



# Innst. 71 S

(2009–2010)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:9 (2008–2009)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar**

Til Stortinget

#### **1. Samandrag**

Ifølgje det strategiske målet for kulturminnepolitikken, slik det er vedteke av Stortinget, skal mangfaldet av kulturminne og kulturmiljø forvaltast og takast vare på som bruksressursar og som grunnlag for kunnskap, oppleving og verdiskaping. Eit representativt utval av kulturminne og kulturmiljø skal takast vare på i eit langsiktig perspektiv, jf. Innst. S. nr. 256 og St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Det strategiske målet blir stadfesta i Innst. S. nr. 227 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner, og utdjupa i tre nasjonale resultatmål:

- Nasjonalt resultatmål 1: Det årlege tapet av verneverdige kulturminne og kulturmiljø som følgje av fjerning, øydelegging eller forfall skal minimaliserast og skal innan 2020 ikkje overstige 0,5 prosent årleg.
- Nasjonalt resultatmål 2: Freda og fredingsverdige kulturminne og kulturmiljø skal vere sikra og ha ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020.
- Nasjonalt resultatmål 3: Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige breidda i dei vedtaksfreda kulturminna og kulturmiljøa skal betrast, og eit representativt utval av kulturminne skal vere freda innan 2020.

Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, fylkeskommunen, Sametinget og Sysselmannen på Svalbard utgjer kulturminneforvaltninga i Noreg. Miljøverndepartementet har det overordna nasjonale ansvaret for kulturminnevernet. Departementet er ansvarleg for å koordinere arbeidet til regjeringa med å fastsetje miljøvernpolitiske mål og har ansvar for å utvikle og følgje opp måla for kulturminneforvaltninga. Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning, ligg under Miljøverndepartementet og er den rådgivande og utøvande faginstansen for Miljøverndepartementet når det gjeld forvaltning av kulturminne. Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndigheit. Sametinget er tillagt kulturminnemyndigheit for samiske kulturminne.

Det nasjonale ansvaret til Miljøverndepartementet på kulturminneområdet omfattar arkeologiske og marinarkeologiske kulturminne, bygningar og anlegg, kulturmiljø og fartøy. Undersøkinga er avgrensa til området freda og verneverdige bygningar på bakgrunn av at dette er eit vesentleg område innanfor kulturminnevernet med risiko for manglande måloppnåing. Målet med Riksrevisjonens undersøkning har vore å vurdere om Miljøverndepartementet varetek sitt overordna nasjonale ansvar for å sikre at freda og verneverdige bygningar blir vareteke slik at dei nasjonale måla på området kan bli nådd. Følgjande problemstillingar er undersøkte:

- I kva grad sikrar Miljøverndepartementet at tapet av verneverdige bygningar som følgje av at dei blir fjerna, øydelagde eller forfell, blir minimalisert, og at tapet ikkje overstig 0,5 prosent årleg innan 2020?
- I kva grad sikrar Miljøverndepartementet at eit representativt utval av bygningar blir freda innan 2020?

- I kva grad sikrar Miljøverndepartementet at alle freda bygningar har eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020?
- I kva grad varetek Miljøverndepartementet og Sametinget automatisk freda samiske bygningar?

I problemstillingane er det lagt vekt på i kva grad Miljøverndepartementet har utvikla mål på området bygningsvern, i kva grad departementet har innhenta styringsinformasjon og vidareformidla styringssignal og informasjon, og i kva grad det er utvikla effektive verkemiddel.

## 1.1 Oppsummering av undersøkinga

Undersøkinga byggjer på ein kombinasjon av intervju, spørjeskjemaundersøking, dokumentanalyse og kvantitative data. Undersøkinga er oppdatert fram til 1. januar 2009.

Dokumentet gjer nærare greie for gjennomføringa av undersøkinga.

### 1.1.1 *Det årlege tapet av verneverdige bygningar skal minimaliserast*

#### 1.1.1.1 MANGELFULL MÅL- OG RESULTATSTYRING

Ifølgje nasjonalt resultatmål 1 skal det årlege tapet av verneverdige bygningar som følgje av at dei blir fjerna, øydelagde eller forfell, minimaliserast, og tapet skal ikkje overstige 0,5 prosent årleg innan 2020. Ein verneverdig bygning kan definerast som ein bygning som gjennom ei kulturminnefagleg verneverdivurdering er identifisert som verneverdig. Verneverdige bygningar kan bli gitt eit formelt vern gjennom regulering til spesialområde bevaring etter plan- og bygningslova.

Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet ikkje har etablert eit tilfredsstillande rapporteringssystem for å ha oversikt over tap av verneverdige bygningar. Nasjonalt resultatmål 1 er operasjonalisert i ein resultatindikator som ikkje omhandlar verneverdige bygningar.

Undersøkinga viser at kulturminneforvaltninga i liten grad har sikra at det blir gjort systematiske kartleggingar og kulturminnefaglege vurderingar av bygningsmassen for å identifisere verneverdige bygningar. Følgjene er at potensielt verneverdige og fredingsverdige bygningar kan gå tapt. Miljøverndepartementet har ikkje informasjon om tap av verneverdige bygningar og kan derfor ikkje vurdere i kva grad nasjonalt resultatmål 1 blir nådd.

Ifølgje energi- og miljøkomiteen, jf. Innst. S. nr. 227 (2004–2005), bør vedtektene om regulering til spesialområde bevaring brukast aktivt som verkemiddel for å sikre kulturminne og kulturmiljø. Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet har mangelfull informasjon om omfanget av bruken av

regulering til spesialområde bevaring for å gi verneverdige bygningar eit formelt vern. Departementet har dessutan mangelfull informasjon om korleis slike spesialområde blir forvalta og følgde opp av kulturminneforvaltninga, og i kva grad dette verkemiddelet sikrar verneverdige bygningar.

På bakgrunn av desse funna blir det i undersøkinga stilt spørsmål om Miljøverndepartementet har tilstrekkeleg styringsinformasjon til å ivareta ansvaret for å realisere målet om å minimalisere tapet av verneverdige bygningar innan 2020.

#### 1.1.1.2 MANGLANDE BRUK AV VERKEMIDDEL I PLAN- OG BYGNINGSLOVA FOR Å HINDRE TAP AV BYGNINGAR

I Innst. S. nr. 227 (2004–2005) peiker fleirtalet i komiteen på at det er nødvendig å auke medvitet om høvet til å bruke plan- og bygningslova for å ta vare på verdifulle kulturminne og kulturlandskap.

Kommunale planar blir utforma og brukte for å styre utvikling og arealbruk i kommunane. Planar som blir føreslegne, kan påverke korleis verneverdige bygningar blir tekne vare på. Høvet til å fremme motsegn er ein viktig og nødvendig reiskap for å sikre at nasjonale og viktige regionale kulturminneinteresser blir tekne vare på i kommunale planar. Både fylkeskommunar og Riksantikvaren kan fremme motsegn mot planforslag. I byggjesaker kan fylkeskommunen rå kommunane frå å gjere vedtak. Dersom ein slik uttale til eit einskiltvedtak ikkje blir teke til følgje, kan fylkeskommunen eller Riksantikvaren klage på vedtaket.

Undersøkinga viser at Riksantikvaren og fylkeskommunane i liten grad brukar verkemidla motsegn og klage for å hindre tap av verneverdige bygningar. I 2008 fremma Riksantikvaren sju motsegner og sette fram tre klager. I 2007 fremma fylkeskommunane 34 motsegner og sette fram åtte klager. Undersøkinga viser at to tredelar av fylkeskommunane som i liten grad bruker motsegn og klage, blir avgrensa av den administrative leiinga eller politikarane i fylkeskommunen i bruken av desse verkemidla.

Det er indikasjonar på at verneverdige bygningar i område som er regulerte til spesialområde bevaring, går tapt på grunn av løyve til omregulering, dispensasjonar og ulovlege forhold. Undersøkinga viser også at motsegn, klage og freding i liten grad blir brukt for å sikre verneverdige bygningar innan regulering til spesialområde bevaring. Det kjem fram at kommunane har store behov for fagleg bistand frå fylkeskommunane for å ta i bruk og følgje opp verkemiddelet regulering til spesialområde bevaring.

På bakgrunn av desse funna blir det i undersøkinga stilt spørsmål om forvaltninga fullt ut bruker dei juridiske verkemidla som kan bidra til at tapet av verneverdige bygningar blir redusert innan 2020.

### **1.1.2 Eit representativt utval bygningar skal sikrast gjennom freding**

#### 1.1.2.1 MANGELFULL MÅL- OG RESULTATSTYRING

Ifølgje nasjonalt resultatmål 3 skal den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige breidda i dei vedtaksfreda bygningane bli betre, og eit representativt utval bygningar skal vere freda innan 2020. Representativitet handlar om å synleggjere den heilskaplege utviklinga av Noreg som samfunn og å synleggjere utviklinga og historia til heile samfunnet. Verneverdige bygningar av nasjonal verdi kan bli sikra vern gjennom freding etter kulturminnelova.

Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet ikkje har operasjonalisert dette målet i tilstrekkeleg grad. Operasjonaliseringa av nasjonalt resultatmål 3 i form av resultatindikatorar er ikkje dekkjande for målet. Resultatindikatorane omhandlar ikkje den heilskaplege samansetnaden av fredingsmassen, og indikatorane er ikkje endra etter endring av målformulering i Innst. S. nr. 277 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 16 (2004–2005).

Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet og Riksantikvaren har mangelfull informasjon om samansetnaden av fredingsmassen når det gjeld den etniske, tidsmessige, næringsmessige, geografiske og sosiale tilknytninga til bygningane. Kulturminneregisteret til kulturminneforvaltninga, Askeladden, gir departementet eit mangelfullt grunnlag for å kunne vurdere om resultatmålet blir nådd.

Den manglande oversikta til Miljøverndepartementet over verneverdige bygningar og tapssituasjonen for desse bygningane, fører til at kulturminneforvaltninga har eit mangelfullt grunnlag for å vurdere behovet for freding for å sikre eit representativt utval bygningar.

Ifølgje St.meld. nr. 16 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 277 (2004–2005), skal det utarbeidast ein fredingsstrategi som skal leggje rammer og kriterium for nye fredingar fram til 2020, og det skal utarbeidast landsdekkjande verneplanar og fredingsprogram som sikrar varig vern av eit breiare utval av kulturminne og kulturmiljø. Undersøkinga viser at det enno ikkje er utarbeidd ein fredingsstrategi som kan gi retningslinjer for kva bygningar og bygningsmiljø av nasjonal verdi som bør fredast. Etter St.meld. nr. 16 (2004–2005) er det ikkje utforma landsdekkjande verneplanar og fredingsprogram for å sikre ein fredingsmasse med større geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig breidde. Freding blir i dag gjennomført som einskildsaker der bygningar er truga.

Miljøverndepartementet opplyser i svarbrevet at dei pågåande satsingane med fredingsgjennomgang og tilstandsregistrering knytte til freda bygningar i

privat eige vil gi informasjon som vil danne eit viktig grunnlag for å lage ein ny fredingsstrategi.

#### 1.1.2.2 LITE BRUK AV FREDING SOM VERKEMIDDEL FOR Å SIKRE EIT REPRESENTATIVT UTVAL BYGNINGAR

Freding etter kulturminnelova er eitt av dei viktigaste verkemidla til staten i kulturminnepolitikken. Undersøkinga viser at kulturminneforvaltninga i liten grad initierer vedtaksfreding og mellombels freding av bygningar. I 2008 varsla Riksantikvaren om oppstart av seks ordinære fredingssaker og gjorde vedtak om mellombels freding seks gonger. Fylkeskommunane varsla om til saman fem ordinære vedtaksfredingar og to mellombels fredingar i 2008.

I St.meld. nr. 16 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 227 (2004–2005), blir det peikt på behovet for å redusere saksbehandlingstida i fredingssaker og behovet for å fastsetje fristar for å gjennomføre fredingsprosessar. Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet ikkje har fastsett fristar for å gjennomføre fredingsprosessar. Saksbehandlingstida i fredingssaker er i dag lang. Gjennomsnittleg tidsbruk i ordinære fredingssaker i perioden 2004–2008 var 5,6 år. Saksbehandlingstida for dei to sist vedtekte kulturmiljøfredingane var 11,3 og 9,6 år. Det kan stillast spørsmål om den lange saksbehandlingstida er ein haldbar situasjon for dei som eig bygningane.

Undersøkinga viser at kulturminneforvaltninga har ei omfattande restanseliste med 84 eldre, uavslutta fredingssaker. Over halvparten av dei fredingssakene som står att, blei initierte for over ti år sidan, og den eldste saka er frå 1984. Det kjem fram i undersøkinga at Miljøverndepartementet og Riksantikvaren vil vere tilbakehaldne med å starte opp nye fredingssaker før det store etterslepet av uavslutta saker er redusert.

Ved varsel om oppstart av fredingssak er ikkje bygningane sikra gjennom vedtektene i kulturminnelova før endeleg fredingsvedtak er gjort. Undersøkinga viser at meir enn halvparten av sakene i restanselista er ordinære fredingssaker der bygningane enno ikkje er sikra med heimel i kulturminnelova. Det utgjer ein risiko for at dei nasjonale verdiane går tapt.

Samla blir det på bakgrunn av funna stilt spørsmål om føresetnadene for å sikre eit representativt utval bygningar gjennom vedtaksfreding innan 2020 i tråd med føresetnadene til Stortinget, er til stades.

### **1.1.3 Freda bygningar skal sikrast og ha eit ordinært vedlikehaldsnivå**

#### 1.1.3.1 MANGELFULL INFORMASJON OM TEKNISK TILSTAND TIL FREDA BYGNINGAR

Freda og fredingsverdige bygningar skal vere sikra og ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020.

Målet omfattar alle freda bygningar. Ordinært vedlikehaldsnivå inneber at den freda bygningen har ein teknisk tilstand der berre planlagt vedlikehald er naudsynt.

Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet og Riksantikvaren har mangelfull oversikt over tilstanden til freda bygningar. Kulturminneforvaltninga manglar oversikt over den tekniske tilstanden for 46 prosent av dei 5 223 freda bygningane som er registrerte i kulturminnedatabasen Askeladden. Riksantikvaren har ikkje utarbeidd strategi eller tiltak for å sikre oversikt over den tekniske tilstanden og istandsetjing av alle registrerte freda bygningar. Vidare viser undersøkinga at freda bygningar som er sette i stand, ikkje er oppdaterte med ny tilstandsgrad i databasen.

På bakgrunn av dette blir det i undersøkinga stilt spørsmål om Miljøverndepartementet har tilstrekkeleg informasjon til å kunne vurdere i kva grad målet om å sikre eit ordinært vedlikehaldsnivå for freda bygningar blir nådd.

Miljøverndepartementet seier i svarbrevet at Riksantikvaren har prioritert tilstandsregistrering av vedtaksfreda bygningar i privat eige, sidan risikoen for å ikkje nå målet om ordinært vedlikehaldsnivå i 2020 er vurdert som størst for desse bygningane.

#### *Istandsetjing av freda bygningar*

Undersøkinga viser at det er knytt utfordringar til å sikre alle vedtaksfreda bygningar eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020. To tredelar av alle vedtaksfreda bygningar i privat eige har kraftige eller middels symptom på forfall og skade, og bygningane har moderate eller store behov for utbetringar. Gjennom undersøkinga kjem det også fram at situasjonen er den same for vedtaksfreda bygningar i fylkeskommunal og kommunal eige.

Når det gjeld verdslege mellomalderbygningar frå før 1537, blei desse sette i stand i 1999 til eit ordinært vedlikehaldsnivå. Undersøkinga viser at desse bygningane no har behov for utbetringar. I alt 9 prosent av bygningane har kraftige symptom på forfall og skade, og 70 prosent har middels symptom på forfall og skade. Undersøkinga viser dermed at det er vanskeleg å halde oppe eit ordinært vedlikehaldsnivå på freda bygningar. Miljøverndepartementet opplyser i svarbrevet at Riksantikvaren no har fremma forslag om ein ny modell for tilskot til eigarar for å dekkje dei antikvariske meirkostnadene knytte til vedlikehald av freda bygningar.

Kulturminneforvaltninga kan gi eigarar pålegg om istandsetjing av freda bygningar dersom bygningane forfell som følgje av manglande vedlikehald. Undersøkinga viser at verken Riksantikvaren eller fylkeskommunen bruker verkemiddelet om pålegg

om istandsetjing overfor private, kommunale, fylkeskommunale og statlege eigarar.

Undersøkinga viser også at Riksantikvaren og fylkeskommunane har manglande kapasitet til å følgje opp og kontrollere at istandsetjing av freda bygningar skjer i tråd med antikvariske retningslinjer, og at dette aukar risikoen for ikkje å nå målet om istandsetjing av freda bygningar innan 2020.

#### 1.1.3.2 TILSKOT TIL FREDA BYGNINGAR

Eitt av dei viktigaste verkemidla i kulturminnepolitikken er tilskotsordningar for å sikre fagleg forsvareleg istandsetjing, vedlikehald og sikring av freda kulturminne. Private eigarar av freda bygningar kan få tilskot frå kulturminneforvaltninga til istandsetjing og vedlikehald.

Undersøkinga viser at Riksantikvaren har manglande oversikt over korleis fylkeskommunane forvaltar tildelte tilskotsmiddel. Det er mangelfull rekneskapsrapportering frå fylkeskommunane, og Riksantikvaren har dermed manglande oversikt over uteståande tilsegner i fylkeskommunane og i kva grad eldre tilsegner blir trekte tilbake og omdisponerte.

Ifølgje retningslinjene til Norsk Kulturminnefond bør 1/3 av fondsmidlane over tid bli tildelt kulturminne som er freda etter kulturminnelova. Det skal sikrast at det er koordineringsrutinar mellom Norsk Kulturminnefond og Riksantikvaren i tilskotsforvaltninga. Undersøkinga viser at ni prosent av fondsmidlane til Norsk Kulturminnefond over tid har gått til freda kulturminne. Vidare viser undersøkinga at det er manglande koordinering mellom Norsk Kulturminnefond og Riksantikvaren når det gjeld løyving av tilskot til freda bygningar.

Samla sett blir det på bakgrunn av desse funna stilt spørsmål om føresetnadene for å realisere målet om at alle freda bygningar skal ha eit ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020, er til stades.

#### 1.1.4 *Varetaking av automatisk freda samiske bygningar*

Miljøverndepartementet har det overordna ansvaret for nasjonale mål på kulturminneområdet, også overfor samiske kulturminne, og Miljøverndepartementet har det konstitusjonelle ansvaret for kulturminnelova. Sametinget er ein del av kulturminneforvaltninga, og Miljøverndepartementet har gitt myndigheit etter kulturminnelova til Sametinget gjennom forskrift. Sametinget ligg fagleg under Miljøverndepartementet og Riksantikvaren. Myndigheita til Sametinget på kulturminneområdet er ei prøveordning.



#### 1.1.4.1 MANGLANDE OPPFØLGING AV KULTURMINNELOVA § 4 ANDRE LEDD

Alle samiske bygningar som er eldre enn 100 år, er automatisk freda etter kulturminnelova § 4 andre ledd. Undersøkinga viser at det ikkje har blitt gjennomført kartleggingar for å avdekkje og registrere samiske bygningar. Det finst heller ingen oversikter eller rutinar for å avdekkje kva samiske bygningar som i framtida kjem til å bli automatisk freda som følgje av 100-årsgrensa, jf. kulturminnelova § 4 andre ledd. Manglande kartlegging av og oversikt over automatisk freda samiske bygningar kan føre til at ein aktaust kjem i ein situasjon der ein bryt vedtektene for freda bygningar i kulturminnelova, og at bygningar går tapt. Undersøkinga viser vidare at i dag blir automatisk freda samiske bygningar avdekte i handsaminga av einskildsaker.

Miljøverndepartementet har utarbeidd ein eigen resultatindikator for tilstanden til freda samiske kulturminne som skal vise talet på samiske kulturminne som er sette i stand til eit ordinært vedlikehaldsnivå. Det er førebels ikkje rapportert på denne resultatindikatoren.

Vidare er automatisk freda samiske bygningar som er identifiserte, ikkje registrerte i kulturminnedatabasen Askeladden, og det finst inga samla oversikt over desse bygningane. Etter kulturminnelova § 5 skal alle automatisk freda byggverk med sikringssone tinglysast som freda eigedom. Automatisk freda samiske bygningar som er identifiserte, blir ikkje tinglyste av Riksantikvaren.

På bakgrunn av desse funna kan det spørjast om målet om automatisk freding av samiske bygningar som er eldre enn 100 år, blir vareteke på ein tilfredsstillande måte.

Det går fram av intervju med Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og Sametinget at det ikkje er semje om korleis ein skal forstå kulturminnelova § 4 andre ledd og korleis denne vedtekta skal brukast. Det er vidare usemje om korleis ein skal definere samiske bygningar og kva kriterium ein skal leggje til grunn for ei slik vurdering, og dermed kva bygningar som kjem inn under kulturminnelova § 4 andre ledd.

Miljøverndepartementet peiker i svarbrevet på at ikkje alle samiske bygningar som er eldre enn 100 år, vil vere freda etter kulturminnelova § 4 andre ledd. Fredingsstatus må avgjerast gjennom ei konkret verne vurdering. Vidare er det berre automatisk freda samiske bygningar som er vurdert å vere av nasjonal verdi, som fell inn under det nasjonale resultatmålet om ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020.

Sametinget seier i svarbrevet at alle samiske bygningar som er eldre enn 100 år, i utgangspunktet er automatisk freda, men at ikkje alle bygningane nødvendigvis bør takast vare på. Det er nødvendig at dis-

pensasjonspraksis etter kulturminnelova og vilkåra for innvilging av dispensasjon blir fastsett. For å få ei oversikt over kva bygningar det kan vere aktuelt å dispensere for eller oppheve freding av, er det behov for ei kartlegging og oversikt over dei samiske bygningane.

Sametinget peiker på at usemja kring kulturminnelova § 4 andre ledd er ei av årsakene til at det ikkje finst ei samla oversikt over dei automatisk freda samiske bygningane, og at desse ikkje er å finne i Askeladden. Det vil også vere vanskeleg å kartleggje noko når forvaltninga ikkje er samd om kva ei kartlegging skal omfatte.

#### 1.1.4.2 MANGLAR VED SAMETINGETS MÅL OG RESULTATSTYRING

Sametinget er organisert som ei verksemd med særskilde fullmakter for å komme i møte målsetnaden om at Sametinget skal ha fridom og høve til å gjere eigne prioriteringar. Sett i lys av at Sametinget har ansvar som nettobudsjettert verksemd, viser undersøkinga at Sametinget har manglande mål- og resultatrapporteringssystem. Sametinget rapporterer ikkje på mål fastsett i budsjettet til Sametinget. Vidare viser undersøkinga at Sametinget har eldre uteståande tilsegner. Sametinget seier at tilskot som er løyvde til istandsetjingsprosjekt, ikkje har blitt følgde opp gjennom synfaring eller kontroll. Det kan på bakgrunn av dette stillast spørsmål om Sametinget i tilstrekkeleg grad følgjer opp ansvaret for oppfølging av midlane som Stortinget har løyvt til istandsetjing av freda samiske bygningar.

Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet i liten grad sikrar informasjon om korleis Sametinget forvaltar midlane Stortinget har løyvt til samiske kulturminne. I tildelingsbrevet frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Sametinget synleggjer Miljøverndepartementet i liten grad ønske om rapportering om bruken av tilskotsmidlar gjennom årsmeldinga til Sametinget.

Sametinget opplyser i svarbrevet at Sametinget dei to siste åra har arbeidd med å betre budsjettet, spesielt med omsyn til å definere mål, prioriteringar og tildelingskriterium for dei ulike tilskotsordningane. Årsmeldinga slik ho er utforma i dag, gir ikkje nødvendig informasjon om måloppnåing. Sametinget har sett i gang arbeidet med å endre årsmeldinga for å få betre samsvar mellom budsjett og årsmelding.

Sametinget kjenner seg elles i stor grad igjen i biletet av kulturminneforvaltninga som rapporten teiknar opp.

#### 1.1.5 Miljøverndepartementets overordna nasjonale ansvar

Miljøverndepartementet har det overordna nasjonale ansvaret for kulturminnevernet i Noreg og skal

leggje til rette for at dei ulike aktørane kan utføre oppgåvene sine og ta ansvar på kulturminneområdet. Undersøkinga viser at kulturminneforvaltninga i liten grad tek i bruk dei verkemidla som er tilgjengelege gjennom plan- og bygningslova og kulturminnelova. Undersøkinga viser at kapasiteten til kulturminneforvaltninga til å gjennomføre oppgåvene på området, er avgrensa. Det får følgjer for korleis freda og verneverdige bygningar blir tekne vare på. Det kan stillast spørsmål om Miljøverndepartementet i stor nok grad har lagt til rette for at Riksantikvaren, Sametinget, fylkeskommunane og kommunane kan utføre oppgåvene sine på kulturminneområdet.

Miljøverndepartementet har også behov for systematisk informasjon for å kunne ta nasjonalt ansvar for freda og verneverdige bygningar. Departementet har ansvar for å sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvarleg avgjerdsgrunnlag. Vidare skal departementet sørge for ei systematisk, føreseieleg og langsiktig innsamling av data om tilstanden på kulturminneområdet. Undersøkinga viser at Miljøverndepartementet ikkje har tilstrekkeleg styringsinformasjon.

Den mangelfulle styringsinformasjonen gjer at departementet ikkje kan formidle nødvendig informasjon eller styringssignal til resten av kulturminneforvaltninga. Undersøkinga viser at oppgåvene i tildelingsbrevet frå Miljøverndepartementet til Riksantikvaren ikkje er godt nok vurderte opp mot den samla arbeidskapasiteten i direktoratet. Riksantikvaren nedprioriterer både oppgåver gitt i tildelingsbrevet og løpande oppgåver. Vidare viser undersøkinga at forventingsbrevet frå Riksantikvaren til Sametinget og fylkeskommunane ikkje blir opplevd som realistisk når det gjeld kapasiteten og er tilpassa utfordringane i forvaltninga. Dermed er det fare for at det er vanskeleg å nå dei sentrale måla for kulturminneområdet.

Miljøverndepartementet skal bidra til at kommunane kan ta i bruk dei verdiane som kulturminna representerer for lokalsamfunnet ved å leggje til rette for at kommunane får rettlegging og betre tilgang på kunnskap og kompetanse. Undersøkinga viser at 70 prosent av kommunane ikkje har knytt til seg kulturminnefagleg kompetanse. Samstundes er det mangel på kompetanse, kapasitet og ressursar i fylkeskommunane for å sikre tilstrekkeleg bistand til kommunane.

Sjølv om fleire av dei sentrale måla på varetaking av freda og verneverdige bygningar først skal realisert innan 2020, er svakheitene i forvaltninga så omfattande at det i undersøkinga blir stilt spørsmål om føresetnadene for å kunne nå måla i 2020 er til stades. Vidare blir det stilt spørsmål om det overordna målet til Stortinget om at kulturminne skal takast vare på som bruksressursar og som grunnlag

for kunnskap, oppleving og verdiskaping, blir vareteke på bygningsvernområdet, jf. Innst. S. nr. 227 (2004–2005) og St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner.

#### 1.1.5.1 KOMMENTARAR ELLES FRÅ MILJØVERN-DEPARTEMENTET

I svarbrevet peiker Miljøverndepartementet på at det er ei svakheit ved undersøkinga at ein ikkje har sett dei tre resultatmåla i samanheng. Departementet viser i samband med dette til at strategiar og innsats under eitt mål også er bidrag til måloppnåing for dei andre måla. Departementet meiner at når måla blir vurderte separat, blir ikkje den langsiktige strategien som er lagt til grunn for igangsetjing av nye tiltak, synleggjort.

Departementet peiker vidare på at rapporten berre vektlegg kva som ikkje er sett i gang sidan Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2004–2005). Miljøverndepartementet seier at det er lagt opp ein langsiktig plan for oppfølging av meldinga. Dette inneber prioriteringar og stegvis oppstart av ulike tiltak med sikte på gjennomføring av handlingsplanen i meldinga fram mot 2020. Denne strategien og systematikken er ikkje synleggjort i rapporten. Miljøverndepartementet har ut frå den gitte ressursituasjonen gjort prioriteringar som inneber at departementet har starta opp med eigne verkemiddel, og departementet har prioritert istandsetjing og vedlikehald av freda bygningar i privat eige. Dette er eit ansvar som staten har, men som følgje av ressursituasjonen ikkje har blitt følgt opp.

Miljøverndepartementet framhevar dei ti bevaringsprogramma som er presenterte i St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, som ei vidare operasjonalisering og oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005) og dei nasjonale resultatmåla. Dette er ein sentral del av strategien for oppfølging og måloppnåing fram mot 2020.

Departementet seier at rapporten ikkje er ein prognose for realisering av måla på området i 2020 fordi det i rapporten blir sett på nokre få einskilddelar av ein heilskap. Vidare peiker departementet på at framstillinga og vurderingane i rapporten er baserte på ein to- til treårs planleggings- og oppstartsfase. Etter handsaminga av St.meld. nr. 16 (2004–2005) har det blitt gjennomført eit stort nybrottsarbeid med å lage ein rasjonell struktur som no blir lagt til grunn for gjennomføringa.

## 1.2 Riksrevisjonens merknader

Målet med Riksrevisjonens undersøking har vore å vurdere om Miljøverndepartementet varetek sitt overordna nasjonale ansvar for å sikre at freda og verneverdige bygningar blir vareteke slik at ein kan

nå dei nasjonale måla på området. Samla sett viser undersøkinga vesentlege svakheiter i korleis Miljøverndepartementet varetek sitt overordna nasjonale ansvar for freda og verneverdige bygningar, slik at ein kan nå dei nasjonale måla som Stortinget har fastsett.

Riksrevisjonen understrekar at Miljøverndepartementet har ansvar for å sikre ei tenleg mål- og resultatstyring slik at ein kan nå måla for freda og verneverdige bygningar. Det er manglar ved Miljøverndepartementets mål- og resultatstyring på bygningsvernområdet. Det er mangelfull operasjonalisering av nasjonale mål. Departementet og underliggjande etat har mangelfull informasjon om måloppnåing ved at dei har mangelfull informasjon om tap av verneverdige bygningar, om samansetnaden av fredingsmassen, tilstanden til freda bygningar og kva samiske bygningar som er automatisk freda. Departementet har også manglande informasjon om kulturminneforvaltninga og kommunane sin bruk av verkemiddel for å ta vare på verneverdige og freda bygningar.

Riksrevisjonen peikar på at tilstrekkeleg styringsinformasjon og forsvarleg avgjerdsgrunnlag er heilt sentralt for å kunne ivareta det overordna nasjonale ansvaret som departementet har for freda og verneverdige bygningar. Situasjonen med mangelfull styringsinformasjon fører til at departementet har redusert moglegheit for å vurdere måloppnåing og samanhengen mellom ressursinnsats og resultat, i tillegg til at departementet ikkje har eit tilstrekkeleg grunnlag for å utarbeide nødvendige styringssignalar og informasjon til forvaltninga. Mangelfull styringsinformasjon fører med dette til ein betydeleg risiko for at måla på området ikkje blir nådd.

Kulturminneforvaltninga nyttar vidare i liten grad dei tilgjengelege verkemidla i plan- og bygningslova og kulturminnelova. Kulturminneforvaltninga identifiserer manglande kapasitet som ei utfordring for nødvendig bruk av verkemiddel og oppfølging av freda og verneverdige bygningar. Riksrevisjonen understrekar at Miljøverndepartementet i si samhandling med Riksantikvaren, Sametinget, fylkeskommunane og kommunane skal leggje til rette for at aktørane kan utføre oppgåvene sine på bygningsvernområdet.

Undersøkinga viser at det er uklart korleis ein skal forstå og følgje opp vedtektene i kulturminnelova om at alle samiske bygningar eldre enn 100 år, er automatisk freda. Riksrevisjonen peikar på at situasjonen i dag utgjer ein risiko for at viktige kulturminneverdiar går tapt. Miljøverndepartementet har ansvar for å gjere Sametinget i stand til å utøve sitt ansvar og å sikre forsvarleg forvaltning av samiske kulturminne. Riksrevisjonen understrekar at Miljøverndepartementet har ansvaret for at det blir avklart korleis kulturminnelova § 4 andre ledd skal

forståast og brukast slik at samiske bygningar blir sikra i tråd med Stortingets føresetnader.

Riksrevisjonen merkar seg at Sametinget ser behov for å utvikle eit fungerande mål- og resultatstyringssystem, og ser positivt på at arbeid med å forbetre Sametingets årsmelding er sett i gang.

Miljøverndepartementet meiner at ein ikkje har sett dei tre nasjonale resultatmåla og verkemidla på området i Riksrevisjonens undersøking i tilstrekkeleg grad i samanheng. Riksrevisjonen understrekar at undersøkinga ser på departementet si samla forvaltning av freda og verneverdige bygningar.

Miljøverndepartementet peiker på at departementet har lagt opp ein langsiktig plan for oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005). Riksrevisjonen ser positivt på tiltak som kulturminneforvaltninga har sett i gang, og merkar seg at tilstandsregistrering, istandsetjing og vedlikehald av vedtaksfreda bygningar i privat eige blir prioritert. Vidare merkar Riksrevisjonen seg at Verdskapingsprogrammet for kulturminne og fredingsgjennomgangen er sette i gang som tiltak retta mot måloppnåing innan 2020. Departementet viser også til dei ti bevaringsprogramma som ein del av strategien for oppfølging og måloppnåing på dei tre nasjonale resultatmåla. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om dei nemnde tiltaka er dekkjande for måloppnåing når det gjeld dei tre nasjonale resultatmåla for freda og verneverdige bygningar og for dei vesentlege utfordringane på området.

Samla viser Riksrevisjonens undersøking at det er stor risiko for at verneverdige og fredingsverdige bygningar går tapt. Stortinget framhevar at tap av kulturminne er tap av ikkje-fornybare ressursar, og følgjene på lang sikt er at samfunnet mistar viktige kjelder til kunnskap, opplevingar og identitet.

Riksrevisjonen er innforstått med at måla på området ligg relativt langt fram i tid. Miljøverndepartementet viser til at undersøkinga er basert på kva som er gjort i ein treårs planleggings- og oppstartsfasen etter St.meld. nr. 16 (2004–2005). Riksrevisjonen peiker på at måla meir eller mindre har lege fast sidan årtusenskiftet, jf. St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, jf. Innst. S. nr. 256 (1999–2000). Riksrevisjonen legg også til grunn at sentrale føresetnader for måloppnåing ikkje er på plass. Dette inneber ein vesentleg risiko for at dei nasjonale måla ikkje blir nådd innan 2020.

### **1.3 Svar frå Miljøverndepartementet og Sametinget**

#### **1.3.1 Svar frå Miljøverndepartementet**

Saka er lagd fram for Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 3. april 2009 til Riksrevisjonen svara:



"Miljøverndepartementet vil innleiingsvis peike på at rapporten har kome på eit føremålstenleg tidspunkt med tanke på at departementet i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, har sett 2009 som eit første milepælår for å vurdere oppfølginga av tiltaka i St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner. Dei funna Riksrevisjonen har gjort per januar 2009, vil derfor danne eit viktig fundament for det vidare arbeidet.

Miljøverndepartementet vil òg på eit meir generelt grunnlag peike på at departementet finn det positivt at undersøkinga kjem såpass tidleg i prosessen med måloppnåinga. Dette gjer det mogleg å setje inn tiltak som kan fange opp risikoelement og korrigerer kursen på eit tidleg nok stadium.

Miljøverndepartementet vil vidare presisere at sjølv om departementet har hatt synspunkt og kommentarar til nokre av Riksrevisjonens metodar og innfallsvinklar, moment som det er gjort greie for i høyringa og som departementet held fast ved, kjenner departementet seg òg igjen i nokre av dei risikoelementa som er trekte fram. Ein del av desse elementa har departementet sjølv identifisert. På bakgrunn av dei risikovurderingane som departementet har gjort under prosessen etter at St.meld. nr. 16 (2004-2005) vart behandla, har departementet teke ein del grep og sett i verk tiltak for å søkje å motverke ei negativ utvikling. Desse tiltaka er innpassa i den overordna og dynamiske planen som departementet har lagt for å følgje opp St.meld. nr. 16 for måloppnåing innan 2020 – som er meldinga sitt eige mål.

Dei funna Riksrevisjonen har gjort, trekkjer fram ein del svake sider og risikoelement i apparatet knytt til administrative, juridiske og økonomiske verkemiddel for å nå målet for freda og verneverdige bygningar.

#### *Administrative verkemiddel*

Når det gjeld dei administrative verkemidla, avdekkjer rapporten ein del svake sider som Miljøverndepartementet no vil sjå nærare på etter dei funna som er lagt fram. Rapporten avdekkjer spesielle utfordringar knytte til modellen med fylkeskommunen som regional kulturminnestyresmakt. Desse utfordringane er særleg knytte til at fylkeskommunen er eit sjølvstendig folkevalt nivå, og at staten berre i avgrensa grad kan gi bindande styrings- og prioriteringssignal og krevje rapportering på styringsinformasjon. Det medfører òg at høva til og systema for styring blir annleis enn dei er innan miljøforvaltninga elles.

#### *Juridiske verkemiddel*

Rapporten set søkelyset på mangelfull bruk og utnytting av dei juridiske verkemidla som er tilgjengelege. Dette vil Miljøverndepartementet no sjå nærare på.

Plan- og bygningslova er det viktigaste verktøyet for å ta vare på mangfaldet av kulturminne og kulturmiljø. Den nye plan- og bygningslova skal no implementerast, og rettleiings- og informasjonsmateriale utarbeidast. Tidspunktet er derfor svært bra for å sjå nærare på dei funna Riksrevisjonen har gjort. Dette er òg i tråd med perspektivet som er trekt opp i St.meld.

nr. 16, knytt til å leggje auka vekt på plan- og bygningslova når det gjeld kulturminne og kulturmiljø.

#### *Økonomiske verkemiddel*

Når det gjeld dei økonomiske verkemidla, viser Riksrevisjonen til gjennomførte undersøkingar og peikar på at det i dag er eit stort gap mellom dei tilgjengelege økonomiske verkemidla og dei udekte behova for å sikre at måla blir nådde innan 2020. Dette på trass av at ressurstilgang relativt sett har auka betydeleg etter at St.meld. nr. 16 (2004–2005) vart behandla. Like fullt viser Riksrevisjonen til at dei økonomiske verkemidla på langt nær dekkjer dei presenterte behova for å nå dei tre nasjonale miljømåla.

Budsjettutviklinga på kulturminneområdet har vore stor, sjølv om opptrappinga på fire år som vart signalisert som optimal i St.meld. nr. 16, ikkje er innfridd per 2009. Store delar av budsjettauken er gått til privateigde, freda bygningar, som Miljøverndepartementet har prioritert i oppfølgingsplanen sin. Dette med utgangspunkt i dei pliktene som følgjer av kulturminnelova og som det tidlegare ikkje har vore mogleg å følgje opp i tilstrekkeleg grad på grunn av budsjettsituasjonen.

Når det gjeld verneverdige kulturminne, er situasjonen blitt betrakteleg betre sidan 2005. Dette skuldast Norsk kulturminnefond (kulturminnefondet). Fondet vart rett nok etablert allereie i 2002, men det har hatt stor utvikling etter behandlinga av St.meld. nr. 16. Grunnkapitalen har i denne perioden auka frå 200 mill. til 1,2 mrd. kroner.

Kulturminnefondet er svært viktig som økonomisk verkemiddel når det gjeld mangfaldet av verneverdige kulturminne i landet. Dette er ein type kulturminne som elles fell utanom, eller som må prioriterast ned under andre tilskotsordningar i eit stramt budsjett, til fordel for freda bygningar. Når det gjeld grunngevinga for å opprette fondet, viste komiteen til behovet for å styrkje arbeidet med å sikre verneverdige kulturminne og kulturmiljø med bakgrunn i utrekna tap. Fondet vart etablert som eit verkemiddel for å snu ei negativ utvikling og stimulere til auka verneinnsats frå eigarar og næringsliv.

#### *Målstrukturen*

Riksrevisjonen peikar òg på nokre svake sider i målstrukturen i dag. Departementet starta i år ein gjennomgang av måla og resultatindikatorane på miljøområdet. Siktet målet er å redusere talet på mål, gjere dei tydelegare og meir målbare og få til ein tydelegare samanheng mellom mål og resultatindikatorar. Det er teke sikte på at dette arbeidet vil bli teke inn i St.prp. nr. 1(2009-2010). Det vart òg varsla ein gjennomgang av indikatorane på kulturminneområdet i St.prp. nr. 1 (2008-2009).

#### *Samisk*

Miljøverndepartementet avventar oppfølging av prinsippmeldinga St.meld. nr. 28 (2007-2008) Samepolitikken, vedrørende Sametingets framtidige stilling og rolle innanfor kulturminneforvaltninga. Når det gjeld dei påpeikte manglane i forhold til styringsdokument og rapportering på det samiske området, vil departementet sjå nærare på dette i dei komande budsjettprosessane.



Når det gjeld Riksrevisjonens påpeiking av behovet for å klargjere fredingsproblematikken rundt 100-årsgrensa for samiske bygningar, er dette arbeidet allereie teke opp. Riksantikvaren har i tildelingsbrevet for 2009 fått i oppdrag å avklare kriteria for samiske bygningar som kjem inn under føresegnene i kulturminnelova. Departementet vil, på bakgrunn av resultatata frå dette, prioritere å følgje opp og avklare dette lovspørsmålet.

#### *Fredingsstrategien*

Fredingsstrategien er ei stor utfordring som Miljøverndepartementet ser fram til å utvikle i andre del av oppfølgingsplanen sin. Inkludert i dette ligg òg vidareutvikling av metodar og kriterium for betre å få dekt den geografiske, sosiale, etniske, nærings- og tidsmessige breidda blant dei vedtaksfreda bygningane. Arbeidet vil starte for fullt når resultatata frå dei to pågåande satsingane med å gjennomgå eldre fredingar og vurdere tilstanden til dei freda bygningane ligg føre. Resultata frå dette vil danne eit viktig fundament for å utvikle ein ny og oppdatert fredingsstrategi. Det vil òg bli lagt vekt på å få sluttført dei pågåande fredingssakene før ein går i gang med nye, i tråd med St.meld. nr. 16.

#### *Større nye tiltak som er sette i gang*

Når det gjeld risikoelementa som er trekte fram av Riksrevisjonen, vil departementet kort omtale to større utviklingsprosjekt som er sette i gang. Desse er venta å få stor betydning for måloppnåinga knytt til både freda og verneverdige bygningar.

Registrering av verneverdige kulturminne i kommunane

- Når det gjeld nasjonalt miljømål 1 om tap av verneverdige bygningar, har Riksrevisjonen konsentrert seg om registreringssituasjonen. Måling og vurdering av det som har vore gjort overfor kommunane vedrørende "informasjon og veiledning", eitt av fire verkemiddel som er lagt til grunn for undersøkinga, er ikkje tillagt tilsvarende analyse.
- Miljøverndepartementet vil derfor understreke at Riksantikvaren på dette området gjer mykje, og har i dei gjeldande åra gjennomført mykje, overfor kommunane. Departementet si erfaring er at kommunane viser stor interesse for å delta i dei ulike utviklingsprosjekta og kompetansehevande tiltaka som Riksantikvaren set i verk. Det er lagt avgjerande vekt på overføringsverdien i slike prosjekt, og på å formidle metodar, innfallsvinklar og resultat blant anna gjennom fleire typar årlege samlingar for kommunar. Dette arbeidet synest noko underkommunisert i Riksrevisjonens rapport.
- Riksrevisjonens undersøking har fokusert på manglande "heldekkende" registreringar av kulturminne og på manglande landsomfattande register for å kunne identifisere dei. Det er viktig å understreke at spørsmålet om verneverdige bygningar ikkje dreier seg om ein fast og endeleg definert størrelse, som er kartlagt ein gong for alle dersom det blir gjennomført ei registrering. Omgrepet "verneverdige bygningar" er dynamisk, og kva som blir sett på som verneverdig, endrar seg over tid.

- Departementet deler likevel Riksrevisjonens syn på behovet for å få betre oversikt over og føremålstenlege system for å registrere verneverdige bygningar i kommunane. Som Miljøverndepartementet under heile prosessen har gitt uttrykk for overfor Riksrevisjonen, har mangelfulle register over verneverdige kulturminne lenge vore erkjent som eit viktig problem i arbeidet med å få kommunane til å ta eit større ansvar for å sikre dei verneverdige kulturminna og kulturmiljøa sine.
- Departementet gav derfor Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) i 2008 og 2009 i oppdrag å utarbeide forslag til eit eigna registreringsystem for å kartleggje lokale kulturminne. Det er lagt opp til å prøve ut opplegget sommaren 2009 i eitt testfylke, og opplegget er planlagt lansert overfor kommunane hausten 2009.
- Registreringsopplegget vil vere Miljøverndepartementets satsingstiltak overfor kommunane i Kulturminneåret 2009. Dette kampanjeåret skal rette søkelyset mot mangfaldet av kulturminne frå dagleglivet i lokalsamfunn over heile landet. Departementet har som håp og intensjon at interessa for og medvitet om den betydninga og det potensialet kulturminne og kulturmiljø har, vil vere betydeleg skjerpja ved utgangen av kulturminneåret. Tidspunktet er derfor vurdert som godt for å lansere og utvikle eit veileigna registreringsopplegg. Lanseringa vil komme parallelt med innføringa av den nye plan- og bygningslova, noko som òg vil kunne medverke til betre forankring.
- Utviklinga og utbreiinga av og framdrifta i det nye registreringsopplegget vil avhenge av fleire faktorar, blant anna budsjettssituasjonen.

#### *Kunnskapsportalen for tradisjonsbaserte handverksfag*

Miljøverndepartementet har, som ei oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005), fått utgreitt høvet til å utvikle ein kunnskapsportal for tradisjonsbaserte handverksfag. Tiltaket er planlagt starta i 2009, jf. St.prp. nr. 1(2008–2009).

Kunnskapsportalen skal vere ein nettbasert formidlingskanal for tradisjonelt handverk og produkt for eldre bygningar. Portalen skal medverke til å betre kontakten og formidle kunnskap og ekspertise mellom tradisjonshandverka og den ordinære byggebransjen. Det er bestemt å leggje sekretariatet til Byggenæringas Landsforeining (BNL).

Portalen skal vere eit tilbod til eigarar av alle typar bygningar med kulturhistoriske verdiar, også dei som ikkje er underlagt eit formelt vern. Den vil òg kunne ha ein viktig funksjon når det gjeld den statlege oppfølginga av eigne kulturhistoriske eigedommar og kyrkjer. Det er òg venta at kunnskapsportalen kan bli eit tiltak for å imøtekomme ein del av dei behova kommunane har når det gjeld tilgang til kompetanse for å kunne setje i stand verneverdige bygningar.

#### *Tiltaksmidlar*

Sjølv om det ikkje er ei oppfølging av St.meld. nr. 16 (2004–2005), vil departementet likevel trekkje fram tiltakspakka på 233 mill. kroner som Stortinget i januar 2009 løyvde til kulturminne. Ein stor del av beløpet vil gå til freda og bevaringsverdige bygning-

gar. Tiltaksmidla vil dermed òg kunne bli eit viktig bidrag på vegen til å nå måla innan 2020. Tiltaksmidla er tungt prioriterte til arbeidet med å setje i stand og halde ved like bygningar. Det er ei erkjening av dei ressursbehova og risikovurderingane som Riksrevisjonen sjølv er inne på.

Ein annan effekt av tiltaksmidla vil vere det kompetansehevande elementet. Gjennom tiltaksmidla vil nye grupper bygghandverkarar få nødvendig opplæring og erfaring i å arbeide med kulturhistoriske bygningar. Saman med dei auka ordinære tilskotsmidla som har kome frå 2006, og dei behova for kvalifisert handverkarkompetanse som skal dekkjast fram mot 2020, vil dette vere ei viktig plattform for vidare arbeid mot målet. Den omtalte kunnskapsportalen for tradisjonsbaserte handverksfag vil bli ein sentral formidlingskanal i denne samanhengen.

Både kunnskapsportalen og tiltakspakka vil derfor medverke til å betre tilgangen på handverkskompetanse for å setje i stand og halde ved like freda og verneverdige bygningar, noko som er grunnleggjande for nå måla innan fristen.

Avslutningsvis vil Miljøverndepartementet framheve at departementet opplever å ha hatt ein god og konstruktiv dialog med Riksrevisjonen under heile prosessen. Dette inneber at fleire av dei områda som Riksrevisjonen omtalar i rapporten til Stortinget, står fram som relevante når det gjeld utfordringar departementet også sjølv opplever å stå overfor."

### 1.3.2 Svar frå Sametinget

Saka er lagd fram for Sametingsrådet, og Sameingspresidenten har i brev av 3. april 2009 til Riksrevisjonen svara:

"Sametingsrådet vil først understreke at det er Sametinget, som det representative organ for samene, som i lovs form må gis myndighet til forvaltning av samiske kulturminner. Samene som folk må selv kunne forvalte sin kulturarv, som de samiske kulturminnene er en svært viktig del av. Dette vil være innenfor folkeretten, og i tråd med at Sametinget skal gis økt innflytelse av avgjørelsesmyndighet i saker som er av særlig betydning for den samiske befolkningen. Det er videre et viktig prinsipp at den lovførvaltende myndighet Sametinget faktisk utøver, er gitt direkte av Stortinget. Det er Stortinget som gjennom lov- og budsjettvedtak og stortingsmeldinger legger de overordnede føringene for en helhetlig kulturminnepolitikk i Norge. Vi legger til grunn at Miljøverndepartementet fortsatt vil være ansvarlig fagdepartement for kulturminneloven, og på den måten vil ha stor innflytelse på tolkninger av kulturminneloven og utvikling av forvaltningspraksis. Sametinget er positiv til at det gjennom fastsettelse av forskrift eller retningslinjer, etter konsultasjoner med Sametinget, kan gis nærmere regler om samarbeid og saksbehandling mellom de ulike forvaltningsinstanser i kulturminnevernet. En slik organisering vil være helt i tråd med det enstemmige vedtak Sametinget fattet da den fremtidige samiske kulturminneforvaltningen ble behandlet som sak i september 2007.

Vi vil påpeke at den endring av kulturminneloven som gir samiske kulturminner et spesielt vern kom allerede i 1978. Det har videre vært en egen samisk kulturminneforvaltning siden 1990, da hele kultur-

minnevernet i Norge ble omorganisert. Vi legger også til grunn at den samiske kulturminneforvaltningen i dag fungerer profesjonelt og holder et høyt faglig nivå. Den har også vist seg meget omstillingsdyktig i forbindelse med de endringer som har vært gjennomført innenfor det samiske kulturminnevernet siden 1990. Det er av den grunn nå, i 2009, på høy tid å legge til rette for at den samiske kulturminneforvaltningen får en permanent ordning etter de prinsipper som vi tidligere har nevnt, slik at prøveordningen som ble etablert gjennom forskrift i 2001 kan opphøre. Sametingsrådet mener at begrunnelsen så langt fra sentrale kulturminnemyndigheter på hvorfor Sametingets myndighet ikke kan nedfelles direkte i kulturminneloven er svak og uklar.

Sametingsrådet ønsker videre å slå fast at alle samiske bygninger eldre enn 100 år i utgangspunktet er automatisk fredete. Det er slik vi mener at kulturminneloven § 4 andre ledd skal tolkes. Det er for oss uklart på hvilket grunnlag Miljøverndepartementet kan hevde at "ikke alle samiske bygninger eldre enn 100 år vil være fredet etter kulturminneloven § 4 andre ledd". Vi er imidlertid ikke prinsipielt uenig i at kulturminnelovens 100-årsgrense for automatisk fredning av samiske kulturminner etter hvert bør bli gjenstand for en revidering. Det er ikke nødvendigvis slik at alle automatisk fredete samiske byggverk bør bevares for ettertiden. Både samisk tradisjon (i en del samiske områder er det sterk tradisjon for at et byggverk som har gått ut av bruk skal gå tilbake til naturen) og vurderinger av verneverdi gjør at en må tillate et visst tap av samiske byggverk. I den forbindelse ser Sametingsrådet for seg at både dispensasjonspraksisen etter kulturminneloven for samiske byggverk og selve vilkårene for innvilgelse av dispensasjon bør drøftes nærmere og deretter fastsettes. For å kunne få en oversikt over hvilke byggverk det kan være aktuelt å dispensere for eller oppheve fredning av, er det imidlertid behov for en kartlegging og oversikt over de samiske bygningene, inkludert verneverdi og tilstandsvurderinger. Sametingsrådet ønsker derfor inntil videre å beholde kulturminneloven § 4 annet ledd slik den nå lyder. Men en fremtidig tidsgrense for automatisk fredning av samiske bygninger kan som et utgangspunkt vurderes satt til 1945 (jf. fredningsgrensen gjeldende for kulturminner på Svalbard).

Når det gjelder spørsmålet om hvordan samiske bygninger skal defineres, og hvilke kriterier som skal legges til grunn for en slik definisjon, vil Sametingsrådet poengtere at Sametinget allerede i 2003 utarbeidet kriterier for identifisering av samiske bygninger, jf. kriterier for identifisering av samiske byggverk i Sametingets rapport "Vern og forvaltning av samiske byggverk". Sametingsrådet vil bemerke at det for oss synes uklart hva man fra den øvrige forvaltningen sin side egentlig er uenig med Sametinget i, og etterlyser i den forbindelse et konkret alternativ til Sametingets definisjon av samiske byggverk samt forvaltningen av disse. Sametingsrådet ser det som viktig av at man innenfor kulturminneforvaltningen blir enig om slike kriterier, slik at kartlegging kan gjennomføres og oversikter utarbeides. Uten slike vil det være vanskelig å vurdere problemstillinger knyttet til vern og/eller dispensasjon i forbindelse med forvaltningen av samiske bygninger, særlig når det gjelder verneverdi. Det er videre helt riktig at Sametinget har ansvar for å legge inn samiske bygninger i Askeladden. Noen

samiske bygninger, men ikke mange, ligger i Askeladden allerede i dag. Vi vil imidlertid påpeke at det fortsatt ligger begrensninger i Askeladden når det gjelder registrering av samiske bygninger, bl.a. med tanke på bruk av samiske betegnelser. Dette er noe vi har gjort sentrale kulturminnemyndigheter oppmerksom på ved flere anledninger, og vi forutsetter at dette snart får sin løsning.

Sametingsrådet vil til sist understreke at det er første gangen Sametinget er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Vi har i forbindelse med revisjonen fått klart for oss at det definitivt er forbedringspotensial innenfor Sametingets ansvarsområde generelt og samisk bygningsvern spesielt. Sametingsrådet tar derfor denne revisjonen alvorlig og vi vil sette i gang tiltak for å rette opp de svakheter som er pekt på fra revisjonen sin side, jf. utvikling av et fungerende mål- og resultatstyringssystem. Vi vil samtidig påpeke at Sametinget ikke er tilført økte administrative ressurser til samisk kulturminneforvaltning siden 1999. De ressurser vi har til rådighet står på ingen måte i forhold til den samfunnsutvikling som har skjedd de siste 10 årene, og som bl.a. har medført en kraftig økt saksmengde siden 1999. Vi mener videre at det må stilles spørsmål om sentrale kulturminnemyndigheter har gjort tilstrekkelig for å følge opp St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. I meldingens kapittel 4.5.4 omtales samisk bygningsvern særskilt og det sies at departementet vil ta initiativ til at det blir utarbeidet en plan for den videre oppfølgingen av Sametingets prosjekt om samisk bygningsarv. Vi kan ikke finne at departementet så langt har tatt et slikt initiativ.

Sametingsrådet vil avslutningsvis si at vi stort sett kjenner oss igjen i det bildet som Riksrevisjonens rapport tegner av kulturminneforvaltningen i Norge av i dag og derfor langt på vei også kan si oss enig i rapportens konklusjoner."

#### 1.4 Uttale frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen si undersøking viser at det er vesentlege svakheiter i korleis Miljøverndepartementet varetek sitt overordna nasjonale ansvar for freda og verneverdige bygningar, og dermed i sentrale føresetnader for måloppnåing. Svakheitene på bygningsvernrområdet inneber stor risiko for at verneverdige og fredningsverdige bygningar går tapt, og at måla på området ikkje blir nådd innan 2020. Riksrevisjonen merkar seg at Miljøverndepartementet framhevar at funna vil danne eit viktig fundament for det vidare arbeidet på dette området. Departementet meiner også at rapporten har komme så tidleg at det er mogleg å setje inn tiltak for å sikre måloppnåing i 2020. Riksrevisjonen forventar såleis at arbeidet blir gitt prioritet slik at måla kan nåast innan 2020 slik Stortinget har føresett.

Ei tenleg mål- og resultatstyring på kulturminneområdet er ein føresetnad for at måla på området kan nåast. Riksrevisjonen ser derfor positivt på at departementet har starta ein gjennomgang av måla og resultatindikatorane på miljøområdet. Riksrevisjonen peiker i denne samanhengen på at rapporterings-

systema ikkje er tilfredsstillande, og at kulturminneforvaltninga har svært mangelfull styringsinformasjon. Det er også svakheiter i tilskotsforvaltninga. Desse svakheitene er det blitt enda viktigare å rette opp etter at Stortinget i januar 2009 løyvde ein tiltakspakke på 233 mill. kroner for kulturminneområdet. Utan god styring og tilskotsforvaltning er det ein risiko for at ekstraløyvingane ikkje blir nytta på ein effektiv måte.

Det er også vesentlege manglar i kulturminneforvaltninga si bruk av dei tilgjengelege verkemidla på området. Riksrevisjonen ser såleis positivt på at departementet vil sjå nærare på mangelfull bruk og utnytting av dei juridiske verkemidla. For å sikre at bruk av regulering til spesialområde bevaring, motsegn og påklage fører til at verneverdige og fredningsverdige bygningar blir vareteke, understrekar Riksrevisjonen betydninga av at Miljøverndepartementet i større grad legg til rette for at dei juridiske verkemidla i kulturminnelova og plan- og bygningslova blir nytta.

Riksrevisjonen merkar seg vidare at departementet vil sjå nærare på svakheiter ved dei administrative verkemidla som blir avdekte i rapporten. Departementet viser særskilt til utfordringar knytte til modellen med fylkeskommunen som regional kulturminnestyresmakt.

Riksrevisjonen ser at det er utfordringar knytte til korleis kulturminneforvaltninga er organisert når det gjeld å sikre tilstrekkelege styringssignal og rapportering. Riksrevisjonen finn likevel grunn til å understreke at Miljøverndepartementet har det overordna ansvaret for å setje Riksantikvaren, fylkeskommunane, kommunane og Sametinget i stand til å gjennomføre oppgåvene sine på bygningsvernrområdet.

Å ta vare på automatisk freda samiske bygningar er eit sentralt mål på kulturminneområdet. Uklarheit om 100-årsgrrensa for samiske bygningar inneber risiko for tap av kulturminne. Riksrevisjonen føreset derfor at det blir gitt tilstrekkeleg prioritet til arbeidet med å avklare bruken av kulturminnelova § 4 på automatisk freda samiske kulturminne.

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, frå Framstegspartiet, leiaren Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, frå Høgre, Per-Kristian Foss, frå Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, frå Senterpartiet, Ola Borten Moe, frå Kristeleg Folkeparti, Hans Olav Syversen, og frå Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Stortinget har vedteke



strategiske, nasjonale mål for kulturminnepolitikken, jf. Innst. S. nr. 227 (2004–2005) og St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner. Riksrevisjonen sin rapport undersøker korleis Miljøverndepartementet fylgjer opp ansvaret for den delen av kulturminnepolitikken som gjeld freda og verneverdige bygningar.

Komiteen sine medlemmer frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser òg til at fleirtalsregjeringa i den andre Soria Moria-erklæringa lovar å "forbedre kulturminneforvaltninga i tråd med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon".

Komiteen meiner at denne forvaltningsrevisjonen både er relevant og må få praktiske konsekvensar for korleis kulturminneforvaltninga vert utøvd. Stortinget har vedteke tre nasjonale resultatmål som gjeld verneverdige og verna, fredingsverdige og freda kulturminne og kulturmål. Alle måla skal nåast innan 2020. Alt no er det like fullt relevant å kartleggja status og framdrift, ikkje minst for å kunna medverka til å sikra at Stortingets føringar, vilje og vedtak faktisk vert tekne på alvor og fylgde opp.

### Nasjonalt kulturmål 1

Komiteen viser til det fyrste nasjonale resultatmålet: Det årlege tapet av verneverdige kulturminne og kulturmiljø som fylgje av fjerning, øydelegging eller forfall, skal minimaliserast og skal innan 2020 ikkje overstiga 0,5 prosent årleg. Definisjonen av verneverdige bygningar skifter over tid – i samsvar med tida og tilhøva. Slik sett er det – i teorien – snakk om ein dynamisk storleik. Men ei tenleg mål- og resultatstyring på dette politikfeltet er like fullt avhengig av ei klår oppfatning av kva som er meint med verneverdige bygningar og presis informasjon om omfanget av slike m.m. Undersøkinga viser derimot at Miljøverndepartementet ikkje har etablert, laga eller operasjonalisert nokon resultatindikator som omhandlar verneverdige bygningar. Dette aukar sannsynet for at Stortingets talfesta mål om å minimalisera tapet av slike bygningar ikkje vert realisert innan 2020. Komiteen tykkjer dette er alvorleg, og legg til grunn at departementet prioriterer tiltak som gjer innfriing av det fyrste nasjonale resultatmålet praktisk handterbart.

Komiteen har merka seg at forvaltninga ifylgje Riksrevisjonen ikkje fullt ut brukar dei juridiske verkemidla som kan medverka til at tapet av verneverdige bygningar vert reduserte innan 2020. Komiteen meiner at tapet av verneverdige bygningar særleg viser kommunane sitt ansvar for å verna desse kulturminna gjennom plan- og bygnings-

lova. Det er difor viktig å styrkja kommunane sin kompetanse i kulturminnevern. Her bør Riksantikvaren ha eit særleg ansvar for framtida. Komiteen vil streka under det ansvaret departementet har for å styra og styrkja særskilt Riksantikvaren si rolle her.

### Nasjonalt resultatmål 2

Komiteen viser til at dette målet inneber at freda og fredingsverdige kulturminne og kulturmiljø skal vera sikra og ha ordinært vedlikehaldsnivå innan 2020. Igjen avslører undersøkinga til Riksrevisjonen mangelfull oversikt og manglande informasjon hos kulturminneforvaltninga, denne gongen over den tekniske tilstanden til freda bygningar. Mellom anna gjeld dette heile 46 prosent av dei 5 223 freda bygningane som er registrerte i kulturminnedatabasen Askeladden. Komiteen meiner det er tanke- og urovekkjande at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Miljøverndepartementet har tilstrekkeleg informasjon til i det heile å kunna vurdere om målet om å sikra eit ordinært vedlikehaldsnivå for freda bygningar vert nådd. Komiteen legg til grunn at tiltak vert sette ut i livet som bøtar på dette problemet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen meiner at Riksantikvaren og fylkeskommunane har manglande kapasitet til å fylgja opp og kontrollere at istandsetjing av freda bygningar skjer i samsvar med antikvariske retningsliner. Riksrevisjonen har òg innseiingar som gjeld ulike tilskot til freda bygningar. Komiteen stør Riksrevisjonen si vurdering av at dette til saman gjev grunn til å stilla spørsmål om føresetnadene for å realisera nasjonalt resultatmål 2 innan 2020, er til stades. Komiteen meiner at Riksrevisjonen sine innvendingar må takast på stort alvor av Miljøverndepartement, som har det overordna ansvaret.

Komiteen meiner det er viktig at kulturminneforvaltninga får styrka og utvikla gode rapporteringsystem for å få ei betre oversikt over kva bygningar som er verneverdige og tilstanden til dei. Askeladden er her det sentrale verkemiddelet for alle ledd i kulturminnevernet, inkludert kommunane.

Komiteen er svært skeptisk til det som kjem fram i Riksrevisjonen sin rapport vedrørende samiske kulturminne. Det kjem fram at det ikkje finst oversikter eller rutinar for å avdekkja eller registrera samiske bygningar. Det finst ingen opplysningar – samla og systematiserte – som viser talet på samiske kulturminne som er sette i stand til ordinært vedlikehaldsnivå. Identifiserte, automatisk freda samiske bygningar er heller ikkje registrerte i kulturminnedatabasen Askeladden. I tillegg er det jamvel usemje mellom departementet, Riksantikvaren og Sametinget om korleis ein skal forstå i utgangspunktet relevant lov (jf. kulturminnelova § 4 andre lekken) og korleis denne skal brukast, om korleis samiske byg-

ningar er definerte og dermed kva for bygningar som i det heile kjem inn under lovas verkefelt. Komiteen meiner òg det er kritikkverdig at Miljøverndepartementet i liten grad sikrar informasjon om korleis Sametinget forvaltar midlane som Stortinget har løyvt til samiske kulturminne. Komiteen finn grunn til å minna om at Miljøverndepartementet er konstitusjonelt ansvarleg overfor Stortinget på dette feltet. Komiteen legg òg til grunn at departementet intensiverer arbeidet med å etablera semje om korleis den relevante lova skal forståast og gjelda. Og komiteen strekar under at Riksrevisjonen samla sett peikar på utfordringar som departementet må fylgja opp for å medverka til at nasjonalt resultatmål 2 skal verta røyndom innan 2020.

### Nasjonalt resultatmål 3

Dette målet slår fast at den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige breidda i dei vedtaksfreda bygningane skal verta betre, og at eit representativt utval skal vera freda innan 2020. Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen meiner at Miljøverndepartementet ikkje har operasjonalisert dette målet i tilstrekkeleg grad. Undersøkinga viser òg at departementet og Riksantikvaren har mangelfull informasjon om korleis den potensielle framtidige fredningsmassen er samansett. Så langt har det heller ikkje vorte laga nokon fredingsstrategi for nye fredingar fram mot 2020. Det finst heller ingen utforma, landsdekkjande verneplanar og fredingsprogram for å sikra ein fredingsmasse med større geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige breidde. I tillegg melder Riksrevisjonen at freding vert lite brukt for å sikra eit representativt utval av freda bygningar innan 2020. Komiteen viser til at freding generelt sett er ein omfemnande og ikkje minst tidkrevjande prosess: Gjennomsnittleg tidsbruk i ordinære fredingssaker i perioden 2004–2008 var 5,6 år. Difor må mykje gjerast raskt dersom nasjonalt resultatmål 3 skal vera realistisk å nå innan 2020. Komiteen legg til grunn at Miljøverndepartementet merkar seg Riksrevisjonen sine kritiske påpeikingar og nyttar dei som konstruktive peikepinar om kva som bør gjerast for å betra føresetnadene

for at nasjonalt resultatmål 3 kan innfriast i samsvar med Stortingets vedtak.

Komiteen er samd med Miljøverndepartementet når det i tilsvar til Riksrevisjonen melder at dei tre resultatmåla dels heng saman, dels at rapporten berre legg vekt på kva som ikkje er sett i gang sidan Stortinget handsama St.meld. nr. 16 (2004–2005). Komiteen deler òg departementet si vurdering av at rapporten ikkje er nokon prognose for realisering av måla i 2020. Komiteen meiner like fullt at Riksrevisjonen sin forvaltningsrevisjon berrlegg vesentlege manglar, problem og utfordringar som gjev god grunn til å stilla spørsmål ved oppfylginga av Stortinget sine mål på bygningsvernområdet. Såleis vert rapporten eit viktig og konstruktivt innspel til korleis kulturminneforvaltninga kan verta betre.

Moglege utsikter til eit varmare, våtare og villare framtidig klima kan koma til å utsetja kulturminna for ein endå større uheldig påverknad enn i dag. Komiteen meiner det difor er viktig å utvikla og styrkja gode tilskotsordningar til vedlikehald. Kulturminnefondet har her ei særleg viktig oppgåve.

Komiteen viser til at Miljøverndepartementet har eit overordna og nasjonalt ansvar for freda og verna bygningar, og eit konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for å syta for at Stortinget sine vedtak på dette området vert sette ut i livet.

Komiteen meiner at det enno er gode sjansar for at dei strategiske, nasjonale resultatmåla for kulturminnepolitikken kan nåast innan 2020. Komiteen ser på Riksrevisjonen sin rapport som eit konstruktivt og klårgjerande bidrag til nett dette.

### 3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:9 (2008–2009) – om Riksrevisjone sine undersøking av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar – vert lagt ved protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. desember 2009

**Anders Anundsen**

leder

**Ola Borten Moe**

ordfører







