



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling

VÅR DATO
13.09.2022

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
22/03310-2

DERES REF.

DERES DATO

Lersbau Brygge
Faret 4
1560 LARKOLLEN

Lersbau Brygge i Larkollen - Avgjørelse av klage på avslag på søknad om tilskudd fra Statsbudsjettet 2022 kap. 1429 post 72

Innledning

Vi viser til klagen deres, datert 1. april 2022. Klagen gjelder Viken fylkeskommunes vedtak om avslag på søknad om tilskudd fra Statsbudsjettet, jf. forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner (FOR-2021-08-13-2509) og Prop. 1 S (2021-2022). Lersbau brygge er regulert til bevaring gjennom plan- og bygningsloven, og oppfyller kriteriene for å søke.

Klagen er oversendt til oss i e-post datert 19. august 2022. I oversendelsen opplyser fylkeskommunen om at den ble forsøkt oversendt til oss 12. april 2022. Denne oversendelsen er imidlertid ikke registrert hos oss. Klagen er fremsatt innen klagefristen og blir behandlet.

Det kommer ikke frem fra brevet til fylkeskommunen at dere er gitt mulighet til å uttale dere til oversendelsen. Riksantikvaren sendte derfor e-post til dere 22. august 2022, og satte frist for uttalelse.

Vi har mottatt tilleggsmerknadene deres i e-post datert 9. september 2022, og anser saken for å være tilstrekkelig opplyst.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Viken fylkeskommunes vedtak opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

Bakgrunn for saken

Dere søkte om kr 284 192,- til istandsetting av brygga. Viken fylkeskommune avslo søknaden i vedtak datert 11. mars 2022. Avslaget ble begrunnet med at fylkeskommunen på grunn av knappe tilskuddsmidler ikke kunne prioritere dette tiltaket i årets tildeling.

Dere klaget på avslaget og krevde utbetaling av hele det omsøkte beløpet.

Innholdet i klagen

Hovedpoengene i klagen er:

1. Fylkeskommunen har brutt veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven § 11, ved at det ikke er oppgitt hvilke tildelingskriterier, politiske eller faglige føringer på hvordan tilskuddsmidlene skal brukes. Disse har heller ikke vært tilgjengelige for søker i forkant av innsending av søknaden.
2. Avgjørelsen er ugyldig, da fylkeskommunen kun har gjennomført en skjønnsmessig vurdering og derfor lagt til grunn ulovlige utenforliggende hensyn. Det vises til «Raadhushospitsdommen» (Rt. 1933 s. 548).

Viken fylkeskommunes vurdering

Viken fylkeskommune ble tildelt 9 100 000 kroner i tilskuddsmidler fra post 72 for budsjettåret 2022. Totalt fikk fylkeskommunen inn 14 søknader om tilskudd, med en samlet sum på 38 902 245 kroner. Anleggene som er prioritert gjennom Riksantikvarens bevaringsprogram ble tildelt 8 200 000 kroner. Det gjenstod dermed kun 900 000 kroner til fordeling mellom de 11 anleggene utenfor bevaringsprogrammet som hadde søkt om støtte.

Fylkeskommunen viser til at de er nødt til å gjøre strenge prioriteringer, og alle innkomne søknader må veies opp mot hverandre. I vurderingen av søknaden fra Lersbau brygge, la fylkeskommunen blant annet vekt på at bryggen er underlagt kommunalt vern, at den er noe endret i nyere tid, og at den ble tilstandsregistrert som TG 1 i 2018.

Lersbau brygge ble ikke valgt denne gangen da de prioriterte prosjektene hadde sterkere søknader der for eksempel delfinansiering/egenfinansiering var på plass, grundigere budsjett og prisoverslag på arbeid (de søkte om høyere sum enn hva de to innsendte pristilbudene viste), og en grundigere prosjektbeskrivelse på hva og hvordan tiltaket skulle utføres. I tillegg gikk de fleste av årets midler til de tre anleggene i Bevaringsprogrammet.

Flere av prosjektene det ble prioritert å gi tilskudd til gjennom årets midler var tekniske og industrielle kulturminner med høy verneverdi, som var i en så kritisk tilstand at det hastet å få gjort tiltak. I tillegg ble også prosjekter som tidligere har mottatt tilskudd prioritert, slik at tiltakene kan ferdigstilles.

Avslutningsvis viser fylkeskommunen til at Lersbau Brygge fikk utfyllende informasjon om søknadsordningen på e-post, hvor det blant annet ble informert om at det er vanskelig å få støtte gjennom denne tilskuddsposten, og at de tre anleggene i bevaringsprogrammet ville bli prioritert. Det vises videre til at man kan lese om tilskuddsordningen på Viken fylkeskommunes nettside. Her er det også opplyst om prioriteringer og søknadskrav, samt direkte henvisning til forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner.

Deres kommentarer til fylkeskommunens oversendelse

Dere mener at fylkeskommunens oversendelse til Riksantikvaren inneholder feil.

1. Fylkeskommunens omtale av brygga som «fra århundreskiftet» er feil, da det finnes fotografier av brygga fra 1892.
2. Begrunnelsen og vurderingen av søknadens kvalitet og innhold er endret fra vedtak til oversendelse. Det er tvilsomt om det finnes hjemmel til dette.
3. Det er gjort saksbehandlingsfeil, da klagen ikke har vært gjenstand for ny behandling i fylkeskommunen, men blitt oversendt til vedtaksinstansen. Dersom fylkeskommunen hadde fattet nytt vedtak i saken, kunne dette vært gjenstand for en eventuell klage, men det er ikke gitt eksplisitt uttrykk for at fylkeskommunen opprettholder sitt eget vedtak.
4. Fylkeskommunen går utover forvaltningsloven og relevante prejudikaters grenser for skjønnsutøvelse. Selv om fylkeskommunens hjemmesider gir opplysninger om at enkelte tiltak vil prioriteres, åpnes det for søknader – og dermed også rettigheter – for andre.
5. Lersbaug brygge opprettholder kravet, men aksepterer at beløpet kan utbetales i 2023.

Riksantikvarens vurdering

Generelt

Gjennom tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner skal vesentlige deler av Norges tekniske og industrielle historie bevares. Det er et mål å øke kunnskapen om mangfoldet av tekniske og industrielle anlegg, som grunnlag for forskning, formidling, opplevelse, bruk og mulig ny bruk. I dette inngår blant annet ivaretagelse av håndverkskompetansen som er bygd opp ved de 15 prioriterte anleggene som inngikk i Riksantikvarens bevaringsprogram frem til 2020. Målet med bevaringsprogrammet er å sette i stand og prioritere de tekniske og industrielle anleggene. Med dette menes normalt vedlikeholds nivå innenfor definerte omfang.

Bevaringsprogrammet er gjeldende frem til nye bevaringsstrategier er ferdigstilt.

Det er mulig å søke om støtte til andre tekniske og industrielle kulturminner enn dem som inngår i bevaringsprogrammet. Etter forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner § 1, er formålet med tilskuddsordningen å sette i stand og vedlikeholde tekniske og industrielle kulturminner for å bidra til kunnskap, opplevelser, bruk og verdiskaping.

Forskriften § 4 regulerer hva det kan gis tilskudd til. Det er fylkeskommunen som mottar søknadene og prioriterer hvilke prosjekter det skal gis støtte til hvert år, jf. §§ 5 og 7.

Selv om kriteriene for å kunne søke og å motta tilskudd er oppfylt, innebærer ikke dette at søkerne får et rettslig krav på slik støtte. De nasjonale søknadsbeløpene om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner er langt høyere enn de totale midlene som tildeles over Statsbudsjettet. Derfor må både Riksantikvaren og regional kulturminnemyndighet gjennomføre strenge avveininger ved fordelingen.

Fylkeskommunens veiledningsplikt

Informasjon og veiledning knyttet til tilskuddsordningen og forskriften er lett tilgjengelig på både Viken fylkeskommunes og Riksantikvarens nettsider. Her ligger det også lenker direkte til Lovdata. Fylkeskommunen informerte dere om at det kan være vanskelig å få tilskudd fra denne posten, da de tre anleggene i bevaringsprogrammet blir prioritert. Vi kan ikke se at fylkeskommunen har brutt den alminnelige veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 11.

Fylkeskommunens skjønnsvurdering

Vi kan ikke se at den nevnte dommen fra Høyesterett har betydning i denne saken. Innholdet i dommen er at en hoteleier med 11 mot 10 stemmer i formannskapet i Oslo kommune ble nektet skjenkerett, fordi hotellet hadde nektet personalet organisasjons- og streikerett, og hotellet siden var blitt drevet av streikebrytere. Høyesterett kom til at en konflikt med fagforeningene ikke kunne være et hensyn som var relevant i en sak som handlet om tildeling av skjenkebevilling.

Høyesterett uttaler på s. 551 at «Det kan ikke med rimelighet gaa an i et bevillingsspørsmaal som det foreliggende at bygge sin stemmegivning paa en konsekvent mistillit til enhver som maatte komme i konflikt med et parti eller en organisasjon man selv sympatiserer med, og av saadan grunn og uten hensyn til vedkommendes øvrige egenskaper at behandle ham eller henne som en mindreverdig person som ikke fortjener den til skjenkning av øl og vin

nødvendige tillit. Den som lar slike betraktninger bli avgjørende for sin stemmegivning kan efter min mening ikke sies at avgi et forsvarlig skjønn.»

Enhver bruk av skjønn, regnes ikke for å være uforsvarlig. I utgangspunktet står forvaltningen relativt fritt til å trekke inn hensyn som regnes for å være relevante etter loven. Skjønnsutøvelse med vilkår som ligger innenfor formålet med tilskuddsordningen og bestemmelsene i forskriften, samt har en saklig tilknytning til denne, er ikke å forstå som utenforliggende hensyn. Det er først dersom forvaltningen trekker inn og legger vekt på forhold som er saken fullstendig uvedkommende, og som ligger langt utenfor tilskuddsordningens rammer, man kan snakke om at det er tatt utenforliggende hensyn som kan føre til ugyldighet.

I denne saken er det ikke lagt vekt på forhold som ligger utenfor tilskuddsordningens formål. Det er uttrykkelig forutsatt i forskriften at tilskudd skal fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av objektets kulturminneverdi og tiltakets virkning på dette, jf. § 7. Bestemmelsen gir også en veiledning i hvilke kriterier som skal legges til grunn for skjønnsutøvelsen.

Det er Viken fylkeskommune som prioriterer hvilke tiltak det skal gis tilskudd til innenfor de fastsatte rammene og vurderer hva man ønsker å få ut av tilskuddsmidlene, som fordeles mellom fylkeskommunene av Riksantikvaren.

Forvaltningslovens bestemmelser om klagesaksbehandling

Forvaltningslovens kapittel VI gir regler for klagesaksbehandlingen. Det følger av § 28 første ledd at det er fylkeskommunen som er underinstans og Riksantikvaren som er klageinstans.

En klage skal sendes til fylkeskommunen, som skal gjennomgå klagers anførsler og vurdere om det foreligger grunn til å endre eller oppheve det opprinnelige vedtaket. Dersom det ikke blir truffet en slik avgjørelse, skal fylkeskommunen tilrettelegge saken, og oversende den til Riksantikvaren sammen med alle dokumenter som er av betydning for saken, jf. § 33 andre og fjerde ledd.

Det er ikke nødvendig at det står eksplisitt i fylkeskommunens oversendelse at det opprinnelige vedtaket opprettholdes, så lenge det er tydelig at det dreier seg om en klagesak. Saken skal være tilstrekkelig opplyst til at den kan behandles av Riksantikvaren. Dette betyr at fylkeskommunen skal legge ved alle dokumentene som belyser saken, både det opprinnelige vedtaket med fylkeskommunens begrunnelse, klagen med anførsler og eventuelle søknader. I oversendelsesbrevet skal fylkeskommunen gi en utdypende begrunnelse av hvorfor klagens

anførsler ikke vant frem. Denne begrunnelsen vil i de aller fleste tilfeller være noe annerledes og mer utfyllende enn begrunnelsen i vedtaket det klages på, da klagers nye argumenter også skal vurderes. Den erstatter ikke fylkeskommunens opprinnelige vurdering, men den skal belyse hvorfor fylkeskommunen ikke har tatt klagen til følge. Det skal ikke fattes et nytt vedtak før saken oversendes til Riksantikvaren.

Etter at saken har kommet inn til Riksantikvaren, har direktoratet plikt til å sørge for at den er så godt opplyst som mulig før den blir avgjort, jf. § 33 femte ledd. Dette betyr blant annet at Riksantikvaren kan be om ytterligere opplysninger fra fylkeskommunen dersom det er behov for det. Vi mener at det ikke har vært nødvendig å innhente flere opplysninger fra fylkeskommunen i denne saken.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken, og kan ikke se at Viken fylkeskommune har gjort feil ved skjønnsutøvelsen eller saksbehandlingen for øvrig. Viken fylkeskommunes vedtak opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

Riksantikvarens avgjørelse er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vennlig hilsen

Anne-Judith Munthe-Kaas
avdelingsdirektør
leder Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Viken fylkeskommune, Postboks 1200 Sentrum, 0107 OSLO