



SAKSBEHANDLER
Eline Ova Sveen
Ulla Marie Hegnar

VÅR REF.
24/01646-10

DERES REF.

VÅR DATO
10.01.2025

DERES DATO

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Foreningen Fredet
Fyrgata 3
7714 STEINKJER

Avgjørelse av klage fra Foreningen Fredet - Vestland fylkeskommunes tilskudd til museer - post 71

Vi viser til klage fra Foreningen Fredet 27. mai 2024. Klagen gjelder syv konkrete tildelinger av tilskudd fra Vestland fylkeskommune til museer og stiftelser fra statsbudsjettet kapittel 1429 post 71 for 2024.

Foreningen Fredet er ikke part i de aktuelle sakene. Foreningen er en nasjonal interesseorganisasjon som arbeider for å ivareta interessene til private eiere av fredet eiendom. Ifølge forvaltningsloven § 28 kan også andre med rettslig klageinteresse i saken klage på enkeltvedtak. Det er slått fast i rettspraksis at organisasjoner ut fra sitt formål kan ha rettslig interesse i saker som medfører inngrep i interessene som organisasjonen har til formål å verne om. Riksantikvaren legger til grunn at foreningen har en legitim interesse i avklaringer som gjelder rammer og prioriteringer for tilskudd fra post 71 til fredete kulturminner i privat eie. Foreningen Fredet anses derfor å ha klageadgang i denne saken.

Dere har hatt anledning til å uttale dere til fylkeskommunens saksframstilling. Vi har mottatt merknadene deres i brev 3. oktober 2024. Saken er tilstrekkelig opplyst.

Riksantikvarens konklusjon

Klagen tas ikke til følge.

Innholdet i klagen

Klagen gjelder syv konkrete tildelinger fra Vestland fylkeskommune til museer og stiftelser fra post 71 for budsjettåret 2024. Klager mener post 71 er forbeholdt fredete kulturminner og kulturmiljø i privat eie. De påklagede tildelingene gjelder tilskudd til

offentlige museer og institusjoner som etter foreningens syn ikke kan motta midler fra post 71.

Klagen gjelder følgende tildelinger:

1. Stiftelsen bymuseet i Bergen - Damsgård, tak hovedbygning - 4.500.000 kroner
2. Stiftelsen bymuseet i Bergen - St. Jørgens hospital, hovedbygning - 1.520.000 kroner
3. Baroniet Rosendal – hageanlegget - 200.000 kroner
4. Museumssenteret i Hordaland - Havrå, bnr. 1 og 4 - 500.000 kroner
5. Museumssenteret i Hordaland - Havrå, bnr. 8 - 500.000 kroner
6. Museumssenteret i Hordaland - Havrå, bnr. 9 - 500.000 kroner
7. Stiftinga Musea i Sogn og Fjordane – Vågsberget, stabbur – 115.000 kroner

Klagen har følgende punkter:

1. Forskriftens målgruppe
 - Tildelinger til stiftelser og museer er i strid med formålet med tilskuddsordningen.
 - Tilskuddsmottakerne i de påklagede vedtakene er offentlig kontrollert eller i offentlig eie og kan dermed ikke motta tilskudd over post 71.
 - Kriteriene for post 71 viser tydelig at ordningen er forbeholdt private eiere.
 - Riksantikvaren uttalte i forbindelse med årets tildeling [2024] følgende: "*Nytt av året er at tilskotsordninga er prioritert for privatpersonar. Slik sett er ordninga stramma inn.*"
2. Tilskudd til Baroniet Rosendal og Havrå er tilskudd til hageanlegg og skjøtsel av kulturlandskap. Dette er i strid med forskriften for post 71 og en ber om at tilskuddene blir omgjort.
3. Anlegget Baroniet Rosendal er fredet som statlig eiendom etter kulturminneloven § 22a og er eid av Universitetet i Oslo. Universitetet er en offentlig institusjon og kan ikke motta tilskudd fra post 71. Eiendommer fredet etter § 22a kan ikke motta tilskudd.
4. Graden av tilskudd til offentlige museer og institusjoner. Vestland har tildelt en uforholdsmessig stor andel av de samlede tilskuddsmidlene til andre søkere enn private eiere. 15% av fredete bygg og anlegg i Vestland er eid av museer og offentlige stiftelser. 30 % av samlet tilskudd har gått til disse. Riksantikvarens føringer om at private skal prioriteres er ikke tatt hensyn til ved de aktuelle tildelingene fra Vestland. Dette er ikke er i tråd med formålet med ordningen.

Vestland fylkeskommunes vurdering av klagen 23. august 2024

I vurderingen av klagen skriver Vestland fylkeskommune at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil eller manglende begrunnelser som har hatt avgjørende betydning for utfallet og de påklagede vedtakene opprettholdes.

Fylkeskommune gjør følgende vurdering av klagepunktene:

Pkt. 1. Forskriftens målgruppe

Forskriften § 7 forstås slik at tilskudd ikke er reservert for privatpersoner, men at disse skal prioriteres i tilskuddsforvaltningen. Alle de påklagede sakene gjelder tilskudd til stiftelser. Selv om disse mottar offentlig tilskudd, er de selvstendige rettssubjekt.

Det var tidligere praksis for å gi tilskudd til fredete bygninger som er del av museer så lenge de ikke var flyttet til et museum. Dette var i tråd med tekst i tildelingsbrev fra Riksantikvaren fram til 2014.

Departementet uttalte i høringsutkast til tilskuddsforskriften at forskriftene ikke skulle endre rettstilstanden i vesentlig grad. Forslaget til § 3 andre ledd lød:

"det skal ikke gis tilskudd til kulturminner i statlig, kommunalt eller fylkeskommunalt eie. Det gis heller ikke tilskudd til selskap, stiftelser og andre juridiske personer hvor stat, kommune eller fylkeskommune har majoritet i styret, eller dersom eierskapet til kulturminnet faller tilbake til stat, kommune eller fylkeskommune ved oppløsning av selskap eller stiftelse."

I brev til Museumssenteret i Hordaland 14. oktober 2021 skrev Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet følgende:

"Forslaget møtte mye motstand i høringsrunden, blant annet fordi en slik begrensning ville være i strid med den praksis som hadde utviklet seg i enkelte fylker. Samtidig hadde departementet, ved oppstart av arbeidet ned forskriftsfestingen lagt til grunn at forskriften ikke skulle endre eksisterende tilskuddspraksis vesentlig.

På denne bakgrunn gjorde Klima- og miljødepartementet ny vurdering, og i den endelige forskriften om tilskudd til freda kulturminner i privat eie, er høringsutkastets forslag til avgrensninger på dette punktet strøket"

Tilskudd til museer var dermed ikke ekskludert fra ordningen. Dette ble stadfestet i møte mellom fylkeskommunene og Klima- og miljødepartementet 12.10.2022.

Fylkeskommunen viser til uttalelser fra statssekretær i Klima- og miljødepartementet i korrespondanse med Forskerforum 26. juni 2024:

"Begrunnelsen for prioriteringen av privatpersoner er at tilskuddsordningen – slik den ble utviklet – var ment å hjelpe privatpersoner som eiere av fredet kulturminne."

"alle private (ikkje offentlige) eiere kan motta tilskudd fra post 71.KLD er kjent med at flere museer har mottatt tilskudd i 2024. Føringen fra KLD er at privatpersoner skal prioriteres. Det du viser til i årets budsjettproposisjon er rapporten frå 2022, der vi viser til at Riksantikvaren i 2022 utførte en kontroll av fylkeskommunenes forvaltning av tilskuddsordningen. De avdekket at Vestland fylkeskommune tildelte betydelig større andel av midlene til museer enn andre fylkeskommuner. Det er bakgrunnen for at KLD i 2023 skrev i proposisjonen at omfanget av tilskudd til museer ikkje skulle auke. For å ivareta intensjonen i tilskuddsordningen, står det i 2024 at privatpersoner skal prioriteres."

Fylkeskommunen vurderer at departementet stadfester gjeldende praksis:

- Privatpersoner er en sentral målgruppe
- Omfanget av tilskudd til museer skal ikke øke

Dette harmonerer med mangeårig praksis og Riksantikvarens veileder er i tråd med denne forståelsen:

“Riksantikvaren anbefaler at private enkeltpersoner blir prioritert basert på intensjonen som lå til grunn for at tilskuddsordningen ble etablert”

Fylkeskommunen legger til grunn at det ikke er dekning for den forståelsen som klagen legger opp til uten at forskriften endres.

Samlet tilskudd til museer

Tildelingen til Museumsstiftelsen i Hordaland går til skjøtsel på vegne av private grunneiere. Etter Vestland fylkeskommunes egne beregninger, utgjør derfor tilskudd til museer i Vestland for 2024 23,8% og ikke 30,4% som klagen legger til grunn.

Signalet om at tilskudd ikke skal øke ble gitt i budsjettet for 2023, men Vestland fylkeskommune tar sikte på å holde tilskudd til museer på et stabilt nivå. Derfor har fylkeskommunen prioritert videreføring av pågående arbeider og avslått søknader til nye prosjekt i regi av museer for 2024.

Pkt. 2. Tilskudd til hageanlegg og skjøtsel.

Postomtalen for post 71 omfatter kulturmiljø og kulturlandskap. Tilskuddsforskriften § 3 nevner skjøtsel som et av tiltakene det kan gis tilskudd til. Det er også presisert i departementets brev til Museumssenteret i Hordaland at "landskap omfattes av forskriftens kulturmiljøbegrep".

Pkt. 3. Baroniet Rosendal er en selvstendig og selveiende stiftelse og rettslig sett et privat rettssubjekt. Forskriften skiller ikke på hvilke paragrafer de fredete objektene er vernet etter. Baroniet Rosendal kan motta tilskudd.

Pkt.4. Vestland fylkeskommune har prioritert private eiere. En slik prioritering er ikke avhengig av hvilken beløpsmessig andel tilskudd som er tildelt museer.

Tilleggsmerknader fra Foreningen Fredet 3. oktober 2024

I brevet understreker foreningen at klagen på enkeltvedtak handler om *hvorvidt det er adgang til å gi tilskudd fra post 71 til offentlig eide eller kontrollerte institusjoner*. Det relevante for foreningen er ikke hva Vestland fylkeskommune har vektlagt i sin vurdering for de konkrete tildelingene. Spørsmålet gjelder hvorvidt det er adgang til å gi tilskudd fra post 71 til offentlig eide eller kontrollerte institusjoner.

1. Etter foreningens syn bør forskriften tolkes strengere, og private eiere skal prioriteres foran stiftelser med offentlig tilskudd.
2. Uklart skille mellom forvalter og eier innebærer usikkerhet om hvorvidt midler går til private eiere og deres behov.
3. Andre fylker har praksis med å avgrense post 71 til at offentlig eide eller finansierte virksomheter ikke kan motta tilskudd over post 71. Endring vil ha vidtrekkende konsekvenser for fredete bygg og anlegg i privat eie.
4. Manglende hensyn til formålet med tilskuddsordningen. Selv om stiftelser er private, har de tilgang til betydelige offentlige midler og står i en annen kategori enn privatpersoner. Vestland fylkeskommune må se hen til stiftelsens oppgave, styresammensetning og vedtektenes føringer for oppgaver. Alle museer utenom Baroniet Rosendal er registrert under sektorkode 6500 Kommunalforvaltning i Brønnøysund. Tildeling til disse utgjør en saksbehandlingsfeil og er i strid med forskriften § 12.
5. Skjevfordeling av midler. Foreningen anslår at Vestland fylkeskommune har tildelt 30% av samlet tilskudd til museer og offentlige institusjoner. Vestland fylkeskommune mener reell prosent er 23,8% fordi søknad fra Museumssenteret i Hordaland er på vegne av tre grunneiere. Her må man forholde seg til den reelle søker. Dermed er det cirka 30% som er fordelt til museer mens andelen fredete bygg i musealt eie i Vestland er 15%.
6. Manglende reell prioritering av fredete kulturminner i privat eie. Vestland fylkeskommune har ikke dokumentert den konkrete evalueringen av privatpersoner i forhold til de institusjoner og stiftelser som mottar tilskudd. Det mangler en konkret vurdering.

Riksantikvarens vurdering av saken

Det overordnede formålet med tilskuddsordningen er å bevare fredete kulturminner og kulturmiljø i privat eie. Det framgår både av postomtalen i statsbudsjettet for 2024 og av § 1 i tilskuddsforskriften.

Klagen reiser følgende spørsmål:

1. om post 71 er forbeholdt private eiere eller om det er anledning til å gi tilskudd til anlegg i musealt eie eller som forvaltes av museer på vegne av private
2. hva som ligger i kravet om prioritering av privatpersoner
3. om Baroniet Rosendal kan motta tilskudd
4. om det er adgang til å gi tilskudd til hageanlegg og skjøtsel
5. om det er en skjevfordeling av andel tilskudd og om andelen til andre enn private eiere fra Vestland fylkeskommune er uforholdsmessig stor

1. Er post 71 forbeholdt private eiere?

Det rettslige grunnlaget for vurderingen av om tilskudd kan gis i denne saken, er forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie (FOR-2021-08-13-2508).

Foreningen Fredet framfører en rekke argumenter for klargjøring av den reelle organisasjonsmessige og økonomiske situasjonen for den enkelte søker. Foreningens utgangspunkt er at det kun skal tildeles midler til private søkere.

Riksantikvaren vurderer at tilskuddsordningen, etter sin ordlyd, primært er innrettet mot private eiere. Det følger av § 1 i forskriften at formålet med tilskuddsordningen er å bevare fredete kulturminner og kulturmiljø i privat eie og å bidra til at slike settes i stand etter antikvariske retningslinjer.

Tilskuddsordningen skal sikre kulturminner og kulturmiljø sin verdi som kilde, og at forutsetninger for å gi opplevelser ivaretas, og den skal legge til rette for bærekraftig verdiskaping og bruk.

Formålsparagrafens hensikt er å vise intensjonen bak tilskuddsordningen, og den kan brukes i tolkningen av forskriftens øvrige bestemmelser.

Første punktum er spesifikt knyttet til privat eierskap, mens eierskap ikke omtales eksplisitt i bestemmelsens andre punktum, som gjelder sikringen av kulturminnenes kildeverdi, opplevelsesverdi, verdiskaping og bruk. Det er uklart om det er bevisst at andre punktum ikke omtaler eierskap, men dette gjør at det er vanskelig å bruke formålsparagrafen som et tungtveiende moment i tolkningen av om det kun er private som kan motta tilskudd fra post 71.

I § 3 i forskriften er det fastsatt hva det kan gis tilskudd til:

Tilskudd kan gis til istandsettings- og vedlikeholdstiltak av kulturminner og kulturmiljø som er fredet, midlertidig fredet eller der fredningssak er under behandling. Tilskudd skal dekke merkostnader, helt eller delvis, som følger av krav til antikvarisk utførelse ved sikring, istandsetting, vedlikehold og skjøtsel.

Det stilles vilkår om hva slags type tiltak tilskuddet kan gå til, om fredningsstatus for kulturminnet eller kulturmiljøet og om hva slags type kostnader som kan dekkes. Det er ikke stilt vilkår om hva slags eierskap kulturminnet eller kulturmiljøet skal ha. Det er heller ingen andre bestemmelser i forskriften som stiller konkrete krav til eierskap.

Det følger av § 7 i forskriften hvordan tilskudd skal fastsettes. Etter bestemmelsens første ledd skal tilskuddsgiver avgjøre om det skal gis tilskudd og fastsette tilskuddsbeløpet etter en "skjønnsmessig vurdering av objektets kulturmiljøverdi og tiltakets virkning på dette". Bestemmelsens andre ledd lyder:

Ved fordeling av tilskudd skal private eiere og forvaltere av kulturminner og kulturmiljø som er fredet, midlertidig fredet eller der fredningssak er under behandling, prioriteres. For øvrig prioriteres

- a. særlig tyngende vedlikeholds- og istandsettingsoppgaver for eier
- b. bygninger og anlegg hvor særlig store kulturmiljøverdier står i fare for å gå tapt.

Dersom tilskuddsordningen kun var forbeholdt private eiere og forvaltere, skulle alle tilskudd vært gitt til private. Da hadde det ikke vært nødvendig å spesifisere at private skal "prioriteres". En naturlig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen, tilsier at tilskuddsgiver først skal prioritere private ved fordelingen av tilskudd. Det er imidlertid også rom for å prioritere tiltak som faller inn under bokstav a) eller b) i bestemmelsen, jf. ordvalget "for øvrig". Riksantikvaren vurderer at det ikke har vært meningen å fullstendig utelukke andre enn private fra tilskuddsordningen.

Etter en tolkning av ordlyden i § 7, er det altså ikke bare private eiere og forvaltere som kan motta tilskudd under ordningen. Så lenge tilskuddsgiver har prioritert tildelinger til private eiere og forvaltere, i tråd med føringene i § 7, vurderer vi at det også er rom for å gi tilskudd til andre, så lenge det dreier seg om "særlig tyngende vedlikeholds- og istandsettingsoppgaver for eier", eller "bygninger og anlegg hvor særlig store kulturmiljøverdier står i fare for å gå tapt".

Riksantikvaren må legge forskriftsteksten til grunn, og vi vurderer at det ikke er rettslige holdepunkter for å slå fast at post 71 kun er forbeholdt privatpersoner. Vi legger til grunn at det er adgang til å gi tilskudd til andre mottakere, så lenge privatpersoner er prioritert i tråd med det som er sagt over om forskriften § 7 og det som er gitt av føringer fra departementet gjennom statsbudsjettet.

2. Kravet om prioritering av privatpersoner

Et overordnet spørsmål er hva som ligger i kravet om å prioritere privatpersoner. Som det framgår over, er kravet til prioritering av privatpersoner presisert i flere sammenhenger av departementet og av Riksantikvaren. Klager viser konkret til Riksantikvarens uttalelse i forbindelse med tildelingen for 2024: "*Nytt av året er at tilskottsordninga er prioritert for privatpersonar. Slik sett er ordninga stramma inn.*"

Riksantikvaren legger i dette at privatpersoner som har søkt tilskudd til tiltak som er omfattet av ordningen, skal prioriteres *før andre tildeles tilskudd*. Dette er i tråd med vår tolkning av tilskuddsforskriften og harmonerer med departementets uttalelser slik de er gjengitt under avsnittet om Vestland fylkeskommunes vurdering.

Foreningen Fredet hevder at dette ikke skjer i praksis, og at Vestland fylkeskommune ikke kan dokumentere hvordan de har vurdert de enkelte søknadene fra privatpersoner i forhold til de institusjoner og stiftelser som mottar tilskudd.

Riksantikvaren har ikke mottatt klager fra privatpersoner i Vestland fylkeskommune som har fått avslag på- eller delvis innvilget søknad om tilskudd. Det foreligger heller ingen annen dokumentasjon på at privatpersoner som eier fredete kulturminner ikke har blitt prioritert av Vestland fylkeskommune i 2024.

Den enkelte fylkeskommune og Sametinget forvalter tilskuddsordningen for sine respektive regioner ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering. De har stor grad av frihet til å utøve dette skjønnnet. Riksantikvarens rolle som direktorat er å sørge for at lovstridig praksis unngås. Ut fra det som er sagt over om forskriftens rammer for tilskudd, finner vi ikke grunnlag for en overprøving av tildelingen til museer og stiftelser i Vestland for 2024.

3. Kan Baroniet Rosendal motta tilskudd?

Klager mener at Baroniet Rosendal er eid av Universitetet i Oslo og ikke kan motta tilskudd. Klager mener også at objekter som er fredet etter § 22a som statlig eiendom, ikke kan motta tilskudd.

Som det framgår i pkt. 1, vurderer Riksantikvaren at andre mottakere enn private kan motta tilskudd etter forskriften. Vi anser derfor at det ikke er relevant å trekke et klart skille mellom offentlig og private mottakere for å utelukke noen søkergrupper fra ordningen. Vi vil likevel bemerke at Baroniet Rosendal er registret med sektorkode ideell stiftelse i Brønnøysundregisteret. Det følger av forskriften § 3 at tilskudd kan gis til kulturminner og kulturmiljø som er "fredet, midlertidig fredet eller der fredningssak er under behandling". Hvilken bestemmelse kulturminnet ble fredet etter, er ikke avgjørende for anledningen til å motta tilskudd etter post 71. Objekter som er fredet etter kulturminneloven § 22a er dermed ikke utelukket fra å motta tilskudd etter tilskuddsordningen.

4. Tilskudd til hageanlegg og skjøtsel

Foreningen Fredet hevder at tilskudd til hageanlegg og skjøtsel er i strid med ordningen. Vestland fylkeskommune viser til at postomtalen for post 71 omfatter kulturmiljø og kulturlandskap og at tilskuddsforskriften § 3 nevner skjøtsel som et av tiltakene det kan gis tilskudd til. Fylkeskommunen viser også til at det er presisert i departementets brev til Museumssenteret i Hordaland at "landskap omfattes av forskriftens kulturmiljøbegrep". Riksantikvaren er av samme oppfatning og vi legger til grunn at det utvilsomt er adgang til å gi tilskudd til hageanlegg og skjøtsel under ordningen.

5. Skjevfordeling av tilskudd

Klager skriver at Vestland fylkeskommune har gitt 30% av samlet tilskudd til museer og offentlige institusjoner og at dette innebærer en klar skjevfordeling i strid med intensjonen bak ordningen. Vestland fylkeskommune viser til at reell andel er 23, 8 % ettersom deler av tilskuddet til Museumssenteret i Hordaland gjelder kulturminner i

privat eie. Foreningen Fredet mener likevel det er hvem som reelt står som søker som må være avgjørende.

Riksantikvaren viser til at det ikke er angitt spesifikke krav til hvor stor andel av tilskuddet som skal gå til ulike mottakere. Den rettslige vurderingen må gjøres med utgangspunkt i tilskuddsforskriften § 7, der det fremgår at private eiere og forvaltere skal prioriteres ved fordeling av tilskudd. Søknader om tilskudd vil variere fra år til år, og fra region til region. De vil dreie seg om prosjekter i veldig ulikt omfang, og kulturminner og kulturmiljø med veldig ulik størrelse og behov. Hvordan tilskuddsmidlene skal fordeles, er også betinget av hvem som faktisk søker. Derfor er det vanskelig å sette en generell og klar standard for hva som bør være en rimelig eller riktig andel, og hva andelen skal ses i forhold til eller på grunnlag av.

Riksantikvaren finner derfor ikke grunnlag for å overprøve den konkrete andelen tilskudd til museer fra Vestland fylkeskommune i 2024 på generelt grunnlag.

Oppsummering

Tilskuddsforskriften legger noen overordnede føringer og rammer for tildeling av tilskudd. Innenfor disse rammene kan fylkeskommunen ha egne prioriteringer og utvise eget skjønn, så lenge søknadene og tiltakene oppfyller kravene i forskriften. Det er Vestland fylkeskommune som prioriterer tiltak og vurderer hva de ønsker å få ut av tilskuddsmidlene som er fordelt mellom fylkeskommunene og Sametinget av Riksantikvaren.

Riksantikvaren finner ikke grunnlag for å slå fast at private ikke har blitt prioritert ved årets tildeling. Det er ellers ikke funnet feil ved saksbehandlingen som tilsier omgjøring.

Konklusjon

Riksantikvaren har ikke funnet grunn til omgjøring av de påklagede vedtakene fra Vestland fylkeskommunes. Klagen tas ikke til følge.

Hilsen

Kaare Stang
fung. seksjonssjef

Eline Ova Sveen

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Vestland fylkeskommune, Postboks 7900, 5020 BERGEN