

Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet

Karin Ibenholt, Hanne Toftdahl, Kari Kiil, Christian Grorud

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapportnummer 2012/24
Rapporttittel	Fylkeskommunen som regional kulturminne- myndighet
ISBN	978-82-8126-073-3
Forfatter	Karin Ibenholt, Hanne Toftdahl, Kari Kiil, Christian Grorud
Dato for ferdigstilling	3. august 2012
Prosjektleder	Karin Ibenholt
Kvalitetssikrer	Nic Heldal
Oppdragsgiver	Riksantikvaren
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	Web
Nøkkelord	Kulturminner, regional forvaltning

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Riksantikvaren gjennomført en kartlegging av hvordan fylkeskommunene utfører sin rolle som regional kulturminnemyndighet.

Analysen bygger i all hovedsak på en omfattende intervjuundersøkelse blant alle fylkeskommuner, og en spørreundersøkelse til et utvalg kommuner.

Vista Analyse har hatt prosjektlederansvar, mens Asplan Viak v/Kari Kiil har deltatt i prosjektet, spesielt med juridisk kompetanse.

Oppdragsgivers kontaktpersoner har vært Ingunn Holm og Margrethe Tviberg. I tillegg har flere medarbeidere hos Riksantikvaren deltatt i prosjektmøter og en workshop som ble arrangert i begynnelsen av prosjektet.

Vi takker herved alle som har stilt tid til disposisjon og som har gitt mange velfunderte innspill.

Analysen er gjennomført uten bindinger fra oppdragsgiver. Eventuelle feil og mangler er Vista Analyses ansvar.

3 august 2012

Karin Ibenholt

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord.....	1
Innhold.....	2
Sammendrag.....	7
1 Innledning.....	13
1.1 Undersøkelsens mål.....	13
1.2 Metode.....	14
2 Norsk kulturminneforvaltning.....	16
2.1 Nasjonale resultatmål.....	16
2.2 Organisering av kulturminneforvaltningen.....	16
2.3 Desentralisering av kulturminneforvaltningen i 1990.....	17
3 Om Fylkeskommunen.....	20
3.1 Fylkeskommunens rolle generelt.....	20
3.2 Parlamentarisme eller formannskapsmodell.....	20
3.3 Kulturminner i regionalt og lokalt planarbeid.....	21
3.4 Fylkeskommunenes rolle i de nasjonale målene.....	22
4 Kartleggingen av arbeidet i fylkeskommunene.....	26
4.1 Om intervjuundersøkelsen.....	26
4.2 Overgripende spørsmål.....	26
4.2.1 Hvor mener du nøkkelen til et godt kulturminnearbeid ligger?.....	26
4.2.2 På hvilket nivå møtes motstand?.....	27
4.3 Organisering.....	28
4.3.1 Avdelingstilhørighet.....	28
4.3.2 Antall ansatte.....	29
4.3.3 Finansiering.....	30
4.3.4 Fagkompetanse.....	32
4.3.5 Planstatus.....	33

4.3.6	Organisatoriske endringer	34
4.3.7	Er den politiske modellen god for å ivareta kulturminneforvaltningen?	34
4.4	Ressursbruk	35
4.5	Samarbeid	38
4.5.1	Internt samarbeid i fylkeskommunene	38
4.5.2	Regionalt samarbeid	39
4.6	Behandling av saker	39
4.6.1	Reguleringsplaner har størst konfliktvolum	40
4.6.2	Fredning	40
4.6.3	Innsigelse som virkemiddel og prosessverktøy	41
4.7	Nasjonale mål og føringer	41
4.7.1	Politikernes kunnskap om målene varierer	41
4.7.2	Forholdet til RA	42
4.7.3	Tydelige forventninger til RA	42
4.7.4	Mangel på ressurser	43
5	Kartlegging av arbeidet i kommunene	44
5.1	Overordnede vurderinger	44
5.2	Kulturminner i kommuneadministrasjonen	44
5.2.1	Hvem håndterer kulturminnevernet?	44
5.2.2	Arbeidet med planer	45
5.2.3	Kompetanse om kulturminner og lovverket	45
5.2.4	Brukes kulturminner som en ressurs?	45
5.2.5	Politisk prioritering av kulturminner	45
5.3	Håndtering av saker	46
5.4	Samarbeidet med fylkeskommunene	46
5.5	Andre forhold	47
6	Drøfting og konklusjoner	48

6.1	Drøfting av resultatene	48
6.1.1	Et komplekst fagfelt	48
6.1.2	Utfordringer på mange nivåer	48
6.1.3	Krever bredt sammensatt fagkompetanse.....	49
6.1.4	Vanskelig å nå frem i plan- og utviklingssaker.....	50
6.1.5	Dialog fremfor konflikt	50
6.1.6	Samspill med mange aktører	51
6.1.7	Et politikkområde til plunder og heft?.....	52
6.1.8	Kulturminner kan gi regional stolthet	53
6.1.9	Strategisk arbeid styrkes gjennom egne planer for kulturminner	54
6.1.10	Om vi hadde hatt ressurser, hadde verden sett bedre ut.....	54
6.1.11	Formidlingsoppgavene henger etter	55
6.1.12	Fylkeskommunene ønsker faglig og politisk ryggdekning.....	55
6.2	Svakheter, styrker og kritiske suksessfaktorer	55
	Referanser	59
	Vedlegg 1: Kartlegging av fylkeskommunene, utvalgte parametere	60
	Vedlegg 2: Liste over informanter	62
	Vedlegg 3: Intervjugal - fylkeskommunene	64
	Vedlegg 4: Spørreskjema til kommunene	69

Figurer:

Figur 4.1	Nøkkelen til et godt kulturminnearbeid. Gjennomsnittlig score for 18 fylkeskommuner.	27
Figur 4.2	Nivå hvor arbeidet med kulturminner møter mest motstand. Snittscore for 18 fylkeskommuner.	28
Figur 4.3	Antall faste årsverk i kulturminneforvaltningen. Etter fylkeskommune.....	30
Figur 4.4	Finansiering av stillingene (faste og sesonginnleid). Antall årsverk, gjennomsnitt alle fylkeskommuner.	31

Figur 4.5	Brutto driftsinntekter, driftsutgifter og lønnsutgifter i kulturminneforvaltningen, 2011. 1000 kr.....	31
Figur 4.6	Fagkompetanse i kulturminneforvaltningen. Gjennomsnitt for alle fylkeskommuner. Faste stillinger.....	32
Figur 4.7	Kompetanse som er viktigst i arbeidet med kulturminneforvaltning (unntatt arkeologi).	33
Figur 4.8	Er den politiske modellen god for å ivareta kulturminneforvaltningen?	35
Figur 4.9	Anvendt tid i prosent av total kapasitet fordelt på ulike arbeids-områder i kulturminneforvaltningen. Snitt for alle fylkeskommuner.....	36
Figur 4.10	Omtrentlig andel av total arbeidstid for fast ansatte innenfor kulturminneforvaltning i gitte kategorier.....	37
Figur 4.11	Anvendt tid i prosent av totalt anvendt tid fordelt på planarbeid og lovpålagte oppgaver etter pbl. og kml.	38
Figur 6.1	Dialog fremfor konfrontasjon	50
Figur 6.2	Ulike erfaringsmodeller for fylkesarbeidet. Uthevning etter antall fylker innen hver kategori.....	53

Sammendrag

Siden 1990 har ansvaret for den regionale kulturminneforvaltningen ligget hos fylkeskommunen. Dette har gitt noen utfordringer, ikke minst siden fylkeskommunen er et selvstendig folkevalgt nivå hvor staten, ved Riksantikvaren (RA), kun i begrenset grad kan gi bindende styrings- og prioriteringssignal eller kreve rapportering på styringsinformasjon. Mulighetene og systemene for forvaltning av kulturminner blir dermed annerledes enn de er for forvaltning innen miljøfeltet for øvrig, hvor det er Fylkesmannen som er den regionale forvaltningsinstansen.

Hovedmål

Hovedmålet med prosjektet er å frambringe ny kunnskap som grunnlag for Riksantikvarens vurdering av fylkeskommunens rolle som regional kulturminnemyndighet.

Overgripende konklusjon

Dagens organisering av den regionale kulturminneforvaltningen har både sterke og svake sider. Til de sterke sidene hører nærhet til eiere av kulturminner (kommuner og private eiere), og mulighet for å inkludere kulturminnehensyn tidlig i planprosesser og tilrettelegging for at kulturminnene kan brukes aktivt i fylkeskommunenes utviklingsarbeid. De svake sidene er at kulturminner tenderer å være politisk uinteressante, slik at kulturminner får for lav prioritet sammenlignet med andre interesser som samferdsel og boligbygging. Det lave engasjementet og interessen medfører for eksempel at de fylkeskommunale bevilgningene til kulturminneforvaltningen er for små i forhold til de oppgaver som fagseksjonene mener kreves.

Den regionale kulturminneforvaltningen utgjør et komplekst fagfelt, bl.a. fordi det skal innarbeides i alle store tunge politiske saker som samferdsel, boligbygging, byutvikling og næringsutvikling. Dette er ofte omfattende planprosesser der økonomiske interesser veier tungt. Kulturminner blir gjerne oppfattet som negative faktorer i dette arbeidet fordi de kan endre eller stoppe utviklingsprosjekter som det er knyttet betydelig prestisje og/eller økonomiske interesser til.

Svært varierende organisering av kulturminnevernet

Fylkeskommunene har svært forskjellig avdelingsstruktur. Ut fra resultatene er det ikke mulig å vurdere om avdelingstilknytning har betydning for feltets politiske oppmerksomhet. En tredjedel av fagavdelingene er organisert under regional avdeling/utvikling, mens knappe en femtedel er tilknyttet henholdsvis areal- eller planenheter og folkehelse. De øvrige fagavdelingene har tilknytning til en kulturavdeling. Det varierer imidlertid hvordan kulturminneavdelingene er organisert. Desto færre avdelinger i fylkeskommunen totalt desto større er sannsynligheten for at kulturminneforvaltning sorterer under en regionalavdeling. Desto flere avdelinger i administrasjonen, desto større sannsynlighet for at kulturminneforvaltning er en egen enhet. Avdelings-tilhørighet varierer også over tid, og endres gjerne etter nyvalg.

Hvorvidt fylkeskommunenes politisk er organisert etter formannskapsmodellen eller parlamentarisme ser ikke ut til å ha noen avgjørende rolle for om kulturminneforvaltningen er mer eller mindre på dagsorden.

Store forskjeller i bemanning og kompetanse

Sett under ett er det store variasjoner i antall ansatte i kulturminneseksjonene, fra 5 i Nord-Trøndelag til 21 i Hordaland, med et snitt på 11,4 ansatte. Totalt for hele landet er 204 personer fast ansatt i fylkeskommunene med arbeid innen kulturminneforvaltningen. Variasjonene er også store hva angår antall sesongansatte (arkeologer og prosjektansatte). I fylker med lang sommersesong kan de midlertidig ansatte jobbe fra mars til november, mens det i andre fylker er langt kortere sesong og følgelig ansettelsesperiode. Noen få fylkeskommuner har i løpet av de siste årene fått økt sin bemanning innen kulturminneforvaltning betydelig.

De ansatte i fylkeskommunenes kulturminneforvaltning representerer et bredt spekter av kompetanse, samtidig som over halvparten er arkeologer. Ni av lederne ved kulturminneseksjonene/-avdelingene er utdannet arkeologer, mens de fleste av de øvrige er arkitekter. Den fagkompetanse som blir vurdert som viktigst er knyttet til planfag og byggfag, samt evne til å kommunisere og bygge nettverk/relasjoner. Det er også nødvendig å forstå offentlig forvaltning og det politiske systemet.

Plan- og bygningsloven genererer mesteparten av arbeidet

Hovedoppgaven til kulturminneforvaltningen på fylkesnivå er myndighetsutøvelse med hjemmel i plan- og bygningsloven (pbl.) og kulturminneloven (kml.). Andre oppgaver, som formidling, informasjon, utviklingsoppgaver og strategisk arbeid, må i større grad prioriteres med utgangspunkt i begrensede økonomiske og personellmessige ressurser.

Sett under ett utgjør forvaltningsoppgaver etter pbl. det alt vesentligste av det daglige arbeidet for de fast ansatte. I gjennomsnitt brukes 47 prosent av årsverkene til denne oppgaven, mens arbeid knyttet til lovpålagte oppgaver i henhold til kml., herunder dispensasjoner, er oppgitt å utgjøre 14 prosent av arbeidsinnsatsen. Prosjektarbeid utgjør åtte prosent, mens formidling og arbeid på tvers av seksjoner hver utgjør fem prosent av arbeidsinnsatsen.

Mangel på ressurser i forhold til oppgavens kompleksitet

For mange er det ønskelig å bruke mer tid på både tverrsektorielt arbeid og prosjektarbeid, men verken tid, ressurser eller kapasitet gjør det mulig i dag. Planarbeid og de lovpålagte oppgaver etter kml. tar det alt vesentligste av tid og ressurser. Videre er oppgaver knyttet til informasjon og kommunikasjon svært viktig, ikke minst for å oppnå interesse og aksept for fagfeltet/objekter. Manglende kapasitet til å utøve informasjon vurderes å være en stor svakhet.

Det er tydelige og entydige innspill om behovet for økonomiske virkemidler. Det etterlyses større engasjement fra departementet for å skaffe til veie slike midler. Alternativet gir ofte forfall. Det kan synes som forventningene i de to nivåene i kulturminneforvaltningen, fylkeskommunen og RA, speiles i hverandre: Begge forventer at den annen part skal bidra til større økonomisk handlingsrom.

Dialog fremfor innsigelser

Dialog er kritisk faktor for å unngå innsigelser. Når en sak kommer inn som varsel om oppstart, er man forpliktet til å informere om hva som kan gi innsigelse. Det innebærer at man samtidig forteller hva som kan gjøres for å unngå innsigelse, og på den måten

initierer man en modell for dialog og ikke konfrontasjon. Varsel om innsigelse brukes som prosessverktøy.

Dersom dialog ikke fører frem, går saken til innsigelse. Praktisering av innsigelse er relativt ulikt fylkeskommunene mellom og politiske føringer spiller inn. I denne fasen av planarbeidet blir det politiske prosesser, og undersøkelsen viser at det er svært få politikere som liker konfliktsaker.

Dersom saken blir behandlet politisk, er utfallet avhengig av hvilken politisk interesse som er knyttet til saken. Dersom saken går videre og ankes, slik at den havner sentralt, møtes ytterligere utfordringer. Det kan knytte seg usikkerhet til hvorvidt saker som havner hos RA får samme utfall som fylkeskommunens kulturminneforvaltning har gitt. En av problemstillingene her er hvorvidt det knytter seg *nasjonale verdier* til kulturminnet. For kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen kan det ha like stor verdi selv om kulturminnet kun er av regional verdi. Hvis fylkeskommunen ikke er sikker på at utfallet etter en prosess hos RA blir den samme som den faglige kompetansen på regionalt nivå er kommet frem til, kan det oppstå en konflikt mellom fylkesleddet og staten.

Årsaken til at dialog har blitt et så vidt viktig redskap i arbeidet med kulturminneforvaltningen kan delvis være et symptom på de svake sidene ved arbeidet; manglende politisk engasjement, dårlig økonomi med mer. På samme tid kan denne prosessen være en viktig styrke ved fylkeskommunenes arbeid, spesielt hvis dialogen med kommuner og andre tiltakshavere foregår på en konstruktiv måte.

Nasjonale mål brukes aktivt

De nasjonale mål som er nedfelt i de årlige retningslinjene fra RA gjennom prioriteringsbrevene har stor betydning for den regionale kulturminneforvaltningen. For de fleste fylkeskommunene brukes de aktivt i arbeidet. Det er samtidig store variasjoner i hvordan administrasjonen opplever at politikerne forholder seg til de nasjonale målene. Ikke alle informerer politikerne om det årlige brevet fra RA. Flere nevner at brevet er for langt og dermed uegnet som framlegg for politikere. Videre forteller flere at de har fått nye politikere som må læres opp og som ennå ikke kjenner de nasjonale målene.

Politikerne på sin side oppgir å ha noe mindre kunnskap om de nasjonale målene. Enkelte hovedutvalg får prioriteringsbrevene til orientering, mens andre ikke kjenner til dem. Dette henger nok også sammen med at mange av informantene er politikere som kom inn i fagfeltet høsten 2011 og dermed har kort fartstid innen kulturminnefeltet.

Stort engasjement og nærhet til eiere er sterke sider

De sterke sidene ved den regionale kulturminneforvaltningene kan oppsummeres i følgende kulepunkter:

- Hardt arbeidende og stort sett veldig engasjerte enheter med tilstrekkelig nærhet til kulturminnene og deres eiere.
- Utstrakt bruk av dialog med kommuner, andre tiltakshavere og eiere som på en konstruktiv måte unngår konfrontasjon og konflikter.
- Mulighet til å komme tidlig inn i planprosesser hvis det legges til rette for det i den interne organiseringen av fylkeskommunen.

- Sterk regional og lokal politisk interesse for verdensarv og prosjekter fra verdiskapingsprogrammet. Disse skaper (politisk) interesse og stolthet som i sin tur kan genere midler og engasjement for andre kulturminner.
- Arbeidet knyttet til kulturminneloven oppgis å være lite konfliktfyllt, sannsynligvis grunnet meget klare definisjoner, mens det knytter seg adskillig større utfordringer til arbeid etter plan- og bygningsloven.

Men en svak posisjon i forhold til andre interesser er en viktig svakhet

De viktigste svakhetene slik vi har identifisert de kan oppsummeres som:

- Både administrativt, økonomisk og politisk kan det synes som kulturminneforvaltningen har en svak posisjon i forhold til andre interesser i mange fylkeskommuner. Så lenge kulturminneforvaltningen ikke når opp i det politiske systemet annet enn knyttet til arbeidet med reguleringsplaner og kommune-(del)planer, gir dette utfordringer når det gjelder bevilgninger og ressursbruk.
- Mangel på plankompetanse i kulturminneforvaltningen kan bidra til at planarbeid tar mye av ressursene. For eksempel er det en stor overvekt av arkeologi, mens undersøkelsen peker på at det er behov for en bredt sammensatt kompetanse. Mange ledere mangler formell planfaglig utdanning. Samtidig har alle fylkeskommuner planfaglig kompetanse i andre stillinger, som også kan utnyttes av kulturminneforvaltningen.
- Arbeidet i kulturminneforvaltningen er i stor grad personavhengig i de ledd som tar beslutninger. Kulturminneforvaltningen er sårbar overfor enkeltpersoner både administrativt og politisk.
- Manglende politisk engasjement, og mangel på interesse på høyt administrativt nivå, gjør at man ikke når frem til politikerne.
- Mange fylkeskommuner sliter med manglende ressurser, som bl.a. henger sammen med manglende politisk engasjement. Dette gjør at oppgaver som ikke er lovpålagt, herunder formidling, blir lite prioritert.

Samarbeid og interesse er viktige suksessfaktorer

De kritiske suksessfaktorene for den regionale kulturminneforvaltningen er:

- Politikere med interesse og kompetanse. Fordi fagfeltet ofte skaper konflikt-situasjoner i store plan- og utbyggingsprosesser, er det helt sentralt at rådmann eller fylkesråd er interessert i fagfeltet og har kapasitet/vilje til å føre framlegget gjennom systemet. Slik er det ikke alltid. Mangel på tid, interesse, kapasitet og interesse, noen ganger kombinert med konfliktvegring, er en gjennomgående problemstilling.
- For å få gehør eller innpass i større plan- og utviklingssaker er det viktig med god forståelse og interesse for kulturminner som en ressurs i utviklingsarbeidet oppover i det administrative hierarkiet.
- Tilstrekkelig administrativ kapasitet. I de avdelingene/seksjonene som sitter på fagkompetansen er det stort arbeidspress, og prioritering av arbeidsoppgaver er en gjennomgående utfordring.

- At man har utarbeidet overgripende kulturminneplaner eller tilsvarende dokumenter, som gir en strategisk retning på arbeidet.
- Utstrakt bruk av konstruktive dialoger gir bedre resultat enn konfrontasjon i arbeidet med å fremme kulturminneforvaltningen gjennom planprosesser. Det varsles ofte om innsigelse, mens det i mange fylkeskommuner svært sjelden går til innsigelse i neste runde. En kritisk faktor gjennom denne prosessen er *evne til å kommunisere*. Når man skal fronte et saksfelt som er økonomisk krevende, er det enklere å nå frem gjennom dialog enn ved konfrontasjon.
- Samspillet mellom fylkeskommunen, kommunen og eierne, hvor nøkkelen til en god kulturminneforvaltning ligger i en god prosess og en god dialog.
- Eier av kulturminnet er en kritisk faktor for grad av vellykkethet i vern. Uten eiers vilje og interesse til å utvikle og/eller ta vare på verdien, går det ofte til forfall og verneverdien forringes.

1 Innledning

Siden 1990 har ansvaret for den regionale kulturminneforvaltningen ligget hos fylkeskommunen. Dette har gitt noen utfordringer, ikke minst siden fylkeskommunen er et selvstendig folkevalgt nivå hvor staten (ved Riksantikvaren) kun i begrenset grad kan gi bindende styrings- og prioriteringssignal eller kreve rapportering på styringsinformasjon. Mulighetene og systemene for forvaltning av kulturminner blir dermed annerledes enn de er for forvaltning innen miljøfeltet for øvrig, hvor det er Fylkesmannen som er den regionale forvaltningsinstansen.

Denne problemstillingen ble spesielt aktualisert i forbindelse med Riksrevisjonens forvaltningskontroll av hvordan Miljøverndepartementet ivaretar ansvaret for fredete og verneverdige bygninger i 2009 (Riksrevisjonen, 2009). I rapporten stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om forvaltningen fullt ut bruker de juridiske virkemidlene som kan bidra til at tapet av verneverdige bygninger blir redusert innen 2020. Undersøkelsen viste at både Riksantikvaren (RA) og fylkeskommunene i liten grad bruker virkemidlet innsigelse til reguleringsplan og klage i byggesaker for å hindre endring eller tap av verneverdige bygninger. Bruk av innsigelse er også et virkemiddel som kan benyttes der automatisk fredete kulturminner er truet av forslag til reguleringsplan/kommuneplan.

For å vurdere den fremtidige organiseringen av den regionale kulturminneforvaltningen ønsker RA å få et faktabasert underlag av hvordan dagens regionale forvaltning fungerer.

1.1 Undersøkelsens mål

Hovedmålet med prosjektet er å frambringe ny kunnskap som grunnlag for RAs vurdering av fylkeskommunens rolle som regional kulturminnemyndighet.

Prosjektet har følgende delmål:

- Frambringe faktaopplysninger om fylkeskommunenes rammebetingelser for kulturminneforvaltning, herunder organisering, bemanning, beslutningssystem og ressurser.
- Beskrive hvordan fylkeskommunene forholder seg til nasjonale mål og sentrale føringer, og hvordan de utøver myndighet og ansvar, med vekt på juridiske og administrative virkemidler.
- Gi en oversikt over hvordan kulturminnepolitikken implementeres i fylkeskommunens arbeid gjennom bruk av ulike virkemidler som for eksempel informasjons- og opplæringstiltak, deltakelse i prosjekter og samarbeid med andre aktører og etater.
- Belyse styrker og svakheter med hensyn til hvordan fylkeskommunen utøver sin rolle i dag.

Avgrensninger av prosjektet

Prosjektet omfatter alle fylkeskommuner og alle typer verneverdige og fredete kulturminner og kulturmiljøer.

Analysen omfatter det som er fylkeskommunens ansvarsområde i henhold til kulturminneloven (kml.) og plan og bygningsloven (pbl.), bl.a. dispensasjon, midlertidig fredning, innsigelse og klage. Når det gjelder administrative virkemidler ser vi i analysen på hvordan fylkeskommunen forholder seg til og håndterer styringssignaler og rapportering, som bl.a. nasjonale mål på kulturminneområdet og sentrale føringer slik de framkommer i RAs prioriteringsbrev.

Analysen omfatter alle fylkeskommuner, men ikke Oslo (ved Byantikvaren) eller Sametinget.

1.2 Metode

Vi har gjennomført en eksplorativ studie av rollefordelingen mellom RA og fylkeskommunene, i den forstand at vi både har kartlagt hvordan den regionale forvaltningen er organisert og hvordan rollefordelingen fungerer i praksis, og vurdert årsakene til at det eventuelt er avvik mellom "teori og praksis". Videre har vi vurdert om det er spesielle forhold som påvirker den faktiske utførelsen av kulturminneforvaltningen, dvs. om det er spesifikke faktorer som kan forklare hvorvidt den regionale forvaltningen bruker hele det tilgjengelige virkemiddelområdet og hvor det er samsvar mellom faktisk utøvelse og Riksantikvarens (sentrale myndigheters) forventninger.

Prosjektet er gjennomført ved:

- workshop med RA
- gjennomgang av dokumenter
- intervjuundersøkelse i fylkeskommunene
- spørreskjema til et utvalg kommuner
- Sammenstilling og analyse

Nedenfor gjennomgår vi disse momentene i litt mer detalj.

Workshop med Riksantikvaren

I oppstarten av prosjektet arrangerte vi en workshop med RA hvor hensikten var å få frem den kunnskap og de erfaringer RA har i arbeidet med den regionale kulturminneforvaltningen.

Gjennom workshopen dannet vi oss et bilde av RAs forventninger til den regionale kulturminneforvaltningen, utfordringer knyttet til lovverk, virkemidler, rammebetingelser og administrative begrensninger. Videre fikk vi eksemplifisert noen spesifikke problemstillinger hva angår de kommunale og fylkeskommunale oppgavene og ansvarsområdene.

Dokumentanalyse

Gjennomgangen og analyse av relevant dokumentasjon omfatter:

- Relevant lovverk (kulturminneloven, plan- og bygningsloven og kommuneloven) og tilhørende forskrifter, med spesielt fokus på de deler som berører fylkeskommunenes arbeid med kulturminner og organiseringen av fylkeskommunen.
- Tidligere analyser og studier av organiseringen av kulturminneforvaltningen.

- Prioriteringsbrev fra RA til fylkeskommunene for de to siste årene.
- Skriftlig dokumentasjon om hver fylkeskommune, gjennom søk på fylkeskommunenes hjemmesider og innhenting av data fra KOSTRA. Denne informasjonen består for eksempel av organisering av kulturminneforvaltningen (herunder hvilket tjenesteområde kulturminner sorteres under), antall ansatte og hvis mulig samlet kompetanse (utdanning og erfaring), status for fylkesplan om kulturminner, antall søknader om dispensasjon etter plan- og bygningsloven og/eller kulturminneloven mv.
- Utvalgte fylkeskommunale plandokumenter hvor kulturminner er behandlet, samt saksdokumenter for utvalgte saker.

En del av funnene i dokumentanalysen er sammenstilt i vedlegg 1.

Intervjuundersøkelse i fylkeskommunene

For å kunne vurdere hvordan forvaltningen av kulturminner skjer i praksis i de enkelte fylkeskommunene har vi gjennomført dybdeintervjuer med representanter for alle fylkeskommuner. Vi har intervjuet to representanter fra hver fylkeskommune; en representant for administrasjonen (dvs. kulturminneforvaltningen) og en for politisk ledelse. Se vedlegg 2 for en liste over respondenter.

Intervjuene har vært basert på en felles mal, med en blanding av lukkede og åpne spørsmål, samt en tilpassing etter "lokale" forhold, se vedlegg 3.

Spørreundersøkelse i kommuner

I tillegg til intervjuundersøkelsen i fylkeskommunene, har vi gjennomført en komplementerende spørreundersøkelse blant utvalgte kommuner. Utvalget av kommuner er basert på avvik i datainnsamlingen og på de kommuner som antas å representere variasjon med hensyn til geografisk, kulturfaglig, administrativ, juridisk og politisk praksis i kulturminneforvaltningen. Spørreskjemaet (vedlegg 4) ble sendt til 35 kommuner, hvorav 16 har besvart skjema.

2 Norsk kulturminneforvaltning

Det strategiske målet for norsk kulturminnepolitikk er å forvalte og ta vare på mangfoldet av kulturminner, kulturmiljø og landskap. Miljøverndepartementet (MD), Riksantikvaren, fylkeskommunene, Sametinget, Sysselmannen på Svalbard, Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), landsdelsmuseene for arkeologi og sjøfartsmuseene ivaretar kulturminneforvaltningen i Norge. MD koordinerer og leder arbeidet med kulturminneforvaltningen, mens RA er rådgivende og utøvende faginstans. Fylkeskommunen (og Oslo kommune v/Byantikvaren) er regional kulturminnemyndighet og Sametinget har kulturminnemyndighet for samiske kulturminner.

2.1 Nasjonale resultatmål

De strategiske målene for kulturminnepolitikken er stadfestet i Innst. S. nr. 227 (2004-2005), jf. Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*. Målene ble opprinnelig uttrykt som tre nasjonale mål, men strukturen ble endret til fem mål i 2011 (Prop.1 S (2010-2011)):

- Nasjonalt resultatmål 1: det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljø skal ikke overstige 0,5 prosent innen år 2020
- Nasjonalt resultatmål 2: for automatisk fredete kulturminner skal det årlige tapet ikke overstige 0,5 prosent innen 2020
- Nasjonalt resultatmål 3: et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være vedtaksfredet innen 2020
- Nasjonalt resultatmål 4: fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2020
- Nasjonalt resultatmål 5: et representativt utvalg automatisk fredete arkeologiske kulturminner skal være sikret innen 2020.

2.2 Organisering av kulturminneforvaltningen

Miljøverndepartementet (MD) er øverste forvaltningsmyndighet, og har først og fremst ansvar for oppgaver av overordnet karakter slik som lovendringer, fortolkninger, overordnede retningslinjer, budsjettarbeid og klagesaker. MD er ansvarlig for å koordinere arbeidet til regjeringen med å fastsette miljøvernpolitiske mål, og har ansvar for å utvikle og følge opp målene for kulturminneforvaltningen.

Riksantikvaren (RA) har direktoratansvar, hvilket innebærer forvaltningsfunksjoner, faglig veiledning, iverksettende funksjoner og koordinerende funksjoner. I tillegg skal RA fungere som MDs faglige rådgiver og forberede saker innen kulturminneforvaltningen for departementet. RA skal følge opp kulturminnepolitikken, og har et særlig ansvar for å identifisere og sikre kulturminner av nasjonal interesse.

Fylkeskommunen har avgjørelsesmyndighet i flere saker som angår kulturminner og fører tilsyn med de fredete kulturminnene. Fylkeskommunens fagfolk er rådgivere for kommunene og for folk som ønsker veiledning, og de har et nært samarbeid med RA. Fylkeskommunen har anledning til å foreta midlertidig fredning etter kml. Hovedoppgavene er knyttet til konkret skjøtsels- og vernearbeid, og til å ivareta de samlede verneinteressene i plan- og bygningssaker. De er faglig underlagt RA, og er en del av den ordinære kulturminneforvaltningen.

MD gir tildelingsbrev til RA, som med utgangspunkt i dette gir styringssignaler til fylkeskommunene gjennom prioriteringsbrev. Gjennom årsrapporten rapporterer RA tilbake til MD. I denne rapporteres det kun på oppgaver gitt gjennom tildelingsbrevet, noe som kan redusere muligheten til å få synliggjort helheten, kompleksiteten og ressursbehovet i kulturminneforvaltningens arbeid (Riksrevisjonen, 2009). Mangelen på løpende rapportering medfører dessuten at MD ikke har tilstrekkelig styringsinformasjon underveis. Fylkeskommunen rapporterer ikke tilbake til RA, men gjennom KOSTRA. Riksrevisjonen (2009) viser at det er utfordringer knyttet til dette systemet, idet fylkeskommunens og kommunens saksbehandlingssystem er lite tilpasset rapporteringen. Følgelig må det telles opp manuelt, noe som utgjør en risiko for redusert datakvalitet. Mye av det som etterspørres er dessuten ikke i samsvar med det som opplevs som det mest vesentlige fra fylkeskommunens side.

Innsigelsesmyndigheten i plansaker etter pbl. ble fra 1.januar 1990 lagt til fylkeskommunen som fagmyndighet når det gjelder hensynet til kulturminner. RA har imidlertid en selvstendig innsigelsesrett der nasjonale interesser berøres. I disse tilfellene må RA komme inn i planprosessen. Dette er nødvendig for at RA skal kunne føre en overordnet og helhetlig nasjonal vernepolitikk. Hvilke saker som vurderes til å være av nasjonal interesse, bestemmes skjønnsmessig av kulturminneforvaltningen ved RA. Automatisk fredete kulturminner håndteres i utgangspunktet allerede som nasjonale kulturminner. I tillegg finnes det mange kulturminner som ikke er fredet, men som likevel er av nasjonal interesse. Når det gjelder innsigelsessaker og saksbehandlingsrutiner, er hovedlinjene som følger: Der nasjonale interesser er truet og fylkeskommunen/Sametinget vil akseptere planen, skal RA varsles slik at de skal kunne vurdere hvorvidt de skal tre inn i saken som kulturvernmyndighet. RA må få saken til vurdering *før* regional forvaltning har uttalt seg endelig som kulturminnemyndighet. Fylkeskommunen og Sametinget har et selvstendig ansvar for at slike saker oversendes RA.

2.3 Desentralisering av kulturminneforvaltningen i 1990

I St.meld. nr.39 (1986-87) foreslo Regjeringen å omorganisere kulturminneforvaltningen, blant annet ved å gjøre RA til et direktorat med ansvar for hele fagfeltet og legge det regionale forvaltningsansvaret til fylkeskommunen.¹ Forslaget fikk bred tilslutning i Stortinget, og fra 1988 fikk RA formelt status som direktorat. Hensikten var blant annet å styrke vernearbeidet gjennom desentralisering og demokratisering, et mer tidsmessig forvaltningsapparat og et kulturminnevern som kan fungere i et samfunn i sterk endring. Ved delegering av myndighet til fylkeskommunene ble det øremerket statlige midler til finansiering av to stillinger innenfor kulturminnevern i hvert fylke (en fylkeskonservator og en arkitekt), men over tid har disse midlene blitt en del av den statlige overføringen av midler til fylkeskommunene (dvs. at midlene ikke lenger er øremerket kulturminnevern).

Den desentraliserte kulturminneforvaltningen ble evaluert av NIBR i 1994 (Johnsen m.fl., 1994) og av RA i 1998 (Riksantikvaren, 1998). NIBR evaluerte hvordan kulturminnevernet fungerte i fylkeskommunene, hvordan kulturminnevernet styres på lokal og regional nivå, og om desentraliseringen hadde ført til en mer samlet og helhetlig

¹ Rundskriv, 01.06.1989 Nr T-6/89: "Nye forskrifter til kulturminneloven om faglig ansvarsområde mv. delegasjon"

vernepolitikk og om kulturminnevernet hadde fått større gjennomslagskraft i fylkeskommunene. Johnsen m.fl. (1994) konkluderte bl.a. med at den statlige styringen syntes å være svak i forhold til regelstyring, men mer detaljert i styringen av statlige midler. Evalueringen peker også på at kontakten og samordningen med kommunene var blitt mer preget av forhandlinger, og at det politiske interessen blant fylkespolitikkerne var moderat.

I 1998 kom RA med en rapport som ga en oversikt over måten fylkeskommunene hadde organisert seg som kulturminnemyndighet på regionalt nivå, hvordan fylkeskommunens administrasjon opplevet sin arbeidssituasjon, eksempler på hvordan kommunene forholdt seg til planforslag, og bruk av virkemidler. Allerede på dette tidspunktet ble problemstillinger knyttet til organisering, og særlig kulturminneforvaltningens håndtering av oppgaver etter pbl., trukket fram. En ting som ble påpekt, var at organiseringen varierer sterkt fra fylkeskommune til fylkeskommune. Blant 18 fylkeskommuner (Oslo inngikk ikke i undersøkelsen), fant man 5 ulike løsninger. I undersøkelsen ble det trukket fram at denne organiseringen hadde stor innvirkning på hvordan fylkeskommunen så på sin mulighet til å håndtere plan-og bygningsaker. Der muligheten til å fremme innsigelse var delegert til en fagadministrasjon, ble det uttrykt tilfredshet med ordningen. Der innsigelsesmyndigheten lå til politiske utvalg eller til et høyere administrativt nivå, ble det uttrykt stor grad av frustrasjon. De folkevalgte holdninger til bruk av innsigelse medførte at fagadministrasjonen i enkelte fylker vegret seg for å fremme forslag om innsigelse. Den faglige kulturminneforvaltningen risikerte dermed å komme i en lojalitetskonflikt overfor egen fylkeskommune dersom de rapporterte saker til Riksantikvaren.

Basert på funnene ble det foreslått forbedringstiltak for organiseringen, herunder tiltak som skulle bidra til å styrke fylkeskommunes utøvelse av rollen som kulturminnemyndighet. Det ble foreslått utvidet og systematisk kontakt med fagadministrasjonen, styrket kontakt og dialog med de folkevalgte og med de administrative beslutningstakerne. Typer av tiltak omfattet regelmessig oppfølging av fagadministrasjonen, regelmessige møter mellom RA og fylkeskommunen, regjeringens årlige kontaktkonferanse for fylkeskommunen, evaluering og forbedring av ordningen med fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet og rundskriv om fylkeskommunens rolle som kulturminnemyndighet.

I 2001 gjennomførte MD og RA en besøksrunde blant de fleste fylkeskommunene. Det som kommer tydeligst fram i referatene fra disse møtene er behovet for økte ressurser i form av penger og kompetanse. Når fylkeskommunene stadig får nye oppgaver uten å få de nødvendige ressursene, blir kulturminneforvaltningen skadelidende.

I 2002 sendte RA et brev til MD hvor man foreslo hvilke oppgaver innen kulturminneforvaltningen som burde ligge på lokalt, regionalt og sentralt nivå med oversikt over behov for støttefunksjoner og kompetanse.² Det ble presentert tre ulike alternativer:

- viderøring av daværende oppgaver og ressursramme,

² Brev fra Riksantikvaren, 1.juli 2002 "Oppgavefordeling innen kulturminneforvaltningen"

- videreføring av daværende oppgaver, men med økte økonomiske rammer for å sikre bedre måloppnåelse, og
- endret ansvars-og oppgavefordeling, hvor regional forvaltning ville få et mer helhetlig ansvar for kulturminnepolitikken i egen region.

3 Om Fylkeskommunen

3.1 Fylkeskommunens rolle generelt

Fylkeskommunen er en regional forvaltningsenhet som ivaretar utvalgte offentlige forvaltnings- og tjenesteproduserende oppgaver innenfor et fylke.

Fylkestinget er fylkeskommunens øverste organ og med en fylkesordfører som den fremste folkevalgte som leder møtene i fylkesting og fylkesutvalg. Fylkestinget velges direkte av fylkets innbyggere ved kommune- og fylkestingsvalg, og utgjør således et folkevalgt mellomnivå i norsk forvaltning. Fylkeskommunens politisk valgte organer tilsvarer primærkommunenes: fylkesting (kommunestyre), fylkesutvalg (formannskap) og fylkesordfører (ordfører). Noen fylkeskommuner har også parlamentarisme på fylkesnivå, se nedenfor.

Fylkeskommunenes oppgaver er blant annet knyttet til anlegg og vedlikehold av fylkesveier, planlegging av og støtte til kollektivtrafikk, videregående opplæring, folkehelse, tannpleie, kulturminner, kulturarbeid, regional utvikling og arealforvaltning.

3.2 Parlamentarisme eller formannskapsmodell

Det politiske systemet i fylkeskommunen kan enten være et formannskap eller parlamentarisme. Ettersom den politiske organiseringen kan ha betydning for kulturminnevernets stilling i fylkeskommunen gjennomgår vi kort de to systemene.

Formannskapsmodellen

Formannskapsmodellen er en politisk styringsmodell i kommuner og fylkeskommuner.

Ved formannskap velges representantene i Fylkestinget til fylkesutvalg (bestående av minst fem representanter) og sektorstyrer ved forholdstallsvalg, dvs. at partiene får representanter i de ulike fora i forhold til hvor mange representanter de fikk inn i fylkestinget ved valget. Fylkesutvalget er det utøvende organet og velges for hele valgperioden på 4 år, og vil i de fleste tilfeller være den reelle politiske beslutningsarenaen i fylkeskommunen.

Innenfor formannskapsmodellen er det to hovedmodeller for politisk organisering: hovedutvalgsmodellen og komitemodellen. I hovedutvalgsmodellen kan utvalgene gis beslutningsmyndighet i saker som i henhold til lovverket ikke skal behandles i fylkestinget. I komitemodellen kan komitéene forberede og innstille saker til fylkestinget, men har ikke beslutningsmyndighet.

Fylkestinget kan delegere oppgaver og ansvar både til fylkesutvalg og administrasjon.

Parlamentarisme

Også i parlamentarismen er fylkestinget det øverste organ, men Fylkesutvalget forsvinner. Et fylkesråd, som er det utøvende organ, velges av fylkestinget ved flertallsvalg. Det betyr at det parti eller de partier som inngår samarbeid og dermed oppnår flertall i fylkestinget, danner fylkesrådet. Fylkesrådet kan sammenlignes med en regjering. Fylkestinget bestemmer hvilke oppgaver som delegeres til fylkesrådet. Fylkesrådet kan delegere oppgaver til administrasjonen.

I parlamentarismen står fylkesrådet fritt når det gjelder hvordan administrasjonen skal organiseres. I likhet med fylkesrådmannens oppgaver i formannskapsmodellen, har fylkesrådet plikt til å påse at alle saker som legges fram for fylkestinget er forsvarlig utredet. Fylkesrådet har også ansvar for at de vedtak som gjøres blir satt ut i livet. Fylkestinget velger selv om enkeltmedlemmer av fylkesrådet skal ha ansvar for deler av administrasjonen eller om fylkesrådet samlet skal ha ansvaret.

Et hovedprinsipp i parlamentarismen er at fylkesrådet ikke er underlagt andre enn fylkestinget. Ansvaret for politikken innhold er plassert hos fylkestinget, mens fylkesrådet har ansvar for gjennomføring av vedtakene. Fylkestinget kan velge å opprette komiteer med innstillingsrett overfor fylkestinget. Disse komiteene vil i et parlamentarisk system ikke kunne ta beslutninger slik sektorstyrene kan i en formannskapsmodell. Årsaken er at alt ansvar er plassert i fylkestinget og i fylkesrådet – på høyeste politiske nivå.

I et parlamentarisk system har fylkesrådet det fulle og hele ansvar for all fylkeskommunal virksomhet, og kritikk i fylkestinget skal rettes mot fylkesrådet. Administrasjonens forhold til politikerne og politikktutforming i en parlamentarisk modell er annerledes enn i en formannskapsmodell. Uttrykket «jeg kjenner bare statsråden» har sin parallell i «jeg kjenner bare fylkesråden», og er retningsgivende for at kontakten mellom byråkrati og fylkesråd skal skje gjennom fylkesrådene. I praksis betyr dette at fylkesrådene henvender seg til lederen for administrasjonen og gir sine instruksjoner.

På samme måte som en regjering eller den enkelte statsråd kan kastes av et flertall på Stortinget, kan fylkesrådet eller de enkelte medlemmer i fylkesrådet kastes dersom et mistillitsforslag får flertall. Fylkesrådet eller den enkelte fylkesråd kan på sin side stille kabinettsspørsmål. Kabinettsspørsmål er et ultimatum til fylkestinget og betyr at dersom fylkesrådet ikke får flertall for sitt forslag, går det av.

Ordførerrollen i et parlamentarisk system er mer tilbaketrukket enn i formannskapsmodellen. I kommuneloven står det ikke særlig mye om dette, men det er åpenbart at rollen endres betydelig når fylkesutvalget erstattes av et fylkesråd. I loven heter det at fylkesordføreren er den fremste folkevalgte og leder fylkestingets møter. Fylkesordføreren er rettslig representant og underskriver på vegne av fylkeskommunen dersom myndigheten ikke er tildelt andre.

Fylkesordføreren skal videre ha en del utadvendte oppgaver og skal representere fylkeskommunen i ulike sammenhenger.

Fylkesordføreren får en viktig rolle dersom et fylkesråd går av på grunn av mistillit. Oppgaven er å få etablert et nytt fylkesråd.

3.3 Kulturminner i regionalt og lokalt planarbeid

Planlegging etter pbl. skal klarlegge arealutnyttelsen i et område, enten det er utbygging eller vern. Planleggingen skal fremme helhet. Kommunenes og fylkeskommunenes utfordring er å forvalte ressursene, samordne sektorer, oppgaver og interesser slik at løsningen blir den best mulige for alle. Verdien av kulturminner, kulturmiljøer og landskap vurderes i forbindelse med denne prosessen.

Fylkeskommunens har virkemidler til å ivareta kulturminneforvaltningen på alle *plannivåer* etter pbl.³ Fylkeskommunen har plikt etter pbl. til å gi innspill til planer og konsekvensutredninger, og myndighet til å fremme innsigelser og påklage vedtak. Kulturminneforvaltningen må ivaretas i alle planfaser, fra oppstart av et planprogram, gjennom planforslag og ev konsekvensutredning, samt høring og endelig vedtak. Til disse fasene kan virkemidler som høringsuttalelser i planfasene, innsigelsesinstituttet og klageadgangen etter pbl. tas i bruk. Ved utarbeidelse av planforslag skal kulturminneinteressene vurderes og innarbeides i nødvendig grad, eventuelt vurdere avbøtende tiltak eller vilkår for inngrep i eller fjerning av kulturminner og kulturmiljøer omtales.

Fylkeskommunens myndighet i kulturminneforvaltningen kan oppsummeres i hovedsak til å⁴:

- Ha forvaltningsansvar for automatisk fredete kulturminner, med unntak av myndigheten som er tillagt RA (særlig dispensasjonsmyndigheten og den myndigheten som er tillagt de arkeologiske landsdelsmuseene). Fylkeskommunene har imidlertid dispensasjonsmyndigheten for automatisk fredete byggverk fra perioden 1537-1649 med unntak av kirkene i denne perioden og byggverk i statlig eie (se nærmere kml. kap II)
- Fastsette særskilt vedtak om sikringssone (kml. §6 første ledd)
- Motta søknader mv som gjelder kulturminner som omfattes av loven
- Være dispensasjonsmyndighet for vedtaksfredede kulturminner, områdefredninger og kulturmiljøer (kml. §§15a, 19 og 20)
- Vedta midlertidig fredning og dispensere fra vedtaket (kml. §22 nr4)
- Være innsigelsesmyndighet i henhold til forslag om planvedtak etter pbl. Påklage vedtak i strid med kulturminneinteresser. (pbl. §§ 1-9, 5-4,5-5,11-14 og 12-10)

3.4 Fylkeskommunenes rolle i de nasjonale målene

Fylkeskommunene mottar årlig et brev fra RA, som viser hvilke forventninger RA har til den regionale kulturminneforvaltningen. Fra å ha hatt formen av en instruks har dette brevet over tid utviklet seg til å bli et såkalt forventnings- eller prioriteringsbrev. Dette brevet inneholder krav/ønsker til gjennomføring av prosjekter, oppfølging av satsingsområder og føringer for bruk av tilskuddsmidler. Det medfølger ikke økonomiske ressurser til oppgavene gitt i forventningsbrevet.

Brevene består i dag av en felles del, hvor nasjonale mål og føringer beskrives, og de områder som RA har særlig fokus på. I tillegg er det en fylkeskommunal del, hvor utfordringer i de enkelte fylkeskommunene blir trukket frem. Nedenfor redegjør vi kort for de nasjonale forventningene for 2011 og 2012.

Som nevnt over endret man i 2011 strukturen på de nasjonale resultatmålene, fra tre til fem mål, med nye indikatorer. Samtidig startet RA opp et nytt satsingsområde: Kunnskapsløft for kulturminneforvaltningene. Nytt i 2011 var også at verdiskapingsprogrammet ikke ble videreført, samtidig som målet om at kulturminner og -miljøer

³ Herunder regional planstrategi (nasjonale mål og rammer integreres, § 7-1), planprogram (nasjonale og regionale hensyn ivaretas, § 4-1) og plan med handlingsprogram (nasjonale mål ivaretas og tilpasses utfordringene, §8-1).

⁴ Basert på Holme (2005), oppdatert i forhold til endringer i pbl. i 2009.

skal tas i bruk som viktig ressurs for samfunnsutviklingen ble fastholdt. I prioriteringsbrevet for 2012 ba RA imidlertid om at fylkeskommunene lager skisser til prosjekter for en eventuell videreføring av verdiskapingsprogrammet i 2013.

Nasjonalt mål 1: det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljø skal ikke overskride 0,5 prosent innen år 2020. Her er pbl. det viktigste virkemidlet. RA forventer at regional forvaltning:

- vektlegger plansaksarbeidet
- ivaretar ansvar for sikring av kulturminnehensyn i plan- og byggesaker, og oversender til RA når nasjonale verdier er truet og fylkeskommunen ikke reiser innsigelser
- følger opp kommunenes planarbeid med vekt på planstrategier og kommunedelplaner for kulturminner
- tar i bruk og formidler RAs veiledere og DIVE-analysen⁵ i egen veiledning
- legger NB!-registrert⁶ til grunn for sine planinnspill
- arbeider med regional utvikling og næringsutvikling med kulturminner som ressurs og premissgiver
- er aktive i oppfølgingen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket
- er aktive mot kulturminnefondet som et viktig økonomisk virkemiddel
- utvikler samarbeid mellom friluftsf- og kulturminnearbeid
- tar hensyn til naturmangfoldsloven

I 2012 er det også lagt til flere momenter knyttet til landskapsverdier, aktiv bruk av kulturminner/miljøer som ressurs i by- og tettstedsutvikling.

Nasjonalt mål 2: for automatisk fredete arkeologiske kulturminner skal det årlige tapet ikke overstige 0,5 prosent inn 2020. RA forventer at regional forvaltning:

- bidrar til å sikre arkeologiske kulturminner i et langsiktig perspektiv (tidlig involvering, aktiv bruk av pbl, skjøtsel og formidling)
- gjennomfører en tydelig og forutsigbar forvaltning i tråd med nasjonale foringer
- begrenser bruken av registreringsmetoder som medfører uønskede inngrep
- legger inn, ajourfører og kvalitetskontrollerer data i Askeladden og KOSTRA
- oppdaterer status i Askeladden på kulturminner som trenger sikring
- følger RAs "veileder for saksbehandlingsrutiner, arkeologi" i dispensasjonssaker

⁵ DIVE står for "Describe, Interpret, Valuate and Enable" og er et konsept som favner et bredt spekter av tilnærminger anvendt innen arkeologi, landskaps- og byanalyser. Analysen kan fungere både som integrert planunderlag og selvstendig kunnskapsprosess (se f.eks. Riksantikvaren (2009)).

⁶ NB!registeret er et oppslagsverk over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse.

- bidrar aktivt i oppfølging av RAs strategiske plan for forvaltning av arkeologiske kulturminner og -miljøer, gjennom deltakelse og innspill til kriterieutvikling, oppgavefordeling og forenkling, styrking av kommunenes kompetanse
- følger opp samarbeidsplikten, bidrar til god informasjonsflyt mellom berørte aktører
- anmelder brudd på kml.

Nasjonalt mål 3: et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljø skal være vedtaksfredet innen 2020, hvor RA forventer bl.a. at fylkeskommunene

- arbeider for å øke kunnskapen om verneverdige kulturminner
- overholder framdriftsplanen for arbeidet med fredningsgjennomgangen
- bidrar til å utvikle en effektiv og faglig god metode for fredningsarbeidet
- bidrar med å identifisere kulturminner og kulturmiljøer som mangler på dagens fredningsliste
- som hovedregel kun igangsetter nye fredninger når de sikrer økt representativitet
- avslutter pågående fredningssaker.

Nasjonalt mål 4: fredete bygninger, anlegg og fartøy skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020 og *Nasjonalt mål 5:* et representativt utvalg automatisk fredete arkeologiske kulturminner skal være sikret innen 2020. Tilknyttet disse målene er det igangsatt 10 programmer for sikring av kulturminner, som omfatter: 1) fredete kulturminner i privat eie, 2) samiske kulturminner, 3) stavkirkene, 4) verdensarven, 5) tekniske og industrielle kulturminner, 6) brannsikring av historisk trebebyggelse, 7) fartøy, 8) ruiner, 9) bergkunst, 10) skjøtsel av utvalgte arkeologiske kulturminner. Fylkeskommunene forventes å:

- ta ansvar for program 1, inkl. prioritering, aktiv oppfølging, planmessig istandsetting og oppfølging av alle fredete bygninger i privat eie, god tilskuddsforvaltning mv.
- bidra med prioritering, gjennomføring og rapportering innenfor program 9 og 10.
- følge opp fartøyvernplanen (7)
- bidra til å nå målet for verdensarvstedene (4).
- For øvrige programmer deltar fylkeskommunene i varierende grad.

Områder i fokus 2011-2012

De områder som har vært spesielt i fokus de siste to åren er:

1. Avklaring av roller og rammebetingelser innenfor kulturminneforvaltningen: Regionalforvaltningen vil få større ansvar i enkle dispensasjonssaker innenfor arkeologi – gjennom et prøveprosjekt med seks fylkeskommuner i 2011.
2. Kunnskapsløft for kulturminneforvaltningen: oppgradering av Askeladden; etablering av digital kulturminneportal for utveksling av informasjon; utvikling av standard databaseverktøy for registrering av lokale kulturminner; etablering

av miljøovervåkingsprogram for verneverdige kulturminner; styrking av kommunal kompetanse; registrering av automatisk fredete samiske bygninger

3. Tidlig og tydelig kommunikasjon. Øke bevisstheten hos kommuner og relevante sektorer om kulturminner som bruksressurs. Begrepet verneverdig må defineres bedre: det som er regulert til bevaring/hensynssoner og de eiendommer som for øvrig er identifisert til å være verneverdige for eksempel i kommunedelplan, kulturminneplan eller annet register. RA skal i løpet av 2011 ferdigstille en kriterieliste for "nasjonal verdi", og gi ytterligere veiledning i forhold til hva som er regional og lokal verdi; I behandlingen av dispensasjonssaker skal forvaltningen så langt som mulig søke å imøtekomme eieres og brukeres behov for bruk av bygningen så sant dette ikke reduserer sentrale verdier; Fylkeskommunene må søke allianser med viktige aktører som kan være støttespillere regionalt (næringsliv, reiseliv, frivillige organisasjoner, off. Instanser, museer); økt dialog mellom RA og fylkeskommunene gjennom besøk og møter med fylkenes politikere og administrasjon og gjennom hyppige fellesmøter/samlinger om strategi og styring hos RA.
4. Nyere tids kulturminner har størst behov for økt oppmerksomhet – spesielt oppfølging og veiledning av fredete bygninger. RA oppfordrer til styrket bemanning på dette området, og at det iverksettes tiltak for å styrke fagfeltet. RA er også opptatt av problemet med midlertidige fredninger som blir stående uavklart over lang tid, hvilket strider mot god forvaltningsskikk.
5. RA uttrykker også bekymring over arbeidet med istandsetting av fredete bygninger og å sikre en representativ fredningsliste.

Overordnede forventninger til fylkeskommunene

I tillegg til momentene som gjennomgås i prioriteringsbrevene pekte deltakerne på workshopen med RA på følgende overgripende forventninger til fylkeskommunene:

- at de arbeider i tråd med gjeldende lover og forskrifter
- at det avsettes tilstrekkelige ressurser
- at de er faglig solide med nødvendig bredde i kompetansen for å kunne gjøre selvstendige vurderinger
- at de har og/eller opparbeider oversikt over status til kulturminnene i eget fylke
- at de bidrar til at kulturminner brukes som ressurser i fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid
- at de følger opp og gir (faglig) bistand til eiere av kulturminner
- og at RAs kompetanse og veiledning blir brukt.

4 Kartleggingen av arbeidet i fylkeskommunene

4.1 Om intervjuundersøkelsen

Som nevnt i kapittel 1 har vi foretatt intervjuer med den administrativt ansvarlige i alle fylker. For fylkene Troms, Rogaland, Sør-Trøndelag, Østfold, Buskerud og Akershus er det foretatt personlige intervjuer, mens det i de øvrige fylker er gjennomført telefonintervjuer.⁷

Spørsmålene er dels stilt som lukkede spørsmål med svaralternativer etter skala fra 1-3 eller 1-5. Samtlige informanter ønsket å supplere dette med muntlig informasjon slik at det aller fleste spørsmål også er besvart som åpne spørsmål.

Intervjuundersøkelsen er supplert med en kortere versjon til politikere. Grunnet nylig politisk skifte (høsten 2011) knyttet det seg utfordringer både til hvem administrasjonen valgte som vår politiske informant og til at de som ble valgt ut ofte hadde liten kjennskap til kulturminnearbeidet etter bare noen få måneder i utvalget.

Gjennomgangen av resultatene følger i stort sett samme struktur som spørreskjema.

4.2 Overgripende spørsmål

4.2.1 Hvor mener du nøkkelen til et godt kulturminnearbeid ligger?

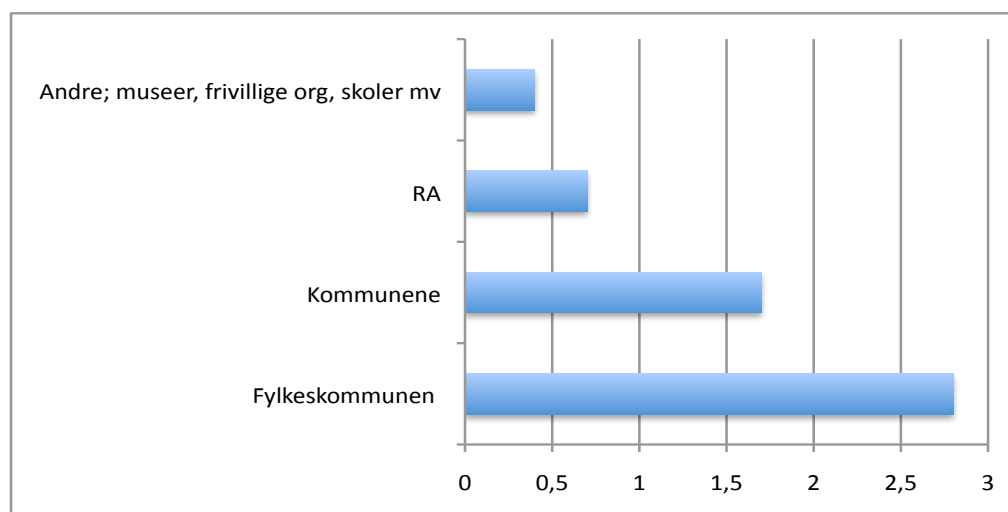
Informantene er ganske entydige på at fylkeskommunen har en svært sentral rolle (gjennomsnittlig score 2,8 av maksimalt 3) i kulturminnearbeidet. De som ikke mener at fylkeskommunen er viktigst, mener at nøkkelen ligger i kommunene (gjennomsnittlig score 1,7) se Figur 4.1.

De aller fleste mener at den viktigste nøkkelen ligger i *samarbeid* mellom de ulike nivåene i forvaltningen og i å få til en god dialog med kommuner og eiere. RA forventes å bidra som støttespiller og med kompetanse. Fylkeskommunens fortrinn ligger i godt kjennskap til lokale forhold i kommunene. Kommunene har nærhet til kulturminnene og deres eiere, men kan ikke besitte den samme kompetansen som fylkeskommunen. Det er imidlertid kommunene som håndhever plan- og bygningsloven, som er det viktigste virkemiddelet for kulturminneforvaltningen i tillegg til vern etter kulturminneloven.

De politiske informantene har i større grad sagt at nøkkelen til et godt kulturminnearbeid ligger i kommunene. De svarer også at nøkkelen knytter seg til et samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Men det er likevel et skille mellom hvordan politikere og administrasjonen ser på et vellykket kulturminnearbeid.

Enkelte informanter (fra administrasjonen) peker også på at det knytter seg en suksessfaktor til arbeidet med *informasjon og formidling*, fordi det synliggjør kulturminnearbeidet på en bedre måte enn de ordinære forvaltningsoppgavene. De peker samtidig på at det er plansakene som krever det aller meste av kapasiteten.

⁷ Sogn og Fjordane ble forsøkt besøkt for personlig intervju, men pga tåke på flyplassen måtte intervjuet gjennomføres per telefon.



Figur 4.1 Nøkkelen til et godt kulturminnearbeid. Gjennomsnittlig score for 18 fylkeskommuner.

Flere svar pr informant. Skala fra 1-3 der 3 = svært viktig og 1 =lite viktig, 0 = ikke viktig.

Kilde Vista Analyse

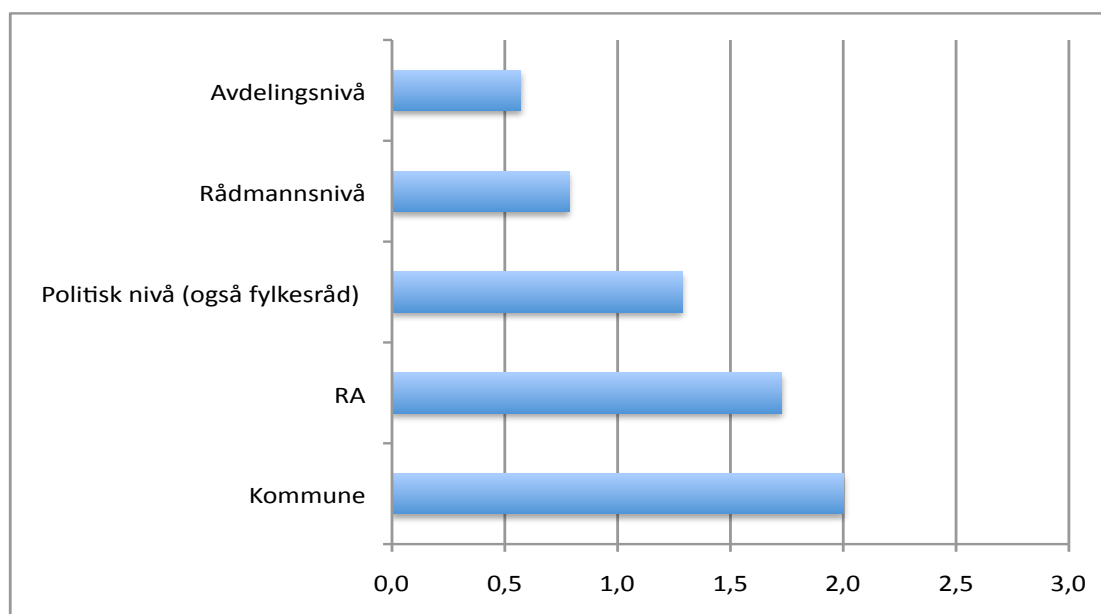
4.2.2 På hvilket nivå møtes motstand?

På spørsmålet "På hvilket nivå opplever du at arbeidet med kulturminneforvaltningen er vanskeligst/møter motstand?" svarer de fleste informantene⁸ at den største motstanden ligger i kommunene., se Figur 4.2. Men det er også en generell oppfatning at en god kultur-minneforvaltning i stor grad er personavhengig. Enkelte fylker opplever eller har opp-levd utfordringer i egen avdelingsledelse eller i andre avdelingens ledelse (for eksempel i planavdeling, samferdselsavdeling e. lign) som i liten grad har vist interesse for kul-turminneforvaltningen.

Informantene opplever at det er vanskelig å gjøre kulturminneforvaltning til politikk-område, for eksempel saker hvor politisk håndverk er lett synlig eller svært viktig.

Det er en generell oppfatning i de fleste fylker at det er vanskelig å få sakene opp til politisk behandling. Etter valgene hvert fjerde år kreves ny oppdatering og skolering av de nye politikerne. Informantene forteller at dialogen mellom administrasjon og politikere innen kulturminnefeltet, varierer mye mellom første og siste del av perioden.

⁸ 3 fylkeskommuner har ikke svart på dette spørsmålet



Figur 4.2 Nivå hvor arbeidet med kulturminner møter mest motstand. Snittscore for 18 fylkeskommuner.

Skala fra 1-3 der 3 = svært viktig og 1 = lite viktig, 0 = ikke viktig.

Kilde Vista Analyse

4.3 Organisering

Det er store forskjeller i organiseringen i fylkeskommunene både hva angår avdelings-tilhørighet, fagbakgrunn og tittel på administrativt ansvarlig.

4.3.1 Avdelingstilhørighet

Fylkeskommunene har svært forskjellig avdelingsstruktur, og det er ut fra resultatene ikke mulig å vurdere om avdelingstilknypning har betydning for feltets politiske oppmerksomhet eller for kulturminneforvaltningen generelt.

De fleste fagavdelingene, 33 prosent (seks fylkeskommuner), er organisert under/i regional avdeling/utvikling, 22 prosent (fire fylkeskommuner) er tilknyttet areal- eller planenheter og tre er knyttet til folkehelse. De øvrige fagavdelingene har tilknytning til en kulturavdeling. Det varierer også hvordan kulturminneavdelingene er organisert. Det avgjørende ser ut til å være antallet avdelinger totalt i administrasjonen. Desto færre avdelinger, desto større er sannsynligheten for at kulturminneforvaltning sorterer under en regionalavdeling. Desto flere avdelinger i administrasjonen, desto større sannsynlighet for at kulturminneforvaltning er en egen (og eller mindre) enhet. Men det er noen få eksempler på at kulturminneforvaltningen utgjør en av et få antall avdelinger.

Avdelingstilhørighet varierer også over tid, og endres gjerne etter nyvalg i tråd med politiske utvalg.

Nord-Trøndelag skiller seg ut ved at forvaltningen av nyere tids kulturminner sorterer under planavdelingen mens den øvrige kulturminneforvaltningen ligger i kulturseksjonen.

Kulturminneforvaltningen omfatter oppgaver dels innen vern og dels innen utvikling. Det er noe ulik tilnærming til de to tematiske vinklingene, der noen fylkeskommuner arbeider mer målrettet med vern som utvikling, mens andre arbeider med vern på generell basis.

4.3.2 Antall ansatte

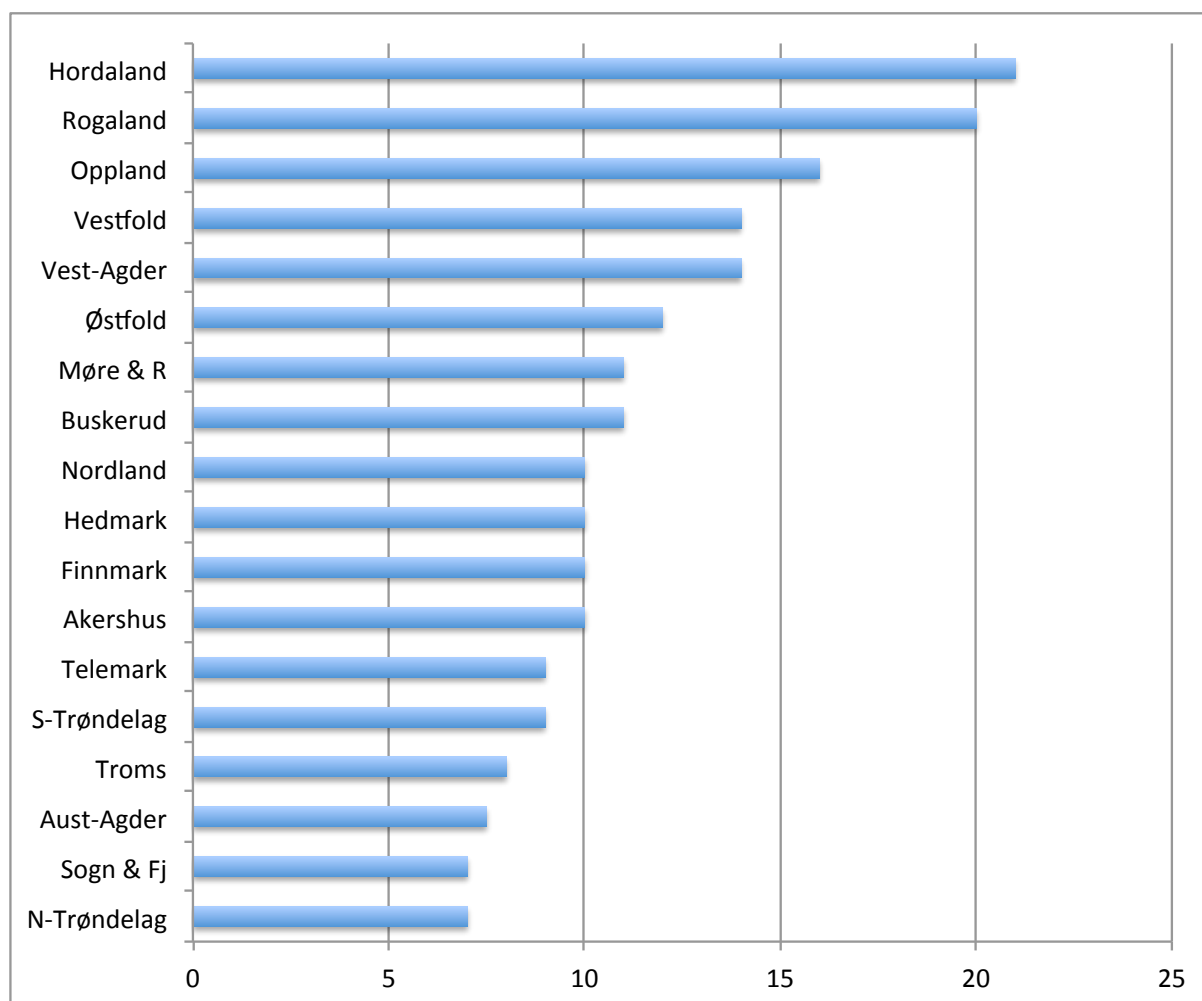
I spørreundersøkelsen er det innhentet informasjon om antall fast ansatte⁹ innen kulturminneforvaltningen, se Figur 4.3. Variasjonene er store mellom fylkeskommunene hva angår antall sesongansatte (arkeologer og prosjektansatte). I fylker med lang sommer-sesong kan de midlertidig ansatte jobbe fra mars til november, mens det i andre fylker er langt kortere sesong og følgelig ansettelsesperiode. Noen få fylkeskommuner har i løpet av de siste årene økt sin bemanning betydelig.

Sett under ett er det store variasjoner i antall ansatte¹⁰ – fra 21 i Hordaland til syv i Nord-Trøndelag, med et gjennomsnitt på 11,5 ansatte. Totalt for hele landet er 206,5 personer fast ansatt i kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene.

Noen fylkeskommuner har faste ansatte arkeologer som er ute i felt nesten hele året, mens andre leier inn arkeologer i kortere eller lengre perioder om sommeren.

⁹ Med fast ansatte menes stillinger på årsbasis. Innleid kompetanse til f.eks feltarbeid om sommeren inngår ikke som fast ansatte. Enkelte fylker har også fulltidsansatte arkeologer som jobber i felt i sesong. Sesongen varierer etter klima (snøfritt område).

¹⁰ I all hovedsak er det snakk om fulle årsverk, selv om enkeltvis ansettelsesperioder kan være reduserte stillinger.



Figur 4.3 Antall faste årsverk i kulturminneforvaltningen. Etter fylkeskommune.

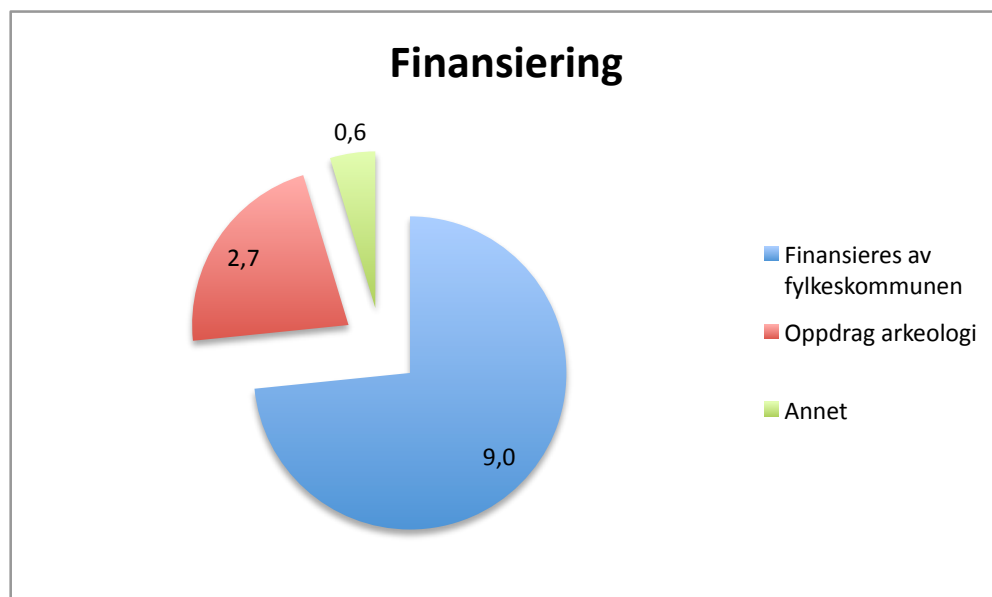
Kilde Vista Analyse

4.3.3 Finansiering

Fylkeskommunene har i gjennomsnitt en samlet finansiering av ni årsverk. 2,7 årsverk finansieres etter oppdrag arkeologi og litt over et halvt årsverk finansieres på annen måte¹¹, se Figur 4.4. Sistnevnte kan være prosjektrelatert aktivitet knyttet til utvikling, skjøtsel eller kompetanseheving (for eksempel byggefag).

Sammenholder vi finansiering med antall årsverk i de enkelte fylkene finner vi at Rogaland som har 20 stillinger, finansierer 13 av disse gjennom oppdrag innen arkeologi, mens Hordaland som har 21 ansatte, finansierer tre stillinger gjennom oppdrag innen arkeologi og tre gjennom annen finansiering. Vest-Agder finansierer ingen direkte gjennom oppdrag innen arkeologi og har alle sine 14 medarbeidere fast ansatt.

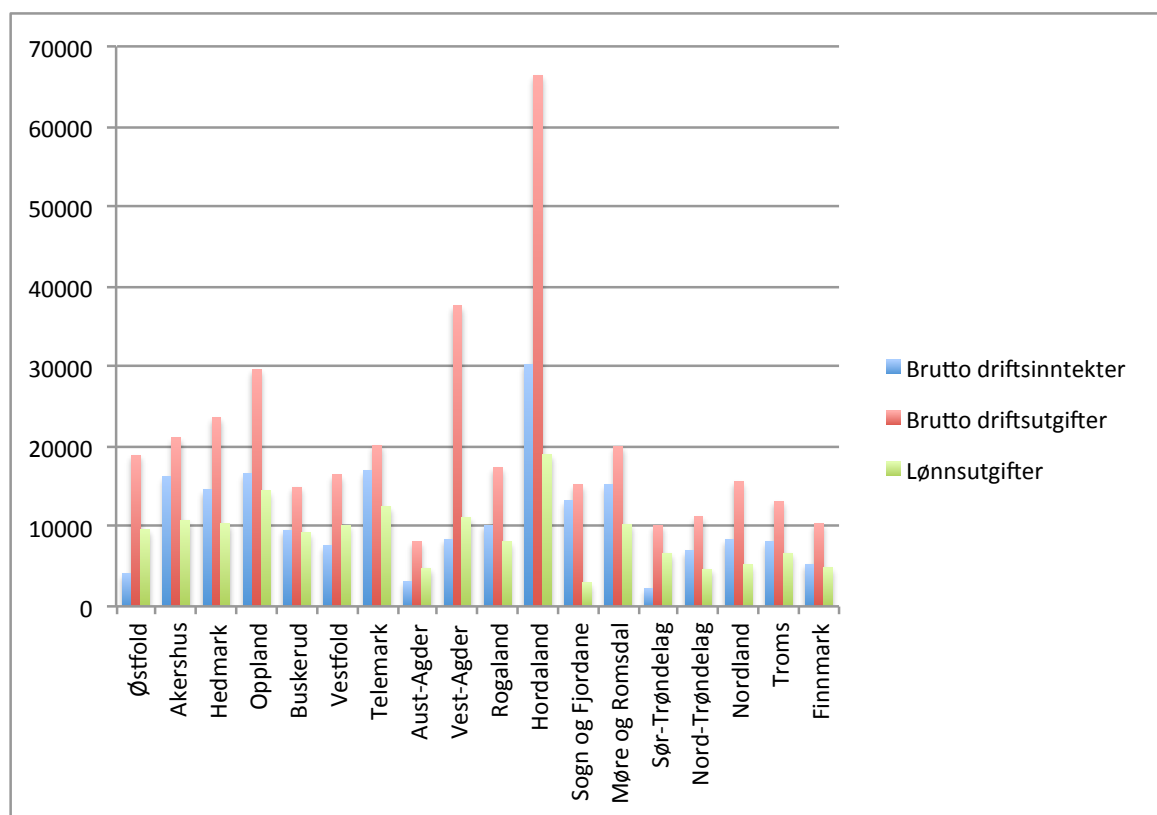
¹¹ Informantene har ikke presisert innenfor hvilke kategorier oppdrag de forskjellige prosjektstillingene er finansiert.



Figur 4.4 Finansiering av stillingene (faste og sesonginnleid). Antall årsverk, gjennomsnitt alle fylkeskommuner.

Kilde Vista Analyse

I KOSTRA rapporteres årlig en mengde informasjon om arbeidet med kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene, herunder lønnsutgifter til dette arbeidet, se Figur 4.5.



Figur 4.5 Brutto driftsinntekter, driftsutgifter og lønnsutgifter i kulturminneforvaltningen, 2011. 1000 kr.

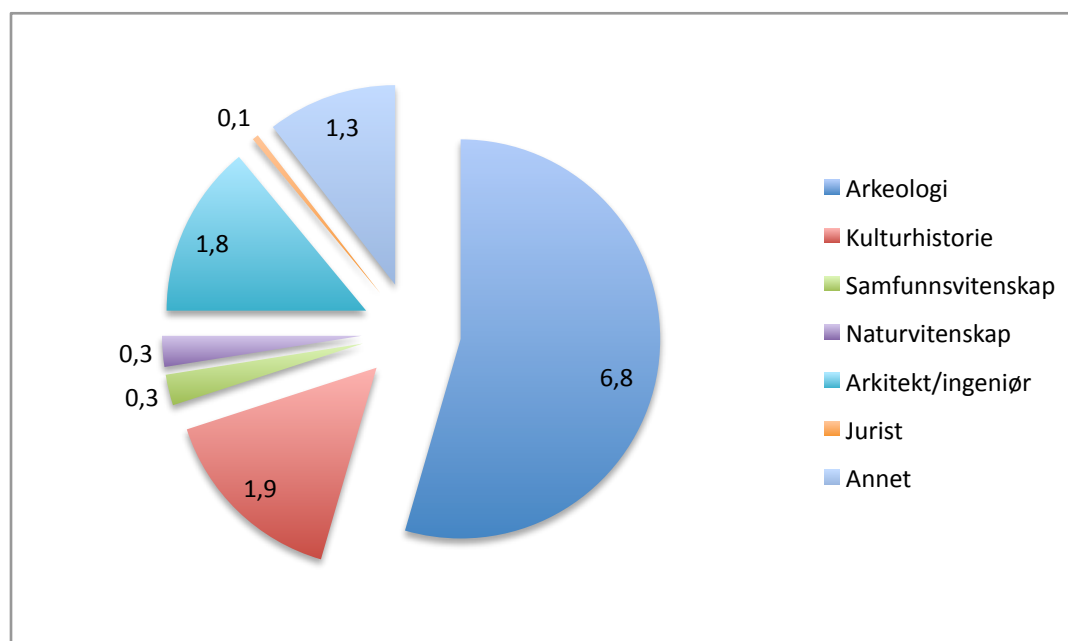
Kilde: KOSTRA/SSB

Hvis man deler lønnsutgiftene pr. fast årsverk som avdekket i vår undersøkelse varierer årslønn fra 406.000 kr til 1.390.000 kr. Dette gjenspeiler mest sannsynlig bruken av time- eller korttidsansatte arkeologer, og tallene er derfor egentlig ikke sammenlignbare. De store variasjonene i de andre finansielle tallene (brutto driftsinntekter og driftsutgifter) viser også at det er vanskelig å sammenligne ressursbruken mellom fylkeskommunene, ettersom vi ikke vet hva som skjuler seg bak de store forskjellene. Mulige momenter kan være forskjeller i tilgangen på midler til prosjekter, eller at tilskudd til museer også inngår i denne posten i noen fylkeskommuner.

I KOSTRA rapporteres også en rekke andre data for kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene, herunder antall saker som er behandlet i forhold til ulike lover (paragrafer) og antall fredete kulturminner. Ved gjennomgang av disse data med informantene er det få som kjenner seg igjen. Dette ser derfor ut til å styrke påpekningene i Riksrevisjonen (2009) som viser til at fylkeskommunens saksbehandlingssystem sannsynligvis er lite tilpasset rapporteringen til KOSTRA.

4.3.4 Fagkompetanse

De ansatte i fylkeskommunenes kulturminneforvaltning representerer et bredt spekter av kompetanse, samtidig som over halvparten er arkeologer, se Figur 4.6. Ni av lederne ved kulturminneseksjonene/-avdelingene er utdannet som arkeologer, mens de fleste av de øvrige er arkitekter.



Figur 4.6 Fagkompetanse i kulturminneforvaltningen. Gjennomsnitt for alle fylkeskommuner. Faste stillinger.

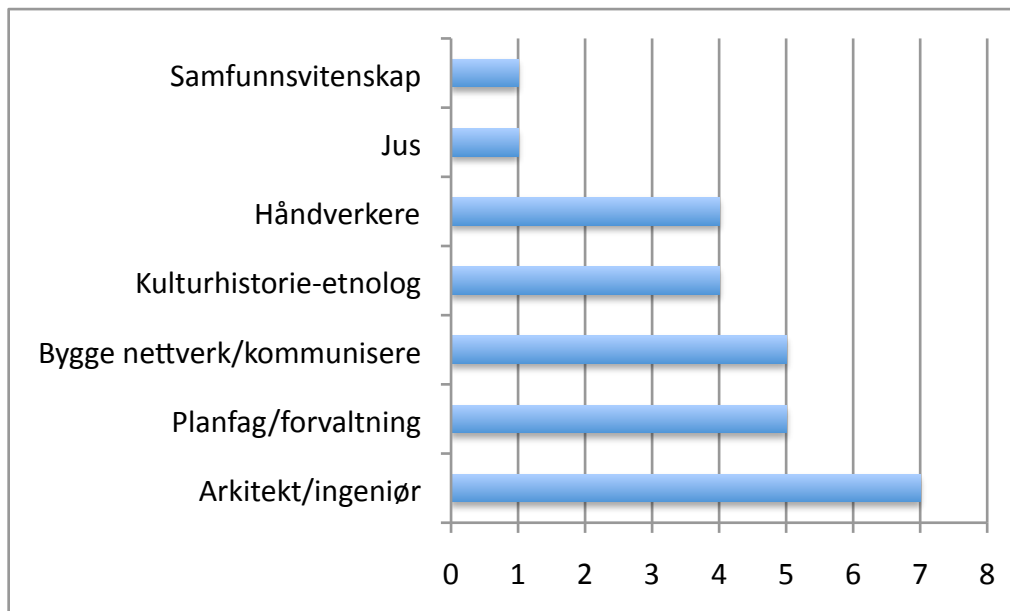
Kilde Vista Analyse

Vi spurte om hvilken fagkompetanse som er viktigst, i tillegg til arkeologi. Det er først og fremst plankompetanse og byggfaglig kompetanse som er etterspurt sammen med evne til å kommunisere og bygge nettverk/relasjoner, se Figur 4.7. Mange oppgir at det er nødvendig med en god fagkompetanse som grunnlag, men at det i tillegg til denne kvaliteten samtidig er nødvendig å forstå offentlig forvaltning med det politiske

systemet som følger forvaltningen. Spesielt for arbeidet med kulturminneforvaltning er det viktig å ha evne til å kommunisere med eierne av kulturminnene enten det er kommuner eller private eiere. Kommunikasjon oppgis å være en nøkkel til gode resultater av de fleste av informantene.

Mange fylker oppgir at det er vanskelig å skaffe tilstrekkelig fagkompetanse for kulturminneforvaltningen. På en skala fra 1-5, der 5 er svært vanskelig ligger svarsnittet på 4. Det er særlig byggfaglig og arkitektfaglig kompetanse det er vanskelig å få tak i, sammen med erfaring fra forvaltningsmessig arbeid og erfaring/kompetanse fra planarbeid. Problemet er størst der etterspørselen etter (og prisen på) arbeidskraft er størst. Hele 15 fylkeskommuner oppgir at de ikke har tilstrekkelig byggfaglig kompetanse (arkitekt/ingeniør mv), men samtidig oppgir flere fylkeskommuner (6) at det jobbes med kompetanseheving gjennom ulike prosjekter for den håndverksfaglige kompetansen.

De av fylkeskommunene som kjøper kompetanse (utover arkeologer) oppgir at dette primært er håndverkere. Rundt halvparten av fylkeskommunene kjøper ikke ekstern kompetanse begrunnet i at det ikke finnes budsjett til slike innkjøp.



Figur 4.7 Kompetanse som er viktigst i arbeidet med kulturminneforvaltning (unntatt arkeologi).

Antall fylkeskommuner/svar (flere svar pr. fylkeskommune).

Kilde Vista Analyse

4.3.5 Planstatus

Syv av fylkeskommunene opplyser at de har en formell plan for kulturminner som brukes og er nyttig i kulturminneforvaltningen. Det kan være regional plan, fylkesdelplan, strategisk plan eller en handlingsplan.

Flere av de som ikke har et godt planredskap er i gang med å utvikle/implementere et slikt redskap.

4.3.6 Organisatoriske endringer

Ti av fylkeskommunene har vært gjennom organisatoriske endringer de siste tre årene. Endringene omfatter

- flere stillingshjemler
- ny avdelingsstruktur – tilhørighet under nytt sektorområde
- ny administrativ ledelse

Organisatoriske endringer påvirker arbeidet med kulturminner, men endringen kan være både positiv og negativ. Informantene oppgir at det handler om større synlighet, bedre arbeidskapasitet, bedre tilgang til de besluttede organer og bedre eller dårligere kontakt med de avdelingene de har mest med å gjøre.

De fylkeskommunene som har oppgitt endringer i den administrative ledelsen oppgir at dette enten har vært et godt løft for arbeidet eller har resultert i redusert tilgang til besluttede fora. En av årsakene til de administrative endringene er nytt politisk styre i fylkeskommunen høsten 2011.

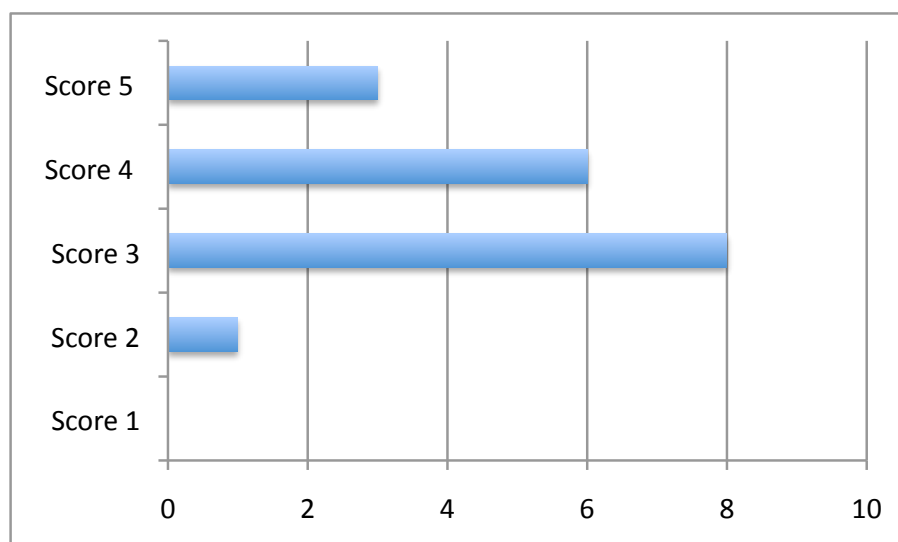
4.3.7 Er den politiske modellen god for å ivareta kulturminneforvaltningen?

Betydningen av den politiske modellen, (formannskapsmodellen eller parlamentarisme), for kulturminneforvaltningen er utdypet verbalt. Når så mange som åtte fylkeskommuner var middels fornøyd, henger dette sannsynligvis sammen med at de syntes det var vanskelig å svare på spørsmålet. Ni fylkeskommuner oppga å være enten svært fornøyd eller fornøyd med eksisterende modell.

Ser vi nærmere på de som var middels fornøyd ser vi at disse fylkeskommunene har en solid administrasjon (mange ansatte). De som scorer lavest og som oppgir at de ikke er helt fornøyd med modellen, har særlig store arbeidsmengder og føler de er i en krevende ressursituasjon.

Vurdering av modellens egnethet for forvaltning av kulturminner henger også sammen med personlige egenskaper og interesse for feltet blant øvrig forvaltning og hos politikere. De fylkeskommunene som har aktive og interesserte politikere er gjennomgående positive. De fylkeskommunene som har en administrativt overordnet som overlater de faglige spørsmålene til sin fagavdeling, er også positive. Mens de fylkeskommunene som opplever at de blir motarbeidet administrativt eller politisk er de som er minst fornøyd. Det skilles her mellom det å føle seg motarbeidet og utfordret. Å bli utfordret faglig har man ikke noe i mot.

Mange av politikerne som er intervjuet var nye i komiteen og syntes det var vanskelig å svare på om modellen er god. Men blant de som svarer oppgir de fleste score 4-5. Blant de som har synspunkter er det flere som mener at ettersom det er lite økonomiske ressurser knyttet til vern, blir det også vanskelig å arbeide for vern. "Vern til forfall" blir nevnt av flere på grunn av mangel på ressurser. Noen av politikerne nevner også av de er avhengig av selv å etterlyse saker og at det er en utfordring at man ofte kommer inn på et sent tidspunkt (i etterkant) og at handlingsrommet er lite.



Figur 4.8 Er den politiske modellen god for å ivareta kulturminneforvaltningen?

Score etter skala fra 1-5 der 5 = svært god og 1 = lite god, 3 = usikker/midt på treet. Antall fylkeskommuner/svar.

Kilde Vista Analyse

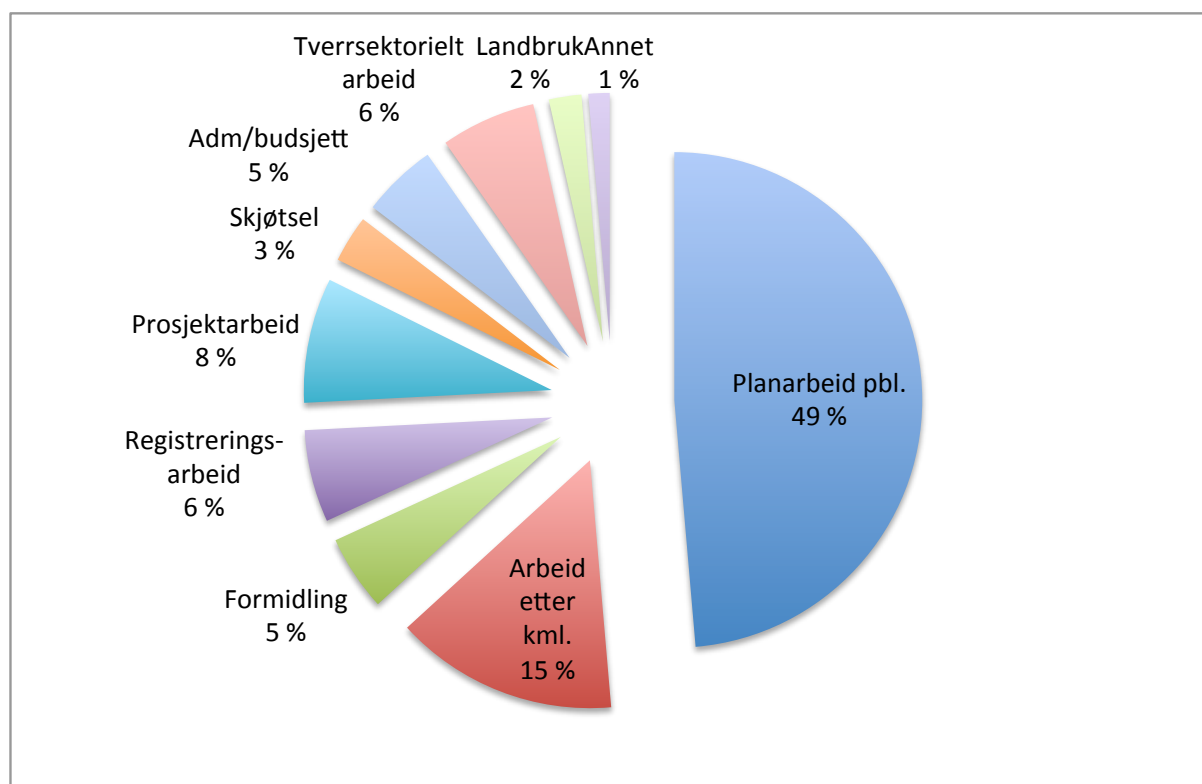
4.4 Ressursbruk

Arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer omfatter primært forvaltningsoppgaver, utviklingsarbeid og informasjon/formidling. Informantene er i undersøkelsen bedt om konkretisere arbeidsinnsats etter oppgave. Dette er en omfattende oppgave å svare på, men inntrykket er at svarene gir gode indikasjoner på situasjonen. Det knytter seg imidlertid svakheter til inndelingen ettersom det er glidende overganger mellom ulike arbeidsoppgaver, slik at informantene kan ha lagt samme oppgave under ulike overskrifter.

I tillegg utgjør feltarbeidet for noen fylkeskommuner en betydelig aktivitet om sommeren. For eksempel har Akershus ansatt mellom 35 og 40 arkeologer på sesongarbeid fra april og noen ut året. Sett under ett utgjør forvaltningsoppgaver etter pbl. det alt vesentligste av det daglige arbeidet for de fast ansatte. 47 prosent av årsverkene brukes til denne oppgaven. Arbeid knyttet til lovpålagte oppgaver i henhold til kml, herunder dispensasjoner, er oppgitt å utgjøre 14 prosent av arbeidsinnsatsen (eksklusive feltarbeid utført av sesongsansatte arkeologer). Prosjektarbeid utgjør åtte prosent og formidling fem prosent i gjennomsnitt. Arbeid på tvers av seksjoner utgjør fem prosent av arbeidsinnsatsen, se Figur 4.9.

Mange av informantene opplyser at det er ønskelig å bruke mer tid på både tverr-sektorielt arbeid og prosjektarbeid, men at verken tid, ressurser eller kapasitet gjør det mulig. Planarbeid og de lovpålagte oppgaver etter pbl. og kml. tar det alt vesentligste av tid og ressurser.

Informantene mener også at informasjon og kommunikasjon er svært viktig. Ikke minst for å oppnå interesse og aksept for fagfeltet/kulturminnene. At det er manglende kapasitet til å utøve informasjon ansees å være en stor svakhet.



Figur 4.9 Anvendt tid i prosent av total kapasitet fordelt på ulike arbeidsområder i kulturminneforvaltningen. Snitt for alle fylkeskommuner.

Kilde Vista Analyse

Ser vi nærmere på detaljene finner vi at det er relativt store variasjoner mellom fylkeskommunene¹², se Figur 4.10. Møre og Romsdal og Rogaland fylkeskommuner oppgir at de bruker 80 prosent av sine personalressurser på *forvaltning etter pbl.*, mens Vestfold oppgir å bruke 21 prosent på samme oppgaven. Vestfold har lang feltsesong med registreringsarbeid, (kort vintersesong) og har fast personale ute i felt om sommeren hvilket kan være en type forklaring til den varierende prosentvise fordelingen.

Fylkene Aust-Agder, Vest-Agder og Nordland bruker relativt sett mer tid på lovpålagte oppgaver etter kml. enn de andre fylkene; henholdsvis 26, 28, og 35 prosent av kapasiteten mot gjennomsnittet på 15 prosent, se Figur 4.11.

Buskerud peker seg ut som en fylkeskommune som bruker svært lite tid/ressurser på lovpålagte oppgaver (to prosent) men desto mer på prosjektarbeid (14 prosent).

Aust-Agder bruker relativt sett mest ressurser på prosjektarbeid (26 prosent). I Aust-Agder er kulturminneforvaltningen en integrert del av regionalavdelingen, noe som kan

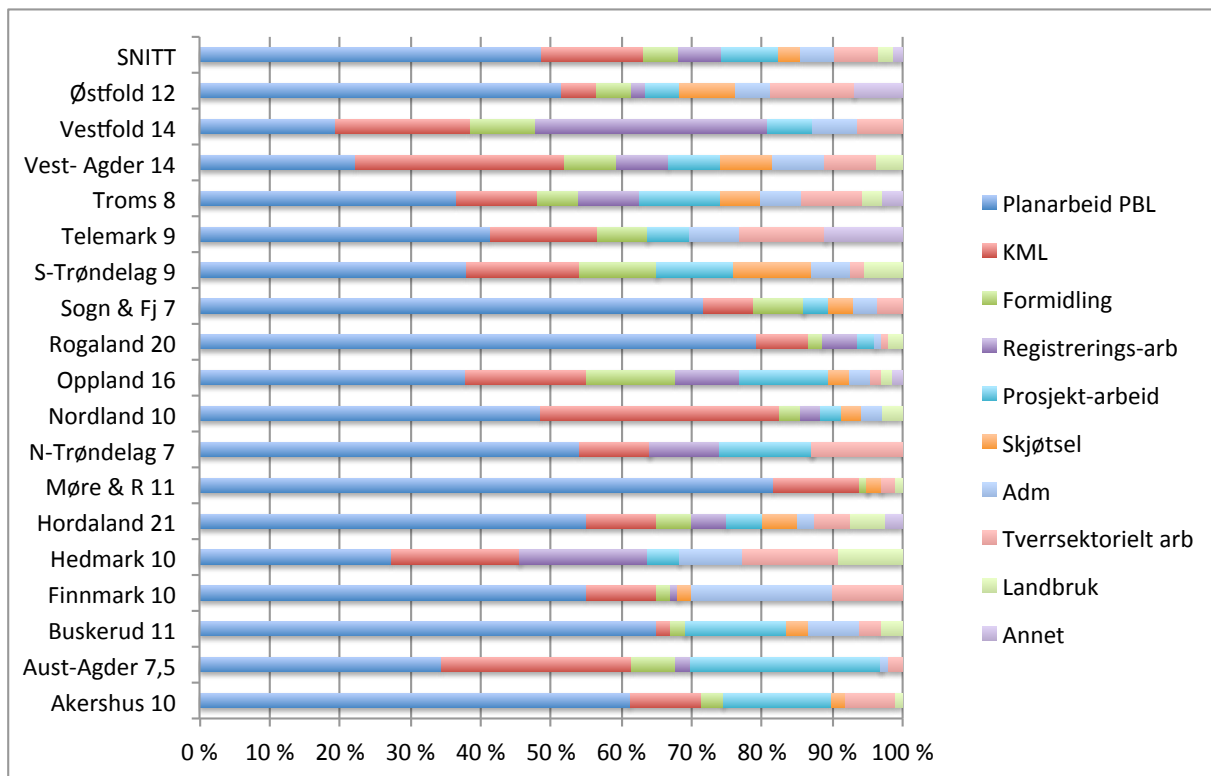
¹² Det er grunn til å påpeke at spørsmålet som ligger til grunn for disse resultatene har vært vanskelig svare på. Det kan også være feil forståelse av spørsmålet. Et eksempel er feltet "registreringer" som kan være besvart under pbl. Dette gjelder særlig de fylkeskommunene som har oppgitt lav andel registreringer. Men skillet vil også gå mellom de fylkeskommunene som har egne ansatte til registreringer og de som leier inn arbeidskraft i sesongen til denne type gjøremål.

ha betydning for nettopp den relativt sett store aktiviteten i prosjektarbeid blant annet fordi de trekkes inn i utviklingsoppgaver. Her nevnes spesielt arbeidet med kystkultur.

Formidling (herunder også faglig veiledning og informasjon) er et lavt prioritert område med kun fem prosent av den totale ressursbruken. Flere av informantene opplyser at dette skyldes kapasitetsbegrensninger og at forvaltningsoppgavene tar så stor plass at formidlingsoppgaver ikke kan prioriteres, selv om det er et viktig felt.

Administrativt arbeid har svært ulikt omfang fylkeskommunene mellom. Mens Finnmark bruker 20 prosent av sine ressurser til administrasjon og budsjett av totalt ti stillingshjemler, bruker Aust-Agder, Buskerud, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Rogaland mindre enn fem prosent av sine personalressurser på denne oppgaven.

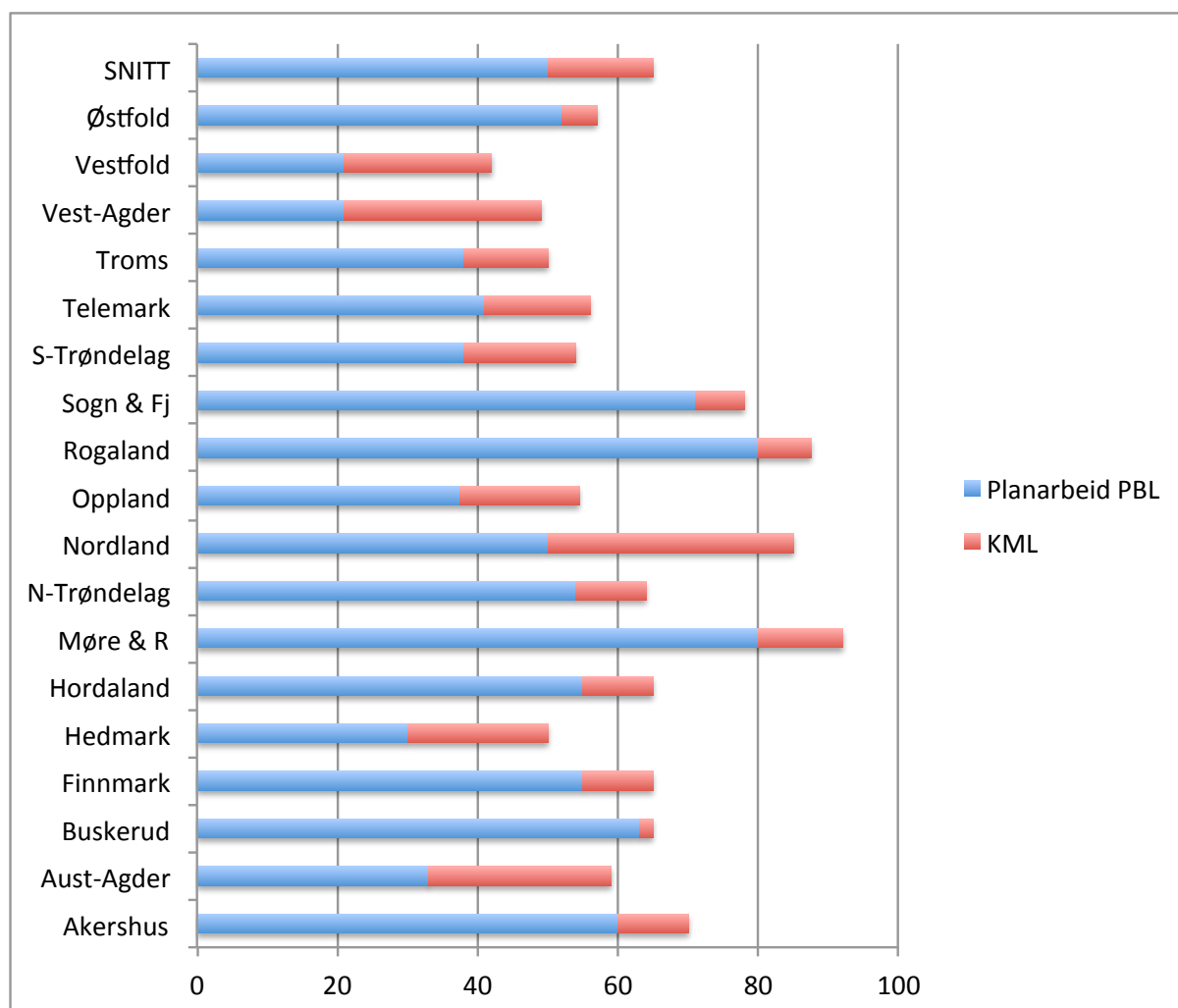
Hedmark, Hordaland og Sør-Trøndelag oppgir relativt sett en større ressursbruk på landbruksrelatert forvaltning; henholdsvis ti, fem og fem prosent av ressursbruken.



Figur 4.10 Omtrentlig andel av total arbeidstid for fast ansatte innenfor kulturminneforvaltning i gitte kategorier.

Antall ansatte totalt fremgår i tekst ved fylkesnavn.

Kilde Vista Analyse



Figur 4.11 Anvendt tid i prosent av totalt anvendt tid fordelt på planarbeid og lovpålagte oppgaver etter pbl. og kml.

Kilde Vista Analyse

4.5 Samarbeid

4.5.1 Internt samarbeid i fylkeskommunene

Det er store utfordringer knyttet til samarbeid på tvers av sektorer innen fylkeskommunene. Kun seks prosent av arbeidskapasiteten knyttes til slikt arbeid. De fleste fylkeskommunene oppgir at de ikke har kapasitet til å delta i slikt arbeid ettersom de må prioritere de lovpålagte oppgavene.

Innholdet i det tverrsektorielle arbeidet omfatter for alle fylkeskommuner samarbeid på tvers av avdelinger, uansett hvordan man er organisert. Det ser ut til å være større andel tverrsektorielt samarbeid der kulturminneforvaltningen er plassert i planavdelingene, enn der den er tilhører regional utvikling. På den annen side kan dette også tilskrives avdelingens/seksjonens størrelse. Det er høyere grad av tverrsektorielt arbeid på de mellomstore seksjonene (rundt ti medarbeidere) enn for de øvrige.

Det er store variasjoner knyttet til om kulturminneforvaltningen faktisk trekkes inn i tverrsektorielt arbeid. En observasjon er at det er noe mer invitasjon/samarbeid der

kulturminneforvaltningen er organisert i regional avdeling, men det er også eksempler på at man "drukner" litt med en slik organisering fordi regional avdeling da gjerne er svært stor.

Det opplyses at i de sakene der kulturminneforvaltningen har sammenfallende interesser med andre fagområder, er det lettere å få gjennomslag. Dette gjelder for eksempel friluftsliv og barn/unge.

Videre opplyses det at det er personavhengig (på ledernivå) hvorvidt kulturminneforvaltningen trekkes inn i arbeid på tvers av sektorene. Resultatene gir klare indikasjoner på at tverrsektorielt arbeid er tidkrevende og utfordrende å få til.

4.5.2 Regionalt samarbeid

Det er stort sett godt samarbeid med regional stat og kommunene. Det benyttes planforum, plantreff og kontaktpunkt i regionråd, men den viktigste møteplassen er befaringer og møter i forbindelse med enkeltsaker.

Bykommunene krever store ressurser fra fylkeskommunene, og de store byene kan beslaglegge flere årsverk. I arbeidet ute i kommunene ligger man i enkelte tilfeller nede på et svært lavt nivå, der man bokstavelig talt løper foran grabben på byggeplasser.

4.6 Behandling av saker

Syv av informantene opplyser at de har hatt saker knyttet til kulturminner til behandling på øverste politiske nivå de siste tre år, mens 11 opplyser at de ikke har hatt det. Saker som behandles i fylkestinget er først og fremst regionale planer. De som oppgir å ha hatt flere saker på dagsorden i fylkestinget har gjerne hatt saker der kulturminner utgjør en mindre del innenfor et annet temaområde.

I fylkesrådet behandles langt flere saker. Det er kun to fylkeskommuner som opplyser at de ikke har hatt saker til behandling i fylkesrådet/fylkesutvalget. I tre andre fylkeskommuner har det kun vært 1-2 saker til politisk behandling i fylkesrådet/utvalget, mens seks fylkeskommuner opplyser at de har hatt flere enn 10 saker til politisk behandling her. Blant sistnevnte finner vi følgende kategorier:

- fylkeskommuner med større bykommuner
- fylkeskommuner med store vann- og vindkraftsaker

Det er en utbredt holdning i fylkeskommunene at politikerne i liten grad ønsker å behandle store konfliktsaker. De ønsker i større grad å behandle saker med for eksempel tildeling av midler. Noen informanter opplyser at kontroversielle saker formes som notater slik at de er unntatt offentlighet, mens andre forteller at de kun tar saker med nasjonale verdier til politisk behandling, bl.a. for å ha "backing" hos RA.

Det er store variasjoner fylkeskommunene mellom hvordan konfliktsaker¹³ behandles politisk. Mange opplyser at de blir bedt om å arbeide for å unngå konflikt, mens andre

¹³ Med "konfliktsak" menes i denne sammenheng saker som kan ende med varsel om innsigelse eller innsigelse, men som ikke nødvendigvis er kommet til dette stadiet ennå.

forteller at det aldri har fått avvist en eneste sak og at administrasjonen aldri er blitt overprøvet.

Rundt halvparten av fylkeskommunene bruker RA (for faglig rådgivning) i arbeidet med vanskelige saker og innsigelsessaker.

Konfliktsaker synes i all hovedsak å løses på administrativt nivå og de fleste fylker opplever ikke å bli overprøvet på et administrativt høyere nivå eller videresendt til RA. Der dette ikke er tilfelle, ser det ut til i stor grad å være grunnet i personavhengige forhold (dvs. interne barrierer).

4.6.1 Reguleringsplaner har størst konfliktvolum

Det er kun to fylkeskommuner som ikke oppgir reguleringsplaner blant de største konfliktsakene. Kommuneplaner/-delplaner utgjør også store konfliktsaker (åtte fylkeskommuner), mens dispensasjonssaker utgjør store konflikter i syv av fylkeskommunene. I mange av kystfylkene utgjør konsesjoner store konfliktsaker, og det er særlig vann- og vindkraft med store arealinngrep som er utfordrende.

Bykommunene utgjør en stor andel av arbeidsinnsatsen i fylker med store byer. Både Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger og Akershus (Oslo-nær) har mange reguleringsplansaker med store planmessige utfordringer. Prioritering av saker står sentralt i bykommunene og både eiers interesse, økonomisk potensiale og alternativt brukspotensiale er viktig for hvordan en potensiell konflikt håndteres. Det vil derfor i realiteten være flere konfliktsaker enn de som registreres ettersom det ikke er rom for å trekke opp alle potensielle (konflikt)saker.

4.6.2 Fredning

Fredning er i det alt vesentlige et administrativt anliggende og kommer ikke til politisk behandling. Fylkesutvalget i Hordaland har på trappene en fredningsstrategi for fylket, og flere av fylkeskommunene opplyser at fredningsarbeid er tidkrevende: Samtidig er det juridiske mulighetsrommet større enn mange er klar over. Utfordringen med fredning er den samme som i andre saker; det skal vektes opp mot "*andre gode formål*" som en politiker uttrykker det.

"Det viktigste vernet er å ha en aktiv eier", sier en politisk informant som understreker at fredning fordrer at man har en plan for hvordan ta vare på kulturminnet.

Det er mangel på økonomiske støtteordninger for restaurering av fredete bygg. Samtidig utføres mange ganger dårlig håndverksfaglig arbeid som ikke styrker byggets leveevne. Videre er det mange som forteller at fredning ikke bidrar til å ivareta kulturminnet fordi det så lett blir satt til forfall. Dette gjør fredningsarbeidet knyttet til nyere tids kulturminner utfordrende.

"Et alternativ ved restaurering kunne være at restaurering blir fradragsberettiget", er et av forslagene som lanseres.

Det knytter seg positiv holdning – også politisk – til fredningssaker som ikke er konfliktfylte. Prosjekter knyttet til Verdiskapingsprogrammet nevnes som eksempler her. Og både politikere og administrative nevner gjerne de kjente fredete kulturminnene med stolthet.

De politiske informantene er engasjert i fredning som tema. For eksempel uttrykker en av politikerne at *"jeg synes det er riktig å frede, men det er feil å frede når konsekvensen blir det motsatte av hva man ønsker. Man freder uten å følge opp."* Samtidig mener flere av dem at fredning er vanskelig fordi det er få ressurser til å bistå eier etter fredning, mens andre mener at det alltid vil dreie seg om valg opp mot viktige politiske saker som utdanning, boligutbygging, samferdsel og næringsutvikling. Politikerne som omfattes av denne undersøkelsen er jevnt over interessert i kulturminner og kulturminneforvaltningen, og de opplyser at de er engasjert i temaet og opptatt av å oppnå resultater. De viser også til kjente objekter i eget fylke som de er stolte av.

Anmeldelse etter brudd på kml. gjennomføres sjelden. I det alt vesentlige håndteres dette som administrativt anliggende. Flere påpeker at en skal tenke på konsekvensen av å anmelde; vil det løse saken eller vil det bare høyne konfliktnivået.

4.6.3 Innsigelse som virkemiddel og prosessverktøy

Innsigelse er et sentralt og ofte brukt virkemiddel i arbeidet med vern av kulturminner og kulturmiljøer i plansaker. Det er særlig varsel om innsigelse som benyttes som virkemiddel. Svært få saker ender opp med mekling, fordi de aller fleste løses gjennom dialog med konstruktive løsninger/muligheter. Innsigelse og varsel om innsigelse brukes også som et prosessverktøy. De fleste fylker varsler i svært mange saker.

Innsigelsessaker skal berøre verdier av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller av andre grunner være av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

4.7 Nasjonale mål og føringer

Undersøkelsen viser at de nasjonale mål som er nedfelt i de årlige retningslinjene fra RA gjennom prioriteringsbrevene har stor betydning i arbeidet med kulturminnevern på regionalt nivå. 16 av informantene forteller at disse ligger i bunn og at de brukes i arbeidet. Informantene benytter begrep som *"vi prøver å leve etter dem"*, *"vi har dem i bakhodet hele tiden"*, *"vi tilpasser de regionale målene til de nasjonale"* og *"målene ligger nedfelt i kulturminneplanen vår"*. Men noen uttrykker også vanskeligheter med å forholde seg til disse målene og føringene, for eksempel brukes uttrykk som *"noe er urealistisk"* og *"vanskeligere for nyere tids kulturminner"*.

16 fylkeskommuner forteller at de nasjonale målene er viktige.

4.7.1 Politikernes kunnskap om målene varierer

Det er store variasjoner i hvordan administrasjonen opplever at politikerne forholder seg til de nasjonale målene. Ikke alle informerer politikerne om det årlige brevet fra RA. Flere nevner at brevet er for langt og dermed uegnet som framlegg for politikere. Videre forteller flere at de har fått nye politikere som må læres opp og som ennå ikke kjenner de nasjonale målene.

Noen forteller at politikerne mener det er for lite økonomiske ressurser til å realisere målene mens andre forteller at de har politikere som har respekt for målene. De fleste politikere som sitter i hovedutvalg med kultur som ansvarsområde, har interesse for kulturminner og respekt for målene.

De politiske informantene oppgir også å ha noe mindre kunnskap om disse målene. Enkelte hovedutvalg får prioriteringsbrevene til orientering, mens andre ikke kjenner til dem. Dette henger nok også sammen med at mange av informantene er politikere som kom inn i fagfeltet høsten 2011 og dermed har kort fartstid innen kulturminnefeltet.

4.7.2 Forholdet til RA

Informantene ble bedt om å avgi svar etter en skala fra 1 til 5 på spørsmålet om forholdet til RA. Gjennomsnittlig score ligger på 3,8, hvilket indikerer at forholdet mellom fylkeskommunene og RA er bra, men har et forbedringspotensial. Det er kun tre av informantene som gir score 5.

De fleste fylkeskommunene har relativt hyppig kontakt med RA. Om lag en tredel av fylkeskommunene oppgir at de har månedlig kontakt med RA, mens en tilsvarende andel oppgir at de har langt hyppigere kontakt med RA. Den siste tredelen har enten lite kontakt eller oppgir at de ikke får gode nok svar eller at de stort sett besitter tilstrekkelig kompetanse selv. Det er ingen sammenheng mellom hyppighet i kontakt med RA og størrelse på den kulturminnefaglige kompetansen i fylket.

Prioriteringsbrevet fra RA får i gjennomsnitt en score lik 3,8 på spørsmålet om det er en god veileder for fylkeskommunenes arbeid. På spørsmålet om det er i tråd med arbeidet i fylkeskommunen er gjennomsnittlig score 4,2 og på spørsmålet om hvor positiv man er til brevet er gjennomsnittlig score 3,8. For alle spørsmålene er det store variasjoner i svarene og det er ikke slik at de som gir score 2 på om brevet er en god veileder også gir score 2 på spørsmål om hvor positiv man er til brevet. Gjennomgående for de som gir en lav score er at de mener forventningene er for store; at det er urealistiske mål eller at de vanskelige å innfri så lenge det ikke knyttes økonomiske virkemidler til dem.

Samtlige forteller at brevene er blitt betydelig bedre de senere år og at de i langt større grad enn tidligere er tilpasset arbeidet i fylkeskommunen. Brevene er videreutviklet etter dialog med regionalt nivå og løfter på den måten opp de regionale prioriteringene til et nasjonalt nivå. Dette er meget verdifullt for forvaltningen.

Som nevnt over er ikke alle politikere kjent med brevene. Dette kan dels henge sammen med at de er nye i utvalget eller at brevene ikke legges fram for politikerne. Det er også nevnt at brevene er for omfattende ikke egnet som saksframlegg i politiske utvalg.

4.7.3 Tydelige forventninger til RA

Forventningene til RA er mange og relativt tydelige og entydige. Informantene er entydige på at RA skal være faglig støttespiller, gi ryggdekning og være en medspiller.

Men det uttrykkes også ønsker om at RA ikke skal drive med småsaker, pirk eller dobbelt saksbehandling og at RA må sørge for at det gis samme svar fra alle avdelinger. RA må stole på fylkeskommunens faglighet og ikke kvalitetskontrollere arbeidet som gjøres i fylkeskommunene. Fylkeskommunene har faglig kompetanse på universitetsnivå og er dedikert til sine oppgaver i kulturminneforvaltningen. RA og fylkeskommunene bør være to likeverdige parter. Det nevnes også at RA er svært lite på besøk i fylkene. Slikt skaper avstand. Å se ting i fellesskap kunne gitt bedre samarbeid.

Av konkrete forslag til forbedringer nevnes at RA må bli et tydeligere direktorat og at RA bør gi tydeligere rammebetingelser som er tilpasset fylkeskommunenes mulighetsrom.

Noen nevner at RA burde rendyrket sin rolle som støttespiller og gi «ryggdekning» som flere bruker om dette. Det bes også om at RA blir mer forutsigbare og at de avklarer hva som er nasjonal verdi, hva som er lovpålagte oppgaver og hvem som har ansvar for fredning og hvordan ansvarsforholdene er for nyere tids kulturminner. Videre etterlyses mer realistiske forventninger til hva som er praktisk gjennomførbart i fylkeskommunene.

Å benytte prosent for å måle tapet av kulturminner, slik som de nasjonale målene er uttrykt, er vanskelig ettersom man ikke har klart for seg hva det skal beregnes prosent av. Registreringer pågår fortløpende slik at utgangspunktet endres.

Videre oppfordres RA til å arbeide oppover i systemet mot departement og regjering. Kulturminneforvaltningen er for lite synlig og dermed tilfaller det også lite ressurser.

4.7.4 Mangel på ressurser

Som vist ovenfor er spennet i antall stillinger stort - fra seks til 21. Mange opplyser at de klarer å innfri fylkeskommunens forventninger, men ikke RAs.

På den annen side fortelles det også at man legger lista for høyt ute i fylkeskommunene og at man kanskje i stedet burde justert ned ambisjonsnivået. Det er et endeløst behov for ressurser, slik at det er urealistisk at alle ønsker innfris.

5 Kartlegging av arbeidet i kommunene

Undersøkelsen omfatter en mindre spørreundersøkelse sendt ut med e-post, se vedlegg 4 for spørreskjema. Skjemaet ble sendt til 30 kommuner som ble valgt ut fordi de har tilstrekkelig erfaring med å arbeide med kulturminner. Utvalget er plukket ut dels etter forslag fra Riksantikvaren, dels etter forslag fra fylkeskommunene og dels på bakgrunn i informasjon som er fremkommet i intervjuene med fylkeskommunene. Totalt besvarte 16 kommuner skjemaet.

Kommunene i denne undersøkelsen er så ulike at det gir liten mening å presentere gjennomsnittstall. Derfor blir resultatene presentert i kvalitativ fo.rm. I motsetning til undersøkelsen i fylkeskommunene er det i denne undersøkelsen ikke lagt vekt på å anonymisere resultatene, da svarene er mindre sensitive.

5.1 Overordnede vurderinger

Informantene fra kommunene mener, som sine kolleger i fylkeskommunen, at samarbeid er nøkkelen til et godt kulturminnearbeid. Mer spesifikt peker mange på at det er kommunen som tar beslutningene på kommunalt nivå. Men det er også flere som mener at nøkkelen til godt kulturminnearbeid ligger hos fylkeskommunen.

Det er større variasjon i svarene på spørsmålet om på hvilket nivå man mener arbeidet med kulturminneforvaltning først og fremst foregår. Her er svaralternativene som følger:

- Politisk nivå
- Kommuneadministrasjonen
- Fylkeskommunen
- Riksantikvaren

Om lag halvparten svarer at nøkkelen til arbeid med kulturminner ligger i kommuneadministrasjonen, mens andre mener det skjer i et samarbeid mellom politisk nivå og administrasjonen på kommunenivå. Men også her er det flere som mener at arbeidet først og fremst foregår i fylkeskommunen. Kommunens størrelse eller kategori (for eksempel by-/land-kommune, sentrum/periferi) synes ikke å ha betydning for svarene. Om lag halvparten svarer at det er politisk medvirkning, mens de øvrige mener arbeidet skjer rent administrativt på kommune- eller fylkesnivå.

5.2 Kulturminner i kommuneadministrasjonen

5.2.1 Hvem håndterer kulturminnevernet?

De som arbeider med kulturminneforvaltning i vårt utvalg av kommuner har fagutdannelse som arkitekt, eller innenfor fag som natur/miljø og kultur/historie. Kulturminnene behandles noe ulikt avhengig av problemstillingene, men det er særlig planetat, miljøetat, byutvikling eller kulturetat som tar seg av disse sakene. I tillegg er kulturminner som faller under byggesaker ofte håndtert av ingeniører. Det betyr at saksbehandling innen kulturminneforvaltningen er fordelt på flere hender i kommunene.

5.2.2 Arbeidet med planer

To tredeler av kommunene mener at planprosessene ivaretar de nasjonale, regionale og lokale målene for kulturminneforvaltningen. De øvrige opplyser at de enten savner et plangrunnlag, eller at kulturminneforvaltningen ikke er tilstrekkelig synlig i planprosessene.

Flere av kommunene opplyser at de har konkrete mål for kulturminnene i sin kommune. Asker vil eksempelvis sikre et utvalg kulturminner for identitetsskaping i lokalmiljøet. Frogn har fokus på trehusbebyggelsen i Drøbak. Vestvågøy har mål i kulturminneplanen for Lofoten. Både Asker, Stavanger, Vefsn, Røros og Hamar har egne planer for kulturminner, mens flere kommuner har igangsatt planarbeid. Skien opplyser at de savner en strategi og Porsgrunn opplyser at de har en verneplan for sentrum. De kommunene som faktisk arbeider med kulturminneforvaltning (=utvalget) har – eller arbeider med – formelle planer for kulturminner.

5.2.3 Kompetanse om kulturminner og lovverket

Denne undersøkelsen bekrefter at det arbeides faglig og strukturert med kulturminneforvaltning i mange kommuner. Halvparten av kommunene i utvalget opplyser at de mener de har svært god spesifikk kompetanse (score 5) innen kulturminneforvaltning i egen kommune. Dette gjelder først og fremst store kommuner, som for eksempel mellomstore bykommuner. Kun to kommuner opplyser at de ikke har tilstrekkelig kompetanse (score 1-2), og begge disse er utkantkommuner. Kompetanse synes altså å henge sammen med generell bemanning i kommunen.

Situasjonen er tilsvarende hva angår juridisk kompetanse. Her svarer alle de store kommunene at de har tilstrekkelig kompetanse (score 5), mens de små kommunene opplyser at de ikke har slik kompetanse. Mellomstore distriktskommuner gir score 3 og viser med det at de ikke mener å ha tilstrekkelig kompetanse om lovverket.

Den håndverksfaglige kompetansen er dårligere. Her er det kun Røros og en kommune til som opplyser at de har svært god håndverksfaglig kompetanse i kommunen. De fleste av de øvrige kommunene gir score 1-2 på dette spørsmålet.

5.2.4 Brukes kulturminner som en ressurs?

Røros og Asker opplyser at de bruker kulturminner som en *svært* viktig ressurs i utviklingsarbeidet i kommunen, mens de fleste bykommunene opplyser at kulturminner er en *viktig* ressurs (score 4). Det er særlig i reiselivsutvikling og som identitetsskaper at kulturminner er en viktig ressurs. Resultatene indikerer at det er i kommuner med sterk politisk styring og kommuner der forvaltningen av kulturminner først og fremst skjer i fylkeskommunen, at kulturminner ikke brukes som en ressurs i utviklingsarbeidet. Der man arbeider med kulturminner på et faglig grunnlag og samtidig er nær objektet, brukes kulturminner i større grad som en ressurs.

For eksempel opplyser Røros, Moss, Skien, Porsgrunn, Vestvågøy, Vefsn, Stavanger og Tromsø at de bruker kulturminner som ressurs i reiseliv.

5.2.5 Politisk prioritering av kulturminner

Politisk prioritet er gjerne knyttet til næringsutvikling, boligutbygging, fortetting og transport. Det er med andre ord tunge saksfelt en skal vekte kulturminner opp mot.

På kommunenivå er politikerne nærmere beslutningene vedrørende kulturminner enn i fylkeskommunene. En stor andel opplyser at politisk nivå er med i beslutningsprosessene – ofte sammen med administrasjonen. En del kommuner opplyser også at de mener beslutningene tas i fylkeskommunen.

Holdningen til kulturminneforvaltning hos politikerne er ikke spesielt positiv. Det er bare Skien som gir score 5 på dette spørsmålet. De aller fleste gir score 1-3. Det er med andre ord vanskelig å få politikerne engasjert i kulturminner i kommunene i utvalget.

5.3 Håndtering av saker

Reguleringsplaner og dispensasjonssaker/rivesaker utgjør de største konfliktsakene i vårt utvalg av kommuner. Kommuneplaner/-delplaner nevnes også som viktige konfliktsaker, men noen kommuner opplyser også at de ikke har konfliktsaker fordi de løser sakene på andre måter.

Kommunene i vårt utvalg har også erfaringer med arkeologiske utgravinger. Det nevnes ulike utfordringer knyttet til slike utgravinger. At det er tidkrevende og kostbart, og at det skaper utfordringer for utbygger er nevnt som eksempler på utfordringer. Dette er altså for mange kommuner en belastende del av kulturminneforvaltningen.

5.4 Samarbeidet med fylkeskommunene

De fleste av kommunene i undersøkelsen opplyser at de har god kontakt med fylkeskommunen i arbeidet med kulturminner. Kontakten i antall saker varierer fra 0 (Vestvågøy) til 25 (Hamar) pr år. Det samme gjelder enten det er faglig veiledning eller håndtering av konfliktsaker. De fleste opplyser at det stort sett er gode prosesser, selv om flere også forteller at det er både konflikter og til tider noe vanskelig å samarbeide med fylkeskommunene.

Kommunene har tydelige forventninger til fylkeskommunene. Opplistet finner vi følgende forventninger:

- Støtte og hjelp
- Rådgivning
- Kompetanse
- Kapasitet
- Løsningsorientert bistand
- At de utøver sin rolle
- Større innsats på informasjonssida
- Faglige anbefalinger
- Informasjon før prosjektering er avsluttet
- Realistiske innspill
- Tydelige mål
- Trygghet
- Godt samarbeid

- Forutsigbarhet
- Mer telefonkontakt
- Smidighet

Svarene indikerer at det er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene. Noen av utfordringene fylkeskommunen har overfor RA ser ut til også å gjøre seg gjeldende også i relasjonene mellom kommuner og fylkeskommuner.

5.5 Andre forhold

Få kommuner har økonomiske støtteordninger til bevaring av kulturminner. De forteller også om få møteplasser og relativt labert samarbeid med andre kommuner. Det nevnes samarbeidsforum knyttet til spesifikke prosjekter (verdensarv og verdiskapingsprogrammet), men utover dette er det få møteplasser.

6 Drøfting og konklusjoner

Undersøkelsen i fylkeskommunene og kommunene peker på en rekke sterke sider ved dagens organisering, men også enkelte svakheter. Nedenfor drøfter vi først resultatene fra vår undersøkelse, før vi oppsummer styrkene og svakhetene og ser på hvilke faktorer som er viktige for at den regionale kulturminneforvaltningen skal fungere best mulig. Avslutningsvis peker vi på noen områder/punkter som undersøkelsen har avdekket at det kan være spesielt viktig å se nærmere på i utviklingen av den regionale kulturminneforvaltningen.

6.1 Drøfting av resultatene

6.1.1 Et komplekst fagfelt

Hovedoppgaven til kulturminneforvaltningen på fylkesnivå er myndighetsutøvelse med hjemmel i pbl. og kml. Andre oppgaver, som formidling, informasjon, utviklingsoppgaver og strategisk arbeid, må – ifølge informantene - i større grad prioriteres med utgangspunkt i begrensede økonomiske og personellmessige ressurser.

Undersøkelsen viser at fagfeltet er komplekst fordi det skal innarbeides i alle store tunge politiske saker som samferdsel, byutvikling og næringsutvikling. Dette er ofte omfattende planprosesser der økonomiske interesser veier tungt. Kulturminner blir gjerne oppfattet som en negativ faktor i dette arbeidet, fordi det kan endre eller stoppe utviklingsprosjekter som det er knyttet betydelig prestisje og/eller økonomiske interesser til. I vår undersøkelse fremstår det som en svakhet at kulturminneforvaltningen synes å mangle politisk oppmerksomhet og engasjement. Når det i tillegg ikke følger statlige bevilgninger med oppgavene, kan et pådriverarbeid både fremstå som politisk og økonomisk utfordrende.

6.1.2 Utfordringer på mange nivåer

Både på administrativt og politisk nivå er det i mange fylker – på generell basis - liten interesse for kulturminneforvaltningen. Uttalelsene fra informantene indikerer at arbeidet i kulturminneforvaltningen møter utfordringer på mange nivåer. Under har vi plukket ut noen uttalelser fra informantene:

A. Generell holdning til kulturminner/kulturminneforvaltning

- *Vi har hatt alt for lite oppmerksomhet*
- *Journalistene skriver bare om konfliktsaker*

B. Kulturminner som politikkområde

- *Det er utfordrende å gjøre kulturminnevern til politikkområde*
- *Kulturminnevern som politikkområde er lite "sexy"*
- *Det er jo bare konfliktsaker som kommer til politisk behandling*
- *Du blir ingen populær politiker av å fronte kulturminnevern*
- *Politikerne prioriterer politikk – vi driver forvaltning og lovpålagte oppgaver*
- *Kulturminner oppfattes i liten grad å være en ressurs sett fra politikernes ståsted*

- *Det er få økonomiske midler til utdeling innen kulturminnevern og derfor også utfordrende som politisk sektorinteresse.*
- *Samferdsel og næringsutvikling er viktigere samfunnstema som stort sett vinner frem.*

C. Kulturminneforvaltningen i det administrative hierarkiet

- *Arbeidet med kulturminneforvaltning er så personavhengig*
- *Rådmannen er bindeleddet – viktig at han har kulturminnevernforståelse*
- *Kommunene tar sjelden hensyn*
- *Dialog og kommunikasjon er kritisk faktor*
- *Kulturminnevern er "plunder og heft"*
- *Mange av våre saker er komplekse*
- *Modellen (parlamentarismen) er god dersom politikerne får tilstrekkelig informasjon*

D. Forholdet til RA

- *RA er en til tider vanskelig medspiller.*

Flere av disse punktene blir drøftet mer i detalj nedenfor.

6.1.3 Krever bredt sammensatt fagkompetanse

Kulturminneforvaltning er utfordrende rent faglig. På den ene side skal man beherske et fagfelt - enten byggeteknisk, arkeologisk, kulturhistorisk eller håndverksfaglig – og på den annen side skal man forstå det politiske systemet man er en del av, man skal forstå planprosesser og de juridiske virkemidlene man har tilgang til. I tillegg skal man evne å føre en dialog med mål om å komme frem til en konstruktiv løsning.

I et politisk system som fylkeskommunen bygger på, skal man forstå det politiske arbeidet og evne å tilpasse seg dette. Videre skal man forstå pbl. på alle nivåer, fra overordnede planer til reguleringsplaner. Kulturminner som fagområde skal innarbeides i disse systemene. Behovet for en bredt sammensatt kompetanse kommer tydelig frem i undersøkelsen.

Kriterier for vern representerer egne kulturminnefaglige utfordringer innen to felt; nyere tid og arkeologi, mens andre oppgaver kan fordre en helt annen kompetanse. Som nevnt over gjelder dette blant annet planlegging og håndtering i forhold til konkurrerende politikkområder, men også generell forvaltning og håndverksmessig oppfølging.

Mye av arbeidet forutsetter god forståelse av pbl., og dette viser seg også å ta det vesentligste av tid og kapasitet i forvaltningsarbeidet. Likevel er det kun et fåtall av lederne som har spesifikk plankompetanse i sin utdanning (for eksempel som arkitekt, arealplanlegger eller andre planfag).

I spørsmål knyttet til hvilken fagkompetanse man har mest behov for utenom arkeologi, er det nettopp planfaglig kompetanse, forståelse for politikkområdet og byggefaglig og

håndverksfaglig kompetanse innenfor nyere tids kulturminner informantene mener de har mest behov for.

Det er ikke bare i administrasjonen det kan være behov for utvikling av kompetanse. Når politikerne skiftes ut etter fire år tar de med seg sin kompetanse innen kulturminnefeltet til et nytt politisk hovedutvalg, og de nye politikerne må oppdateres faglig. For kulturminneforvaltningen betyr det en jevnlig tilbakevendende oppgave å oppdatere nye politikere på dette komplekse fagfeltet.

Utfordringer knyttet til kompetanse i den regionale forvaltningen gjenfinnes også på kommunalt nivå, og da spesielt hos mindre kommuner.

6.1.4 Vanskelig å nå frem i plan- og utviklingsaker

Når kulturminnene skal vektas mot store tunge samfunnsinteresser, er det ofte kulturminnene som trekker det korteste strået. I de politiske eller faglige valgene er det som regel de tunge samfunnsinteressene som vinner frem. Det er utfordrende for kulturminneforvaltningen å nå frem i store tunge politiske prosesser da dette ofte kan gi økonomiske konsekvenser, både i form av redusert eller endret utbygging og/eller i form av vedlikehold og utvikling av det kulturminnet som skal vernes. En tilstøtende utfordring for kulturminneforvaltningen er det store antallet kulturminner og utfordringene som ligger i å sortere/prioritere mellom dem.

For å få gehør eller innpass i større plan- og utviklingsaker, er det viktig med god forståelse og interesse for kulturminner som en ressurs i utviklingsarbeidet oppover i det administrative hierarkiet. Flere informanter har gitt konkrete eksempler på at det er vanskelig å vinne innpass hos en avdelingsdirektør eller rådmann dersom denne i utgangspunktet ikke har interesse av å fremme fagfeltet. Møter man en slik administrativ barriere, når man heller ikke frem til politikere og de politiske prosessene og diskusjonene.

6.1.5 Dialog fremfor konflikt

Informantene gir entydig tilbakemelding om at det er arbeidet med pbl. – herunder planarbeid og dispensasjoner - som tar det alt vesentligste av kapasiteten. Dette arbeidet rettes mot kommunene som ledd i relativt ensartete prosesser, og starter ofte med befaring og en dialog med kommune og/eller eier (grunneier/objekteier). Deretter iverksettes et arbeid som følger pbl. (se for eksempel vedlegg 5 for en beskrivelse av dette arbeidet). Dersom dette arbeidet ikke fører frem, blir det varslet innsigelse. Deretter arbeides det videre i nær dialog med kommune/eier med for å finne frem til en omforent løsning. I denne fasen brukes også kompetansen hos RA hyppig. Se også Figur 6.1.



Figur 6.1 Dialog fremfor konfrontasjon

Dialog er en kritisk faktor. En av informantene forteller at man kan få en sak tilbake fra rådmann med følgende beskjed; *"prøv en gang til, før vi må varsle innsigelse"*. En annen

informant forteller at *"vi har ikke innsigelser; vi løser alle saker før det kommer til innsigelse"*. En tredje informant forteller at når man jobber med en sak fra den kommer inn som varsel om oppstart, er man forpliktet til å informere om hva som kan gi innsigelse. Det innebærer at man samtidig forteller hva som kan gjøres for å unngå innsigelse, og på den måten initierer man en modell for dialog og ikke konfrontasjon som en innsigelse ville være. En fjerde forteller at de varsler innsigelse, går i dialog og løser, og at de ikke har hatt mekling på 5 år. Varsel om innsigelse brukes som prosess-verktøy, forteller en av informantene, som mener det er et godt redskap for gode løsninger.

Resultatene indikerer at politikerne i liten grad ønsker å ta stilling i konfliktsaker. De overlater derfor til fagavdelingen å arbeide for å minimere konfliktnivået. *"Vi bruker vanvittig mye tid dersom det blir konflikt, derfor må vi velge våre kamper"* forteller en av informantene.

Dersom dialog ikke fører frem, går saken til varsel om innsigelse og senere eventuelt til innsigelse. Praktisering av innsigelse er relativt ulikt fylkeskommunene mellom og politiske føringer spiller inn. I denne fasen av planarbeidet blir det politiske prosesser, og tilbakemeldingene i intervjuundersøkelsen viser at det er svært få politikere som liker konfliktsaker.

Dersom saken blir behandlet politisk, er utfallet avhengig av hvilken politisk interesse som er knyttet til saken. Dersom saken går videre og ankes, slik at den havner sentralt, møtes ytterligere utfordringer. Det nevnes eksempler på at det knytter seg usikkerhet til hvorvidt saker som havner hos RA får samme utfall som fylkeskommunens kulturminneforvaltning har gitt. En av problemstillingene her er hvorvidt det knytter seg *nasjonale verdier* til kulturminnet. For kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen kan det ha like stor/vel så stor verdi selv om kulturminnet kun er av regional verdi. Vår undersøkelse viser at når fylkeskommunen ikke kan være sikker på at utfallet etter en prosess hos RA blir den samme som den faglige kompetansen på regionalt nivå er kommet frem til, kan det oppstå en konflikt mellom fylkesleddet og direktoratet.

6.1.6 Samspill med mange aktører

Fylkeskommunen må samspille med mange aktører for å få til en god forvaltning, herunder kommunene, andre regionale aktører (for eksempel regional stat) og mot RA. Samtidig er kanskje eierne av kulturminnene de som det er viktigst å etablere et godt samarbeid med.

Enten det er kommune eller private eiere som sitter på verdifulle kulturminner, er det i mange tilfeller eierens vilje som er den kritiske faktoren for hvorvidt objektet blir bevart eller ikke. Dette, kombinert med fraværet av økonomiske virkemidler, er en av årsakene til at kulturminneforvaltningen har erfart at dialog fører bedre fram enn konfrontasjon. Desto sterkere utbyggingspresset er, desto tydeligere blir denne utfordringen. Å verne et bakgårdsbygg i for eksempel Trondheim og Tromsø sentrum er svært vanskelig dersom eier ikke ser mulighetene i vern. Når det i tillegg ikke følger økonomiske (offentlige) midler med et slikt vern, blir det enda vanskeligere. Ettersom dette ofte dreier seg om trehus, er utfallet av manglende interesse åpenbar: Det går til forfall.

De fleste kommunene i vår undersøkelse opplyser at de har god kontakt med fylkeskommunen i arbeidet med kulturminner. Fylkeskommunene brukes både for faglig

veiledning og for håndtering av konfliktsaker. Kommunenes forventninger til fylkeskommunene omfatter bl.a. bistand i form av rådgivning/faglige anbefalinger, kompetanse og kapasitet.

6.1.7 Et politikkområde til plunder og heft?

De fleste fylkeskommunene har en ansvarlig politiker (hovedutvalgsleder eller fylkesråd) som er positiv og engasjert i arbeidet med kulturminner. Utfordringene knytter seg til å få sakene opp på høyere politisk nivå. Fylkestinget behandler kun spesielle saker eller fylkesdelplaner eller saker der kulturminnevern utgjør en liten del. Hovedutvalgene tar til en viss grad opp saker som omhandler kulturminneforvaltning, mens det i et parlamentarisk system gjerne er fylkesråden som tar de endelige beslutningene. Enkelte saker kommer opp i Fylkesrådet. Innenfor formannskapsmodellen er det gjerne hovedutvalget som tar informasjons- og orienteringssaker, mens konfliktsaker og innsigelser tas i fylkesutvalget. Fredningssakene oppfattes ikke som politikkområde og behandles administrativt.

Ulike administrative tilknytningsformer tematisk, og et fagområde der man er avhengig av velvilje på mange nivåer i det administrative systemet, gir ulike former for beslutningsprosesser mer eller mindre påvirket av faglig, administrativ og politisk medvirkning (Figur 6.2). Den faglige kompetansen ligger i bunn, og informantene gir uttrykk for at det er sterk regional faglig kompetanse innen kulturminneforvaltningen.

De fleste fylkeskommuner har *lavt politisk engasjement og en sterk administrasjon*. Dette er samtidig de fylkeskommunene som ser ut til å ha en godt fungerende kulturminneforvaltning. Lav politisk påvirkning betyr ikke at politikerne er fraværende. Det betyr at de har tillit til administrasjonen, og i stor grad overlater beslutninger til dem. De fleste fylkeskommuner faller under denne modellen. Figur 6.2.

Et annet eksempel er en fylkeskommune med *sterk politisk påvirkning og lavt bemannet administrasjon*. Dersom ledende politikere og flertallskonstellasjonen er negative til kulturminneforvaltningen, kan de nedprioritere bevilgningene og dermed også staben. Det er eksempler på denne situasjonen blant noen av fylkeskommunene.

Noen fylkeskommuner har både *en sterk administrasjon og en sterk politisk påvirkning*. Dette gjelder særlig fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. Her ledes administrasjonen av en fylkesråd som tar raske politiske beslutninger. Systemet fungerer der fylkesråden er positiv til fagfeltet. Men det gjelder også der det er sterke, engasjerte politikere.

Det er få eller ingen eksempler på fylker med *lavt bemannet administrasjon og liten politisk styring*.



Figur 6.2 Ulike erfaringsmodeller for fylkesarbeidet. Uthevning etter antall fylker innen hver kategori.

Jo mørkere blå desto fler eksempler innen kategorien.

Parlamentarismen gir mer direkte tilgang til styrende politiske organer. Dette kan bidra til sterkere politisk styring i fylkeskommuner med parlamentarisk system. Unntaket er der fylkesråden har ansvar for mange fagområder (få fylkesråder), noe som ofte sammenfaller med generell knapphet på kapasitet. Effektiv tilgang til det politiske systemet og raske politiske beslutninger er fortrinn i denne modellen. Vår undersøkelse gir ingen indikasjoner på at kulturminner er mer på dagsorden i Fylkesrådene enn i Fylkes- eller hovedutvalgene.

På kommunenivå er politikerne nærmere beslutningene vedrørende kulturminner enn i fylkeskommune. Flere av kommunene i undersøkelsen opplyser at politisk nivå er med i beslutningsprosessen – ofte sammen med administrasjonen.

Flere av informantene opplyser at en motvilje internt gjerne også kan avspeile seg i samfunnsdebatten gjennom media. Enten ved at fagfeltet blir usynlig/uinteressant eller at det trekkes opp konfliktsaker. Det fremkommer imidlertid av undersøkelsen at stoltheten knyttet til kulturminner som er synliggjort gjennom verdensarvstatus, verdiskapingsprogrammet eller andre større prosjekter har bidratt til større synlighet hos politikere og økt stolthet som ser ut til å komme hele arbeidet med kulturminner til gode. Hvorvidt dette også har sammenheng med at det tilflyter økonomiske midler med disse prosjektene fremgår ikke av undersøkelsen.

6.1.8 Kulturminner kan gi regional stolthet

For en politiker er det viktig å ha noe positivt å vise frem. Derfor er det en utfordring for kulturminneforvaltningen at det kommer så mange konfliktsaker til behandling, når det er synliggjøringen av de positive verdiene som vinner fram. Flere av informantene fortalte at det var synd de ikke har tilstrekkelig med ressurser til å drive mer med

kommunikasjon og informasjon – da disse aktivitetene gir mulighet for å synliggjøre verdiene som ligger i å ta vare på kulturminnene.

Det er i denne undersøkelsen ikke spesifikt spurt om verdiskapingsprogrammet eller lignende, men flere av informantene har nevnt programmet i de åpne spørsmålene. Alle fylkeskommuner som enten har verdensarv-steder eller har deltatt i verdiskapingsprogrammet, opplyser at dette har vært viktige utviklingsprosjekter i fylket. Det koples til identitetsskaping og reiseliv. Ikke minst har det vist seg viktig for å utløse midler gjennom politiske beslutningssystemer.

Verdiskapingsprogrammet kan ha gitt en positiv virkning, rent politisk. Programmet har bidratt til stolthet, noe også politikerne viser til. Når man kan vise til tiltak og resultater som er populære, er det også lettere å stille krav i andre saker. Synliggjøring av kulturminnearbeidet gjennom oppmerksomhet som gir stolthet, ser ut til å være svært viktig i det politiske arbeidet med kulturminner.

Verdiskapingsprogrammet er en fruktbar måte å bruke kulturminneressursene og legitimere virksomheten på en god måte, forteller en av informantene. En annen informant opplyser at kulturminnevernet blir lagt merke til gjennom blant annet verdiskapingsprogrammet. Man har involvert flere nivåer i arbeidet med å synliggjøre verdensarven gjennom for eksempel lokal forankring og lokal begeistring fordi man ser at det er en regional satsing. Integrering av kulturminner mot reiseliv er veldig viktig slik at reiselivsnæringen kan følge opp senere. Når kommunene ser at de har verdier av nasjonal verdi, søker de om midler.

Hvorvidt slik oppmerksomhet på noen få, utvalgte prosjekter/kulturminner kan ha en avledningseffekt – at de tar oppmerksomheten bort fra andre, dårlig håndterte prosjekter – har vi ikke underlag for å vurdere.

6.1.9 Strategisk arbeid styrkes gjennom egne planer for kulturminner

Mange av fylkeskommunene har ingen formell plan/strategi for kulturminneforvaltningen. De som har det har planer/strategier av ulik karakter. Det kan være en fylkesdelplan, en regional plan, en prioriteringsliste, strategisk plan eller et kapittel i en overordnet plan. De fylkeskommunene som har en egen fylkesdelplan mener den er nyttig i arbeidet med kulturminneforvaltningen. De som har en vedtatt plan bruker den mye, og får også politisk gehør og velvilje knyttet til det som er prioritert gjennom vedtatt plan. Dette synes å være en sterk side ved disse fylkeskommunenes kulturminneforvaltning – og knyttet tett opp til fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet.

6.1.10 Om vi hadde hatt ressurser, hadde verden sett bedre ut

Det er tydelige og entydige innspill om behovet for økonomiske virkemidler. Det etterlyses større engasjement fra departementet for å skaffe til veie slike midler. Alternativet gir ofte forfall. Det kan synes som forventningene i de to nivåene i kulturminneforvaltningen, fylkeskommunen og RA, speiles i hverandre: Begge forventer at den annen part skal bidra til større økonomisk handlingsrom.

6.1.11 Formidlingsoppgavene henger etter

De færreste fylkeskommuner har kapasitet og ressurser til informasjon og kommunikasjon. Flere av informantene opplyser at de ser at et slikt arbeid er svært viktig også for å nå gjennom i arbeidet med kulturminneforvaltning, fordi det skaper interesse for fagområdet. Men mangel på kapasitet er en kritisk faktor.

6.1.12 Fylkeskommunene ønsker faglig og politisk ryggdekning

Informantene fra forvaltningen mener at RA gir dem god faglig ryggdekning, og direktoratet benyttes svært hyppig (ofte ukentlig) i det daglige arbeidet. Prioriteringsbrevne er viktige, og brukes mye nettopp fordi det gir forankring nasjonalt, noe som har stor betydning i arbeidet internt og tverrsektorielt.

Det er en krevende, lang og tung prosess på regionalt nivå å fremme en innsigelse. Ofte er det viktige regionale verdier knyttet til identitet, opplevelse eller særpreg som ligger til grunn. Dersom objektet ikke er av nasjonal verdi risikerer man å ikke få støtte hos direktoratet. Dette skaper en situasjon der den regionale kulturminneforvaltningen ikke får den faglige støtten som forventes. Mange etterlyser en uformell kommunikasjon som gir større forutsigbarhet i slike saker, slik at antallet tapte saker kan reduseres. Fraværet av en slik forutsigbarhet er en svak side ved relasjonen mellom RA og fylkeskommunen, og svekker fylkeskommunens autoritet overfor kommuner og tiltakshavere i slike saker. Noen av de utfordringer som fylkeskommunene har overfor RA ser ut til også å gjøre seg gjeldende også i relasjonene mellom kommuner og fylkeskommuner.

Den politiske oppbakkingen fra departementet beskrives som noe fraværende. "Vi opplever et usynlig departement" forteller en av informantene, som samtidig sier at vi er der for å ta vare på kilden til vår historie og at det er et viktig felles gode for befolkningen.

6.2 Svakheter, styrker og kritiske suksessfaktorer

Som fremgår av drøftelsen ovenfor har vi avdekket flere styrker og svakheter ved dagens organisering av den regionale kulturminneforvaltningen, og videre hvordan fylkeskommunene gjennomfører sin oppgave innenfor dette området. Videre er det mulig å sammenfatte hva som bør ligge til rette for å få til en godt fungerende regional forvaltning, dvs. kritiske suksessfaktorer.

De viktigste *styrkene* ved dagens organisering og fylkeskommunenes arbeid er:

- Hardt arbeidende og stort sett veldig engasjerte enheter med tilstrekkelig nærhet til kulturminnene og deres eiere.
- Utstrakt bruk av dialog med kommuner, andre tiltakshavere og eiere som på en konstruktiv måte unngår konfrontasjon og konflikter.
- Mulighet til å komme tidlig inn i planprosesser hvis det legges til rette for det i den interne organiseringen av fylkeskommunen.
- Sterk regional og lokal politisk interesse for verdensarv spesielt men også for ulike prosjekter herunder også prosjekter fra verdiskapingsprogrammet. Disse skaper (politisk) interesse og stolthet som også i sin tur generer midler og engasjement.

- Generelt synes det som om arbeidet knyttet til kml. er lite konfliktfyllt, sannsynligvis grunnet meget klare definisjoner mv., mens det knytter seg adskillig større utfordringer til arbeid etter pbl.¹⁴

Svakhetene finner en primært innenfor følgende områder:

- Både administrativt, økonomisk og politisk kan det synes som kulturminneforvaltningen har en svak posisjon i forhold til andre interesser i mange fylker. Så lenge kulturminneforvaltningen ikke når opp i det politiske systemet i andre forhold enn knyttet til arbeidet med reguleringsplaner og kommune(del)planer, så gir dette utfordringer i forhold til bevilgninger og ressursbruk.
- Mangel på plankompetanse som kan være en medvirkende årsak til at planarbeid tar mye av ressursene. For eksempel er det en stor overvekt av arkeologikompetanse, mens undersøkelsen peker på at det er behov for en bredt sammensatt kompetanse. For eksempel mangler mange ledere i avdelingen for kulturminneforvaltningen formell planfaglig utdanning. Alle fylkeskommuner har planfaglige kompetanse i andre seksjoner som, i større eller mindre grad, vil være tilgjengelig for kulturminneforvaltningen. Men det vil uansett vær en fordel om ansatte i kulturminneforvaltningen har en viss grad av planfaglig kompetanse selv.
- Arbeidet med kulturminneforvaltning er i stor grad personavhengig i de ledd som tar beslutninger. Kulturminneforvaltningen er derfor sårbar overfor enkeltpersoner både administrativt og politisk.
- Med manglende politisk engasjement på generell basis, sammen med mangel på interesse for fagfeltet i det hierarkiske systemet administrativt, så når man heller ikke frem til politikerne. Tilsvarende; dersom fylkesråd/leder av hovedutvalg med ansvar for kultur, ikke har interesse for fagfeltet eller kapasitet til å håndtere det, så faller det ut som interesseområde.
- Mange fylkeskommuner sliter med manglende ressurser, som bl.a. henger sammen med manglende politisk engasjement. Dette gjør at oppgaver som ikke er lovpålagt, herunder formidling, blir lite prioritert.

For å legge til rette for en godt fungerende regional kulturminneforvaltning viser vår undersøkelse at følgende faktorer bør være på plass:

- *Politikere med interesse og kompetanse.* Fordi fagfeltet ofte skaper konfliktsituasjoner i store plan- og utbyggingsprosesser, er det helt sentralt at rådmann eller fylkesråd er interessert i (evt har faglig forståelse for) fagfeltet og har kapasitet/vilje til å føre framlegget gjennom systemet. Slik er det ikke alltid. Mangel på tid, interesse, kapasitet og interesse, noen ganger kombinert med konfliktvegring, er en gjennomgående problemstilling. At politikere skiftes ut hvert fjerde år krever innsats mht kompetanseoverføring etter hvert nyvalg.

¹⁴ Som nevnt i kapittel 4 har det ikke vært helt enkelt for informantene å skille helt mellom arbeid etter pbl. og kml., da dette er oppgaver som ofte går i hverandre. Utsagnet bør derfor tolkes med forsiktighet.

- For å få gehør eller innpass i større plan- og utviklingssaker er det viktig med god forståelse og interesse for kulturminner som en ressurs i utviklingsarbeidet oppover i det administrative hierarkiet. Dette stiller krav til *formidling internt*.
- *Tilstrekkelig administrativ kapasitet*. I de avdelingene/seksjonene som sitter på fagkompetansen er det stort arbeidspress og prioritering av arbeidsoppgaver er en gjennomgående utfordring.
- At man har utarbeidet overgripende *kulturminneplaner* eller tilsvarende dokumenter, som gir en strategisk retning på arbeidet.
- Utstrakt bruk av *konstruktive dialoger* gir bedre resultat enn konfrontasjon i arbeidet med å fremme bevaring og vern av kulturminner gjennom planprosesser. Det varsles ofte om innsigelse, mens det i mange fylkeskommuner svært sjelden går til innsigelse i neste runde. En kritisk faktor gjennom denne prosessen er *evne til å kommunisere*. Når man skal fronte et sakfelt som er økonomisk krevende, er det enklere å nå frem gjennom dialog enn ved konfrontasjon.
- Samspillet mellom fylkeskommunen, kommunen og eierne, hvor nøkkelen til en god kulturminneforvaltning ligger i *en god prosess og en god dialog*.
- *Eier av kulturminnet* er en kritisk faktor for grad av vellykkethet i vern og fredning. Uten eiers vilje og interesse til å utvikle og/eller ta vare på verdien, går det i stedet til forfall og verneverdien forringes.

Gjennom undersøkelsen og drøftingen av resultatene har det pekt seg ut noen områder hvor det kan være et spesielt behov for å gjennomføre endringer som vil kunne bidra til en styrket regional kulturminneforvaltning. Disse områdene er:

- *Finansiering*: RA forventer at fylkene i større grad skal ta et økonomisk ansvar i vern, mens fylkeskommunene er entydige i at staten bør ta et større ansvar for vedlikehold av nasjonale verdier. Rollefordeling og økonomisk ansvar bør derfor avklares.
- *Forutsigbare rammevilkår*: Det bør tilstrebes tydelige og forutsigbare rammevilkår. Fylkene har hundrevis/tusenvis av plansaker hvert år og verdiene knyttet til planområdene synes ikke å være fremkommet før planprosessen er iverksatt. De fleste konfliktsakene er reguleringsplaner. Kulturminneverdiene bør synliggjøres før man når dette plannivået, for eksempel ved at de beskrives og vurderes i kommuneplaner. Videre er det viktig med regionale planer for kulturminnevern, som er så grundige at det er mulig å styre etter dem. Det gir både eiere, kommuner og forvaltning en forutsigbarhet og mulighet for å måle virkninger av tiltak.
- *Funksjonsdeling*: En av fylkeskommunens oppgaver er å være regional planmyndighet. Med hjemmel i pbl. skal fylkeskommunen ta vare på mange hensyn og interesser, og pbl. er innrettet for nettopp dette; den er en *samordnende* lov. Denne samordnende funksjonen er viktig for å kunne ivareta mange ulike interesser og hensyn, hvorav flere er uttrykt i egne lovverk. Kulturminnelovens forhold til pbl. er altså ikke unikt, men kan sammenlignes med andre lovers forhold til pbl., herunder forurensningsloven, vannressursloven, lov om arts- mangfold og skogbruksloven. På samme måte som kulturminnelovens virkeområde kan foranledige undersøkelser, registreringer og annet faglig arbeid, kan

også andre lovverk gjøre dette. Naturmangfoldsloven kan tilsi at fagpersonell undersøker forekomsten av rødliste-arter i et område som foreslås regulert til boligformål, mens forurensningsloven kan kreve målinger av luftforurensninger i tilknytning til lokaliseringen av en. Disse fagpersoner trenger ikke ha en fast tilknytning til fylkeskommunen for å at arbeidet skal utføres på en formålstjenlig måte, men fylkeskommunen må ha kompetanse til å bestemme hvilke undersøkelser som skal gjennomføres, og til å bestille disse.

- *Større statlig engasjement – de gode eksemplene:* Resultatene viser at det har vært svært viktig å etablere gode eksempler i hvert fylke. Sør-Gjeslingan, Bud, Nærøyfjorden, Utstein kloster, Klimapark 2469, Røros, Rjukan, Borrehaugene, Haldenkanalen, sammen med flere andre er nevnt som gode eksempler. Det er viktig å videreutvikle de gode eksemplene for å få med seg både allmennhet og politikere. Det gir en vinn-vinn-situasjon som bidrar til et positivt resultat og en synliggjøring av kulturminner som noe annet enn konflikt i plansaker.

Referanser

Holme, J. (red) (2005): *Kulturminnevern - lov, forvaltning og håndhevelse*, 2. Utg. Økokrim: Oslo

Johnsen, Vibeke m.fl. 1994: *Desentralisering av kulturminnevernet – konservering eller vitalisering?* Samarbeidsrapport mellom Norsk institutt for by- og regionforskning og Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Innst. S. nr. 227 (2004-2005): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Leve med kulturminner.

Prop. 1 S (2010-2011): Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2011, Utgiftskapittel 1400-1474 og 2465, Inntektskapittel 4400-4472 og 5578. Miljøverndepartementet.

Riksantikvaren (1998): Fylkeskommunen som kulturminnemyndighet på regionalt nivå. Erfaringer og forbedringstiltak vedr. oppgavene i forhold til PBL”, Riksantikvaren, kulturmiljøseksjonen 10.02.98

Riksantikvaren (2009): Kulturhistorisk stedsanalyse, en veileder i bruk av DIVE.

Riksrevisjonen (2009): *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygninger*, Dokument nr. 3:9 (2008-2009)

Rundskriv av 01.06.1989, Nr. T-6/89: Nye forskrifter til kulturminneloven om faglig ansvarsområde mv., delegasjon

Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005): *Leve med kulturminner*.

Vedlegg 1: Kartlegging av fylkeskommunene, utvalgte parametere

Fylkeskommune	Organisert i	Ansatte totalt	herav arkeologer	Status fylkesplan	Antall fredete kulturminner	Brutto driftsutgifter kulturminnevern, 2011
Akershus http://www.akershus.no/	Kultur, frivillighet og folkehelse, seksjon kulturminnevern	?	?	"Spor for fremtiden" vedtatt 14.juni 2007	237	21.107.000
Aust-Agder http://www.austagderfk.no/	Regional, seksjon kulturminne	9	3	"Et godt varp" vedtatt 19.oktober 2010	228	8.117.000
Buskerud http://www.bfk.no/	Utviklingsavdelingen, team kulturminnevern	19	9	?	408	14.896.000
Finnmark http://www.ffk.no/	Areal-og kulturvern avdelingen	9	2	Fylkesplan for Finnmark 2006-2009 kap. 4 Arealpolitikk	237	10.368.000
Hedmark http://www.hedmark.org/	Samferdsel, miljø og plan, fagområde kulturvern	11	6	"Kulturminner for Hedmarks framtid" vedtatt 15.februar 2005	283	23.226.000
Hordaland http://www.hordaland.no/	Kultur-og idrettsavdelingen, seksjon Kulturminnevern og museum	29)	?	"Fylkesdelplan for kulturminner 1999-2010"	564	66.375.000
Møre og Romsdal http://mrfylke.no/	Kulturavdelinga, enheten kulturvern	9	4	1999: Plan for kulturminnevern	179	20.007.000
Nordland http://www.nfk.no	Kultur, avdeling kulturminnevern	8	4	"Fortellinger om Nordland" 2002-2006, vedtatt april 2002	258	15.586.000
Nord-Trøndelag http://www.ntfk.no	Kultur, avdeling kulturminner/kulturhistorie	9	2	"Handlingsplan for kulturminnepolitikk" vedtatt juli 2009	592	29.604.000
Oppland http://www.oppland.no/	Kulturarv, egen enhet direkte under fylkesmannen	16	8	"Handlingsplan for kulturminnevern" 2007-2010	243	11.187.000

Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet

Rogaland http://www.rogfk.no/	Regionalutviklings avdelingen, kulturseksjonen	?	?	?	430	17.329.000
Sogn og Fjordane http://www.sfj.no	Kultur, basisteam for kulturminnevern	8	4	?	194	15.195.000
Sør-Trøndelag http://www.stfk.no/ http://www.kulturminna.no/	Enhet for regional utvikling, regut areal	10	4	"Kulturminneplan 2001- 2005" Handlingsplan for kulturminner	397	10.064.000
Telemark http://www.telemark.no/	Avdeling Utvikling, team kulturminnevern	10	2	?	373	20.126.000
Troms http://www.tromsfylke.no/	Kulturetaten, avdeling for kulturarv	?	?	"Fylkesplan for Troms 2010- 2013" vedtatt januar 2010 Kap. 6 Kulturpolitikk	124	13.163.000
Vest-Agder http://www.vaf.no	Regionale tjenester, kulturminnevern	?	?	"Regionplan Agder 2020" vedtatt 2010 (lite kulturminnevern)	191	37.554.000
Vestfold http://www.vfk.no/ http://www.kulturarvvestfold.no/	Kultursektoren, kulturarv	14	7	?	273	16.434.000
Østfold http://www.ostfold-f.kommune.no/	Samfunnsplanavdelingen, kulturminneseksjonen	12	9 + 2	"Kulturminneplan for Østfold" vedtatt 14.oktober 2010	222	18.910.000

Kilde: Vista Analyse, KOSTRA

Vedlegg 2: Liste over informanter

Navn	Stilling	Fylkeskommune
Dagfinn Claudius	Tidl. Fylkeskonservator Avd kulturarv	Oppland
Elisabeth Seip	Kulturvernleder	Hedmark
Anne-Sophie Hygen	Fylkeskonservator	Østfold
Turid Kolstadløkken	Utviklingsavd	Buskerud
Olav Moe	Komiteleder samferdsel, miljø, klima	Østfold
Eva Moberg	Fylkeskonservator	Sogn Og Fjordane
Nils Gjerland	Hovedutvalgsleder	Sogn og Fjordane
Geir Sørum	Teamleder kulturminnevern	Telemark
Jan G Auestad	Leder kulturseksjonen	Rogaland
Marie-Louise Anker	Fagsjef kulturminnevern	Sør Trøndelag
Anne-Karine Sandmo	Ass fylkeskultursjef og fylkeskonservator	Troms
Anne Traaholt	Rådgiver	Akershus
Kjesti Dahl	Konstituert leder Kulturvernseksjonen	Møre og Romsdal
Tove Lofthus	Funksjonsleder Kulturavdelingen	Nord-Trøndelag
Terje Søvik	Fylkesråd	Nord-Trøndelag
Terje Gansum	Virksomhetsleder - seksjon Kulturminnevern	Vestfold
Stein Tage Domaas	Areal- og kulturvernsjef	Finnmark
Elisabeth A Nilsen	Hovedutvalgsleder kultur	Telemark
Per Morten Ekerhovd	Fylkeskonservator	Hordaland
Anne Beth Njærheim	Kultur- og ressursutvalgsleder	Hordaland
Kristin Sørheim	Hovedutvalgsleder kultur og folkehelse	Møre og Romsdal

Navn	Stilling	Fylkeskommune
Thomas Hirsch	Kulturvernleder	Aust Agder
Terje Sørvik	Politiker	Nord Trøndelag
Marit Tennfjord	Fylkesråd	Nordland
Per Morten Ekerhovd	Fylkeskonservator	Hordaland
Kåre Pettersen	Hovedutvalgsleder samferdsel, areal og miljø	Vestfold
Kjetil Lundemoen,	Leder komiteen kultur, miljø og næring	Oppland
Vibeke Limi	Hovedutvalgsleder	Akershus
Mariam Rapp	Politiker	Troms
Terje Damman	Fylkesordfører	Vest Agder
Egil Murud	Leder seksjon kulturminner Nordland	Nordland
Hanne Moe Bjørnbet	Hovedutvalgsleder kultur, velferd og miljø	Sør Trøndelag
Roger Ryberg	Politiker	Buskerud
Pål Morten Borgli	Hovedutvalgsleder regional og kultur	Rogaland
Frans-Arne Stylegar	Fylkeskonservator	Vest Agder

Vedlegg 3: Intervjugal - fylkeskommunene

FORMANNSKAPSMODELL		KOMMENTARER:
INNLEDNING	FYLKESKOMMUNE	INFORMANT:
	ORGANISERT I AVDELING:	FAGBAKGRUNN:
	NÆRMESTE OVERORDNETE (RÅDMANN/DIR EL L)	
	ANTALL ANSATTE:	
OVERORDNETE SPØRSMÅL:		
1	Hvor mener du nøkkelen til et godt regionalt/lokalt kulturminnearbeid ligger? 1. Fylkeskommunen 2. RA 3. Kommunene 4. Annet	
2	På hvilket nivå opplever du at arbeidet med kulturminneforvaltning er vanskeligst/møter motstand? 1. Administrativt (fylkesrådmann) 2. Avdelingsdirektørnivå 3. Politisk – hovedutvalget 4. Politisk – fylkesutvalget 5. Politisk - fylkestinget 6. RA – med sine sentrale krav/tilskuddsordninger 7. I kommunene	<i>Ved flere svar, angi vektning:</i> <i>1 = minst</i> <i>2 = middels</i> <i>3 = mest</i>
ORGANISERING		
3	Hvilket, eller hvilke, utvalg behandler saker innenfor kulturminneforvaltningen?	
4	Gitt den politiske modellen dere har (formannskapsmodell/avdelingsorganisering/hierarkisk struktur), mener du den er god for å ivareta kulturminneforvaltningen?	<i>Angi svar etter en skala fra 1-5 der 1 er en svært dårlig modell og 5 er en svært god modell.</i>
5	Har dere vært underlagt organisatoriske endringer siste tre år som har påvirket kulturminneforvaltningen? 1. Ja 2. Nei	<i>F eks politisk system, avdelingsstruktur el l</i>
6	Hvis ja, hvilke endringer er gjennomført?	
7	Hvis ja, hvordan har dette i sum påvirket	

	<p>kulturminneforvaltningen?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Positivt 2. Negativt <p>Kommentar:</p>	
ARBEIDSSITUASJON		
8	<p>Angi omtrentlig andel av total arbeidstid (for alle fast ansatte innenfor kulturminneforvaltning) i følgende kategorier:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planarbeid etter pbl: Reguleringsplansaker, kommuneplan/-delplansaker, byggesaker som omfatter verneverdig bebyggelse, dispensasjonssaker ihht. pbl § 19, konsesjonssaker. 2. Myndighetsutøvelse/lovpålagte oppgaver i henhold til kml (saksbehandling etter KML, dispensasjoner etter kml ikke knyttet til pbl-saker mv.) 3. Formidling/informasjon/faglig veiledning 4. Registreringsarbeid, ut over det som gjennomføres som en del av pkt. 1 og 2, både knyttet til arkeologi og bygninger/nyere tids kulturminner 5. Prosjektarbeid, inkl. tilskuddsforvaltning (f.eks verdiskapingsprogrammet): 6. Skjøtsel av kulturminner 7. Budsjett/administrasjon/ 8. Arbeid på tvers innad i fylkeskommunen, for eksempel deltagelse i interne prosesser, regionalt planarbeid, øvrige fylkeskommunale prosjekter 9. Landbrukssaker 10. Annet: 	<p><i>Angi i antall timeverk/ månedsværk/ Årsværk Evt prosentandel</i></p>
9	<p>Angi omtrentlig arbeidsmengde hos de som arbeider med lovpålagte oppgaver (pkt 2 over), fordelt i følgende kategorier:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Saksforberedelser (plansaker og dispensasjoner) 2. Dialog og kommunikasjon med eiere og kommuner (telefoner og møter) 3. Befaringer 4. Opplæring, rådgivning og kompetanseheving 5. Annet 	<p><i>Angi i antall timeverk/ månedsværk/ Årsværk Evt prosentandel</i></p>
10	<p>Finansiering – antall stillinger:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hvor mange stillinger innen kulturminneforvaltningen finansieres av fylkeskommunen? 2. Hvor mange stillinger finansieres med midler fra oppdrag arkeologi? 3. Annen finansiering 	
11	<p>Kompetanse: hvor mange av de ansatte innenfor kulturminneforvaltning har følgende kompetanse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arkeolog 2. Kulturhistorie 	

	<ul style="list-style-type: none"> 3. Samfunnsvitenskap 4. Naturvitenskap 5. Arkitekt/Ingeniør 6. Juridisk/forvaltningsrett 7. Annet 	
12	Hvilken kompetanse er viktigst for arbeidet med kulturminneforvaltning (unntatt arkeologi)?	
13	Hvor enkelt er det å få tak i personer med riktig kompetanse? (unntatt arkeologer)	<i>Skala 1-5, hvor 1= svært enkelt 5= svært vanskelig</i>
14	Kjøper dere kompetanse/(konsulent)tjenester for å dekke opp for manglende intern kompetanse? I tilfelle, i hvor stort omfang?	
15	Er det tilstrekkelig håndverksfaglig kompetanse tilgjengelig i fylket?	
16	<p>Fylkeskommunen har en viktig rolle som regional utviklingsaktør. I hvilken grad er kulturminneforvaltningen integrert i det regionale utviklingsarbeidet?</p> <p>Brukes kulturminnene som en ressurs i det regionale utviklingsarbeidet?</p>	
17	Hvilke felt er politisk prioritert når det gjelder regional planlegging?	
HÅNDTERING AV SAKER		
18	<p>Hvor mange saker hadde dere til behandling på øverste politiske nivå i 2011?</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Ingen 2. 1-2 3. 3-10 4. flere enn 10 	
19	<p>Hvor mange saker hadde dere til behandling på nest øverste politiske nivå i 2011?</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Ingen 2. 1-2 3. 3-10 4. flere enn 10 	
20	I hvilket organ skjer de fleste avgjørelsene for kulturminnekonfliktsaker hos dere (dvs. hvilket nivå er det som i praksis tar beslutningen) ?	

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fylkesting 2. Fylkesutvalg 3. Hovedutvalg 4. Fylkesrådmann 5. Fylkeskonservator 6. Riksantikvaren 	
21	<p>Til hvilken kategori saker tilhørte de større konfliktsakene i 2011? Flere svar mulig!</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reguleringsplansaker 2. Kommuneplan/-delplansaker 3. Dispensasjoner ihht. pbl § 19/Rivningssaker 4. Konesjonssaker etter energi- og vassdragslovgivningen 5. Fredningssaker ihht. kml? 6. Landskapsvern 7. Bymiljøsaker 8. Annet: 	
22	Hva er den politiske holdningen til bruk av fredning som verktøy hos fylkespolitikere?	
23	Hva er den politiske holdningen til å gå til anmeldelse av brudd på kulturminneloven hos fylkespolitikere?	
24	<p>Hvor ofte har dere brukt innsigelser de siste 3 år?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ingen 2. 1-2 3. 3-10 4. flere enn 10 	
25	<p>I tilfelle få innsigelser (0-2): hvorfor bruker dere ikke innsigelser?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Har ikke vært nødvendig, saken har løst seg på annen måte 2. Er et uttalt ønske at fylkeskommunen ikke skal bruke innsigelser 3. Andre begrunnelser 	
FORHOLDET TIL NASJONALE MÅL FOR KULTURMINNEFORVALTNINGEN OG TIL RA MV.		
26	Hvordan anvendes de nasjonale målene for kulturminneområdet i det daglige arbeidet i fylkeskommunen?	
27	Hva er den politiske holdningen i fylkestinget til disse målene?	
28	<p>Hvordan vil du beskrive forholdet til RA</p> <p>Kommentar:</p>	<p><i>Angi svar etter en skala fra 1-5 der 1 er en svært dårlig og 5 er en svært godt</i></p>

29	Hvor ofte er dere i kontakt med RA for faglig veiledning?	<i>Angi antall ganger i 2011</i>
30	Hvor ofte er dere i kontakt med RA for vurdering av konfliktsaker?	<i>Merk: tell opp saker som går til RA fra fylket</i>
31	Dere mottar årlig et prioriteringsbrev fra RA. Hvordan oppfatter dere dette brevet – er det: <ul style="list-style-type: none"> a. en god veileder for arbeidet med kulturminner i fylkeskommunen? b. i tråd med det arbeidet dere ønsker å prioritere i fylkeskommunen c. hvor positiv er du til de årlige brevene dere mottar fra RA? Har du noen spesifikke synspunkter på brevet fra RA?	<i>Angi svar etter en skala fra 1-5 der 1 er en svært dårlig og 5 er en svært godt</i>
32	Hva er deres forventning til RA?	
33	Har dere tilstrekkelig ressurser til å utføre de oppgaver som forventes fra RA og FK? Dersom nei; gjelder dette RAs eller FKs forventninger?	
34	Hvordan fungerer samarbeidet med regional stat, dvs. fylkesmannen og andre statlige etater som Statens vegvesen osv.?	
35	Hvordan fungerer samarbeidet med kommunene? <ul style="list-style-type: none"> 1. Har dere andre møteplasser enn de som er knyttet til konkrete saker? 2. Kan du nevne kommuner dere har spesielt mye med å gjøre. 3. Hvorfor har dere i så fall mye med disse kommunene å gjøre? 	
36	Vi vet at det i mange fylker er særlig press på bysentrum. Hvor stor andel av ressursene deres går til oppgaver i bysentrum/bykommunene?	
37	Hva er planstatus i ditt fylke? Har dere en vedtatt regional plan, fylkesdelplan eller fylkesplan, eller evt en handlingsplan som omfatter kulturminnevern?	

Vedlegg 4: Spørreskjema til kommunene

	KOMMUNER	KOMMENTARER:
INNLEDNING	KOMMUNE	NAVN:
	ORGANISERT I AVDELING:	TITTEL
	NÆRMESTE OVERORDNETE	HVILKE FAG:
	ANTALL ANSATTE:	
OVERORDNETE SPØRSMÅL:		
1	Hvor mener du nøkkelen til et godt kulturminnearbeid ligger? 5. Fylkeskommunen 6. Riksantikvaren 7. Kommunene 8. Annet	
2	På hvilket nivå opplever du at arbeidet med kulturminneforvaltning i din kommune først og fremst foregår? 1. Politisk nivå 2. I kommuneadministrasjonen 3. Fylkeskommunen 4. Riksantikvaren	<i>Ved flere svar, angi vektning: 1 = minst 2 = middels 3 = mest</i>
KULTURMINNER I KOMMUNEADMINISTRASJON		
3	Hvem i din kommune behandler saker innenfor kulturminneforvaltningen? Hvilken fagbakgrunn har vedkommende?	
4	Mener du din kommune arbeider med planprosesser på en måte som ivaretar de nasjonale, regionale og lokale målene for kulturminnevernet i din kommune?	<i>Angi svar etter en skala fra 1-5 der 1 er en svært dårlig modell og 5 er en svært god modell.</i>
5	Har dere spesifikk kompetanse innen kulturminnearbeid i kommunen?	
6	Kjenner dere lovgrunnlaget for kulturminnevern i din administrasjon?	
7	Har dere håndverksfaglig kompetanse på nyere tids kulturminner tilgjengelig i kommunen?	

8	<p>Bruker dere kulturminner som en ressurs i det regionale utviklingsarbeidet?</p> <p>Bruker du kulturminner som ressurs i reiselivsutvikling?</p>	
9	Hvilke felt er politisk prioritert når det gjelder kommunal planlegging?	
HÅNDTERING AV SAKER		
10	<p>Hvor mener du beslutningene om kulturminnevern foregår i din kommune?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Politisk nivå 2. I kommuneadministrasjonen 3. Fylkeskommunen 4. Riksantikvaren 	
11	<p>Til hvilken kategori saker tilhørte de større konfliktsakene i 2011? Flere svar mulig!</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reguleringsplansaker 2. Kommuneplan/-delplansaker 3. Dispensasjoner ihht PBL § 19/Rivningssaker 4. Konesjonssaker 5. Fredningssaker 6. Annet: 	
12	<p>Har dere mye arkeologiske utgravninger i din kommune?</p> <p>Dersom dere har dette; skaper det utfordringer?</p>	
13	Har dere noen overordnede mål for kulturminnevern i din kommune?	
14	Hva er den politiske holdningen til kulturminnevern i din kommune?	
15	Hvordan er kontakten med fylkeskommunen i arbeidet med kulturminnevern?	<i>Angi svar etter en skala fra 1-5 der 1 er en svært dårlig og 5 er en svært godt</i>
16	Hvor ofte er dere i kontakt med fylket for faglig veiledning?	<i>Angi antall saker i 2011</i>
17	Hvor ofte er dere i kontakt med fylkesadministrasjonen for vurdering av konfliktsaker	<i>Angi antall saker i 2011</i>
18	Hva er din forventning til fagavdelingen i fylkesadministrasjonen?	
19	Hadde dere økonomiske virkemidler til kulturminnevern i kommunen i 2010 eller 2011?	

20	Hvordan fungerer samarbeidet kommunene imellom? Har dere noen møteplasser eller samarbeidsforum? Kan du nevne kommuner dere har spesielt mye med å gjøre.	
21	Har dere en kommuneplan eller kommunedelplan med elementer/mål for kulturminnevern i kommunen?	

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no