

FORVALTNINGSREVISJON

KULTURMINNEFORVALTNING

Eldre kulturminner



FR 1067 Trøndelag
fylkeskommune

MAI 2019

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden november 2018 til mai 2019, hvor datainnsamlingen i all hovedsak ble gjennomført i fra februar – april 2019.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Anna Ølnes og prosjektmedarbeider Johannes Nestvold.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Vi viser til vår hjemmeside for mer informasjon om forvaltningsrevisjon og rapporter fra forvaltningsrevisjoner i Trøndelag fylkeskommune og andre kommuner som vi reviderer: www.revisjonmidtnorge.no.

Trondheim, 20.5. 2019

Anna Ølnes /s/

Oppdragsansvarlig revisor

Johannes Nestvold /s/

prosjektmedarbeider

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	5
Innholdsfortegnelse	6
Sammendrag.....	8
1 Mandat	12
1.1 Bestilling.....	12
1.1.1 Risikovurdering i bestillingsdokumentene	12
1.2 Problemstillinger.....	12
1.3 Metoder for datainnsamling og -analyse	13
1.4 Kulturminneforvaltning.....	13
1.5 Kort om kulturminneforvaltning i Trøndelag fylkeskommune.....	14
2 System for forvaltning av kulturminner.....	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier.....	16
2.3 Data	17
2.3.1 Organisering av kulturminneforvaltningen – eldre kulturminner.....	17
2.3.2 Kompetanse.....	19
2.3.3 Styrende dokument.....	20
2.3.4 Digitale system	22
2.4 Revisors vurdering.....	23
3 Effektiv saksbehandling i kulturminnesaker	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Revisjonskriterier.....	27
3.3 Data	27
3.3.1 Kapasitet.....	27
3.3.2 Saksbehandlingen og frister.....	28
3.3.3 Sammenslåing av to fylkeskommuner.....	30
3.4 Revisors vurdering.....	31
4 Samhandling med interne og eksterne aktører	33
4.1 Problemstilling	33
4.2 Revisjonskriterier.....	33
4.3 Data	33
4.3.1 Veiledning og samarbeid internt.....	33
4.3.2 Veiledning og samarbeid med eksterne aktører	34
4.4 Revisors vurdering.....	36
5 Høring	37
6 Konklusjoner og anbefalinger	39
6.1 Konklusjon.....	39

6.2	Anbefalinger:	40
Kilder	42
Vedlegg 1	43
	Fylkesrådmannens høringsuttalelse.....	43
Tilbakemelding foreløpig rapport kulturminneforvaltning – forvaltningsrevisjon.....		44

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget behandlet en sak om bestilling av forvaltningsrevisjon av kulturminnefeltet i sak 47/18. Her framgår det at bakgrunnen for at prosjektet er prioritert forholdsvis høyt er dels at hele forvaltningen innimellom bør revideres, dels at temaet er viktig for tiltakshavere som planlegger eller er i gang med arbeid, og som kommer i kontakt med automatisk freda kulturminner (eldre kulturminner). Dette er kulturminner som er fra før 1537. Forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i tre problemstillinger:

- 1) Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillende system for effektiv forvaltning av kulturminner?
- 2) Har fylkeskommunen god praksis for effektiv saksbehandling i kulturminnesaker?
- 3) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for veiledning og kommunikasjon med interne og eksterne aktører?

Revisor oppsummerer forvaltningsrevisjonen med at kulturminnefeltet innen eldre tid i all hovedsak ser ut til å være organisert og fulgt opp på en tilfredsstillende måte og i henhold til regelverket.

Etter revisors vurdering har en i Trøndelag fylkeskommune i all hovedsak etablert et system for effektiv forvaltning av eldre tids kulturminner. Det er lagt til rette for at ansvar og oppgaver innen området blir utført på en best mulig måte. Forberedelsene som gruppen har vært igjennom i forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene, ser ut til ha vært gode for å bli mest mulig samkjørte i den nye fylkeskommunen. Det er fornuftig med en fagkoordinator for hver av faggruppene, men ordningen bør evalueres etter noe tid.

Undersøkelsen har vist at fylkeskommunen har utfordringer med å rekruttere feltarkeologer. Dersom det medfører at saksbehandlerne i større grad må ut i felt, kan det få konsekvenser for kapasiteten til saksbehandling og andre oppgaver.

Undersøkelsen har vist at de ansatte innen eldre tids kulturminner har tilfredsstillende kompetanse til å utføre oppgavene. De har i noen grad den kompetansen som trengs når fylkeskommunen skal overta oppgaver fra Riksantikvaren, men ennå er det sider ved oppgaveoverføringen som er uavklart. Det må være god dialog med Riksantikvaren og andre nasjonale myndigheter om oppgaveovertakelsen.

Trøndelag fylkeskommune har for tiden ikke en politisk vedtatt regional plan for kulturminner. Det er satt i gang en prosess, der planen er at denne skal være politisk vedtatt innen 2020.

Det har vært ulike plansystem i de to tidligere fylkeskommunene, der Nord-Trøndelag fylkeskommune har hatt et administrativt vedtatt handlingsprogram. Revisor mener at det er viktig at planen forankres på politisk nivå, og at den også ivaretar det som vil komme av nye oppgaver.

Trøndelag fylkeskommune har god digital kompetanse i de fagsystemene som brukes, og har etter det revisor kan se vært i front når det gjelder utvikling og bruk av digitale kartsystemer innen eldre tids kulturminneforvaltning.

Det er alltid forbedringspotensial når det gjelder digitale systemer, så som saksbehandlingssystem. De svakhetene som pekes på i denne undersøkelsen handler vel så mye om rutiner for journalføring og arkivering av f.eks. e-post, som systemet i seg selv.

Undersøkelsen viser at de ansatte opplever kapasiteten til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte som utfordrende. Videre er det usikkerhet knyttet til framtidig kapasitet, når fylkeskommunen overtar oppgaver fra Riksantikvaren. Vi har tidligere sett at det er utfordrende å rekruttere feltarkeologer, noe som også kan påvirke kapasiteten på saksbehandling og andre oppgaver. Undersøkelsen har vist at det er noe uenighet i faggruppen når det gjelder muligheten for å kunne prioritere innenfor regelverket. Selv om forbudet mot inngrep i eldre tids kulturminner er absolutt, mener flere at det kan være rom for prioritering.

Vi viser forøvrig til konklusjon og anbefalinger i kapittel 6, og revisjonskriterier, data og vurderinger rundt denne problemstillingen i kapittel 2.

Når det gjelder den andre problemstillingen; Om fylkeskommunen har god praksis for effektiv saksbehandling i kulturminnesaker, viser forvaltningsrevisjonen at fristbrudd forekommer.

Revisor har gjennomgått et utvalg saker, som ikke må forstås som representative for den totale saksmengden. Gjennomgangen viser at det har vært noen fristbrudd, noe som stemmer med det ansatte har sagt i intervju. Likevel er det viktig å trekke fram at forsinkelser og langvarig undersøkelses- og saksbehandlingstid kan skyldes prosesser eksternt, f.eks. i kommunene.

Undersøkelsen har vist at det er få, om noen, saker som er like, og at det er vanskelig å vurdere likebehandling i kulturminnesaker. Denne problemstillingen er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Konklusjonen på den tredje problemstillingen; om fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar for veiledning og kommunikasjon med interne og eksterne aktører, er i hovedsak at fylkeskommunen gjør det.

Undersøkelsen har vist at den interne samhandlingen med planseksjonen er god. Undersøkelsen har vist at det ikke har vært gjennomført seminarer eller kurs for kommuner og andre aktører i 2018, og hittil i 2019. Det gjøres likevel mye veiledning i forbindelse med den løpende saksbehandlingen. Revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurdering er nærmere beskrevet i kapittel 4.

I det første kapitlet har revisor beskrevet bestillingen, bakgrunnsinformasjon på området og metode for datainnsamling og -analyse. Informasjonsgrunnlaget i rapporten bygger i hovedsak på intervjuinformasjon. I tillegg til et oppstartsmøte, hvor tidligere avdelingsdirektør for plan og næring og seksjonssjefen for kulturminner deltok, har det vært gjennomført individuelle intervju med fagkoordinator og alle ansatte i faggruppa for eldre tids kulturminner. Vi har dessuten gjennomført eget intervju med seksjonsleder.

Vi har gjennomgått to saker for hver av saksbehandlerne innen eldre tids kulturminner. Vi har gjennomgått saksbehandlingen med sikte på å kunne gi vurderinger av fristoverholdelse.

Vi har gjort forsøk på å komme i kontakt med tiltakshavere. Det har vi gjort ved å sende en henvendelse (e-post) til tiltakshaverne på sakene som er beskrevet ovenfor. Vi har fått få tilbakemeldinger, og har valgt å ikke bruke informasjonen

På bakgrunn av innsamlet dokumentasjon og våre vurderinger anbefaler vi fylkesrådmannen å:

- Finne løsninger for feltarkeologstillingene, som gjør de attraktive og konkurransedyktige
- Gjennomføre en planprosess som leder til en politisk vedtatt regional plan, som ivaretar eksisterende og nye oppgaver
- Sette inn rutiner for mer systematisk kvalitetskontroll i saksbehandlingen
- Ta opp igjen praksisen med å tilby kurs og seminar overfor kommuner og andre aktører

1 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og belyst med bakgrunnsinformasjon om temaet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget behandlet en sak om bestilling av forvaltningsrevisjon av kulturminnefeltet i sak 47/18. Her framgår det at bakgrunnen for at prosjektet er prioritert forholdsvis høyt, er til dels at hele forvaltningen innimellom bør revideres, dels at temaet er viktig for tiltakshavere som planlegger eller er i gang med arbeid, og som kommer i kontakt med automatisk freda kulturminner. Dette er kulturminner som er fra før 1537. I denne rapporten bruker vi benevnelsen eldre kulturminner.

1.1.1 Risikovurdering i bestillingsdokumentene

I den overordna analysen² er fylkeskommunens ansvar og oppgaver beskrevet under kapittelet om plan og næring. Aktuelle utfordringer er:

- Tiltakshavere og kommuner har forventninger om rask og forutsigbar saksbehandling
- Nye, krevende oppgaver på kulturvernfeltet vil bli overført fra Riksantikvaren i 2020.

På bakgrunn av dette foreslo kontrollutvalget i sak 47/18 at en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i kulturminneforvaltningen kan belyse om fylkeskommunens kulturminneforvaltning overholder fristene i de ulike delene av saksbehandlingen. Den bør også belyse hvordan kulturminneforvaltningen ivaretar kommunikasjonen med øvrige myndigheter og med tiltakshavere. Et tredje moment som kan være av interesse er hvordan kulturminneforvaltningen sikrer likebehandling i saksbehandlingen.

1.2 Problemstillinger

1) Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillende system for effektiv forvaltning av kulturminner?

i. Herunder planverk for kulturminneforvaltning, system for saksbehandling og formidling

2) Har fylkeskommunen god praksis for effektiv saksbehandling i kulturminnesaker?

Herunder;

² Trøndelag fylkeskommune, 'Overordna Analyse, Forvaltningsrevisjon - Utkast', 2018 <<http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/11/0003-Vedlegg-Utkast-til-overordnet-analyse-Trøndelag-fylkeskommune.pdf>>.

- kapasitet, kompetanse og organisering av kulturminneforvaltningen
 - samordning av kulturminneforvaltningen fra de to tidligere fylkeskommunene
 - forberedt på å ta over oppgaver fra Riksantikvaren
- 3) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sitt ansvar for veiledning og kommunikasjon med interne og eksterne aktører?
- Herunder tiltakshavere, kommuner, nasjonale myndigheter og interesseorganisasjoner

1.3 Metoder for datainnsamling og -analyse

Informasjonsgrunnlaget i rapporten bygger i hovedsak på intervjuinformasjon. I tillegg til et oppstartsmøte, hvor tidligere avdelingsdirektør for plan og næring og seksjonssjefen for kulturminner deltok, har det vært gjennomført individuelle intervju med fagkoordinator og alle ansatte i faggruppa for eldre tids kulturminner. Vi har dessuten gjennomført eget intervju med seksjonsleder.

Vi har gjennomgått to saker for hver av saksbehandlerne innen eldre tids kulturminner. Vi har gjennomgått saksbehandlingen med sikte på å kunne vurdere fristoverholdelse.

Vi har gjort forsøk på å komme i kontakt med tiltakshavere. Det har vi gjort ved å sende en henvendelse (e-post) til tiltakshaverne på sakene som er beskrevet ovenfor. Det ble sendt ut tilsammen 10 henvendelser, og vi fikk svar fra 3 tiltakshavere. Dessuten fikk vi feilmelding fra på adresse fra to, og tilbakemelding om avsluttet arbeidsforhold for en tiltakshaver. Responsen var svak, så revisor har valgt å ikke bruke disse dataene.

Vi har fått tilsendt dokumentasjon fra seksjonsleder og fagkoordinator.

I forbindelse med et av intervjuene fikk vi gjennomgått fagsystemet som brukes i kulturminneforvaltningen.

Med unntak av mangelfull respons fra tiltakshavere, så vurderer revisor datagrunnlaget som tilfredsstillende for å svare ut problemstillingene.

1.4 Kulturminneforvaltning

Nasjonalt, hører kulturminnevern og kulturmiljø innunder Klima- og miljødepartementets ansvarsområder. Sammenhengen mellom kulturen og naturen beskrives slik:

Klima- og miljødepartementet har ansvar for forvaltninga av både kulturminna og naturressursane. Det gjev oss ein eineståande mogelegheit til å forvalte kulturminna som ein del av ein heilskapeleg miljø- og ressursforvaltning³.

Et kulturminne er sporene etter menneskene som har levd før oss, deres liv og virke. Kulturminner og kulturmiljø er knyttet til den materielle kulturarven, der kulturmiljø er områder der flere kulturminner inngår i en større sammenheng (by, sætergrend, fiskevær m.m.) Også naturområder med kulturhistorisk verdi kan være kulturmiljø.

Kulturminnevernet er i hovedsak regulert gjennom kulturminneloven⁴, plan- og bygningsloven⁵ og forvaltningsloven⁶.

Ansvar for kulturminner er videre lagt til Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget.

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har også ansvar for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført, og har et overordnet faglig ansvar overfor bl.a. kommunene og fylkeskommunene på kulturminnefeltet.

Stortinget har besluttet at forvaltningen av de fleste eldre kulturminner kulturminnene, fra før år 1537, skal overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunen. Det samme gjelder forvaltningen av verna fartøy, de fleste forskriftsfredete bygningene i statlig eie og tekniske og industrielle kulturminner.

1.5 Kort om kulturminneforvaltning i Trøndelag fylkeskommune

Kulturminneforvaltningen hører til fylkesdirektøren for plan og næring sitt ansvarsområde.

Området er organisert i en egen seksjon for kulturminner, og ledes av en seksjonsleder. Vi vil belyse organiseringen av eldre tids kulturminneforvaltning i kapittel 2.3.1.

³<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/kulturminner-og-kulturmiljo>

⁴ Klima- og miljødepartementet, 'Lov Om Kulturminner (Kulturminneloven)', 1978 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminnevern>>.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Planlegging Og Byggesaksbehandling (Plan- Og Bygningsloven)', 2008 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>>.

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, 'Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningssaker (Forvaltningsloven)', 1967 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=Forvaltningsloven>>.

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon i de to tidligere fylkeskommunene Nord- og Sør-Trøndelag.

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneområdet i Nord-Trøndelag i 2014⁷.

Anbefalingene i rapporten var at:

- *fylkeskommunen fortsatt har fokus på tiltak som kan sikre permanente forbedringer når det gjelder saksbehandlingen innenfor kulturminneområdet. Vi tenker her spesielt på saksbehandlings- og responstid*
- *fylkestingets vedtak 11/35 hava gjelder Opptappingsplan for framtidens kulturminnevern i Nord-Trøndelag følges opp*

I Sør-Trøndelag ble det gjennomført forvaltningsrevisjon av kulturminneområdet i 2012⁸. Her var anbefalingene:

Vi anbefaler at erfaringer fra handlingsplanen 2001-2012 tas med inn i arbeidet med og oppfølging av ny plan, ved at det legges til rette for :

- a. mer samsvar mellom forslag til tiltak og ressurser*
- b. mer involvering av politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunen*
- c. statusvurdering underveis planperioden*

Vi anbefaler videre en gjennomgang av organiseringen av kulturminnevernet i STFK:

- d. legge til rette for mer effektive og tydelige informasjons- og beslutningslinjer*
- e. å synliggjøre rollen og oppgavene innen kulturminnevern i overordna strategier, styringskort og kvalitetssystem*

Til slutt anbefaler vi fylkesrådmannen å:

- f. å ta med erfaringer fra husnyckeln, som å etablere faste kommunekontakter i alle kommunene om kulturminnevern*

⁷ KomRev Trøndelag, 'Forvaltningsrevisjon Kulturminnevern NTFK', 2014
<https://revisjonmidtnorge.sharepoint.com/sites/intranett/Fjernarkiv/kommuner/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2Fintranett%2FFjernarkiv/kommuner%2FFA%2FTrøndelag%2FNFTK%2F2014%2F17%2FForvaltningsrevisjon%2FKulturminnevern_122%2F2. Rapport%2FEndelig%2F2.1%2Frapport%2Fkulturminner%2Fmed%2Fhøringssvar.pdf&parent=%2Fsites%2Fintranett%2FFjernarkiv/kommuner%2FFA%2FTrøndelag%2FNFTK%2F2014%2F17%2FForvaltningsrevisjon%2FKulturminnevern_122%2F2. Rapport%2FEndelig%2F2.1%2Frapport%2Fkulturminner%2Fmed%2Fhøringssvar.pdf>.

⁸ Revisjon Midt-Norge, 'STFK Som Kulturminnemyndighet', 2012
<<http://www.revisjonmidtnorge.no/2012.406264.no.html>>.

2 SYSTEM FOR FORVALTNING AV KULTURMINNER

I dette kapitlet presenterer vi revisjonskriterier og data som belyser frøingar og praksis når det gjelder system for kulturminneforvaltning, og revisors vurderinger av dette.

2.1 Problemstilling

Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillende system for effektiv forvaltning av kulturminner?

- Herunder
 - o planverk for kulturminneforvaltning, system for saksbehandling og formidling
 - o organisering, kapasitet og kompetanse for forsvarlig og effektiv saksbehandling

Med tilfredsstillende system mener vi planer for hvordan kulturminneansvaret skal ivaretas, kontrollansvaret og system for at bestemmelsene i lovverket og planer blir fulgt opp på en effektiv måte. Aktuelle kontrollpunkt:

- Er organiseringen hensiktsmessig
- Kompetanse, herunder kompetanse til å møte framtidige oppgaver
- Planer, delplaner og rapportering
- Fagsystem og saksbehandlingssystem

2.2 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 23-2⁹ er utgangspunkt for kriterier for denne problemstillingen. Fylkesrådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I vår sammenheng betyr det at administrasjonen skal drives i samsvar med kulturminnelovens bestemmelser om eldre kulturminner, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og andre relevante lover. Med system mener vi:

- Ansvar og organisering (herunder kompetanse og kapasitet)
- Planer, rapportering
- Fagsystem
- Saksbehandlingssystem

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 1992 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>>.

2.3 Data

I dette kapitlet presenterer vi data fra intervju med ledelse og ansatte i fylkeskommunen, samt informasjon fra tilsendte dokument og informasjon på fylkeskommunens nettsider.

2.3.1 Organisering av kulturminneforvaltningen – eldre kulturminner

Administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) må organisere virksomheten på en måte som tjener formålet med de ulike tjenestene. Trøndelag fylkeskommune er en ny organisasjon (fra 1.1.2018). Vi har sett på hvordan kulturminneområdet (eldre kulturminner) er ivaretatt i den nye organisasjonen, og hvordan den nye organisasjonen har klart å få de to tidligere fylkeskommunenes måter å løse disse oppgavene på inn i éns praksis.

Kulturminneforvaltningen i Trøndelag fylkeskommune er en seksjon i Avdeling for plan og næring, og ledes av en seksjonsleder. Seksjonen er delt i tre faggrupper; faggruppe for nyere tids kulturminner, en faggruppe for eldre kulturminner (inklusive stående bygg fra 1537 – 1649) og en faggruppe for formidling, utvikling og skjøtsel. En koordinator leder arbeidet i hver av faggruppene.

Seksjonslederstillingen innebærer strategisk og faglig ledelse i tillegg til personalledelse for hele seksjonen. Seksjonsleder har ikke lederavtale, men det er tett dialog mellom seksjonsleder og avdelingsleder for plan og næring (nytilsatt fra 1.1.2019).

Seksjonsleder er tett på fagområdene, mest på grunn av regionreformen. Normalt hadde hun ikke trengt å være så tett på fagområdene, ettersom det er opprettet fagkoordinatorfunksjoner for de to hovedområdene. Fagkoordinatorstillingene avhjelper med at saksbehandlere raskt kan få faglige råd og oppfølging, i tillegg til at de koordinerer møtevirksomhet i faggruppene. Forventningene fra seksjonsleder til fagkoordinatorene ble skriftliggjort i forbindelse med opprettelsen av funksjonene. Funksjonene skal evalueres etter en tid.

Fagkoordinatorstillingen innen eldre kulturminner oppstod (uformelt) i 2017, i forbindelse med forberedelsene til sammenslåing av de to fylkeskommunene. Fagkoordinatoren var i den fasen gruppekontakt for begge fagmiljøene (i de to daværende fylkeskommunene). Funksjonen var knyttet til å få på plass best mulig grunnlag for at de to fagmiljøene kunne ha éns praksis i den nye fylkeskommunen. Det har vært nødvendig å etablere nye rutiner for at nord- og sørdelen av fylket skal jobbe likt.

Da Trøndelag fylkeskommune ble opprettet, var det en diskusjon om man skulle ha flere lederlignende funksjoner enn seksjonsleder. Fagkoordinator fortalte at blant de ansatte var det

flere som mente at det var et unødvendig ledd, men seksjonsleder mente at det var behov for det. Fagkoordinator mente at det som ligger til stillingen nå er godt definert:

- være kontaktledd mellom seksjonsleder og faggruppa
- følge opp høringer
- fordele oppgaver i gruppa
- ha ansvaret for innkalling til møter og utarbeide sakslister
- bidra til å kalibrere og samkjøre i gruppa
- gjøre vurderinger av registreringer ute i felt og hvordan feltområder vurderes
- behandle innsigelsessaker.

I fylkesrådmannens høringssvar (skrevet av fagkoordinator) presiseres det at fagkoordinator skal følge opp innspill til høringer, bidra til at faglige oppgaver kalibreres opp mot det faggruppa/ seksjonsleder har vedtatt, som f.eks. prioriteringer, utøvelse av faglig skjønn, og innslagspunkt for eventuelt innsigelse.

Det er seks årsverk i faggruppa for eldre kulturminner. Det var tre årsverk fra hver de to tidligere fylkeskommunene. En av kulturminneforvalterne gjennomfører for tiden kompetanseutvikling innen videreutvikling av digitale verktøy, og det er satt inn en vikar i denne perioden. Det var syv medarbeidere totalt de første månedene i 2019. De ansatte har fordelt kommunene seg imellom.

I tillegg engasjeres det feltarkeologer i perioden april - oktober. I år har fylkeskommunen lyst ut stillingene som feltarkeologer. De ønsker å styrke feltarbeidet, og skape større forutsigbarhet rundt funksjonen. Feltarkeologene vil også gjennomgå et opplæringsprogram, som vil inneholde praktiske rutiner, HMS, feltarbeid før, under og etter at de har vært i felt. Fagkoordinator sa at det var tre feltarkeologer som utførte større registreringer for Trøndelag fylkeskommune. Ifølge seksjonsleder er det noen utfordringer med å rekruttere feltarkeologer. De konkurrerer med Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og museene. Fylkeskommunen har vurdert om de skal tilsette feltarkeologer i faste stillinger, noe flere fylkeskommuner har gjort. Risikoen er svingninger i plan- og byggeaktivitet, og at de kan risikere overkapasitet. Viss ikke de får rekruttert nok feltarkeologer må saksbehandlerne i større grad jobbe ute i felt. Det er ikke ønskelig, ifølge seksjonsleder. En av de ansatte fortalte at det er nødvendig med tett gjensidig dialog mellom saksbehandler og feltarkeolog.

Feltarkeologene bruker online-systemet ArcGis Online¹⁰ for å legge inn kulturminner fortløpende. ArcGis er et digitalt program for geografiske informasjonssystem. Vi beskriver systemene mer inngående i kapittel 2.3.4.

2.3.2 Kompetanse

Den formelle utdanningen til de som jobber innenfor eldre kulturminner er minimum master i arkeologi. Ut fra dagens oppgaver, har Trøndelag fylkeskommune nødvendig kompetanse til å utføre ansvaret sitt, ifølge ledelsen. Det er variasjoner i spesialisering, og fagkoordinators inntrykk er at kompetansen benyttes der den trengs.

Det er ikke utarbeidet kompetanseutviklingsplan for dette fagområdet i den nye fylkeskommunen. Det gjennomføres likevel systematiske vurderinger av kompetansebehov, og f.eks. er det nå en ansatt som er frikjøpt 50 % av stillingen for å foreta kompetanseutvikling innenfor ArcGis, og skal være kontaktperson på det. Gruppen har fått vikar i den perioden som vedkommende er frikjøpt.

Oppfatningen er at man har kompetanse på de områdene man er satt til å forvalte i dag. Man er godt rustet når det gjelder eldre og nyere tids kulturminner. For fartøyvern har man en egen marinarkeolog. Det er mange i faggruppen som har lang fartstid. Intervjuinformasjon fra ansatte bekrefter at gruppen har god kompetanse innenfor de oppgavene de har i dag. Enkelte savner tid til å oppdatere seg på ny forskning knyttet til kulturminner.

Overføring av oppgaver fra Riksantikvaren

Som følge av regionreformen vil fylkeskommunene få overført oppgaver fra Riksantikvaren fra og med 2020 (Meld.St (2018-2019))¹¹ I beskrivelsen av oppgaver til nye regioner (regionreformen) går det fram at oppgaver innenfor eldre kulturminner, som i dag ligger hos Riksantikvaren, overføres til regionene (fylkeskommunene). Dette gjelder f.eks. dispensasjonssaker. Dette vil være en endring som gjør at fylkeskommunen må vurdere kompetansen sin, og om denne er dekkende for oppgavene de skal få overført. Dette bør

¹⁰

Esri.com, 'Om ArcGis' <<https://www.esri.com/nb-no/arcgis/products/arcgis-online/overview>>.

¹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Meld.St. 6 Oppgavertil Nye Regioner (2018-2019)', 2018 <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>>.

gjennomgås i samarbeid med Riksantikvaren og andre statlige myndigheter innenfor kulturminneområdet.

Seksjonsleder fortalte at, når de får nye oppgaver fra 2020 trenger de litt annen kompetanse, f.eks. middelalderkompetanse. Den kan dels utvikles internt, dels trengs det mer spesialisert kompetanse. Her vil det være en totrinnsraket; generell middelalder fra 2020, og de store middelalderbyene (Trondheim) fra 2025. Riksantikvaren jobber med å avklare stillings- og kunnskapsoverføring fra årsskiftet. Prosessen har tatt tid. Det gjelder dels digitale system, dels prosessuelle oppgaver. Fylkeskommunene er godt involvert, ifølge seksjonsleder. Seksjonsleder mente at Trøndelag fylkeskommune, gjennom fylkessammenslåingen har erfaring med omstilling og endringskompetanse, og vil være bedre rustet til å forberede seg for nye oppgaver enn mange andre fylkeskommuner som skal slå seg sammen i 2020.

Det ennå usikkerhet knyttet til hvilke oppgaver som fylkeskommunene får overført til slutt. Ifølge fagkoordinator er det behov for å få avklart dette snarest, og bygge ut kompetansen, slik at fylkeskommunene er i stand til utføre oppgavene fra 1.1.2020.

2.3.3 Styrende dokument

Regional plan for kulturminneforvaltning

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien (PBL § 8-1). I Nord-Trøndelag hadde de et handlingsprogram for kulturminnepolitikk, som ikke var politisk behandlet, mens de i Sør-Trøndelag hadde en regional plan for kulturminneforvaltning, som hadde vært på høring og var politisk behandlet. Handlingsprogrammet i Nord-Trøndelag ble sist vedtatt (administrativt) i 2009, mens regional plan i Sør-Trøndelag sist ble politisk vedtatt i 2013. De to planene er satt sammen til et handlingsprogram i påvente av ny regional plan for Trøndelag. Det er rapportert på planene gjennom årlige handlingsprogram. Seksjonsleder trodde ikke at planene ble så aktivt brukt av forvaltningsarkeologene. Lovverket regulerer i stor grad deres saksbehandling. Seksjonsleder mente likevel at, selv om det er forbud mot å gripe inn i arkeologiske kulturminner, er det mulig å bruke planverk i større grad, til prioritering. Hun understreket at gjeldende planverket ikke er utformet på en måte som gjør at den kan brukes direkte til prioritering. Hun mente at det er mulig å lage planverk som gir grunnlag for prioritering på fagfeltet eldre kulturminner kulturminner/eldre tid. Ny regional plan skal utvikles i 2019-2021, der vil dette være et spørsmål til utredning.

Det er utarbeidet årlige virksomhetsplaner på kulturminnesiden. Gjeldende plan er førstegenerasjon, og seksjonsleder mente at den har et utviklingspotensial.

Regional plan vil ta for seg de viktigste kulturminnene innenfor de enkelte landskapene. Utover regional plan er det kulturminneloven og plan- og bygningsloven som de ansatte i seksjonen forholder seg til i kulturminneforvaltningen. I tillegg er ulike forskrifter og veiledninger fra Riksantikvaren sentrale, støttende dokument. Mye informasjon kan hentes fra Riksantikvaren sine sider og lover og forskrifter er åpent tilgjengelig på nettet. Det er derfor ikke etablert et eget system for dette da dette er lett tilgjengelig.

Rutiner og prosedyrer

Det er etablert egne prosedyrer og rutiner for arbeidet som utføres ved seksjonen. Dette er blant annet ulike typer veiledere, som seksjonen har laget selv. Mange av disse veilederne ble utarbeidet i 2018. Andre eksempler er rutiner for saker som er anmeldt/skal anmeldes, f.eks. hva som skal skje når noen har fjernet en gravhaug, eller dersom en person har foretatt nydyrking før tillatelse om dette er gitt. Det har vist seg å være behov for slike prosedyrer, da det har skjedd at leder ikke har fått beskjed om en sak før det havner i media. Dette har derfor skapt behov for nye prosedyrer. Veiledere og øvrige rutiner og prosedyrer er lagt på interne mapper ved seksjonen.

Av andre veiledere kan det nevnes veiledere og rutiner for feltarbeid og HMS. Når det gjelder saksbehandlingsregler er det ikke laget noen egne skriftlige rutiner for dette utover de som følger av regelverket.

Flere av disse rutinene er etablert for at Steinkjer- og Trondheimskontoret skal jobbe likt. Ifølge seksjonsleder pågår det et arbeid med å utvikle et system for feltarkeologi, med feltkalender og system for oppfølging av feltarkeologer. Her har sør og nord hatt ulike systemer, men nå bygges ett, nytt system basert på tidligere erfaringer for å ivareta økt koordineringsbehov i et større fylke. Fagkoordinator har etterspurt tydeligere retningslinjer fra fylkeskommunen sentralt, når det gjelder HMS-rutiner. Revisor har fått oversendt en rekke dokumenter som inngår i HMS-systemet som er under utvikling.

Intervjuene med de ansatte bekrefter det fagkoordinator forteller; lovverk, forskrifter og veiledningsmateriale på Riksantikvarens nettsider er de viktigste styringsdokumentene som de forholder seg til i kulturminneforvaltningen.

2.3.4 Digitale system

Ifølge seksjonsleder er faggruppen for eldre tid langt framme på digitalisering. De har brukt egen kompetanse til å utvikle eget verktøy.

Fagprogrammer

Fylkeskommunen har vært med i et pilotprosjekt med ArcMap og ArcGIS. Der ArcGIS er en onlinevariant (webapplikasjon) med begrenset funksjonalitet, er ArcMap grunnprogrammet, som danner grunnlaget for mye av der innleggingsarbeidet skjer, og som har utstrakte redigerings- og utviklingsmuligheter. Rådgiveren som har de digitale programmene som spesialfelt, forklarte at det er dette som danner grunnlaget for mye av oversiktene. ArcMap skal etterhvert fases ut til fordel for ArcGisPro, som er et nyere program, med tilsvarende funksjonalitet. De forskjellige programmene og verktøyene innenfor GIS-feltet har litt forskjellige anvendelsesområder, men danner tilsammen et miljø som støtter arkeologenes arbeid med å få oversikt, vurdere, og analysere og danne prognoser.

Ifølge fagkoordinator har ArcMap en app-løsning (ArcGISCollector) som også kan brukes på smarttelefoner (ArcGis Collect). Denne brukes vesentlig ute i felt. Ifølge fagkoordinator er det ikke så mange andre enn Trøndelag fylkeskommune som bruker denne løsningen. Verktøyene har vært i bruk i tidligere STFK, mens NTFK brukte andre verktøy. Etter det revisor har forstått av intervjuinformasjonen har de brukt en tidligere versjon av ArcMap i NTFK også, men brukte et annet verktøy (QGIS) i en periode før de ble sammenslått til nytt fylke. Riksantikvaren har vært interessert i Arc-systemene, og de som jobber i Trøndelag fylkeskommune håper at Riksantikvaren tar over og videreutvikler systemene. I faggruppa har de en ressursperson på disse verktøyene.

Når saksbehandlerne får inn en sak, eksempelvis en reguleringsplan eller sak om nydyrking, kan man tegne denne inn i kartet. Samme program kjøres for feltarkeologene som kan legge inn kulturminner ute i felt. Saksbehandlere i faggruppen kan på denne måten gå inn og kvalitetssikre det feltarkeologene legger inn. Til bruk ute i felt utenfor mobildekning kan man laste ned en offline funksjon for backup. Noe som beskrives som positivt med ArcMap er at man kan sammenligne med andre saker i området. Nettbrettløsningen fungerer som regel, og det er sjelden at en må ty til blyant og papir.

Tilbakemeldingene fra ansatte er i hovedsak positive, når det gjelder de digitale kartprogrammene.

Online-versjonen (ArcGis) av programmet beskrives som brukervennlig og intuitivt, men

enkelte trekker fram at det er noen begrensninger hvis man skal lage kompliserte framstillinger. For mer avanserte oppgaver er det ArcMap offline som trengs, men enkelte ansatte mener at det ikke er så brukervennlig, og krever kontinuerlig bruk for at det skal fungere effektivt¹².

Et annet, viktig digitalt program er saksbehandlingsprogrammet. Trøndelag fylkeskommune bruker programmet 360. Dette saksbehandlingssystemet har vært felles for begge fylkeskommuner fra tidligere år, men det hadde et annet navn i nord og sør. Intervjuinformasjonen om integrering mellom kartsystem og saksbehandlingssystem er delt: Seksjonsleder ga uttrykk for at det var relativt bra integrering mellom kartsystem og saksbehandlingssystem, men at det kan bli bedre. Andre ansatte ga uttrykk for at det per i dag ikke integrering, men det er innarbeidet rutiner for merking av saker i kartsystemet med saksnummer fra 360.

360 brukes av hele fylkeskommunen, og fagkoordinator var usikker på om 360 skal videreføres. For de som jobber med kulturminneforvaltning det fungerer det etter hensikten, var inntrykket.

Enkelte etterlyste en lettere forbindelse mellom epost og 360. Det varierer hvor systematisk den enkelte saksbehandler er, med å legge henvendelser på epost inn i 360. Er det et saksdokument, så oppfordres innsenderen til å sende henvendelsen til postmottaket.

2.4 Revisors vurdering

Fylkesrådmannen skal sørge for at kulturminneforvaltningen, eldre kulturminner, drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Nedenfor følger revisors vurdering av om dette er tilfelle.

Ansvar og organisering

Administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) må organisere virksomheten på en måte som tjener formålet med de ulike tjenestene.

Trøndelag fylkeskommune er en ny organisasjon, bestående av de to tidligere fylkeskommunene Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Revisor har undersøkt hvordan ansvar og oppgaver utføres i den nye organisasjonen, ut fra risikoen slike omfattende organisasjonsendringer kan ha for oppgaver som skal utføres. Etter revisors vurdering har en i

¹² For nærmere beskrivelse av de digitale fagsystemene vises det til fylkesrådmannens høringsuttalelse (vedlegg 1)

Trøndelag fylkeskommune lagt til rette for at ansvar og oppgaver innen området for eldre kulturminner blir utført på en best mulig måte. Forberedelsene som gruppen har vært gjennom i forbindelse med sammenslåingene, ser ut til ha vært gode for å bli mest mulig samkjørte i den nye fylkeskommunen.

Det har vært ulike formeninger om nødvendigheten av fagkoordinatorfunksjon. Etter revisors vurdering ser funksjonen ut til å oppfylle hensikten. Det kan være fornuftig med en slik funksjon i startfasen av den nye fylkeskommunen, og at det kan være fornuftig med koordinering av gruppen som er lokalisert i to byer.

Seksjonsleder har ikke lederavtale med sin nærmeste leder. Revisor er usikker på om det er annen skriftlig forventning til funksjonen.

Trøndelag fylkeskommune engasjerer feltarkeologer i tidsrommet april – oktober. Disse har et ansettelsesforhold i fylkeskommunen i denne perioden, og kan betraktes som sesongarbeidere. Etter revisors vurdering kan det være fornuftig med et slikt tilsettingsforhold. Informasjonen vår tyder likevel på at ledelsen ønsker å styrke dette feltet, ved å tilby bedre opplæring og mer forutsigbarhet rundt funksjonen. Revisor mener at det er ryddig å lyse ut stillingene hvert år, slik fylkeskommunen har gjort i år. Revisor registrerer at det er utfordrende å rekruttere feltarkeologer, og at fast tilsetting kan være en aktuell løsning. Revisor mener dette bør veies opp mot kravene fylkeskommunen har pålagt seg selv; 20 prosent innsparing i løpet av femårsperioden fra 2018. I motsatt fall, bør det veies opp mot en situasjon hvor saksbehandlerne (forvaltningsarkeologene) i større grad må ut i felt, og de konsekvensene det eventuelt kan få for kapasiteten i saksbehandlingen.

Kompetanse

Administrasjonssjefen må sørge for at kulturminneforvaltningen, eldre kulturminner, har den kompetansen som til enhver tid trengs for å ivareta oppgavene.

Innenfor faggruppen eldre tids kulturminner har alle master eller tilsvarende i arkeologi. I tillegg har de ulike spesialiseringer. Etter revisors vurdering er kompetansen innen eldre tids kulturminner tilfredsstillende ut fra dagens oppgaver. Revisor har inntrykk av at Trøndelag fylkeskommune har god digital kompetanse i faggruppen for eldre tids kulturminner, noe som er nødvendig for å utføre registreringer og saksbehandling effektivt.

Fra 2020 får fylkeskommunene overført oppgaver fra Riksantikvaren, også innen eldre tids kulturminner. Det betyr at de vil trenge annen kompetanse. Dette er en prosess hvor det må være tett dialog mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren. Etter revisors vurdering er

Trøndelag fylkeskommune nødvendig involvert sammen med Riksantikvaren, men vi er enig i at det bør skje en avklaring snarest, for å kunne overta oppgavene f.o.m. 2020.

Styrende dokument

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Trøndelag fylkeskommune har ikke vedtatt egen regional plan for kulturminneforvaltning, men et arbeid pågår med å utarbeide regional plan med sikte på politisk vedtak. Sør-Trøndelag fylkeskommune vedtok, politisk, en slik plan i 2013. I Nord-Trøndelag hadde de et handlingsprogram, som sist ble vedtatt i 2009, administrativt. Det er utarbeidet et handlingsprogram for Trøndelag fylkeskommune. Det er rimelig at det ikke er en politisk vedtatt plan for Trøndelag fylkeskommune ennå, og etter revisors vurdering har seksjonen og faggruppen styringsdokumenter på kort sikt, gjennom handlingsplan og virksomhetsplan. Etter det revisor har forstått, er det litt ulik forståelse av hvorvidt det er rom for prioritering, når det gjelder automatisk freda kulturminner. Selv om forbudet er absolutt, kan det likevel være rom for prioritering mener flere. Dette er ett av spørsmålene hvor det går et skille mellom forvaltningskulturen i nord og sør. Det er en viktig diskusjon som må tas i forbindelse med det regionale planarbeidet.

Rutiner og prosedyrer

Administrasjonssjefen må sørge for at kulturminneforvaltningen, eldre kulturminner, har de nødvendige rutineene som til enhver tid trengs for å ivareta oppgavene. De to tidligere fylkeskommunene har til dels hatt forskjellige rutiner innenfor ulike områder. I 2018 har det pågått et arbeid med å få til ett sett av rutiner, et arbeid som også pågår i 2019. Revisor mener at ledelse og ansatte prioriterer dette arbeidet på en tilfredsstillende måte.

Elektroniske verktøy

Administrasjonssjefen må sørge for at kulturminneforvaltningen, eldre kulturminner, har de de nødvendige elektroniske verktøyene som til enhver tid trengs, for å ivareta oppgavene på en effektiv måte.

Etter revisors vurdering tilsier intervjudokumentasjon og dokumentasjon i styrende dokumenter at faggruppen innen eldre tid er kommet langt når det gjelder bruk av digitale fagverktøy i kulturminneforvaltningen. Det er ikke direkte forbindelse mellom de digitale fagverktøyene (kartverktøy) og saksbehandlingsprogrammet. Revisor har ikke informasjon som tilsier at det

utgjør en svakhet i saksbehandlingen. Saksbehandlingssystemet har, i seg selv enkelte svakheter, som innebærer manglende oversikt over f.eks. frister på lengre sikt. Svakheter ved at epost ikke registrert i saksbehandlingssystemet handler etter revisors vurdering om rutinene hos den enkelte saksbehandler.

3 EFFEKTIV SAKSBEHANDLING I KULTURMINNESAKER

I dette kapitlet presenterer vi revisjonskriterier og data som belyser effektiviteten i saksbehandlingen, og revisors vurderinger av dette.

3.1 Problemstilling

Er saksbehandling i kulturminnesaker effektiv?

I dette kapitlet vil vi belyse hvordan praksisen er i fylkeskommunen, for effektiv og forsvarlig saksbehandling av de systemene som fylkeskommunen har etablert, og om de er effektive med tanke på at saksbehandlingen skjer i tråd med regelverket, og uten unødig opphold.

3.2 Revisjonskriterier

I den første økonomi- og handlingsplanen for Trøndelag fylkeskommune¹³ framgår det at fylkeskommunen ønsker å utvikle en effektiv, målrettet og forutsigbar kulturminneforvaltning. Denne problemstillingen vil bli belyst og vurdert utfra forutsetninger som at fylkeskommunen må:

- Organisere ansvaret innenfor kulturminneforvaltning med nødvendig kapasitet
- Kulturminneforvaltningen ved de to tidligere fylkeskommunene må samordnes

3.3 Data

3.3.1 Kapasitet

De to fylkeskommunene hadde samme antall årsverk (3 årsverk hver) fram til de ble sammenslått f.o.m. 1.1.2018. Trøndelag fylkeskommune hadde 6 årsverk fra 2018.

I Økonomiplanen for 2018 - 2021 vises det til intensjonen om oppsigelsesvern i femårsperioden 2018 - 2022, og at bemanningsplanene skal angi riktig bemanning f.o.m. 2023. Samtidig vises det til at det i perioden vil være behov for økt bemanning på enkelte områder, p.g.a. ekstra arbeidsoppgaver med sammenslåingen.

Ifølge de vi intervjuet vil det ikke være potensial for å redusere bemanningen i perioden. Slik gruppen for eldre kulturminner har organisert oppgavene sine, har de fordelt seg på

¹³ Fylkestinget Trøndelag fylkeskommune, 'Økonomiplan 2018 - 2021. Budsjett 2018', 2017
<https://www.trondelagfylke.no/globalassets/om-fylkeskommunen/rapporter-og-arsmeldinger/okonomiplan_2018-2021_med_forside-og-budsjett-2018.pdf>.

kommunene. Omfanget av søknader og tiltak er ikke redusert i hver enkelt kommune, selv om fylkeskommunene har slått seg sammen. Flere kommuner er under sammenslåing i perioden. Hvorvidt det vil påvirke omfanget av oppgaver innenfor kulturminnefeltet har vi ikke informasjon om.

Vi har søkt etter statistikk som viser omfanget av aktiviteter innenfor eldre tid i Trøndelag fylkeskommune og de to tidligere fylkeskommunene fra 2017 og tidligere. Det er dessverre lite statistikk på området, og verken SSB/KOSTRA, Riksantikvaren eller fylkeskommunen selv har tallmateriale som gir særlig treffsikker informasjon.

Fram til og med 2017 ble følgende informasjon for arkeologiske kulturminner publisert i KOSTRA. Antall større saker hadde likt omfang i 2017, mens NTFK hadde et noe høyere antall slike saker de to årene før. Tallene for mindre, private saker var forskjellige i de to tidligere fylkeskommunene; tallet for STFK varierte mellom 52 og 66, mens det for NTFK har varierte mellom 74 og 117 saker. Når det gjelder registrerte kulturminner varierte andelen av ikke tidligere kjente kulturminner mellom 30 - 38 % STFK og 10 – 16 % i NTFK.

I perioder av året, som i feltsesongen, blir arbeidspresset beskrevet som nokså stort. Det er i denne perioden at det gjerne er utfordringer med å holde frister. Vi kommer tilbake til om fylkeskommunen klarer å ivareta frister i saksbehandlingen i kapittel 3.3.2.

I kapittel 2.3.1 så vi at ledelse og ansatte så behov for å få tilført kompetanse i forbindelse med overføring av nye oppgaver fra 2020. Fylkeskommunen har per i dag kompetanse i marinarkeologi og fartøyvern, men med nye oppgaver vil det bli behov for å utvide kapasiteten både på dette, og andre, nye fagområder.

Ifølge ansatte er det mer usikkerhet knyttet til kapasiteten til å ta over oppgaver. Oppfatningen er at flere i faggruppen allerede føler seg overarbeidet og at det ligger en forventning om at dersom man skal utføre flere oppgaver så må det også ansettes flere. Når det gjelder forventningen om oppbemanning er dette formidlet til ledelsen og man ser for seg at 4-5 nye stillinger må inn dersom man skal opprettholde et godt forvaltningsmessig nivå på saksbehandlingen.

3.3.2 Saksbehandlingen og frister

Vi har gjennomgått to saker for hver saksbehandler i perioden september/oktober 2018. Den perioden er slutten av feltsesongen, og hvor kan være størst risiko for at man går over fristen.

Oppsummert, viste oversiktene at av de 16 sakene vi har gjennomgått, har vi funnet tre saker med fristbrudd. I to saker er det bedt om utsatt frist, for to saker er det ikke satt frist. De 9 øvrige sakene er saksbehandlet i henhold til opprinnelig frist. Noen av fristbruddene skyldes saksbehandlingsfeil hos kommunen som søker på vegne av tiltakshaver. Andre fristbrudd skyldes at saksbehandleren har bedt Riksantikvaren om å vurdere kostnad for arkeologiske undersøkelser i saken.

Det er variasjon i hvilke saker som behandles, men i tråd med hva ansatte uttaler selv er det flere som går på uttalelser i plan- og nydyrkingssaker. Ingen av sakene som vi har gjennomgått har kommet fra planseksjonen i fylkeskommunen. Det er også noen eksempler på utsettelse. Vi har ikke informasjon som knytter dette til kapasitet.

Ifølge ledelsen kommer mange av sakene på eldre tid som plansaker til planseksjonen, og de setter på den kulturminnesaksbehandleren det gjelder i arbeidsflyten. Seksjonsleder var usikker på om hun, som seksjonsleder har tilgang til den enkelte saksbehandlers totale saksmengde, som fullstendig liste. Hun kan gå inn i enkeltsaker hos saksbehandlerne. Hun trodde heller ikke at fagkoordinator har mulighet for å følge med på sakene til den enkelte.

De har hatt mye oppmerksomhet på effektivitet og forsvarlighet ved gjennomgang av maler. Seksjonsleder får noen ganger varsel om fristbrudd. På det 1,5 året hun har vært seksjonsleder har hun blitt varslet om cirka 4-5 fristbrudd innenfor eldre tid.

Det har variert i hvilken grad 360-systemet (se beskrivelse av saksbehandlingssystemet i kapittel 2.3.4) har vært brukt til å synliggjøre forfallsdatoer på saker. Det er en funksjon for dette, men tidvis har dette kun blitt lagt inn i brevet (som er vedlegg), og da kommer den ikke fram i systemet. Det er mer effektivt at fristene kommer fram i systemet, slik at enkeltsaksbehandlere enkelt kan få oversikt, mener seksjonsleder, men har inntrykk av at dette har blitt bedre.

Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne varierer – 360 er ikke nødvendigvis et intuitivt program. Saksbehandlerne får opp varsel, gul bjelle, like før fristen for en sak. Når saken har passert fristen, kommer det opp en rød bjelle. De må sjekke manuelt for hver sak for å følge med på fristen utover det. Enkelte etterlyste en mulighet for at sakene ble sortert etter dato for når fristen går ut. Revisor har ikke sjekket om den muligheten er tilstede.

Likebehandling

Det er ikke mulig å lese, av sakene vi har fått oversendt, hvorvidt fylkeskommunen ivaretar prinsippet om likebehandling i kulturminneforvaltningen. Sakene er veldig forskjellige. Det er

tilbakemeldingen i intervjuinformasjonen også. Det påpekes av enkelte av saksbehandlerne at det er sjelden at det er saker som er like: Det er forskjellig geografi, topografi, historie og grunnforhold.

Det er litt ulike tilbakemeldinger fra de vi intervjuet, når det gjelder kvalitetssikring av saker. Enkelte sa at det ikke var noen rutiner for sidemannskontroll, men en praksis hvor saker som det er tvil rundt drøftes i faggruppen. Andre sa at de praktiserer sidemannskontroll, og at saksbehandler da lar det være åpent hva vedkommende vil konkludere med.

3.3.3 Sammenslåing av to fylkeskommuner

Sammenslåingen har bydd på noen utfordringer. Det er en utfordring å samkjøre ansatte som har gjort seg opp erfaringer og har hatt faste arbeidsmåter. De to tidligere fylkeskommunene har hatt ulike måter å arbeide på. Fagkoordinator har inntrykk av at alle nå kjenner til de rutinene som gjelder for seksjonen i den nye fylkeskommunen.

Som nevnt har faggruppen ansatte i både Steinkjer og Trondheim. Kulturminneforvalterne er samlokaliserte med de som jobber på Plan (både Trondheim og Steinkjer). Fagkoordinator mente at det var en fordel, fordi plan er det området de samhandler mest med i kulturminneforvaltningen.

De ansatte gir i hovedsak uttrykk for at de fagmiljøene har vært forskjellige, men at de tidlig begynte å forberede seg på å bli en forvaltningsenhet. En av de vi intervjuet sa at man tidlig var klar over at praksisen var ulik i de to fylkeskommunene, fordi man kjente hverandre fra før. De likevel brukt mye tid på å få til et felles, godt arbeidsfellesskap i gruppa. Selv om man har ulike meninger og synspunkter er inntrykket at man diskuterer godt og konstruktivt.

Senere, skal vi se på hvordan sammenslåingsprosessen har vært når det gjelder verktøy og arbeidsmetodikk.

Det er faste møter en gang i måneden, hvor alle de tre faggruppene er deltatt. Dette ble etablert i 2018 og har fungert godt, ifølge fagkoordinator. En stor del av møtene var videomøter i starten, men det har gått gradvis over til fysiske møter. Erfaringen er at de fysiske møtene har fungert best. Møtene er inndelt i seksjonsmøter først, og faggruppemøter etterpå. I disse møtene får man informasjon fra seksjonsleder og ledergruppa og øvrige problemstillinger og rutiner kan tas opp som tema.

To ganger i året møtes hele avdelingen, Avdeling for plan og næring. I tidligere NTFK var det faste, ukentlige møter mellom kulturminneforvaltning og plan. Her tok man opp hvilke saker

som hadde kommet inn den siste uken. Da kunne man fra kulturminneforvaltning kort si hvilke saker man måtte få oversendt og hvilke saker man ikke hadde behov for å se nærmere på. Mulighetene for å diskutere slike saker med plan er færre, noe som enkelte av de vi intervjuet mente var en mangel nå.

Både seksjonsleder for kulturminneforvaltning og plan har kontorsted i Trondheim. De har faste ledermøter med avdelingsdirektøren.

3.4 Revisors vurdering

Kapasitet

De to fylkeskommunene hadde tre årsverk hver, innenfor eldre tids kulturminner. I tillegg til sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner er det sammenslåinger på gang av kommuner i Trøndelag. Intervjuinformasjonen i denne rapporten tyder på at de ansatte og ledelsen opplever knapphet på personalressurser. Revisor har ikke informasjon om fylkessammenslåing og kommunesammenslåing reduserer arbeidsomfanget innen eldre tids kulturminneforvaltning. Overføring av oppgaver fra Riksantikvaren vil sannsynligvis medføre økt behov for ressurser. Hvor mye, eller hvordan det skal skje, har ikke revisor informasjon om.

Informasjon fra KOSTRA viste at det har vært til dels ulikt omfang av registrerte saker og søknader innen eldre tids kulturminner når man sammenligner de to tidligere fylkeskommunene fram til og med 2017. Revisor har ikke informasjon om hva som er forklaringen.

I kapittel 2.3 og 2.4 så vi at de ansatte er mer ute i felt i feltsesongen. Videre så vi at det kan i større grad bli tilfelle i år, fordi det har vært utfordrende å rekruttere feltarkeologer. Etter revisors vurdering kan det bli kapasitetsutfordringer innen saksbehandling dersom saksbehandlere må dekke opp mangelen på feltarkeologer.

Saksbehandlingen og frister

Revisor har gjennomgått to saker for hver saksbehandlerne i den perioden i 2018 hvor det er størst risiko for fristbrudd. Av 16 saker fant vi tre saker med fristbrudd, som etter det revisor kan se er forårsaket av prosesser i gruppen for eldre kulturminner i fylkeskommunen. Men at saksbehandlingsprosessene tar lenger tid enn forventet kan også skyldes prosessene i kommunene eller hos andre aktører.

Etter det revisor har forstått av intervjuinformasjonen, er det opp til den enkelte saksbehandler å følge med på fristene, og seksjonsleder og fagkoordinator har ikke rutiner med å følge opp saksbehandlerne når det gjelder frister. Det ligger dessuten en feilkilde i at fristen kommer fram i selve brevet, men blir ikke nødvendigvis registrert i systemet.

Likebehandling

Sakene innen kulturminneforvaltning, eldre tid, nesten alltid forskjellige. Dette stemmer med sakene som revisor har fått oversendt også. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt det har vært brudd på prinsippet om likebehandling, noe som saksbehandlerne mener gjelder generelt. Etter det revisor kan se, er det ikke satt i system noen praksis med sidemannskontroll i saksbehandlingen. Selv om praksis likevel er at saksbehandlerne diskuterer med kollegaer dersom det er tvil rundt en sak, ville rutiner for sidemannskontroll i større grad sikret f.eks. likebehandling og andre prinsipper for forsvarlig saksbehandling.

4 SAMHANDLING MED INTERNE OG EKSTERNE AKTØRER

Fylkeskommunens ansvar i kulturminneforvaltningen er todelt: I dette kapitlet skal vi se hvordan fylkeskommunens ivaretar sitt veilederansvar. For å belyse det, er det også viktig å se på hvordan fylkeskommunen samhandler med samarbeidende aktører.

4.1 Problemstilling

Ivaretar fylkeskommunen veiledningsansvar på tilfredsstillende måte?

4.2 Revisjonskriterier

Kriterier for denne problemstillingen er primært hentet fra økonomiplanen for Trøndelag fylkeskommune, hvor det framgår at fylkeskommunen er rådgivende organ innenfor samfunns- og arealplanleggingen, noe som også omfatter kulturminnevern. Videre framgår at Trøndelag fylkeskommune skal bidra til å øke kompetansen i kulturminnevern i kommunene, slik at de er bedre i stand til å ta ansvar for forvaltningen av kulturminner. Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet innenfor eldre tids kulturminner og Forvaltningslovens bestemmelse om alminnelig veiledningsplikt gjelder i den sammenheng (§ 11). Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. I denne forvaltningsrevisjonen har vi knyttet veiledning til samarbeid internt og eksternt, og kurs og kompetanseutvikling for kommuner og andre eksterne aktører.

4.3 Data

4.3.1 Veiledning og samarbeid internt

Internt i avdelingen

Det er planseksjonen det er mest direkte samarbeid med i avdelingen, og mange av sakene kommer fra planseksjonen. Seksjonsleder beskrev samarbeidet med planseksjonen som godt, noe det også har vært i de to tidligere fylkeskommunene. Medarbeiderne sitter tett på hverandre i kontorlandskapet i Trondheim, og i kontorfløyen i Steinkjer. Dialogen med seksjonen er tett og det samarbeides på saksbehandlernivå for å finne gode rutiner og samarbeidsformer.

Fagkoordinator sa at plansakene blir sendt på arbeidsflyt fra planavdelingen, hvor fylkeskommunene gir en samlet uttalelse. Hvis det er behov for en arkeologisk registrering settes de på eldre tid på forhåndsvarsel. De skriver et varsel om registrering med budsjett og prognosekart. Dette blir sendt som vedlegg når saken går ut. De skriver videre en kort standardtekst i hovedbrevet. Når alle har gitt sine innspill innen en gitt frist sender planavdelinga i fylkeskommunen ut saken til tiltakshaver, som ofte er kommunen eller et planleggingsfirma.

Det er avdelingsmøter to ganger i året.

En av de ansatte fortalte at de i NTFK hadde ukentlige møter med plangruppa, for å gjennomgå sakene som hadde kommet inn den siste uka. Det var en anledning for saksbehandlerne på kulturminnefeltet å gi tilbakemelding om hvilke saker man måtte få oversendt og hvilke saker man ikke hadde behov for å se nærmere på. Vedkommende savner dette samarbeidet, men det er ingen andre som har trukket fram disse møtene.

Nå er det mer reiseaktivitet, og de ansatte på begge seksjonene er presset på tid. Det kan gå litt tid før man får sakene derfra fra planseksjonen, som gjør tiden fra at kulturminneforvalterne får kjennskap til saken til de er ferdigbehandlet, kortere. Dette kan bli særlig kritisk dersom sakene er av en slik karakter at Riksantikvaren og/eller Vitenskapsmuseet også må kobles inn. Det kan få ekstra innvirkning på saksbehandlingstida, og kulturminneforvalterne må be om utsatt frist på deres vegne. Ifølge den ene ansatte var dette diskutert med saksbehandlere på plan og ovenfor egen seksjonsleder.

Andre saksbehandlere gir uttrykk for at det er et tett og godt samarbeid med planseksjonen. Det kan virke som at det er litt forskjell mellom ansatte i sør og ansatte i nord sin vurdering av dette.

4.3.2 Veiledning og samarbeid med eksterne aktører

I dagens regelverk har er det en tredeling av hvem som gjør hva i kulturminnevernet. Fylkeskommunen har 1.-linjeansvaret og sender en søknad om dispensasjon på vegne av tiltakshaver hvis det er konflikt med kulturminner og disse ikke kan bevares. En slik dispensasjonssøknad sendes til Riksantikvaren, som er dispensasjonsmyndighet. Samtidig sendes det en melding til NTNU Vitenskapsmuseet, som er utgravende myndighet. De skal gi sin faglige tilrådning med prosjektplan og budsjett til Riksantikvaren. På bakgrunn av dette skal Riksantikvaren fatte dispensasjonsvedtak.

Det er kommunene og store, private aktører som er de eksterne miljøene som fylkeskommunen har mest kontakt med, utenom Riksantikvaren og NTNU Vitenskapsmuseet. Fylkeskommunen har arrangert kurs og seminarer for kommunene, som en del av veilederrollen. Fagkoordinator fortalte at dette ikke ble gjennomført i 2018. Tidligere ble det avholdt ett kommuneseminar om våren og ett om høsten. Fagkoordinator hadde inntrykk av at det var nyttig for kommunene. Det siste kommuneseminalet ble gjennomført for Snillfjord og Hemne. Målgruppen var ansatte på planavdelingen i kommunene. Dette var dagsseminar hvor aktuelle saksbehandlere tok for seg 2-3 kommuner. Her møtte man dem som er saksbehandlere i de aktuelle kommunene, og man fikk presentert hva som var viktig for de to partene. Ifølge intervjuinformasjon ble dette også gjennomført i tidligere NTFK.

Regionalt planforum er en møteplass mellom kommunene og det regionale nivået for diskusjon, samhandling og avklaring rundt større plansaker. Planforum er forankret i Plan- og bygningslovens § 5-3. Fylkeskommunen er ansvarlig for ledelse og sekretariat. Det er et planforum, hvor blant annet store kommuneplaner og flere saker på overordnet nivå tas opp som tema. Planforumet avholdes en gang i måneden, og da deltar saksbehandlere fra kulturminneforvaltningen som har saker i de kommunene som har meldt sin deltagelse. Møtet har blitt avholdt annen hver gang i nord og sør. Alle kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen er velkommen til å delta i møtet. Vegvesenet bruker også å delta i forumet. Fylkeskommunen har en egen nettside for møteplan, underlagsmaterieell og referat. Ifølge møteplanen er det lagt opp to møter i måneden (ett i hver av byene Steinkjer og Trondheim) fram til juni 2019. Det siste referatet på nettsidene er fra september 2018. Det er underlagsmaterieell fra november 2018 mv. for regionalt planforum. Det har vært erfaringer med at innkallingene stoppet opp hos leder og ikke gikk videre. Man kunne derfor risikere å ikke få kunnskap om hvilke saker som skulle opp.

I høst hadde kulturminneforvaltningen et dagsmøte med politiet i Steinkjer om anmeldelsessaker for kulturminner. Hensikten var å etablere rutiner for dette.

Det er ikke faste kontaktpersoner opp mot fylkeskommunene, men fylkeskommunen har oppnevnt ansvarlige for de enkelte kommunene. Når det gjelder saksbehandling får man kontaktpersoner gjennom de sakene man jobber med og ikke noe mer utover det. Fagkoordinator har imidlertid etterlyst fast kontaktperson i kommunene, da enkelte saker, som vannledningssystemet, medfører kontakt med mange forskjellige saksbehandlere.

Fagkoordinator fortalte at fylkeskommunen prøver å være veldig tydelig på at dersom man er usikker på noe, så må man ta kontakt. Kommunene er, ifølge fagkoordinator generelt flinke til

å ta kontakt, men i noen saker, som ikke følger de vanlige prosessene, kommer ofte kommunene seint på banen. Dette gjelder f.eks. vannledninger, gang- og sykkelstier o.l. Fagkoordinator mener at kommunene stadig forbedrer seg. Det jobbes nå på kulturminneforvaltningen med veiledere for vannledninger og kabler, dette for å si noe om hva fylkeskommunen trenger av informasjon.

4.4 Revisors vurdering

En del av fylkeskommunens ansvar innen eldre tids kulturminneforvaltning er veiledning. Internt i fylkeskommunen er planseksjonen den seksjonen som kulturminneseksjonen samhandler mest med. Det gis felles uttalelse fra fylkeskommunen, som regel fra planseksjonen. Etter det revisor kan se, er samhandlingen med planseksjonen god, og det er en fordel at de er samlokalisert både i Steinkjer og Trondheim. Det er faste avdelingsmøter to ganger i året, der seksjonene for kulturminneforvaltning, plan og næring deltar.

Eksternt er det kommunene, Riksantikvaren og NTNU som faggruppen for eldre kulturminner samarbeider mest med.

Veiledningen skjer i den løpende saksbehandlingen, men en viktig del av veiledningen har også vært kurs og seminar. Dette har ikke blitt gjennomført hittil, etter at fylkeskommunene ble slått sammen.

Regionalt planforum er også en samshandlingsarena, som fylkeskommunen har ansvaret for (planseksjonen), og som, etter det revisor kan se av protokoller har blitt arrangert regelmessig en gang i måneden (ett møte i Steinkjer og ett i Trondheim) fram til september 2018. Om det har blitt arrangert møter i regionalt planforum etter 2018, og som ikke ligger på nettsidene, har ikke revisor informasjon om.

Det er ikke faste kontaktpersoner i kommunene. Etter det revisor kan se, kan det ved større, komplekse saker, med flere saksbehandlere i den enkelte kommune, der det ville vært en fordel med en kontaktperson.

5 HØRING

Et utkast til rapport ble sendt til fylkesrådmannen den 2.5.2019. Revisjonen har fått en tilbakemelding, skrevet av fagkoordinator for eldre tids kulturminner.

- *Kap. 2.3.1 Vi har også en faggruppe på formidling/utvikling/skjøtsel.*

Denne opplysningen er endret i kapittel 2.3.1. Endringen har ikke konsekvenser for revisors vurdering, konklusjoner og anbefalinger.

- *Kap. 2.3.1 Fagkoordinator har ansvar for gjennomføring av faggruppemøter samt følge opp innspill til høringer mm. Fagkoordinator skal også bidra til at faglige oppgaver kalibreres opp mot det faggruppa/ seksjonsleder har vedtatt. Dette gjelder for eksempel prioriteringer, utøvelse av faglig skjønn og innslagspunkt for evt innsigelse.*

Revisor ser på denne kommentaren som en presisering av informasjonen som allerede finnes i kapittel 2.3.1. Vi har lagt inn et ekstra avsnitt etter strekpunktene på side 17. Endringen har ikke konsekvenser for revisors vurdering, konklusjoner og anbefalinger.

- *Kap. 3.3.3 Kulturminner og plan sitter også sammen på Steinkjer.*

Vi har strøket Trondheim, og lagt inn en parentes om at det gjelder både Trondheim og Steinkjer. Endringen har ikke konsekvenser for revisors vurdering, konklusjoner og anbefalinger.

- *Kap. 4.3.2 Siste setning – her regner vi med at det skal stå fylkeskommunen, og ikke fylkesmannen?*

Vi har endret fra 'fylkesmannen' til 'fylkeskommunen'. Endringen har ikke konsekvenser for revisors vurdering, konklusjoner og anbefalinger.

Når det gjelder presiseringer av digitale system i kapittel 2.3.4, kan revisor ikke se at presiseringene inneholder noe som trenger å bli korrigert. Informasjonen vår i det kapitlet sammenfatter intervjuinformasjon fra flere ansatte, og den reflekterer den samla intervjuinformasjonen. Vi har lagt til en fotnote i slutten av det som gjelder omtalen av digitale fagsystemer, hvor vi henviser til fylkesrådmannens tilbakemelding for mer informasjon. Når det gjelder kommentaren til andre avsnitt, side 18, som nå er nest siste avsnitt på side 21, har vi korrigert, og tatt bort formulering som antyder manglende funksjonalitet i områder uten mobildekning. Endringene har ikke fått konsekvenser for vurderinger, konklusjon eller anbefalinger.

Til slutt viser fylkesrådmannen til at overtakelse av oppgaver er en del av problemstillingene, og etterlyser en anbefaling på det området. Generelt gjelder revisors anbefalinger der hvor vi mener at fylkesrådmannen bør styrke innsatsen. Inntrykket vårt er at fylkesrådmannen har den oppmerksomheten som må til, sett i lys av mye ennå var uavklart da dokumentasjonen ble innsamlet i denne forvaltningsrevisjonen. Revisor har ikke funnet grunn til å komme med en anbefaling på temaet. Vi regner selvsagt med at oppmerksomheten og dialogen med samarbeidende myndigheter har minst samme styrke i tiden framover.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Kontrollutvalget behandlet en sak om bestilling av forvaltningsrevisjon av kulturminnefeltet i sak 47/18. Denne rapporten er gjennomført i henhold til kontrollutvalgets bestilling.

6.1 Konklusjon

Innledningsvis vil revisor oppsummere at kulturminnefeltet innen eldre tid i all hovedsak ser ut til å være organisert og fulgt opp på en tilfredsstillende måte, i henhold til regelverket.

Når det gjelder problemstillingen om fylkeskommunen har etablert tilfredsstillende system for effektiv forvaltning av kulturminner, har vi sett på organisering, kompetanse (herunder kompetanse til å møte framtidige utfordringer), planer og rapportering, og fagsystem og saksbehandlingssystem. Revisor har undersøkt hvordan ansvar og oppgaver utføres i den nye organisasjonen, ut fra risikoen slike omfattende organisasjonsendringer kan ha for oppgavene som skal utføres. Etter revisors vurdering har en i Trøndelag fylkeskommune lagt til rette for at ansvar og oppgaver innen området for eldre kulturminner blir utført på en best mulig måte. Forberedelsene som gruppen har vært gjennom i forbindelse med sammenslåingen av de to fylkeskommunene, ser ut til ha vært gode for å bli mest mulig samkjørte i den nye fylkeskommunen. Etter revisors vurdering er det fornuftig med en fagkoordinator for de to faggruppene, og revisor er enig i at funksjonen bør evalueres etter noe tid.

Undersøkelsen har vist at fylkeskommunen har utfordringer med å rekruttere feltarkeologer. Dersom det medfører at saksbehandlerne i større grad må ut i felt, kan det få konsekvenser for kapasiteten til saksbehandling og andre oppgaver. Undersøkelsen har vist at fylkeskommunen har gjort noen grep for å gjøre stillingene mer attraktive og forutsigbare.

Undersøkelsen har vist at de ansatte innen eldre tids kulturminner har tilfredsstillende kompetanse til å utføre oppgavene. De har i noen grad den kompetansen som trengs når fylkeskommunen skal overta oppgaver fra Riksantikvaren, men hvordan dette skal organiseres er ennå uavklart. Overtakelse og organisering av nye oppgaver må skje i tett dialog med Riksantikvaren og andre nasjonale myndigheter.

Trøndelag fylkeskommune har for tiden ikke en politisk vedtatt regional plan for kulturminner. Det er satt i gang en prosess, der planen er at denne skal være politisk vedtatt innen 2020. Det har vært ulike plansystem i de to tidligere fylkeskommunene, der Nord-Trøndelag fylkeskommune har hatt et administrativt vedtatt handlingsprogram. Revisor mener at det er viktig at planen forankres på politisk nivå, og at den også ivaretar det som vil komme av nye oppgaver.

Trøndelag fylkeskommune har god digital kompetanse i de fagsystemene som brukes, og har etter det revisor kan se vært i front når det gjelder utvikling av digitale kartsystemer for eldre tids kulturminneforvaltning.

Det er alltid forbedringspotensial når det gjelder digitale systemer, så som saksbehandlingssystem. De svakhetene som pekes på i denne undersøkelsen handler vel så mye om rutiner for journalføring og arkivering av f.eks. e-post, som systemet i seg selv.

Revisor har også undersøkt om saksbehandling av eldre tids kulturminnesaker er effektiv. Undersøkelsen viser at de ansatte opplever at kapasiteten til å utføre oppgavene sine på tilfredsstillende måte som utfordrende. Videre er det usikkerhet knyttet framtidig kapasitet når fylkeskommunen overtar oppgaver fra Riksantikvaren. Vi har tidligere sett at det er utfordrende å rekruttere feltarkeologer, noe som også kan påvirke kapasiteten på saksbehandling og andre oppgaver. Undersøkelsen har vist at det er noe uenighet i faggruppen når det gjelder muligheten for å kunne prioritere innenfor regelverket. Selv om forbudet mot inngrep i eldre tids kulturminner er absolutt, mener flere at det være rom for prioritering.

Revisor har gjennomgått et utvalg saker, som ikke må forstås som representativ for den totale saksmengden. Gjennomgangen viser at det har vært noen fristbrudd, noe som stemmer med det ansatte har sagt i intervju. Likevel er det viktig å trekke fram at forsinkelser og langvarig undersøkelses- og saksbehandlingstid kan skyldes prosesser eksternt, f.eks. i kommunene.

Undersøkelsen har vist at det er få, om noen, saker som er like, og at det er vanskelig å vurdere likebehandling i kulturminnesaker.

Til slutt har revisor undersøkt om fylkeskommunen ivaretar veiledningsansvar og kommunikasjon internt og eksternt på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen har vist at samhandlingen med planseksjonen er god. Undersøkelsen har vist at det ikke har vært gjennomført seminarer eller kurs for kommuner og andre aktører i 2018 og hittil i 2019. Det gjøres likevel mye veiledning i forbindelse med den løpende saksbehandlingen.

6.2 Anbefalinger:

Revisor anbefaler fylkesrådmannen å

- Finne løsninger for feltarkeologstillingene, som gjør de attraktive og konkurransedyktige

- Gjennomføre en planprosess som leder til en politisk vedtatt regional plan, som ivaretar eksisterende og nye oppgaver
- Sette inn rutiner for mer systematisk kvalitetskontroll i saksbehandlingen
- Ta opp igjen praksisen med å tilby kurs og seminar overfor kommuner og andre aktører

KILDER

- Esri.com, 'Om ArcGis' <<https://www.esri.com/nb-no/arcgis/products/arcgis-online/overview>>
- Justis- og beredskapsdepartementet, 'Lov Om Behandlingsmåten i Forvaltningssaker (Forvaltningsloven)', 1967 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=Forvaltningsloven>>
- Klima- og miljødepartementet, 'Lov Om Kulturminner (Kulturminneloven)', 1978 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50?q=kulturminnevern>>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 1992 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>>
- Lov Om Planlegging Og Byggesaksbehandling (Plan- Og Bygningsloven)', 2008 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>>
- Meld.St. 6 Oppgavertil Nye Regioner (2018-2019)', 2018 <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>>
- KomRev Trøndelag, 'Forvaltningsrevisjon Kulturminnevern NTFK', 2014 <https://revisjonmidtnorge.sharepoint.com/sites/intranett/Fjernarkivkommuner/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2Fintranett%2FFjernarkivkommuner%2FFA%2FTrondelag%2FNTFK%2F2014%2F17%2FForvaltningsrevisjon%2FKulturminnevern_122%2F2. Rapport%2FEndelig%2Futgave%2F2.1%2Frapport%2Fkulturminner%2Fmed%2Fhoringssvar.pdf&parent=%2Fsites%2Fintranett%2FFjernarkivkommuner%2FFA%2FTrondelag%2FNTFK%2F2014%2F17%2FForvaltningsrevisjon%2FKulturminnevern_122%2F2. Rapport%2FEndelig%2Futgave>
- Revisjon Midt-Norge, 'STFK Som Kulturminnemyndighet', 2012 <<http://www.revisjonmidtnorge.no/2012.406264.no.html>>
- Trøndelag fylkeskommune, 'Overordna Analyse, Forvaltningsrevisjon - Utkast', 2018 <<http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2017/11/0003-Vedlegg-Utkast-til-overordnet-analyse-Trondelag-fylkeskommune.pdf>>
- Trøndelag fylkeskommune, Fylkestinget, 'Økonomiplan 2018 - 2021. Budsjett 2018', 2017 <https://www.trondelagfylke.no/globalassets/om-fylkeskommunen/rapporter-og-armsmeldinger/okonomiplan_2018-2021_med_forside-og-budsjett-2018.pdf>

VEDLEGG 1

Fylkesrådmannens høringsuttalelse

The screenshot shows an Outlook email window. The title bar reads "Tilbakemelding foreløpig rapport kulturminneforvaltning - forvaltningsrevisjon - Melding (HTML)". The ribbon includes "Melding", "Hjelp", and "Documaster". The email header shows it was sent on "man. 20.05.2019 09:06" from "Anne Haug <annhau@trondelagfylke.no>". The subject is "Tilbakemelding foreløpig rapport kulturminneforvaltning - forvaltningsrevisjon". Two attachments are listed: "Tilbakemelding foreløpig rapport kulturminneforvaltning- forvaltningsrevisjon.docx" (17 KB) and "Foreløpig rapport kulturminneforvaltning.pdf" (486 KB).

Hei

Vedlagt følger vår tilbakemelding på den foreløpige rapporten.

Med vennlig hilsen
Anne Haug



Trøndelag fylkeskommune

Anne Haug
Seniorrådgiver
Seksjon kulturminner
Skype: annhau@trondelagfylke.no
74 17 51 43
74 17 40 00 (sentraltbord)
www.trondelagfylke.no

Forts. neste side

Tilbakemelding foreløpig rapport kulturminneforvaltning – forvaltningsrevisjon.

Den foreløpige rapporten gir en gjennomgang av forvaltningen innenfor kulturminnefeltet.

Den tar for seg tre problemstillinger som nevnt i kapittel 1.2 fra s.8 i oversendt dokument.

Faggruppe eldre tid har bidratt gjennom intervjuer, innsending av to saker fra hver saksbehandler og oversendelse og informasjon om relevante overordnede dokumenter som faggruppen forholder seg til.

I gjennomgangen av den foreløpige rapporten ser vi at det fremdeles er en del skrivefeil som vi regner med rettes opp i det endelige dokumentet.

Det er også noen misforståelser og presiseringer som vi ønsker blir rettet opp. De er som følger:

- Kap. 2.3.1 Vi har også en faggruppe på formidling/utvikling/skjøtsel.
- Kap. 2.3.1 Fagkoordinator har ansvar for gjennomføring av faggruppemøter samt følge opp innspill til høringer mm. Fagkoordinator skal også bidra til at faglige oppgaver kalibreres opp mot det faggruppa/ seksjonsleder har vedtatt. Dette gjelder for eksempel prioriteringer, utøvelse av faglig skjønn og innslagspunkt for evt innsigelse.
- Kap. 3.3.3 Kulturminner og plan sitter også sammen på Steinkjer.
- Kap. 4.3.2 Siste setning – her regner vi med at det skal stå fylkeskommunen, og ikke fylkesmannen?

Presisering av digitale system som omtales i kap. 2.3.4:

Kulturminneforvaltningen benytter seg av flere typer programvare til forvaltning av geografiske data for kulturminner og plan. Disse datasettene omfatter kartfestede kulturminner, undersøkte områder og plangrenser med tilknyttede beskrivelser. Beskrivelsesdataene som er knyttet til de geografiske objektene gjør det mulig å hente ut oversikter og statistikker til ulike formål. Datasettene er samlet i en

sentral database som saksbehandlerne her innsyn- og redigeringsrettigheter til. Programvaren har ulike egenskaper og bruksområder:

- ArcMap/ArcGIS Pro er desktopprogrammer med avanserte redigeringsmuligheter. Brukes til etablering og vedlikehold av databasen og innlegging/redigering av objekter som kan ha komplisert geometri. Brukes også til å produsere presentasjoner og kartdokumenter til rapporter og lignende. Pro er nyere og vil erstatte ArcMap på litt sikt.
- ArcGIS Online er også desktop, men med mer begrensede redigeringsmuligheter. Brukervennlig grensesnitt gir raskt og umiddelbart innsyn i datasettene.
- ArcGIS Collector er en lettversjon av Online og brukes både til navigering og datafangst i felt. Data som registreres i Collector blir umiddelbart synlig i de andre programvarene. Kan brukes på mobiltelefon, nettbrett og andre bærbare enheter. Ved innmåling av kulturminner benyttes samme datastruktur som i det nasjonale kulturminneregistret Askeladden, våre måle- og beskrivelsesdata kan dermed lastes direkte opp til Askeladden.

Hovedverdien med denne strukturen er at alle brukerne forholder seg gjennom innsyn og redigering til én database, dette gjelder både saksbehandlere og feltarbeidere. Dette muliggjør effektiv administrasjon og drifting og en unngår fragmentering av data på ulike harddisker og maskiner. Databasen holdes til enhver tid oppdatert og muliggjør kontinuerlig spørring mot datasettene.

Det er flere fylkeskommuner som benytter samme eller tilsvarende programvare, men vi er ikke kjent med at andre har strukturert systemet på samme måte med en sentral database tilrettelagt for flerbrukerredigering, de vil dermed ikke kunne ta ut samme effektiviseringsgevinst som TRFK.

Kommentar til andre avsnitt side 18:

ArcGIS Collector er *ikke* avhengig av mobildekning for datafangst, men kan ikke vise bakgrunnskart og «levende» data utenfor dekningsområdet. Dette løses gjennom å forhåndslagre kartutsnitt og kopier av datasett på enheten. Når en er tilbake innenfor dekning igjen kan innmålinger som er gjort utenfor enkelt synkroniseres med databasen. Videre er ekstern GPS som brukes til innmåling sammen med Collector avhengig av mobildekning for å kunne motta korreksjonssignaler fra Kartverket via GSM-

nett. Utenfor dekning er det bare satellittsignalet som mottas, og målingen vil dermed kunne få noe lavere kvalitet i form av dårligere horisontal presisjon.

Avslutningsvis

Rapporten konkluderer med at arbeidet knyttet til kulturminneforvaltningen i store trekk gjennomføres på en tilfredsstillende måte, men at det er noe usikkerhet knyttet til framtidig kapasitet til å utføre oppgavene når de nye oppgavene overføres fra Riksantikvaren i 2020.

Vi synes dette kunne vært løftet fram som et punkt i anbefalingene i kap 5.2 ettersom det er en del av problemstillingen i kap 1.2 punkt 2 s. 8.

Utover dette synes vi anbefalingene er fornuftige.



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no