennom årlige tilskudd på vel 20 millioner fordelt på et hundretalls eiere. De fleste er imidlertid også enige i at denne tilskuddsordningen ikke alene er tiltenkt ansvaret for at disse målene nås. Dette er nasjonale mål som skal nås gjennom en felles innsats av ulike offentlige og private instansers virkemidler og innsats.

¹⁰ Det ble sendt ut spørreskjema til om lag 1050 (riktige) adresser hvorav 426 svarte, dvs. en svarprosent på vel 40%. Alle landets fylker var representert, men den geografiske fordelingen var litt skjev i forhold til reell fordeling av eiere.

Informantene foreslår ulike strategier og virkemidler for å målrette tilskuddsordningen mer / bruke tilskuddsmidlene mer startegisk, bl.a.:

- Velge ut nasjonale kulturminner der drift og vedlikehold fullfinansieres av offentlige midler. Eidsvollsbygningen og Utstein kloster er eksempler på aktuelle kulturminner.
- Sette mer ressurser inn på motivering og skolering, herunder arbeide for et bedre samarbeid med skoleverket og museene når det gjelder formidlings- og opplæringstiltak.
- Styrke den antikvariske håndverkskompetansen gjennom å innføre autorisasjonsordninger for håndverkere, f.eks. i regi av Statens bygningstekniske etat.
- Rette opp skjevheter i fredningslisten. Fredning gir en status i lokalmiljøet som i større grad kan utnyttes som en drivkraft til egeninnsats enn det som er tilfelle i dag.

Det kan stilles spørsmål ved om den samlede virkemiddelbruken rettet mot fredede bygninger og anlegg bør tas opp til vurdering. Statskonsults inntrykk er at mange stiller spørsmål ved om knappe ressurser og dårlig samordning innenfor virkemiddelapparatet (på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer m.m.) gjør at de nasjonale målene på området framstår mer som utopiske idealer enn som mål en har tro på lar seg realisere.

Forvaltningen av tilskuddsordningen er i hovedsak i tråd med reglene i det statlige økonomiregelverket

Miljøverndepartementet fastsetter mål og tildelingskriterier gjennom sitt årlige tilskuddsrundskriv (T-1/04), jf. også retningslinjer for tilskuddsordningene under kap 1429, postene 60, 72, 73 og 75. I dette tilskuddsrundskrivet beskrives også hvem som har ansvar for hvilke forvaltningsoppgaver samt bestemmelser for oppfølging og kontroll.

Det framgår imidlertid ikke tydelig av rundskrivet at denne ordningen for alle praktiske formål bare gjelder for eiere av fredede bygninger og anlegg. Etter Statskonsults vurdering bør MD vurdere å tydeliggjøre – både i navnet på tilskuddsordningen, i målsetningen og i beskrivelsen av målgruppen for ordningen - at dette primært er en ordning for eiere av *fredede* bygninger og anlegg.

Kostnader knyttet til oppfølging/kontroll for store i forhold til nytten?

Statskonsults inntrykk er at myndighetene (Riksantikvaren og fylkeskommunene) har en tett oppfølging og kontroll med denne tilskuddsordningen. Gitt fylkeskommunens tette oppfølging, kan det imidlertid etter Statskonsults vurdering stilles spørsmål om det er nødvendig med rapportering ned på enkeltprosjektnivå til Riksantikvaren. Det bør også vurderes om ikke Riksantikvarens informasjonsbehov kan dekkes på andre måter, f.eks. gjennom at fylkeskommunen legger relevant informasjon inn i felles fagsystemer og registre for kulturminnesektoren. Slike løsninger er etablert for andre sektorer, bl.a. for Arbeidstilsynet.

Ivaretagelse av antikvariske verdier vs. moderne krav

Det er ulike oppfatninger innenfor kulturminnevernet om hvor langt man skal gå mht. å stille krav til istandsetting av bygninger og anlegg ut fra antikvariske verdier og prinsipper. Enkelte brukere opplever nok at myndighetene går for langt på dette området, og at dette ikke i tilstrekkelig grad følges opp gjennom økte bevilgninger til fordyrende drift og vedlikehold som dette medfører. Det kan f.eks. være knyttet til krav om spesielle malingstyper – som er originale, men som er mindre holdbare enn moderne oljemaling – bruk av impregnerte materialer osv. Dette er en generell konflikt innenfor hele kulturminnevernet som det er viktig å diskutere og se i sammenheng med de økonomiske støtteordninger.

I forlengelsen av dette er det viktig at tilskuddsforvaltere fortsatt får adgang til å bruke skjønn når det gjelder tidspunkt for utbetaling av tilskudd. Det bør være mulig å vise smidighet slik at tilskuddsmottakere ikke må ta opp dyre byggelån for å finansiere tiltak som har fått tilsagn om støtte.

Eiere av fredede og verneverdige bygg må forholde seg til mange ulike støtteordninger

Spørreundersøkelsen til eiere av fredede bygninger og anlegg indikerer at de fleste er stolte over å være eiere av denne type bygninger og anlegg (med et visst forbehold om at det kan være et flertall som ikke er det, blant dem som ikke har svart).

Pr. i dag må en eier i mange tilfeller forholde seg til fire-fem ulike tilskuddsordninger (tilskudd fra Riksantikvaren, fylkeskommunale midler, Kulturminnefondet, midler fra regionale og kommunale landbruksmyndigheter, ev. andre midler fra kommunale nivå) som i liten eller ingen grad er samordnet med hverandre. Representanter for både brukere og myndigheter peker på at dette av mange oppleves som en "jungel" hvor det er lett å gå seg vill i skjemaer og tilskuddsordninger. "Store", erfarne eiere kjenner systemer og vet hvordan det fungerer, mens det kan være vanskeligere for mindre, nye eiere. For å avhjelpe dette bør det legges opp til økt samordning av virkemidlene, standardiserte skjemaer, koordinerte tidsfrister osv. Erfaringsmessig kan det være vanskelig å få til en slik samordning som omfatter både statlige, fylkeskommunale og kommunale midler. En løsning kan være å erstatte samordning med koordinering og/eller at MD's tilskuddsrundskriv informerer om andres tilskuddsordninger.

Forvaltningen kan sannsynligvis gjøres mer kostnadseffektiv

Ressursanslagene knyttet til denne tilskuddsordningen er svært usikre. Dersom ressursanslagene vi har fått oppgitt er representative for alle fylkeskommunene, vil samlet ressursforbruk knyttet til forvaltning av denne tilskuddsordningen ligge på vel tre årsverk pluss/minus halvannet årsverk pr. år. I tillegg kommer ressurser som eiere/forvaltere bruker på søknadsprosesser.

Uavhengig av størrelsen på forvaltningskostnadene, vil Statskonsult peke på at en slik to-trinns forvaltningsmodell som praktiseres i dag, er ressurskrevende og normalt lite kostnadseffektiv. Dette gjelder ikke minst i forhold til relativt små tilskuddsordninger og/eller der hvert tilskudd utgjør et relativt lite beløp.

Tilskudd til fredede og verneverdige bygninger og anlegg er relativt sett en liten tilskuddsordning, mens tildelte beløp etter Statskonsults vurdering kan karakteriseres som fra middels store til små.

Statskonsult vil anbefale å vurdere en forenkling av søknadsbehandling og oppfølging. Dette vil også være i tråd med Økonomiregelverket som eksplisitt sier at kostnader knyttet til forvaltning og kontroll skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten av ordningen.

3.3 Tilskudd til fartøyvern

Fra og med 1983 har det vært bevilget øremerkede midler til bevaring av fartøyer over statsbudsjettet. Riksantikvaren har hatt ansvaret for forvaltningen av fartøyvernet fra 1989.

Riksantikvaren har laget to handlingsplaner for fartøyvern. Den første omhandlet perioden 1996 – 2000 mens den andre dekker perioden 2002 – 2006. Riksantikvarens handlingsplan for fartøyvern tar utgangspunkt i behovsanalysen som Riksantikvaren har utarbeidet for kulturminneforvaltningen, og forutsetter en opptrapping av tilskuddsrammen. Det samlede behovet for bevilgning til fartøyvern er beregnet til pluss/minus 40 mill kroner i perioden 2002 – 2006. Så langt i perioden har de faktiske bevilgningene ligget på et vesentlig lavere nivå enn dette. I handlingsplanen opereres det med to typer tilskudd til fartøyer – tilskudd til istandsetting og tilskudd til drift/vedlikehold/sikring m.m.

Fartøyvern er et spesielt område innenfor kulturminnevernet fordi man i liten grad har eiere i tradisjonell forstand. Båtene eies ofte av foreninger eller stiftelser og er for en stor del avhengig av frivillig og uegennyttig arbeid. Mange av disse er organisert i Foreningen for fartøyvern som bl.a. driver aktiv lobbyvirksomhet overfor politikere og stortingskomiteer for å ivareta fartøyvernets interesser.

3.3.1 Beskrivelse av ordningen

Målet med tilskuddsordningen er å sikre og sette i stand et representativt utvalg fartøyer. Målgruppen for ordningen er eiere og forvaltere av denne type fartøyer. Pr. i dag har om lag 180 fartøyer status som verneverdige. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) presiseres det at verneverdige stålbåter kan få tilskudd på lik linje med andre verneverdige fartøyer. Gjennomføring av tiltak etter antikvariske retningslinjer (og ev. andre retningslinjer fra Riksrevisjonen) er en forutsetning for tilskudd.

Tiltak på fartøyer som inngår i verneplaner eller som blir vurdert å ha høy verneverdi, skal prioriteres. Riksantikvaren skal foreta en samlet faglig vurdering av tiltaket /tiltakene, herunder forventet miljøfaglig resultat. Riksantikvaren kan selv prioritere og initiere oppgaver og tiltak innenfor spesielle satsningsområder.

Ifølge Riksantikvaren vektlegges kriterier som representativitet, geografisk spredning, (økonomisk) størrelse, realisme i prosjektene m.m., men dette er i liten grad nedfelt i skriftelige retningslinjer. I praksis vil det for eksempel være slik at søknader fra Nord-Norge prioriteres, fordi Nord-Norge som har lange tradisjoner innen skipsfart, vurderes å være underrepresentert i utvalget av verneverdige fartøyer.

Hvert år kommer det i gjennomsnitt inn et hundretalls søknader (pluss/minus) på til sammen ca. 90-100 mill. Ifølge representanter på mottakersiden er sannsynligvis behovet større, men mange potensielle søkere anser sjansene for å få tilskudd som så små at de ikke prioriterer å utarbeide en søknad. Rammene for tilskuddsordningen har variert relativt mye fra år til år, men har de siste årene ligget på knapt 20 mill kr.

I praksis får én/noen få et "fast" årlig tilskudd (gjelder bl.a. D/S Hestmanden som har fått støtte mer eller mindre fast siden 1996, for 2005 har den fått 4 mill).

I SAVOS-fylkene¹¹ laget man en felles fartøyvernplan og inngikk en avtale med Riksantikvaren om å få tilsvarende beløp som fylkeskommunene selv stilte til disposisjon. Dette har gjort at det er brukt mer midler til fartøyvern. Samtidig har ordningen vært relativt ressurskrevende for RA fordi SAVOS-fylkene for en stor del har trukket på RAs fartøyvernkompetanse.

Hos Riksantikvaren bruker de om lag ett årsverk på forvaltning av de to ordningene på fartøyvernssiden (post 72.7 og post 74).

3.3.2 Synspunkter på ordningen

Ulike oppfatninger omkring kriteriene for tildeling av midlene

Det er til dels svært ulike oppfatninger om hvordan støtten til fartøyvern bør fordeles. Foreningen for fartøyvern og mange av dens medlemmer ønsker at midlene fordeles på flere (overrisslingseffekt). Det pekes på at dette er et område som er helt avhengig av frivillig engasjement og virke, og at "litt" midler representerer en anerkjennelse og oppmuntring som er avgjørende for å holde entusiasme og frivillig virke ved like. I forlengelsen av dette peker brukersiden også på at siden fartøyvern er helt avhengig av frivillig innsats og ildsjeler som drar i gang og driver prosjektene, er det vanskelig å fordele midlene på en måte som imøtekommer krav om geografisk representativitet.

Fra kulturmyndighetenes side understrekes det at selv om dette er viktig og ønskelig, er det gitt som en generell politisk føring å satse sterkest på noen utvalgte (nasjonale) prosjekter og "ferdigstille" dem framfor å gi "litt til mange". *"Prosjekter som er i gang skal fullføres"*.

Ifølge informantene på brukersiden er krav om fullføring eller ferdigstilling av prosjekter innenfor fartøyvern en større utfordring enn innenfor andre deler av kulturminnevernet. Dette henger bl.a. sammen med at fartøyer er "kulturminner

¹¹ SAVOS, se fotnote side 8

med taket ned”, at de trenger løpende vedlikehold og sjelden kan karakteriseres som ferdigrestaurert. Av den grunn etterlyser noen av informantene at Riksantikvaren i større grad vektlegger og premierer selve restaureringsprosessen som en selvstendig verdi i kulturminnevernet – i forhold til engasjement, formidling og tradisjonsoverføring.

Riksantikvarens tilskuddsforvaltning oppfattes å være en lukket prosess

Ifølge informanter på fartøyvernområdet er det uklart både hvilke kriterier Riksantikvaren legger til grunn for sin søknadsforvaltning, og hvordan ulike kriterier vektlegges i forhold til hverandre. Det er vanskelig å se noen sammenheng mellom Riksantikvarens handlingsplan på fartøyvernsiden (2002-6) og faktisk tildeling. Enkelte informanter ønsker seg mer ”saklige” tildelingskriterier knyttet til alder, originalitet eller lignende.

Fartøyvernsiden etterlyser også at avslag på søknad om midler begrunnes mer enn en standard begrunnelse knyttet til knappe budsjettammer. I forlengelsen av dette stilles det spørsmål ved hvor reell klageadgangen er – når klagen skal behandles, er jo midlene allerede brukt opp. Slik sett er det et problem at alle midlene fordeles én gang pr. år.

Riksantikvaren for detaljstyrende?

Det er til dels svært ulike oppfatninger om Riksantikvarens rolle på fartøyvernsiden. Noen opplever Riksantikvaren som en ”ressursbank”. Dette gjelder bl.a. fylkeskommunene innenfor SAVOS- samarbeidet. Det finnes lite fagkompetanse på fartøyvern i fylkeskommunene, og Riksantikvaren har derfor en viktig rolle som faglig rådgiver og kvalitetssikrer.

For tett og detaljert styring fra Riksantikvarens side (for eksempel i forhold til å ”styre oppdrag”) kan ifølge fartøyvernsiden få som konsekvens at tiltakene blir unødvendig kostbare å gjennomføre (”staten betaler”), og at eieres autoritet overfor verft og håndverkere undermineres. Ifølge representanter for brukersiden er det uheldig at støtten gis til *fartøyet* og ikke til *fartøyeieren*. Etter deres mening fratrukker dette eierne legitimitet og autoritet, og gjør det også vanskeligere å opprettholde lokale trebåtverft og lokal kompetanse på restaurering av verneverdige fartøy. Dette kan medføre at eierne ikke ansvarliggjøres nok og/eller velger formåls- og kostnadseffektive løsninger i tilstrekkelig grad.

Gruppen av fartøy som får tilskudd utgjør ikke et representativt utvalg

Ulike aktører innenfor fartøyvern synes å være enige om at utvalget av fartøyer som har fått og får tilskudd ikke er representativt når det gjelder alle typer skip og fartøyer. Fra Riksantikvarens side hevdes det at det ikke går innenfor dagens rammer, mens representanter for fartøyvernet mener at en slik holdning er i strid med både målene for ordningen og Riksantikvarens egen handlingsplan.

3.3.3 Drøfting og vurdering

Tilskuddsordningen ikke tilstrekkelig stor til å sikre vern av et representativt utvalg av fartøyer

Blant informantene er det ulike oppfatninger av om det er mulig å bruke tilskuddsordningen til å sikre vern av et representativt utvalg av fartøyer eller ikke. Det vil dels avhenge av hva man mener med begrepet ”å sikre”, dels avhenge av hvor vidt formuleringen ”et representativt utvalg” skal forstås og fortolkes.

Alle synes å være enig om at det ikke er mulig ”å sikre” et bredt utvalg fartøyer i betydningen fullfinansiering av restaurerings- og tilbakeføringstiltak innenfor denne tilskuddsordningens rammer og innretning alene. ”Sikring” kan kun skje gjennom å se tilskuddsmidlene som et (strategisk) virkemiddel for å utløse andre virkemidler i form av økt frivillig innsats, ev. andre støtteordninger, sponsorstøtte/-midler, nettverksbygging osv.

Statskonsult har fått forståelsen av at det også er ulike oppfatninger av hvor vidt begrepet ”et representativt utvalg” skal og kan forstås – gitt rammene for tilskuddsordningen. Riksantikvaren har så langt vært tilbakeholdne med å definere større skip (utenriksskip, tankbåter og lignende) inn i det representative utvalget. Tiltak på denne type fartøyer er ofte kostbare, og man vil sannsynligvis være enda mer avhengig av profesjonelle krefter enn tilfellet er for mange av de mindre fartøyene, slik at den frivillige egeninnsatsandelen blir mindre. En relativt sett større andel av midlene til fartøyvern vil dermed gå til disse båtene.

På mange måter illustrerer denne tilskuddsordningen et klassisk dilemma - hva er det primært ønskelig å støtte – frivillig virke eller konkrete resultater? Innenfor mange andre tilskuddsordninger kan man registrere en viss motsetning mellom tilskuddsordningens formål og dens utforming og forvaltning. Det er et mål å støtte en god sak, men det skal skje via spesielle frivillige organisasjoner. I forhold til denne ordningen opplever i hvert fall brukersiden det nesten motsatt. Det gis ikke nok støtte og anerkjennelse til den store frivillige innsatsen som legges ned, mens det fokuseres på ferdigstillelse av enkeltprosjekter som kanskje vil ”synke” i løpet av få år dersom ikke det er et frivillig støtteapparat på plass til å ivareta løpende drift og vedlikehold.

Statskonsult vil anbefale at denne tilskuddsordningen i større grad ses som et strategisk virkemiddel – primært for å utløse frivillig virke, men også for å utløse andre virkemidler.

Statskonsult vil videre anbefale at MD ser nærmere på hvilke kriterier som skal kvalifisere for støtte og at disse nedfelles i retningslinjene for tilskuddsordningen.

Hva er drift/vedlikehold og hva er istandsetting?

Fartøyvern er et veldig spesielt område innenfor kulturminnevernet. De er bl.a. underlagt flere og strengere miljø- og sikkerhetskrav enn de fleste landfaste og stedbundne kulturminnene. For mange av fartøyene spiser også sikkerhets- og

miljøkrav fra andre myndigheter fort opp store deler av midlene som i utgangspunktet skulle gå til istandsetting. Dette er problemstillinger som Riksantikvaren er klar over, og som de søker å ivareta gjennom dialog og samarbeid bl.a. med Sjøfartsdirektoratet.

Drifts- og vedlikeholdskostnader innenfor fartøyvern er gjennomgående langt høyere enn innenfor bygningsvern. Mange mener også det er en glidende overgang mellom hva som er istandsettingstiltak og hva som er løpende vedlikeholds- og driftstiltak. Etter siste budsjettbehandling i Stortinget er det åpnet opp for at det kan gis noe driftstilskudd, jf tildelingsbrevet til RA for 2005.

Statskonsult har forståelse for at eiere ønsker mer støtte til relativt tyngende drifts- og vedlikeholdstiltak. På den annen side vil en eventuell økt støtte til dette måtte tas fra andre områder av fartøyvernet. Den vil resultere i enten at færre istandsettingstiltak får støtte, eller at hvert tiltak får mindre støtte. Dersom fartøyvernensiden mener dette er et problem også med endringene som er innført fra 2005, vil Statskonsult anbefale at også dette spørsmålet tas opp og drøftes i en eventuell dialog mellom MD, Riksantikvaren og representanter for eiere/brukere (ref. foregående punkt). Formålet for drøftingene bør i tilfellet være hvordan fartøyvernets spesielle utfordringer på dette området eventuelt kan ivaretas gjennom tilskuddsordningene.

Tilskuddsforvaltningen i tråd med økonomiregelverkets krav og regler

Så langt Statskonsult kan se, er den formelle tilskuddsforvaltningen i tråd med Økonomiregelverkets krav og regler.

Det bør imidlertid vurderes om kriterier for tildeling (presisering av hva som menes med faglig og geografisk representativitet, ev. begrensninger i fartøytyper som omfattes av ordningen osv.) i større grad bør nedfelles i MDs rundskriv, eventuelt egne retningslinjer fra Riksantikvaren. Dette kan bidra til mer realistiske forventninger hos potensielle søkere, økt åpenhet om forvaltnings- og tildelingspraksis og færre frustrerte søkere.

Fartøyvernmiljøet er et lite og "tett" miljø med mange uformelle kontakter mellom de ulike aktørgruppene. Det er vanlig med mye muntlig kontakt. Dette er selvsagt positivt og bidrar til at bl.a. Riksantikvaren kan ha en tett og god oppfølging av enkeltprosjekter. Det kan også føre til at forvaltningen ikke virker tilstrekkelig objektiv og distansert. Dette er en utfordring for Riksantikvaren, en utfordring de etter Statskonsults vurdering best kan møte gjennom så åpen og "gjennomsiktig" forvaltning som mulig. Tydeligere presisering av hvilke kriterier som tillegges vekt – og hvordan de er fulgt opp – vil være én av flere måter å "åpne" forvaltningen av ordningen.

Blir oppfølgingen og kontrollen i noen tilfeller for tett?

I henhold til Økonomiregelverket skal kontroll og oppfølging – i likhet med andre deler av tilskuddsforvaltningen – vurderes ut fra et hensiktsmessighets- og risikoperspektiv.

Riksantikvaren følger gjennomgående de fleste tiltak relativt tett (befaringer, møter, mye uformell dialog både med eier og ev. verft). Tiltak som utføres på lokale verft andre steder enn fartøyvernsentrene følges gjennomgående tettere opp enn de som skjer i regi av ett av de tre fartøyvernsentrene. Dette kan tyde på at risikovurdering i forhold til ivaretagelse av antikvariske verdier i noen grad påvirker nivået for kontroll og oppfølging. Det kan imidlertid stilles spørsmål om denne typen risikovurdering alene er nok til å forsvare så tett oppfølging. Sannsynligvis bruker Riksantikvaren også oppfølgingen som et ledd i kompetanseoverføring fra Riksantikvaren til ulike håndverksmiljøer og omvendt. Dette er positivt, men som vi kommer tilbake til under neste punkt kan det stilles spørsmål ved om kostnadene knyttet til oppfølging og kontroll står i et rimelig forhold til nytten.

I forlengelsen av dette kan det også stilles spørsmål ved om en så tett oppfølging bidrar til at eier- og ansvarsforholdene for tiltakene som gjennomføres blir uklare. Dersom Riksantikvaren delfinansierer et tilbakeføringstiltak, og er i stadig kontakt med verftet/håndverkerne som utfører reparasjonen, kan dette bidra til å undergrave båtens egentlige eier(e)s autoritet. Dette kan virke demotiverende på dugnadsånd og frivillig innsats. Det kan også i visse tilfeller påføre eier(e) og/eller Riksantikvaren økte kostnader.

Eiere av verneverdige fartøyer misfornøyd med tilskuddsforvaltningen

Fartøyverneiere og -brukere har bevisst valgt en høy profil i forhold til Stortinget og kan vise til flere ”suksesser” både i forhold til generell prioritering av fartøyvern gjennom økte – og øremerkede - bevilgninger til fartøyvern og støtte til enkeltprosjekter som for eksempel D/S Hestmanden. Selv om myndighetssiden er glad for økte bevilgninger, kan dette i noen tilfeller også virke til å synliggjøre eventuelle konflikter mellom prioriteringer ut fra mer ”folkelige” oppfatninger av hva som regnes som kulturminner og prioriteringer ut fra antikvariske verdier og hensyn.

Statskonsult er kjent med at dialogen mellom ulike deler av fartøyvernet og Riksantikvaren ikke alltid har vært like god. Dette kan selvsagt skyldes flere forhold, ikke minst ulike oppfatninger både om hvilke prinsipper som bør gjelde for fordeling av midlene – litt til mange versus mye til få - og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for å kvalifisere for tilskudd. Det er nå etablert en ordning med faste møter mellom Riksantikvaren og fartøyvernforeningen, noe som sannsynligvis vil bidra til en bedre og mer åpen dialog.

Sannsynligvis mulig å effektivisere ressursforbruk knyttet til tilskuddsforvaltning.

Riksantikvaren bruker anslagsvis ett årsverk på forvaltningen av denne tilskuddsordningen (omfatter også tilskudd til fartøyvernsentrene). I tillegg kommer brukeres/eieres ressursbruk knyttet til søknader, befaringer med mer.

Statskonsult mener det bør være mulig å effektivisere tilskuddsforvaltningen bl.a. gjennom mindre oppfølging/kontroll. Dette kan for eksempel skje gjennom generell formalia- og rimelighetskontroll kombinert med stikkprøvekontroll i mindre omfang enn i dag. På den andre siden tror vi at Riksantikvaren bruker

oppfølging og kontrolltiltak i en videre betydning enn det som legges i disse begrepene i henhold til Økonomiregelverket. Disse aktivitetene gir Riksantikvaren en unik mulighet til gjensidig kunnskaps- og informasjonsutveksling med en rekke aktører innenfor fartøyvernet. Dersom denne virksomheten faller bort, vil Riksantikvaren sannsynligvis måtte finne andre måter å ivareta disse behovene på.

Det kan også være grunn til å peke på at konfliktfylte relasjoner ofte bidrar til å påvirke ressursforbruket i negativ retning (mange klager, mange henvendelser, uro i organisasjonen osv.).

3.4 Tilskudd til fartøyvernentre

Denne tilskuddsordningen ble etablert i 2004 for å synliggjøre samlede tilskuddsmidler til drift av fartøyvernentrene¹² og investeringer i anleggene der. Tilskuddsordningen er ikke omtalt spesielt verken i T-1/04 eller i *Riksantikvarens retningslinjer og vilkår for tilskudd fra statsbudsjettet kap. 1429 post 72*.

Investering og drift av fartøyvernentrene inngår i Riksantikvarens handlingsplan for 2002 – 2006, jf. også innledning under pkt. 3.3. I handlingsplanen opereres det med to typer tilskudd til fartøyvernentrene – tilskudd til fellestjenester m.m. og tilskudd til investeringer. Så langt i perioden skilles det ikke mellom tilskudd til fellestjenester m.m. og tilskudd til investeringer i den faktiske tilskuddsforvaltningen. Bevilgningene har også ligget på et vesentlig lavere nivå enn beregningene i behovsanalysen forutsetter.

3.4.1 Beskrivelse av ordningen

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til drift og oppgradering av anlegg ved (tre) utvalgte fartøyvernentre slik at disse kan utøve virksomheten etter formålet. Tilskuddet skal medvirke til at fartøyvernentrene fungerer som kompetansesentre for restaurering og vedlikehold av fartøyer.

Ifølge Riksantikvaren skal tilskuddene til fartøyvernentrene primært brukes til drift og da fortrinnsvis til dokumentasjon av arbeidene som utføres der. Det er også mulig å benytte tilskuddsmidlene til investeringer.

Riksantikvaren og fartøyvernentrene har et relativt tett samarbeid – og trekker på hverandres kompetanse og ekspertise. Et fartøyvernenter gir uttrykk for at de oppfatter seg som Riksantikvarens ”forlengede arm”. Riksantikvaren oppfatter også at arbeid utført på et av fartøyvernentrene innebærer økt sikkerhet for at det er gjort i henhold til antikvariske verdier. Det er derfor normalt mindre kontroll og oppfølging med tiltak utført på fartøyvernentrene.

¹² Nordnorsk fartøyvernenter i Gratangen, Hardanger fartøyvernenter i Nordheimsund og Bredalsholmen dokk og fartøyvernenter i Kristiansand

Tilskuddsordningen følges opp gjennom generell formalia- og sannsynlighetskontroll gjennom reviderte regnskap og årsmelding fra fartøyvernsentrene.

Ressursforbruk hos Riksantikvaren som er knyttet til forvaltning og oppfølging av denne tilskuddsordningen er ikke skilt ut fra ressursforbruk knyttet til forvaltning og oppfølging av tilskudd til fartøyvern, jf. pkt. 3.4, men det brukes lite ressurser på selve forvaltningen av ordningen.

3.4.2 Synspunkter på ordningen

Fartøyvernsentrene avhengig av oppdrag for å utvikle kompetanse, men kan også bidra til å undergrave frivilliges dugnadsånd

Brukere har en delt oppfatning av fartøyvernsentrene. Noen opplever at bruk av fartøyvernsentrene ofte medfører høye kostnader, fysisk og mental avstand til tiltaket (mindre eierskap og innflytelse) og en underkjenning av lokale verft. Noen gir uttrykk for at de føler seg umyndiggjort som eiere på grunn av fartøyvernsentrenes tette forbindelse med Riksantikvaren.

Tidligere opererte Riksantikvaren med såkalte ”styrte oppdrag”, dvs de satte som vilkår for støtten at arbeidet skulle utføres ved et fartøyvernsenter. Riksantikvaren har sluttet med dette, men ser samtidig at styrte oppdrag både gir mulighet til å bygge opp kompetanse og sikre inntekter på de utpekte fartøyvernsentrene. I tillegg vil det sikre god kvalitet på gjennomføringen av tiltakene.

Fartøyvernsentrene viser til at det på kommersiell basis ikke er mulig å opprettholde mange av de gamle håndverkene knyttet til skipsindustrien, f eks klinking av stål. Fartøyvernsentre med bærekraftig økonomi er en forutsetning for at slik kompetanse kan opprettholdes i landet. Det blir også vist til at fartøyvernsentrene gir opplæring og kompetanseoverføring til lokale verft rundt i landet - slik at de ta på seg restaureringsoppdrag.

Gir tilskudd til dokumentasjon fartøyvernsentrene et konkurransemessig fortrinn?

Dokumentasjonsstøtten til fartøyvernsentrene kan ifølge fartøyvernsiden føre til at det utvikler seg et A- og et B-lag blant verftene. Riksantikvarens bruk av fartøyvernsentrene i forbindelse til utredningsoppdrag gir også særfordeler som andre verft reagerer – og har klaget – på.

Representanter for fartøyvernsentrene, derimot, vektlegger at disse sentrene kan tilby antikvarisk dokumentasjon med høyt faglig nivå, langt utover det et vanlig kommersielt verft kan tilby. Dette omfatter blant annet detaljert dokumentasjon, av tilstand før restaurering starter og av arbeidet underveis. Denne dokumentasjonen kan senere benyttes både til formidling og til opplæringsformål. Dokumentasjonen er med andre ord i seg selv et viktig resultat av restaureringsprosessen.

3.4.3 Drøfting og vurdering

Tilskuddsordningen medvirker til drift og oppgradering av fartøyvernssentrene

I likhet med tilskudd til fredede og verneverdige bygninger og anlegg er målsetningen som er satt for dette området lite målbar. Det er derfor vanskelig å si om målet for denne konkrete tilskuddsordningen er oppfylt. Tilskuddet – som primært skal gå til dokumentasjon, rådgivning og forskning (fellestjenester) – medvirker til drift og oppgradering, men det er vanskelig å si om medvirkningen er for stor, liten eller ”middels”.

Fartøyvernssentrene hevder – og dokumenterer også gjennom rapporteringen sin - at tilskuddene ikke dekker de samlede ressursene fartøyvernssentrene bruker på denne type fellestjenester (forskning, dokumentasjon, bistand til Riksantikvaren m.m.). Tilskuddet er heller ikke stort nok i forhold til målet i Riksantikvarens handlingsplan om å finansiere fem slike stillinger ved hvert fartøyvernssenter.

Tilskudd til fartøyvernssentrene kan gi dem et konkurransefortrinn i forhold til andre verft

Fartøyvernssentrene oppleves som nyttige og hensiktsmessige sett fra Riksantikvarens ståsted. De bidrar gjennom kompetanse og dokumentasjon til økt kunnskap om og kvalitet på fartøyvernet i Norge. Restaureringsprosjekter og reparasjoner som utføres på ett av disse verftene oppleves også som et kvalitetsstempel når det gjelder trygghet for at antikvariske verdier ivaretas og følges opp. Dette var også et viktig argument i forbindelsen med etableringen av de tre nasjonale fartøyvernssentrene.

Representanter for fartøyvernssiden hevder at dokumentasjonsprosessen kan ses som et helt/delvis subsidiert konkurransefortrinn i forhold til andre verft. Fartøyer som har vært på et fartøyvernssenter får i tillegg til restaurering/reparasjon med seg dokumentasjon på antikvariske verdier, på hvilke reparasjoner som er gjort, på hvilken måte reparasjonene er utført osv.

Statskonsult er enig i at selv om ordningen med ”styrte oppdrag” nå er falt bort, kan fordelene en grundig dokumentasjon gir, oppfattes som en implisitt favorisering av eiere som velger å utføre tiltakene på ett av de tre fartøyvernssentrene - uten at Statskonsult tar stilling til om dette er tilsiktet eller ikke.

Et alternativ som kan vurderes og utredes er f.eks. å gi alle tiltak som får tilskudd et (prosentvis) ”påslag” som øremerkes dokumentasjon av tiltaket. Dette ville innebære at tilskuddet følger fartøyet framfor verftet og sannsynligvis også et økt tilfang av verft som bygger opp og tilbyr denne type tjenester. I denne forbindelse bør man også vurdere mulighetene for å kjøpe konsulentbistand fra fartøyvernssentrene til å utføre dokumentasjonen. Fortsatt støtte til de tre fartøyvernssentrene måtte i tilfellet gis på en annen, mer konkurransenøytral, måte.

Tilskuddsforvaltningen er i tråd med økonomiregelverkets krav og regler. Så langt Statskonsult kan bedømme er forvaltningen av denne relativt beskjedne tilskuddsordningen i tråd med økonomiregelverkets krav. Ordningen kunngjøres ikke, men det er heller ikke nødvendig når tilskuddsbevilgningen i utgangspunktet tar sikte på noen få navngitte mottakere, jf. pkt. 6.4.2 i Økonomireglementet.

Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

I arbeidet med denne evalueringen har vi primært kartlagt og samlet inn data om de tre tilskuddsordningene. Oppsummerende vurderinger og anbefalinger med hensyn til disse følger under pkt. 4.1. Under punkt 4.2 har vi samlet noen vurderinger som enten gjelder Riksantikvarens samlede tilskuddsforvaltning eller som virkemiddelbruk innenfor kulturminnevernet mer generelt. Disse vurderingene bygger i likhet med de øvrige vurderingen på dokumentstudier og intervjuer.

3.5 De tre tilskuddsordningene

Med utgangspunkt i målsetninger, regelverk og forvaltningspraksis, har Statskonsult vurdert tre tilskuddsordninger under kapittel 1429 Riksantikvaren; Tilskudd til fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg (post 72.2), tilskudd til fartøyvernsentrene (post 72.7) og tilskudd til fartøyvern (post 74).

Sprik mellom tilskuddsordningenes størrelse og behovene for støtte

Det er en utfordring for alle tre ordningene at de årlige tilskuddsbeløpene er for små til å dekke de reelle behovene. Dette bidrar nok til at mange av aktørene på området mener det er dårlig samsvar mellom de nasjonale målene og disse tilskuddsordningene.

Når det gjelder målsetningene som er satt for de tre tilskuddsordningene er de - med unntak av tilskudd til fartøyvern - lite konkrete/forpliktende og ambisiøse. Det heter at tilskuddsordningene skal "medvirke" eller "bidra til". I målet for fartøyvern brukes begrepet "sikre".

Statskonsults vurderinger og anbefalinger i forhold til hver og en av de tre ordningene kan oppsummeres som følger;

- I realiteten bidrar tilskuddene som skal gå til fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg kun til *fredede* bygninger og anlegg. Dette bør tydeliggjøres bedre i navnet på tilskuddsordningen, i målsetningen og i beskrivelsen av målgruppen for ordningen.
- Vurderingen av måloppnåelsen når det gjelder fartøyvern avhenger av hvor vidt begrepet fartøyvern defineres. Tilskuddsordningen sikrer ikke et representativt utvalg dersom alle fartøygrupper, herunder skip som har gått i utenriksfart m.fl., tas med. Gitt fartøyvernets spesielle natur kan det også diskuteres om ordningen i noe større grad burde omfatte støtte til drift og vedlikehold for at målet om "å sikre" et representativt utvalg kan sies å være oppfylt. Statskonsult anbefaler å vurdere om tilskuddsordningen kan brukes mer strategisk bl.a. for å utløse frivillig arbeid.

-
- Tilskuddene til fartøyvernssentrene bidrar til drift og oppgradering, men det er stor avstand mellom Handlingsplanen for fartøyvern og faktisk bistand. Tilskuddet gir sannsynligvis fartøyvernssentrene fordeler i forhold til andre verft/håndverkere. Jf. også drøfting under pkt. 4.2 av hvor spiss/bred kompetanse det er mulig/hensiktsmessig å opprettholde innenfor kulturminnevernet.

Tilskuddsforvaltningen på området er i all hovedsak i tråd med Økonomiregelverkes krav

Statskonsult mener tilskuddsforvaltningen i forhold til alle de tre områdene er i tråd med økonomiregelverkes krav, men vi vil bemerke at:

- Når det gjelder tilskudd til fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg, bør kriterier for hvem som kan få tilskudd tydeliggjøres.
- Når det gjelder tilskudd til fartøyvern bør kriteriene for tilskudd tydeliggjøres og nedfelles i retningslinjene for tilskuddsordningen.

Kontroll- og oppfølgingsrutiner er gode, men graden av detaljstyring bør vurderes

Inntrykket fra kartleggingen er at de ulike forvaltningsaktørene har svært gode og tette kontroll- og oppfølgingsrutiner. Dette er på mange måter positivt, men gjør også at forvaltningsmyndighetenes styring av ordningene blir svært tett (gjelder først og fremst tilskuddsordningene under postene 72.2 og 74). Dette kan i enkelte tilfeller slå ut i unødig detaljstyring som i sin ytterste konsekvens kan bidra til at eiernes legitimitet og autoritet undergraves og interessen for og gleden over å eie kulturminner reduseres, se også pkt. 4.2 om roller.

Søknader får en forsvarlig behandling, men mange frustrerte kulturminneiere

Statskonsults inntrykk er at tilskuddssøkerne i all hovedsak er sikret en forsvarlig behandling. Både fra søkersiden og fra andre aktører gis det imidlertid uttrykk for at særlig prosessene hos Riksantikvaren framstår som lite åpne. Dette gjelder særlig fartøyvern, men også bygningsvern. På fartøyvernssiden er det nå etablert en ordning med faste møter mellom Riksantikvaren og Norsk fartøyvernforening.

Det finnes mange stolte og engasjerte eiere av kulturminner, men mange er også frustrerte over økonomi, byråkratiske systemer og dårlig samordning av virkemidler på området. Mer rådgivning og veiledning etterlyses. Eiere av fredede bygninger og anlegg er tilsynelatende mer kjent ”i systemet” enn eiere av verne-/bevaringsverdige bygninger og anlegg. Det kan videre virke som om eiere av fartøyer gjennomgående er mer misfornøyde med Riksantikvarens søknadsforvaltning enn det andre kulturminneiere er med fylkeskommunenes søknadsbehandling.

Ut fra et brukerperspektiv er det en utfordring dersom mange potensielle tilskuddssøkere lar være å søke om midler – enten fordi de har gitt opp å søke etter flere tidlige avslag, eller fordi det framstår som så vanskelig og komplisert å orientere seg i forhold til de ulike virkemidlene.

Brukernes rettigheter er i prinsippet sikret gjennom at vedtak om tilskudd defineres som et enkeltvedtak med klageadgang. Mange eiere/brukere stiller imidlertid spørsmål ved hvor reell klageadgangen egentlig er, jf. også pkt. 4.2.

Tilskuddsforvaltningen kan sannsynligvis gjøres mer kostnadseffektiv

Statskonsult mener det er rom for å effektivisere forvaltningen av tilskuddsordningene (her ses tilskuddene under postene 72.7 og 74 under ett). Det gjelder bl.a. på kontroll- og oppfølgingssiden. Statskonsult vil foreslå følgende:

- Når det gjelder tilskudd til fredede og bevaringsverdige bygninger og anlegg bør det vurderes å delegere hele tilskuddsforvaltningen til regionalt nivå¹³. MD/Riksantikvaren kan eventuelt styre innretningen av tilskuddsordningen gjennom å fastsette kriteriene for tilskudd, som f.eks. at ordningen kun gjelder fredede bygninger og anlegg.
- Oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene bør vurderes ut fra et nytte-kostnadsperspektiv. Står nytten av så omfattende kontroll i forhold til kostnadene? Befaringer bør være unntaket heller enn regelen (stikkprøvekontroll). Utveksling av informasjon og kompetanse bør ikke knyttes til oppfølging og kontroll.

3.6 Generelle vurderinger

I dette avsnittet har vi samlet noen generelle betraktninger knyttet til virkemiddelbruk og andre problemstillinger på kulturminnevernområdet.

Tilsagn om tilskudd er et enkeltvedtak – hvor reell er klageadgangen?

Vedtak om tilskudd innenfor kulturminnevernområdet regnes som et enkeltvedtak i forhold til Forvaltningsloven¹⁴. I alle tilsagnsbrev opplyses det om klageadgang og klagefrist. Midlene som er bevilget fordeles imidlertid før noen har fått anledning til å klage. Ifølge noen av informantene oppleves denne klageadgangen som fiktiv og lite egnet til å ivareta søkeres rettssikkerhet. Noen spør også om dette er medvirkende årsak til at kriteriene for hvem som kan få tilskudd til hva, er vage og uklare.

Dette er en gjennomgående utfordring innenfor tilskuddsordninger med rammebevilgning og en tildeling pr. år. I praksis er det slik at klagesaker som blir omgjort må vente på neste års bevilgning. Dette er uheldig på flere måter. Vedkommende som søker har kanskje behov det er vanskelig å utsette ytterligere, og heller ikke muligheter til å finansiere dette ut av egen lomme. Det kan også virke undergravende på tilskuddsordningens legitimitet dersom deler av neste års bevilgning er "brukt opp på forhånd". Et alternativ kunne være å "spare" en andel av bevilgningen i påvente av klagefristen. Det gjøres

¹³ Jf. pkt. 6.2.2.2 i *Bestemmelser om økonomistyring*, fastsatt av FIN 12.12.03.

¹⁴ Ifølge økonomiregelverket (pkt. 6.2.1.2: Regelverk) vil regler om å få tilskudd som regnes som enkeltvedtak ha karakter av forskrift i henhold til forvaltningslovens § 2c.

innenfor flere andre tilskuddsordninger. Spørsmålet er imidlertid om ikke et slikt system vil bli unødig kostbart og byråkratisk.

Kulturminnevernet står også overfor andre utfordringer, bl.a. at mange av tiltakene må gjennomføres i løpet av sommerhalvåret. Eiere har derfor ikke mer enn tiden og veien når de får tilsagnet i mars/april. Dersom tilsagnet skulle komme enda senere, betyr det for mange i realiteten det samme som å få midlene på neste års budsjett.

Hvor hensiktsmessig er det med desentralisert kompetanse innenfor kulturminnevernområdet?

Norge er et lite land og mange stiller spørsmål ved om det er mulig og/eller hensiktsmessig å legge opp til desentraliserte systemer som forutsetter en spredt kompetanse. Er det i praksis mulig å opprettholde tilstrekkelig høy kompetanse innenfor et desentralisert system – eller bør kompetansen samles ett sted?

Dette er et område som mange mener mye om og som det sannsynligvis ikke finnes noe fasitsvar på. Det er imidlertid etter Statskonsults vurdering viktig å skille mellom behov for spisskompetanse vs. breddekompetanse og organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Så lenge retningslinjene for hvem som kan få tilskudd, på hvilke grunnlag og ut fra hvilke kriterier er så klare og entydige som mulig, er det ikke sikkert at de som forvalter tilskuddet bør være eksperter. Det forutsetter imidlertid at det også finnes miljøer med spisskompetanse hvor forvaltere av tilskuddsordninger kan hente inn råd og ekspertise.

Kulturminnevern er preget av å være et lite miljø

Høy kompetanse og stort faglig engasjement kan medvirke til sammenblanding av roller. Siden kulturminnevernet er en liten sektor, er det svært vanlig at en og samme person har flere "hatter" – forvalter/bevilger, prosjekterer, kontrollør, forsker osv. Erfaringsmessig kan dette lett påvirke objektiviteten i forhold til fastsatte kriterier, og eksperter faller også lettere for fristelsen til å styre tettere enn de skal i henhold til den fastlagte rolle- og ansvarsdelingen. Innenfor andre sektorer er det i den senere tid blitt mer vanlig å skille klarere mellom rollene enn det som ser ut til å være praksis i kulturminnevernet.

Som nevnt ovenfor er det ikke uvanlig i kulturminnevernet at samme person har ulike roller. Dette gjelder kanskje særlig innen Riksantikvaren. Riksantikvaren vurderer hvem som skal få tilskudd, gir faglige råd underveis i arbeidet, setter krav til utførelse og kontrollerer. I noen grad utfører Riksantikvaren også prosjektering og detaljplanlegging av prosjekter og utfører praktisk restaureringsarbeid. Etter Statskonsults vurdering kan det være uheldig at Riksantikvaren opptrer med så mange ulike roller.

Generelt kan en konsentrasjon av roller innenfor et fagfelt eller en virksomhet føre til en form for "elitisme" og hindre spredning av kompetanse. Statskonsult stiller spørsmål ved om vi i noen grad ser tendenser til dette når det gjelder Riksantikvaren og anbefaler derfor at denne problemstillingen drøftes nærmere.



Statskonsult

Statskonsult
Postboks 8115 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 45 10 00. Telefaks 22 46 94 70.
E-post: postmottak@statskonsult.no
www.statskonsult.no