



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling

VÅR REF.
25/02731-9

DERES REF.

VÅR DATO
02.10.2025

DERES DATO
09.05.2025

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

NVIO ROMSDAL
Gamle Romsdalsvegen 18
6300 ÅNDALSNES

Att: Pål Henning Ilstad

Urlauberheim/Realskolebygget - 26/247 - Avgjørelse av klage på avslag på søknad om tilskudd fra statsbudsjettet post 72 – Digisak-ID 297513

Vi viser til klagen deres, datert 9. mai 2025. Saken gjelder Møre og Romsdal fylkeskommunes avslag på søknad om tilskudd etter forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner, datert 8. mai 2025. Klagen ble oversendt til oss fra Møre og Romsdal fylkeskommune i brev datert 12. august 2025.

Klagen er fremmet innen klagefristen og blir behandlet. Vi har mottatt deres tilleggsmerknader, datert 21. mai og 12. august 2025. Vi anser saken for å være tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17.

Dere ber Riksantikvaren vurdere deres søknaden på nytt og omgjøre vedtaket om avslag. Videre ber dere om at Riksantikvaren tar stilling til flere forvaltningsrettslige spørsmål generelt, og Møre og Romsdal fylkeskommunes forvaltningspraksis spesielt. Dere mener at fylkeskommunen har brutt forvaltningslovens bestemmelser om veiledningsplikt, foreløpig svar, saksforberedelse, begrunnelse og klagerett. Vi bemerker at enkelte av anførslene er knyttet til fylkeskommunens tidligere vedtak om avvisning, og ikke er relevante for denne saken. Vi har likevel besluttet å vurdere anførslene deres.

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

Bakgrunn

Dere søkte om tilskudd etter forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner i Digisak 30. oktober 2024. Fylkeskommunen avviste søknaden i vedtak,

datert 19. desember 2024. Avvisningen ble begrunnet med at prosjektet ikke oppfylte kravene for å motta tilskudd fra denne ordningen. I avvisningsvedtaket opplyste fylkeskommunen om andre tilskuddsordninger, og oppfordret dere til å søke om midler fra disse. Dere klaget på avvisningen samme dag. I klagen redegjorde dere for hvorfor dere mener at prosjektet oppfyller kravene for tilskuddsordningen.

Fylkeskommunen tok klagen til følge og omgjorde vedtaket om avvisning 25. februar 2025. Det går frem av oversendelsesbrevet at dere på grunn av en teknisk feil, ikke mottok melding i Digisak om at klagen var tatt til følge, og at søknaden derfor ville bli behandlet. Fylkeskommunen sendte imidlertid foreløpig svar til dere 3. mars 2025, jf. forvaltningsloven § 11 a, hvor det gikk frem at søknaden likevel ville bli behandlet, og hvor lang tid saksbehandlingen ville ta.

Søknaden ble behandlet politisk 11. mars 2025. Fylkeskommunens vedtak om avslag på søknaden er datert 8. mai 2025.

Dere klaget på vedtaket, og sendte en kopi til Riksantikvaren i e-post 9. mai 2025. I klagen ba dere Riksantikvaren ta stilling til fylkeskommunens vedtak og behandlingen av saken. Dere fikk svar fra oss i e-post 21. mai 2025, hvor vi redegjorde for saksgangen i klagesaker. I tilbakemelding fra dere samme dag, ba dere Riksantikvaren gjøre en selvstendig vurdering ved en eventuell oversendelse, uavhengig av fylkeskommunens standpunkt. Dere understreker at saken må behandles i lys av de prinsipielle og faktiske anførslene dere har fremmet tidligere.

Klageinstansens kompetanse

Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd, kan klageinstansen prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Som klageinstans skal Riksantikvaren vurdere de synspunktene dere som klager kommer med, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt av dere tidligere. I tråd med gjeldende rett, vurderer Riksantikvaren alltid klagesaker uavhengig av fylkeskommunens standpunkt og vurderinger.

Generelt om tilskuddsordningen for tekniske og industrielle kulturminner

Hvert år får Riksantikvaren tildelt tilskuddsmidler over statsbudsjettet kapittel 1429 post 72. Disse midlene skal fordeles mellom fylkeskommunene og Sametinget. Etter at søknadsfristen for ordningen har gått ut, må fylkeskommunene og Sametinget vurdere de innkomne søknadene og gjøre en forberedende prioritering av hvilke kulturminner som bør få midler over denne posten. Vurderingen oversendes til Riksantikvaren, som fordeler midlene med grunnlag i de totale søknadsbeløpene. Søknadsbeløpene er dessverre langt høyere enn de tilgjengelige tilskuddsmidlene under ordningen. Derfor må både Riksantikvaren og fylkeskommunen gjøre strenge prioriteringer ved fordelingen.

Etter at tilskuddsmidlene er fordelt fra Riksantikvaren, må fylkeskommunene og Sametinget gjennomføre ytterligere prioriteringer ut fra størrelsen på beløpet de får tildelt. Forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner legger noen overordnede føringer og rammer for tildelingen av tilskudd. Forskriften § 3 definerer hva som regnes som tekniske og industrielle kulturminner, mens § 4 angir hvilke tiltak det kan søkes om tilskuddsmidler til. Oppstillingen er ikke i prioritert rekkefølge. Hvilke anlegg som oppfyller kriteriene for tilskudd, er fastsatt i § 7.

Innenfor disse rammene er det fylkeskommunen som skal vurdere hvordan tilskuddsmidlene de har til rådighet skal fordeles og hvilke tiltak som skal prioriteres. Fordelingen skjer etter en skjønnsmessig vurdering av i hvilken grad tiltaket bidrar til å oppfylle målet med tilskuddsordningen. Etter § 1 er formålet å sette i stand og vedlikeholde tekniske og industrielle kulturminner, som er spor etter industriell kultur av historisk, teknologisk, sosial arkitektonisk eller vitenskapelig verdi.

Vurdering av klagen på fylkeskommunens vedtak om avvisning

I forskriften § 3 blir tekniske og industrielle kulturminner definert som blant annet samferdsel og industrielle anlegg med bygninger og produksjonslinjer med maskineri, transport og øvrig infrastruktur, samt den sosiale delen av industrihistorien med boliger, religiøse byggverk, skoler og rekreasjon- og grøntanlegg som er tilknyttet det industrielle anlegget.

Som eksempel på et anlegg som har driftsbygninger, infrastruktur og bygninger med sosiale funksjoner nevner vi Folldal gruver, et helhetlig gruvemiljø med produksjonslinje, administrasjonsbygninger og boliger til direktør, funksjonærer og arbeidere. I tilknytning til gruve drift ble det etablert et nytt samfunn, hvor det var behov for bygninger med sosiale funksjoner, blant annet skole, teater og badehus.

Anførslene deres i den første klagen var at Urlaubeenheim/Realskolen faller inn under definisjonen av tekniske og industrielle kulturminner i forskriften § 3, som presiserer at tekniske og industrielle kulturminner også omfatter bygninger og infrastruktur knyttet til industrielle anlegg og den sosiale delen av industrihistorien, inkludert skoler og rekreasjonsanlegg.

Dere viser til at bygningen ble oppført av Organisasjon Todt, en tysk byggherre som sto for flere betydelige infrastrukturprosjekter under andre verdenskrig. Etter deres oppfatning, innebærer den historiske tilknytningen til Organisasjon Todt at bygningen er en integrert del av organisasjonen som industriell struktur, og at den dermed er knyttet til et industrielt anlegg. Dere mener at bygningen også må anses for å være et anlegg med rekreasjonsformål, fordi den ble benyttet som rekreasjonssted for tyske soldater under krigen.

Etter Riksantikvarens vurdering, var Møre og Romsdal fylkeskommunes opprinnelige vedtak om å avvise søknaden riktig. Det er bygningens fysiske tilknytning til det tekniske eller industrielle anlegget som er avgjørende, ikke hvorvidt byggherren også hadde som oppgave å etablere infrastruktur som jernbanelinjer, veier og broer. Selv om bygningen er et viktig krigsminne fra andre verdenskrig, har ikke tilknytningen til Organisasjon Todt betydning for vurderingen av hvorvidt den faller inn under definisjonen av tekniske og industrielle kulturminner i forskriften § 3. Prosjektet dere søker om tilskudd til, faller derfor utenfor tilskuddsordningen, og søknaden deres skulle ikke vært vurdert for tilskudd fra statsbudsjettet post 72.

Vår vurdering har imidlertid ikke betydning for de øvrige anførslene i denne klagen, som gjelder fylkeskommunens avslag på søknaden og andre forvaltningsrettslige spørsmål.

Vurdering av klagen på fylkeskommunens vedtak om avslag

1. Manglende førsteinstansbehandling

Dere anfører at fylkeskommunen ikke har fulgt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 33 andre ledd fordi anførslene i den første klagen deres ikke har blitt vurdert. Ved bare å endre begrunnelsen, ble klageadgangen formelt sett avskåret. Dere mener at manglende vurdering av klagens anførsler er i strid med forvaltningsloven § 17.

Fylkeskommunens vurdering

Fylkeskommunen var kjent med byggets tilknytning til Organisasjon Todt. Dette forholdet har inngått i helhetsvurderingen av kulturminneverdien. Tilknytningen er likevel ikke avgjørende for prioriteringen i årets tildeling.

Deres tilleggsmerknader

Det er ikke tilstrekkelig å vise til generelle helhetsvurderinger. Fylkeskommunen har ikke vurdert betydningen av Organisasjon Todts tilknytning til bygningen opp mot forskriftens formål, og det kommer heller ikke frem av oversendelsesbrevet hvordan denne er vektlagt.

Riksantikvarens vurdering

Etter vår vurdering, foreligger det ikke saksbehandlingsfeil fra fylkeskommunens side som har hatt innvirkning på vedtaket. Den første klagen gjaldt fylkeskommunens vedtak om *avvisning* av søknaden. En avvisning innebærer at innholdet i søknaden ikke blir behandlet, fordi den ikke oppfyller de formelle vilkårene. Begrunnelsen for avvisningen var at prosjektet ikke oppfylte kravene for tilskuddsordningen.

Etter forvaltningsloven § 17, skal et forvaltningsorgan påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak blir truffet. Dette gjelder generelt for alle saker om enkeltvedtak. Verken loven selv eller forarbeidene gir en nærmere forklaring på hva dette innebærer. I enkelte saker oppstår det derfor spørsmål om hvor langt man bør gå i retning av å kontrollere det saksmaterialet som legges frem av partene. I saker om tilskudd, antar vi at denne plikten ikke strekker seg lenger enn å innhente eventuelle manglende opplysninger som er nødvendige for å behandle en søknad.

I klagesaker reguleres utredningsplikten i tillegg i forvaltningsloven § 33 andre ledd, hvor det går frem at forvaltningsorganet skal gjennomføre de undersøkelsene som klagen gir grunn til. I Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 93 uttales det at forutsetningen for at klagen gir grunn til å foreta undersøkelser, er at klageren har tatt opp nye forhold eller anførsler. I slike tilfeller kan det være nødvendig for forvaltningsorganet å innhente faktiske opplysninger for å kontrollere det klageren anfører. Etter vår vurdering har fylkeskommunen innhentet alle opplysninger som har vært nødvendige i denne saken.

Det er bare i tilfeller hvor klagen ikke blir tatt til følge av fylkeskommunen at den skal tilrettelegges og videresendes til Riksantikvaren som klageinstans, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Dersom klagen blir ansett for å være begrunnet, skal vedtaket det klages på oppheves eller endres. Etter en ny vurdering av søknaden deres, vedtok fylkeskommunen at klagen skulle tas til følge og omgjorde vedtaket om avvisning. Det var derfor ikke grunnlag for å sende den videre til Riksantikvaren som klageinstans. Ved å omgjøre vedtaket sitt, har fylkeskommunen fulgt forvaltningslovens krav til saksforberedelsen i klagesaker, jf. § 33 og det foreligger ikke en saksbehandlingsfeil.

2. Feil prioriteringsgrunnlag og brudd på utlysningsteksten

Dere mener at utlysningsteksten må være bindende i vurderingen av hvem som skal få tilskudd, og viser til at det ikke kommer frem av teksten at sikringstiltak skal vektes tyngre enn andre tiltak. Dere mener at fylkeskommunen ikke kan innføre egne prioriteringer når utlysningen lister opp tiltakene det kan søkes om støtte til uten rangering. Dere mener at det er i strid med kravet til forutberegnelighet og et brudd på prinsippene om god forvaltningsskikk og rettssikkerhet at fylkeskommunen introdusere nye prioriteringstema uten forvarsel til søkerne.

Fylkeskommunens vurdering

Fylkeskommunen viser til at de er nødt til å prioritere hvilke prosjekter som skal få tilskudd fordi søknadsbeløpene er høyere enn de tilgjengelige tilskuddsmidlene. I tildelingen for 2025, har fylkeskommunen prioritert sikringstiltak og dokumentasjon for å forhindre tap av kulturhistoriske verdier. Det er ikke innført nye prioriteringskriterier, men foretatt en lovhjemlet helhetsvurdering av kulturminneverdien og de omsøkte tiltakenes virkning på denne.

Riksantikvarens vurdering

Det er riktig at verken forskriften eller utlysningsteksten angir i hvilken rekkefølge tiltak som det kan søkes støtte til skal prioriteres. Forskriften § 7 fastslår at fylkeskommunen skal gjennomføre en skjønnsmessig vurdering for å avgjør om tilskudd skal gis. Fordi det er mange anlegg som kan søke om tilskudd etter ordningen, må fylkeskommunen først gjennomgå de innkomne søknadene og deretter gjøre en prioritering ut fra hvilke av de omsøkte tiltakene som oppfyller formålet med ordningen på best måte.

God forvaltningsskikk er etiske normer som stiller krav til hvordan forvaltningen skal opptre i møte med borgerne. Det er Sivilombudet som vurderer om et forvaltningsorgan overholder disse kravene. I Sivilombudets årsmelding fra 2020 er saklighet, forutsigbarhet, habilitet, likebehandling, etterprøvbarhet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, effektivitet, og hensynsfullhet løftet frem som grunnleggende verdier som forvaltningen må ivareta. Brudd på god forvaltningsskikk fører ikke i seg selv til at et vedtak blir ugyldig.

Dere har særlig løftet frem at fylkeskommunens vurdering av deres søknad innebærer et brudd på forutberegnelighetsprinsippet, hvor søknadsprosessen skal være forutsigbar. Forskriften angir både hva det kan gis støtte til og hvem som kan få tilskudd fra statsbudsjettet post 72. Forskriften er også tydelig på at fylkeskommunene må gjøre en skjønnsmessig vurdering hvor flere ulike kriterier kan legges til grunn. Så lenge forskriften ikke inneholder en rangering, er det fylkeskommunen selv om må vurdere hvilke tiltak som i størst grad oppfyller formålet med tilskuddsordningen, jf. § 1.

Etter vår vurdering har ikke fylkeskommunen handlet i strid med god forvaltningsskikk i denne saken. Vi kan heller ikke se at fylkeskommunens vedtak er i strid med føringene i forskriften.

3. Byggets alvorlige tilstand og behov for sikring

Dere mener det er uforståelig at Urlauberheim ikke ble prioritert i og med at sikring var avgjørende for prioriteringen for tilskudd. Dere viser til at bygningen har akutt behov for sikringstiltak, og vedlegger dokumentasjon på dette i klagen. Dersom det hadde kommet frem i utlysningsteksten at sikring ville bli prioritert, kunne dere ha tilpasset søknaden.

Fylkeskommunens vurdering

Fylkeskommunen bestrider ikke at bygningen har behov for sikring og vedlikehold. Fylkeskommunen påpeker at tilskudd et er gode og ikke en rettighet, og at det må foretas en helhetlig vurdering og prioritering mellom tiltak, hvor både

kulturminneverdien, kriteriene i forskriften § 7 a til g, og tiltakets forventede effekt inngår. Prosjektene som ble tildelt midler i 2025 ble vurdert å i større grad oppfylle dette innenfor den tilgjengelige budsjettammen.

Riksantikvarens vurdering

Selv om Riksantikvaren har kompetanse til å overprøve fylkeskommunens skjønnsmessige vurderinger, bør dette bare skje i tilfeller hvor det er avdekket formelle feil eller mangler i vurderingsprosessen. Riksantikvaren kan ikke se at dette er tilfelle i denne saken. Fylkeskommunen har gjennomført en konkret vurdering av de tiltakene som søknaden gjelder. Søknaden deres gjaldt renovering av gulv og utskiftning av hoveddør. Dere søkte ikke om tilskudd til de sikringstiltakene dere viser til i klagesaken. Hvorvidt disse tiltakene ville blitt prioritert, er ikke relevant i denne saken.

4. Lang saksbehandlingstid og økonomisk begrunnelse

Dere viser til at klagen deres ble sendt i desember 2024 og at dere ikke fikk svar før i mai 2025. Dere mener den lange saksbehandlingstiden er i strid med forvaltningsloven § 11 a, som pålegger fylkeskommunen å behandle saken "uten ugrunnet opphold". Dere viser også til at fylkeskommunen opplyste om at klagen deres ikke ville bli behandlet før midlene fra Riksantikvaren var fordelt i februar 2025. Dere anfører at manglende midler ikke er et gyldig hinder for å behandle en klage, og at dette undergraver søkerens rettssikkerhet. I tilleggsmærknadene deres, understøtter dere denne påstanden ved å anføre at klagen deres ikke ble realitetsbehandlet før etter at tilskuddsmidlene som skulle prioriteres var fordelt.

Fylkeskommunens vurdering

Fylkeskommunen har beklaget at dere på grunn av en teknisk feil i søknadsportalen, ikke fikk beskjed om at vedtaket om å avvise søknaden var omgjort, og at søknaden deres ville bli behandlet, før i det midlertidige svaret 3. mars 2025. Søknaden ble behandlet samtidig med øvrige søknader om tilskudd og avgjort politisk 11. mars 2025.

Riksantikvarens vurdering

Klagen fra 19. desember 2024 gjelder fylkeskommunens første vedtak om *avvisning* av søknaden. Som vi har gjort rede for under anførselen deres om manglende førsteinstansbehandling, innebærer en avvisning at innholdet i søknaden ikke blir behandlet, fordi de formelle kravene ikke er oppfylt. Klagen deres ble tatt til følge og vedtaket om avvisning ble omgjort 25. februar 2025.

Det er beklagelig at en teknisk feil førte til at dere ikke mottok melding om at vedtaket om avvisning ble omgjort. At klagen ble tatt til følge, var likevel en forutsetning for at søknaden kunne behandles, noe som gikk frem av det midlertidige svaret dere fikk fire virkedager senere. I det midlertidige svaret ble dere også opplyst at *søknaden* ikke ville

bli behandlet før Riksantikvaren hadde fordelt tilskuddsmidlene mellom fylkeskommunene. Dette er ikke i strid med loven eller en trussel mot rettssikkerheten, fordi fylkeskommunene og Sametinget ikke kan fatte vedtakene om tilskudd før de vet den totale størrelsen på beløpet som de samlet får tildelt fra Riksantikvaren.

Hovedregelen etter forvaltningsloven § 11 a første ledd er at en sak skal forberedes og behandles "uten ugrunnet opphold". I Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 22, er det presisert at det må avgjøres konkret hva som er en forsvarlig saksbehandlingstid.

Saksbehandlingstiden kan variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv. Dersom en henvendelse som gjelder et enkeltvedtak ikke kan besvares innen en måned, skal forvaltningsorganet sende et foreløpig svar, jf. § 11 a tredje ledd. Dette vil ofte være tilfelle i klagesaker.

Da klagen kom inn bare to virkedager før julaften, burde fylkeskommunen vært klar over at saksbehandlingstiden ville overstige en måned. Dere burde dermed ha fått et midlertidig svar, med estimert saksbehandlingstid. At dette ble utelatt er en saksbehandlingsfeil, men vi kan ikke se at den har hatt noen betydning for deres sak. Fra deres klage kom inn til fylkeskommunen 19. desember 2024 til vedtaket ble omgjort 25. februar 2025 gikk det i overkant av to måneder, juleferien inkludert. Etter vår oppfatning har ikke fylkeskommunen handlet i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd i denne saken.

5. Faglig vurdering og kompetansespørsmål

Dere viser til at vedtaket ikke inneholder informasjon om hvilken faglig vurdering som er gjort i forbindelse med befaring i april 2025, hvilke vurderinger av kulturminnets verdi og tilstand som er lagt til grunn, eller om det er foretatt en bygningsteknisk inspeksjon eller antikvarisk vurdering. Dere ber om at en slik faglig vurdering og kompetansegrunnlag legges frem skriftlig.

Fylkeskommunens vurdering

Fylkeskommunen opplyser at de ikke har gjennomført en byggeteknisk inspeksjon, men at de er kjent med at det foreligger et behov for vedlikehold. De konkrete tiltakene dere har søkt midler til, anses likevel ikke som nødvendige for å hindre direkte forfall eller tap av kulturminneverdier. Selv om kulturminnet tidligere har blitt vurdert til å være av regional- eller nasjonal verdi, understreker fylkeskommunen at prioriteringer av tilskudd nødvendigvis må ta hensyn til både budsjetttrammene og tilskuddsforskriften.

Fylkeskommunen viser til at vurderingene bygger på opplysninger i søknaden og et kulturmiljøfaglig skjønn. Befaringen dere viser til, fant sted etter at midlene var fordelt ved politisk behandling i mars 2025, men dere ble oppfordret til å søke om midler fra

andre tilskuddsordninger. Fylkeskommunen tilbyr dere råd og veiledning i forbindelse med dette.

Riksantikvarens vurdering

Søknaden deres gjelder tilbakeføring av gulv og utskifting av hoveddør. Vi slutter oss til fylkeskommunens vurdering av at disse tiltakene ikke er avgjørende for å hindre at bygningen forfaller. I årets tildeling fra forskrift om tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner, prioriterte fylkeskommunen å gi midler til nødvendige sikringstiltak og dokumentasjon for å forhindre tap av kulturhistoriske verdier. Vi merker oss også at fylkeskommunen i tråd med forvaltningsloven § 11, tilbyr dere veiledning om andre tilskuddsordninger dere kan søke om midler fra.

Avgjørelse

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Urlauberheim ikke faller inn under definisjonen av tekniske og industrielle kulturminner og dermed ikke kan få tilskudd etter forskriften. Vi har vurdert anførslene om hvorvidt fylkeskommunens praksis oppfyller kravene til faglighet og rettssikkerhet og kommet til at det verken foreligger feil ved fylkeskommunens rettsanvendelse eller forvaltningspraksis som har hatt innvirkning på vedtaket. Møre og Romsdals vedtak om avslag opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

Denne avgjørelsen er endelig, og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Kaare Stang
seksjonssjef

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Møre og Romsdal fylkeskommune, Fylkeshuset, Postboks 2500, 6404
MOLDE