

Kulturminneforvaltning og kommunene

Refleksjoner fra et delegeringsforsøk

Terje Skjeggedal

Tittel : KULTURMINNEFORVALTNING OG KOMMUNENE.
Refleksjoner fra et delegeringsforsøk.

Forfatter : Terje Skjeggedal

NTF-notat : 2002:

Prosjektnummer : 1482

ISSN : 1500–2624

Prosjektnavn : Evaluering av forsøk med delegering av myndighet etter kulturminneloven

Oppdragsgiver : Riksantikvaren

Prosjektleder : Terje Skjeggedal

Prosjektrådgiver : Niels Arvid Sletterød

Layout/redigering : Anders Sønstebø

Referat : Notatet dokumenterer og diskuterer erfaringer fra 11 kommuner som siden 1991 har hatt delegert myndighet etter kulturminneloven.

Emneord : Kulturminne, Kommune, Delegering, Forvaltning

Dato : Mars 2002

Antall sider : 49

Pris : 50,–

Utgiver : Nord-Trøndelagsforskning
Serviceboks 2533, 7729 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefaks 74 13 46 61

FORORD

Notatet er utarbeida etter oppdrag fra Riksantikvaren i løpet av en kort og hektisk periode fra desember 2001 til februar 2002. Prosjektet er gjennomført av Terje Skjeggedal med Niels Arvid Sletterød som prosjektrådgiver.

Kontaktpersoner hos Riksantikvaren har vært Gisle Erlien og Bjørn Erik Wøien.

Steinkjer, februar 2002

Terje Skjeggedal
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
TABELLER	iv
SAMMENDRAG	v
1. BAKGRUNN OG FORMÅL	1
1.1 Temaet, forsøket og "kommunesatsinga"	1
1.2 Formålet med notatet	3
1.3 Kulturminneforvaltning og kommunene	4
1.4 Aktuelle utredninger om kulturminnevern	6
1.5 Tidligere evalueringer av delegeringsforsøket	7
2. METODE OG DATAGRUNNLAG	9
2.1 En enkel modell	9
2.2 Spørreundersøkelse og intervjuer	10
2.3 Faglig perspektiv og datakvalitet	10
3. ERFARINGER FRA KOMMUNENE	13
3.1 Om kommunene og kulturminnevernet	13
3.2 Mål og ressursinnsats	16
3.3 Organisering og kompetanse	17
3.4 Saksbehandling	20
3.5 Samarbeid	21
3.6 Resultater	22
3.7 Videreføring?	22
4. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	25
4.1 Hva viser forsøket?	25
4.2 Delegeringsforsøket er ikke et forsøk	25
4.3 Store variasjoner mellom kommunene	26
4.4 Faglige nettverk er like viktige som organisasjonsmodeller	27
4.5 Kommunene tilpasser ambisjoner og kompetanse	27
LITTERATUR	29
Vedlegg 1: Spørreskjema	
Vedlegg 2: Intervjuguide	
Vedlegg 3: Intervjuete personer	

TABELLER

Tabell	side
3.1: Kommunefakta	15
3.2: Oversikt over kommuner med delegert myndighet etter kulturminneloven – politisk og administrativ organisering og fagkompetanse	18

SAMMENDRAG

Notatet er utarbeida etter oppdrag fra Riksantikvaren. Formålet er å evaluere forsøkene med delegert myndighet etter kulturminneloven, hvor 12 kommuner fra 1. mai 1991 er gitt myndighet etter følgende paragrafer:

- Rydding og skjøtsel av fornminneområder (§ 11 a).
- Pålegge eier eller bruker å vedlikeholde freda kulturminne som trues av forfall (§ 19).
- Myndighet til å fatte midlertidig fredningsvedtak (22 nr. 4).

Det har skjedd vesentlige endringer i oppfatninger og holdninger til delegering av myndighet til kommunenivået i løpet av de siste 10 årene. Derfor har det liten hensikt å gjennomføre ei evaluering ensidig fokusert på behandla saker etter delegert myndighet. Formålet er mer å gi innspill til Miljøverndepartementets og Riksantikvarens arbeid med å styrke kommunene som forvaltningsnivå innen kulturminneforvaltning.

Datagrunnlaget er en enkel spørreundersøkelse med "fakta"-prega spørsmål til alle kommunene. Spørreundersøkelsen ble fulgt opp med intervjuer i 4 av kommunene. Det er oppfatningene til de administrativt ansvarlige for kulturminneforvaltninga i kommunene vi bygger på.

Delegeringsforsøket er ikke et forsøk

Bortsett fra skjøtselstiltak (etter § 11 a), hvor de rapporterte tiltakene også omfatter arbeid som kunne vært utført uten delegering, er den delegerte myndigheten knapt brukt. Det er ikke overraskende, fordi det svært sjelden forekommer saker av den typen delegeringsforsøket omfatter. Derfor er det jo noe underlig at slike saker ble valgt ut til delegeringsforsøket. Forsøkene er i liten grad dokumentert og vurdert under vegs og var vel nærmest gått i glemmeboka, før de ble "gjenoppdaga" i forbindelse med den nye kommunesatsinga i 2001. Det har i grunnen ikke vært noe delegeringsforsøk innen kulturminnevernet. Dermed er det i svært liten grad noen forsøksresultater å evaluere. Likevel er ikke forsøket uten interesse. Dokumentasjonen gir også data som kan brukes til å diskutere kulturminneforvaltning på kommunenivå i tida framover.

Store variasjoner mellom kommunene

Kommunene er svært ulike og variasjonene finnes på mange områder. Noen av kommunene har nesten ikke saker etter kulturminneloven, mens andre kommuner stadig har saker under behandling. I noen kommuner er de aller fleste sakene knytta til tettbebyggelse og bygningsvern, mens i andre kommuner finnes kulturminnene i gårds- og seterbebyggelse og i jordbrukets kulturlandskap. Kompetansen i kommunene varierer, men kommunene ser ut til å ha gode samarbeidsordninger internt som utnytter kompetansen i organisasjonen, og samarbeidet med fylkeskommunen og Riksantikvaren fungerer. I tillegg har kommunene god kontakt med lokale lag og organisasjoner som supplerer kunnskapsgrunnlaget. Noen kommuner mener at hele kultur-

minneloven bør delegeres til kommunenivå, på samme måte som plan- og bygningsloven. Andre vil ikke ha mer myndighet enn kommunene allerede har fått.

Faglige nettverk er like viktige som organisasjonsmodeller

I de kommunene som er mest tilfreds med hvordan arbeidet fungerer, er det etablert samarbeid og nettverk som til dels går på tvers av etater og organisasjonsgrenser. Det vil sikkert være organisasjonsmodeller som stimulerer slikt samarbeid bedre enn andre. Poenget er at den store variasjonen og omfanget av oppgaver innen kulturminnevernet krever samarbeid og deltakelse fra flere forskjellige fagpersoner og at dette faglige nettverket kan være like viktig som organisasjonsmodellen. Betydningen av et faglig nettverk gjelder selvsagt ikke bare internt i kommuneorganisasjonen, men også i forhold til overordna offentlige myndigheter og til lokale/regionale museer og lokale lag og organisasjoner.

Kommunene tilpasser ambisjoner og kompetanse

I kommunen vi har hatt kontakt med er det lite som tyder på at kommunene er interessert i større oppgaver enn hva de har kompetanse og kapasitet til å håndtere. Det er ikke noe utbredt ønske om å få flest mulige oppgaver. Ønsket ser mer ut til å være å ha mest mulig kontroll over oppgaver kommunene uansett må arbeide med. I denne sammenhengen er det et poeng at problemer med manglende kompetanse ikke ensidig kan adresseres til kommunenivå. Bildet er nok mye mer sammensatt og nyansert, også innen kulturminneforvaltninga.

1. BAKGRUNN OG FORMÅL

1.1 Temaet, forsøket og "kommunesatsinga"

I januar 2002 lyser Ringebu kommune ut 100 % fast stilling som *kulturkonsulent* i oppvekstetaten. Kommunen søker etter person som skal:

- *koordinere kulturtiltak i kommunen*
- *være kontakt for regionalisering av kulturtiltak*
- *ivareta kulturplanarbeidet*
- *ivareta kulturvern/-minnevern*
- *tilrettelegging/samarbeid og tilskuddsbehandling med/for lag og foreninger*
- *sekretær for hovedutvalg for kultur*

Som vi ser, finner vi igjen *kulturminnevern* som en av mange arbeidsoppgaver til en kulturkonsulent plassert i oppvekstetaten, som er en av tre etater i kommuneadministrasjonen. De andre etatene er helse- og sosial og teknisk. I tillegg kommer sentraladministrasjonen som er delt i tre avdelinger: Personal- og administrasjonsavd., økonomi- og edbavd. og utviklingsavd. Eksemplet illustrerer hva dette notatet dreier seg om: Kulturminneforvaltning og kommunene. I utgangspunktet har kommunene ingen oppgaver etter kulturminneloven. Oppgavene er lagt til staten, fylkeskommunene og landsdelsmuseene. Men som ledd i ei generell utvikling mot å delegere flere og flere oppgaver innen offentlig forvaltning ned til kommunenivået, har det også innen kulturminnevernet vært en viss bevegelse mot kommunene. De sentrale spørsmålene i denne sammenhengen er hvilke oppgaver som skal delegeres til kommunene, hvordan den delegerte myndigheten skal organiseres og praktiseres og selvfølgelig hvilke effekter dette vil få for kulturminnevernet.

Som en del av det såkalte MiK-programmet (Miljøvern i Kommunene) ble 25 kommuner fra 1. mai 1991 som ei forsøksordning gitt delegert myndighet for utvikling og styrking av naturforvaltning, friluftsliv og kulturminneforvaltning. Varigheten av forsøket ble ikke fastlagt. Forsøket innen kulturminneloven omfatta følgende oppgaver:

- Rydding og skjøtsel av fornminneområder (§ 11 a).
- Pålegge eier eller bruker å vedlikeholde freda kulturminne som trues av forfall (§ 19).
- Myndighet til å fatte midlertidig fredningsvedtak (22 nr. 4).

I utgangspunktet fikk 12 kommuner innvilga søknad om delegert myndighet etter kulturminneloven. Det var kommunene: Fredrikstad, Rygge, Moss, Bærum, Ringebu, Gausdal, Kristiansand, Gjesdal, Hå, Fræna, Røros og Levanger. Rygge frasa seg deltagelse i forsøket seinere samme året, slik at det ble 11 kommuner i forsøket.

I brevet til kommunene skriver Miljøverndepartementet (18. mars 1991) at "*... forsøket ... vil være av stor verdi når fremtidig myndighets- og oppgavefordeling skal vurderes, herunder en drøfting av kompetanseoppbygging i kommunene*". Departementet påpeker at den delegerte myndigheten, blant annet innen kulturminnevern, for en stor del vil være av administrativ art og at oppgavene kan utføres "*uten ytterligere vederlag*". Kommunene blir lovet faglig oppfølging av fylkeskommunen og Riksantikvaren. Det blir tatt sikte på en evaluering gjennom egenrapportering fra kommunene og resultater og framgangsmåter og "en omfattende" evaluering før kommunevalget høsten 1995.

Riksantikvaren (RA) mente at delegering av myndighet til kommunene "*på det nåværende tidspunkt, før fylkesapparatet har fått tid til å stabilisere seg, er mindre heldig*" (Brev fra RA til Miljøverndepartementet, 5. februar 1991). En viktig bakgrunn for skepsisen var at forsøket er en videre delegering av ansvar som nettopp (fra 1. januar 1990) var etablert i fylkeskommunene. På den andre sida skriver RA at det "*... er ingen tvil om at dette er en nødvendig utvidelse av det institusjonaliserte miljøvernet*" og påpeker at det vil gjøre det mulig å få kulturminne- og naturforvaltning, friluftsliv og nærmiljø til å fungere sammen som en del av det "*helhetlige miljøvernarbeidet*". RA er også opptatt av å få ei vurdering av hvordan kommunene bruker plan- og bygningsloven i forbindelse med kulturminner og av hvordan delegering av ansvar etter kulturminneloven blir sett i sammenheng med andre virkemidler kommunene allerede har innafor arbeidsfeltet. Fordi det er eiere og brukere som forestår hoveddelen av innsatsen som skjer for å ta vare på kulturminnene gjennom daglig drift, skjøtsel og vedlikehold, påpeker RA at kommunene bør bruke forsøksordninga til å bevisstgjøre, engasjere og aktivisere egne innbyggere.

RA understreker også at de aller fleste kommuner mangler fagkompetanse innafor kulturminneforvaltning, og at det i stor grad vil måtte satses på å utvikle eksisterende fagkunnskap, gjennom kursvirksomhet, veiledning og praktisk samarbeid med det eksisterende forvaltningsapparatet innen kulturminneforvaltning. RA forslår at det blir innført en samarbeidsplikt mellom kommunene og fylkeskommunene på de områdene der ansvar blir delegert og plikt til gjensidig informasjonsutveksling mellom kommune, fylkeskommune og RA.

Etter ei oppsummering av forsøkene i 1994, som vi kommer tilbake til nedafor, var det lenge liten oppmerksomhet omkring videre delegering av myndighet etter kulturminneloven til kommunene. Sommeren 2001 tok Miljøverndepartementet et nytt initiativ for "*økt satsing på kulturminnevern i kommunesektoren*" og sendte ut et drøftingsgrunnlag til fylkeskommunene om hvilke oppgaver, ansvar og myndighet fylkeskommunene og kommunene bør ha i framtida. Departementet ville særlig ha tilbake-meldinger om (<http://odin.dep.no/md/norsk/kulturminner/kommuner>, utskrift 7.12.1):

- Hvilke prinsipper som bør legges til grunn?
- Hvilke oppgaver etter kulturminneloven som bør overføres?
- Hva kommunene og fylkeskommunene kan gjøre for å få avklart hva som er nasjonale, regionale og lokale kulturminneinteresser?

- Behovet for forutsigbarhet i forvaltning av nasjonale kulturminneverninteresser.
- Hva slags kompetanse kommunesektoren må ha som følge av nye oppgaver?
- Hva slags kompetanse kommunesektoren trenger utenfra?
- Hvilke støttefunksjoner som må være på plass?
- Hvordan dialogen mellom staten og kommunesektoren kan utvikles?
- Forslaget til differensiert (tidsmessig og geografisk) gjennomføring.
- Situasjonen i de store byene?

Den første overføring av oppgaver, ansvar og myndighet vil kunne skje allerede i 2002 og målet er fullstendig gjennomføring ved utgangen av 2005. Dette er også tatt inn under resultatområde 3 Kulturminne og kulturmiljø i Miljøverndepartementets St.prp. nr. 1 (2001–2002), hvor arbeidsmål 1.3 er: *"Styrkje kommunesektoren som forvaltningsnivå innan kulturminneområdet"* med resultatindikatoren: *"Meir ansvar og mynde lagt til kommunesektoren innan 2006"*. Kommunesatsinga er også presentert i et av Riksantikvarens (2001a) nyhetsbrev om Lokal Agenda 21: *"Kommunesatsingene – målsettinger og utfordringer"*. Videre har RA (2001b) nettopp gitt ut en veileder: *"Kulturminner og kulturmiljøer. Plan- og bygningsloven"* som særlig er innretta mot kommunenes arealplanlegging og byggesaksbehandling.

1.2 Formålet med notatet

I utgangspunktet er formålet med notatet å evaluere forsøket med delegering av myndighet etter kulturminneloven. Det er allerede godt kjent at MiK-programmet gav begrensede erfaringer med delegering av myndighet til kommunenivå (St.meld. nr. 34 (1990–91):19). Det er grunn til å anta at dette også er tilfelle innen kulturminneforvaltninga. Dessuten har det skjedd vesentlige endringer i oppfatninger og holdninger til delegering av myndighet til kommunenivået i løpet av de siste 10 årene, også innen kulturminneforvaltninga. Det har også siden midt på 1990-tallet vært liten oppmerksomhet omkring delegeringsforsøket. Derfor har det liten hensikt å gjennomføre ei evaluering ensidig fokusert på behandla saker etter delegert myndighet. Formålet med notatet er mer å gi innspill til Miljøverndepartementets og Riksantikvarens arbeid med å styrke kommunene som forvaltningsnivå innen kulturminnevernet. Det innebærer at notatet har et vesentlig videre perspektiv enn bare isolert å vurdere saker som er behandla etter delegert myndighet. Vi prøver å sette delegeringsforsøket i sammenheng med utvikling innen kulturminnevernet og kommunal forvaltning.

Videre i dette kapitlet følger en beskrivelse av bakgrunnen og rammebetingelsene for delegeringsforsøket. Deretter følger i kapittel 2 en presentasjon av metode og datagrunnlag for arbeidet med notatet. I kapittel 3 blir erfaringene fra delegeringsforsøket, slik de fortøner seg sett fra kommunene, presentert. Til slutt blir materialet i kapittel 4 oppsummert og konklusjoner trukket, på grunnlag av forfatterens egne vurderinger.

1.3 Kulturminneforvaltning og kommunene

Her skal vi bare kort gi en presentasjon av kulturminneforvaltninga¹ og også gi en kommentar til situasjonene i kommunene med hensyn til oppgaveløsning og organisering av forvaltningsoppgaver. Det gir et nødvendig grunnlag for å forstå noen av rammebetingelsene for delegeringsforsøket.

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 bygger på en revisjon og sammensying av to tidligere lover, nemlig *lov om fornminne* og *lov om bygningsfredning*. Da Miljøverndepartementet ble oppretta i 1972, ble kulturminneforvaltninga og ansvaret for fornminneloven og bygningsfredningsloven flytta over dit fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Hovedargumentet var å se kulturminnevernet som en del av det totale miljøet og sammen med planlegging av arealdisponering. Fra 1. januar 2001 ble kulturminneforvaltning skilt ut som egen avdeling i Miljøverndepartementet. Forvaltningsmyndigheten for samiske kulturminner ble fra samme tidspunkt overført direkte til Sametinget – miljø- og kulturavdelinga, som har hovedkontor i Varangerbotn.

I 1973 kom bestemmelsen om kulturmiljøer inn i kulturminneloven, slik at ikke bare kulturminner som enkeltobjekter, men også omgivelsene rundt kan fredes. Blant de siste endringene, gjort gjeldende fra 2001, er at grensa for automatisk freda bygninger ble heva fra 1537 til 1650. I St.meld. nr. 34 (1990–91) *Om miljøvern i kommunene*, sies det at kulturminnevern tradisjonelt har vært betrakta som ei humanistisk og objektorientert forvaltningsgrein, der enkeltobjekter ble sikra for deres vitenskapelige og kunstneriske egenverdi. I løpet av den siste 20 års perioden har det imidlertid vokst fram en politisk og allmenn erkjennelse av at kulturminneforvaltning er et vesentlig element i en helhetlig miljøforvaltning. Kulturminner er kilde til kunnskap om tidligere tiders forhold til og utnytting av sine omgivelser og har store opplevelsesverdier som gir den enkelte mulighet til å oppleve sin tilværelse som en del av en historisk prosess. Dette må også få betydning for kommunens arealforvaltning.

RA ble oppretta i 1912 etter påtrykk fra Fortidsminneforeningen og med fagpersoner fra dette miljøet, som arbeidet med arkeologiske utgravinger, oppmåling og bevaring av enkeltbygninger. I 1988 ble RA gitt myndighet som direktorat for kulturminneforvaltning. Ansvaret for utgravinger og undersøkelser av arkeologiske kulturminner er lagt til de fem landsdelsmuseene. På fylkesnivået er kulturminneforvaltninga knytta til fylkeskommunen, og ikke til fylkesmannen, som det meste av miljøforvaltningen ellers. På den andre sida bringer det kulturminneforvaltninga sammen med plan- og bygningslovsforvaltninga på fylkesnivå som også ligger til fylkeskommunen. Fra 1. januar 1990 fikk fylkeskommunene overført ei rekke faglige oppgaver etter kulturminneloven. Hver fylkeskommune ble styrka med to stillinger finansiert av Miljøverndepartementet. Etter gjeldende kulturminnelov er kommunene ikke gitt direkte oppgaver og ansvar.

¹ Der ikke annet er oppgitt er fakta-opplysningene om kulturminnevernet henta fra Riksantikvarens internettside, www.ra.no, eller fra Kulturminneutvalgets (2001) innstilling.

Den nære koplinga som etter hvert er søkt etablert mellom kulturminneforvaltning og arealplanlegging, fører også andre faggrupper enn arkeologer, etnologer og kunsthistorikere inn i kulturminneforvaltninga. Arealplanleggerne er tradisjonelt arkitekter eller ingeniører og har plan- og bygningsloven som sitt forvaltningsredskap. Litt forenkla kan vi si at vi innen kulturminnevernet har to dominerende faglige tradisjoner, den ene har basis i humanistiske fag, den andre i arkitektfaget. Denne delinga finner vi også mer eller mindre på kommunenivået, og den kan blant annet komme til syne ved ulike holdninger til bruk av plan- og bygningsloven og/eller kulturminneloven i forbindelse med kulturminnevern.

Større oppmerksomhet omkring landskap, og ikke bare bygninger og enkeltobjekter, har også ført landbruksforvaltninga sterkere inn i kulturminneforvaltninga. Siden 1990 har Landbruksdepartementet gitt tilskudd til "*Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap*", såkalte STILK-midler. Det gir også landbruksetaten på kommunenivå en viktig rolle i kulturminneforvaltninga, selvfølgelig varierende etter landbrukets betydning i kommunen.

Denne utvidinga av kompetansebakgrunnen har også tydeliggjort motsetningene mellom bruk og vern innen kulturminneforvaltninga. De fleste kulturminner er dynamiske og endrer seg over tid, også uavhengig av menneskelige inngrep og forvaltningstiltak. Derfor vil det alltid være spørsmål om hvilken tilstand i et kulturminnes livssyklus som eventuelt skal vernes, og om det er tilstanden og/eller funksjonen som er det verneverdige. Denne konflikten mellom bruk og vern har vi naturligvis også mellom eiere/brukere og vernemyndigheter. En konflikt som dreier seg både om grader av restriksjoner og om finansiering av vern og vedlikehold.

Frikommuneforsøkene som ble satt i gang mot slutten av 1980-tallet, førte blant annet til omfattende endringer i kommunal organisering. Ingen bestemte modeller har pekt seg ut, og mange kommuner har vært nærmest i kontinuerlig omorganisering de siste 10-årene. Dette skjer samtidig med en ny diskusjon av kommunestrukturen som ble stimulert av Christiansen-utvalgets innstilling i 1992 (NOU 1992:15). Det er opplagt at antallet innbyggere i kommunen har stor betydning også for størrelsen på den kommunale administrasjonen, og dermed også for mulighetene for å ansette spesialister på flere fagområder. I tillegg diskuteres også oppgavefordelinga mellom stat, fylke og kommune, jf. Oppgavefordelingsutvalgets innstilling, NOU 2000:22. Oppgavefordelingsutvalget legger tre overordna hensyn til grunn for drøfting av fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene (NOU 2000:22:61):

- *Hensynet til brukerne*
- *Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse*
- *Hensynet til nasjonale mål*

Det er opplagt spenninger mellom disse hensynene. For eksempel kan det i mange sammenhenger være motsetninger mellom lokalt sjølstyre og det nasjonale ansvaret for miljøvernspørsmål. Større myndighet til kommunene vil gi større muligheter for variasjon i løsninger fra kommune til kommune og også for andre løsninger enn hva

nasjonal styring ville ha gitt. Praksisen vil også bli påvirket av hvilke samarbeidsformer som er etablert mellom forvaltningsnivåene og -organene. Hvordan kommunene velger å organisere kulturminneforvaltninga og hvilke kompetanse de rekrutterer, vil naturligvis også ha betydning for hvordan kulturminneinteressene blir ivare tatt. Det samme vil det interne samarbeidsklimaet og forvaltningskulturen i kommunene gjøre, langt på veg uavhengig av hvordan arbeidet er organisert.

1.4 Aktuelle utredninger om kulturminnevern

Det er nylig lagt fram flere offentlige utredninger som blant annet også kommer inn på organisering av kulturminneforvaltninga. Disse gir interessante innspill til drøftinga av kulturminneforvaltning på kommunenivå. Her ser vi nærmere hvordan kulturminnevernet blir omtalt av oppgavefordelingsutvalget, planlovutvalget og kulturminneutvalget.

Oppgavefordelingsutvalget som la fram sin innstilling i juli 2000, går inn for at kommunene bør tillegges et større ansvar for miljøvernforvaltning av lokal karakter og også at kulturminnevernet, på grunn av den nære tilknytninga til miljøvernet, bør samles med de øvrige deler av miljøforvaltninga. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig med en ytterligere oppsplitting av små regionale miljøfaglige miljøer. Når det gjelder ansvaret for regionalt relaterte miljøoppgaver, går utvalgets flertall inn for at ansvaret bør ligge hos det regionale politiske nivået (fylkeskommunen) for å bidra til integrering og tilpassing av miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. Mindretallet mener at det regionale miljøvernet av hensyn til tungtveiende nasjonale interesser og internasjonale forpliktelser, fortsatt bør være forankra til fylkesmannen (NOU 2000:22:207).

Planlovutvalget som arbeider med revisjon av plan- og bygningsloven av 1985, la fram sin første delinnstilling i januar 2001 (NOU 2001:7). Her peker utvalget blant annet på den nære sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven og påpeker at utover de automatisk freda kulturminnene er det bare et fåtall kulturminner som er freda etter kulturminneloven eller sikra på annen måte, for eksempel gjennom plan- og bygningsloven (NOU 2001:7:201). Derfor er de aller fleste kulturminneverdier avhengig av at eiere, brukere, offentlige instanser – i første rekke kommunene – og allmennheten engasjerer seg og tar ansvar. Utvalget mener at arealbruksformålene i kommuneplanens arealdel ikke gir tilstrekkelig avklaring i forhold til kulturminneinteressene, som dermed må sikres ved båndlegging for fredning eller ved regulering til spesialområde bevaring. Ut fra den betydning plan- og bygningsloven har for vern og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer som en del av miljøforvaltning og formingsoppgaver på lokalt nivå, mener utvalget at ansvar og myndighet i større grad enn i dag burde ligge på kommunenivå (NOU 2001:7:202). Utvalget tar opp muligheten for å ivareta kulturminneinteresser på en bedre måte gjennom plan- og bygningsloven blant annet i forbindelse med drøfting av formålsparagrafen og i tilknytning til kommuneplanens arealdel, men utvalget fremmer ingen konkrete forslag i denne omgang.

I slutten av desember 2001 la Kulturminneutvalget fram sin innstilling: *"Fortid former framtid"*. Utvalget ble oppnevnt i 1999 for å vurdere mål, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken. Et av punktene i mandatet er *"å styrke kommunenes og organisasjonenes rolle i kulturminnearbeidet"*. Når det gjelder organisering av den offentlige kulturminneforvaltninga, mener utvalget at det ikke er behov for noen nye og grunnleggende organisatoriske endringer. Utvalgets flertall påpeker kommunenes viktige rolle for å ivareta kulturminne- og kulturmiljøinteresser gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven og også som forvalter av landbrukets tilskuddsordninger til kulturminner og kulturlandskap og i behandling av søknader om nydyrking. Utvalgets flertall mener at det er viktig å styrke folks bevissthet om verdien av kulturminner og kulturmiljøer som ressurs for kommunen, lokalsamfunnet og dem selv. Dialogen og partnerskapet mellom kulturminneforvaltninga og kommunen på den ene sida, og mellom kommunen og innbyggerne på den andre sida, må styrkes. Plan- og bygningslovens bestemmelser i forhold til kulturminner og kulturmiljøer bør styrkes. Utvalgets flertall er positive til at kommunene kan få overført ansvar og oppgaver på kulturminnefeltet, men før en prosess settes i gang, må roller og ansvar klargjøres, kommunene må sikres tilgang til kompetanse og økonomiske ressurser, det må legges til rette for nettverksbygging og partnerskap og for arbeidsdeling og samarbeid kommunene i mellom. Utvalgets flertall mener at regionale og lokale museer bør være sentrale medspillere for kulturminneforvaltninga i utvikling av kompetansemiljøer og at frivillige organisasjoner bør trekkes aktivt inn i den videre prosessen for å styrke kulturminneforvaltninga i kommunene. (Kulturminneutvalget 2001)².

1.5 Tidligere evalueringer av delegeringsforsøket

I desember 1991 ble det holdt et 2-dagers seminar på Røros om delegering av myndighet til kommunene innafor områdene friluftsliv, kulturminnevern og naturvern. I sitt innlegg om forvaltning av kulturminner sier representanten fra RA at de tre paragrafene som forsøket omfatter isolert sett er av avgrenset betydning, men at RA ser dem som supplerende av virkemidlene kommunen allerede har gjennom plan- og bygningsloven. Derfor er det viktig at evaluering av prøveordninga ser hele arbeidsfeltet i sammenheng. Han sier også at kompetanseoppbygging er helt avgjørende i det videre arbeidet. Her spør det også hvilken kompetanse som trenges til ulike typer oppgaver. Han peker også på at det er flere sider ved dette med kompetanse. Noe av poenget med delegering er den realkompetansen om omgivelser og miljø og den historiske kunnskapen som finnes i kommunene og den fysiske nærheten til kulturminnene (Direktoratet for naturforvaltning 1992:9–12).

På samme seminaret sier fylkeskultursjefen i Rogaland at fylkeskommunene i utgangspunktet var skeptisk til overføring av myndighet til kommunene, i hovedsak fordi at overføringa av myndighet til fylkeskommunene fra 1. januar 1990 ikke var ferdig utvikla og at fylkeskulturetatene dermed ikke vil ha ressurser nok til å ta seg av

² Innstillinga fra Kulturminneutvalget er nå trykt som NOU 2002:1.

oppbygging av kompetanse og veiledning i kommunene. På den andre sida kan overføring av myndighet til kommunene frigi tid til andre oppgaver. Dessuten blir store deler av det praktiske tilretteleggings- og skjøtselsarbeidet for blant annet fornminner i stor grad i praksis utført av kommunene. De foreløpige erfaringene er at kommunene har tatt arbeidet med fornminneskjøtsel seriøst og gjennomført mange konkrete tiltak. Ingen av de to forsøkskommunene i Rogaland har freda hus, men forsøket er tolka vidare til også å omfatte ikke-lovregulert veiledning til eiere av gamle hus og byggherrer for nye hus. Ingen av kommunene har brukt myndighetene til midlertidig fredning. Hovedkonklusjonen er at kommunene har tatt ansvaret på alvor, til dels langt utover det som strengt tatt ligger i forsøket. Fylkeskultursjefen mener at samtlige kommuner i fylket bør få tilbud om å overta de samme oppgavene som forsøkskommunene. Først og fremst vil han oppmuntre til økt kommunalt engasjement for ikke-lovregulerte oppgaver som antikvarisk bygningsrådgivning, opplysnings- og holdningsskapende arbeid, skilting og informasjon knytta til fornminner og andre kulturminner og å aktivisere bruken av kulturminner. Han peker også på en del andre oppgaver etter kulturminneloven som kan overføres til kommunene (Direktoratet for naturforvaltning 1992:13–17).

Direktoratet for naturforvaltning (DN) foretok ei oppsummering av delegasjonsforsøket i 1994. I rapporten sier DN (1994:6) at det er svært vanskelig å trekke ut prinsipielle erfaringer fra forsøket. Det skyldes blant annet at departementene og direktoratene var lite spesifikke i målformuleringene for forsøket og at oppgavene som er delegert ikke blir sett på som spesielt viktige i kommunal miljøvernforvaltning av kommunene. Dessuten var svarprosenten på spørreundersøkelsen som lå til grunn for evalueringa lav. Når det gjelder aktivitet, peker rapporten på at tilrettelegging, blant annet skjøtsel av kulturminner, er det feltet hvor kommunene har hatt størst aktivitet, men at bare deler av den aktiviteten som er beskrevet forutsetter delegering av myndighet. Det synes altså som om overføring av myndighet også drar med seg interesse for å ta på seg andre oppgaver, eksempelvis informasjon (DN 1994:8). I et brev til Miljøverndepartementet, datert 24. august 1994, slutter RA seg i hovedsak til vurderingene som er gjort av DN. RA peker spesielt på at økt ansvar har ført til økt engasjement, noe som er et viktig element for å øke kompetansenivået innen kulturminnevern i kommunene. Dermed øker også evnen til å utføre oppgaver innen kulturminnevernet som kommunene allerede har, for eksempel oppgaver etter plan- og bygningsloven. RA trekker også fram at forsøket har ført til økt og bedre kontakt mellom kommune- og fylkesnivå.

2. METODE OG DATAGRUNNLAG

2.1 En enkel modell

Vi tar utgangspunkt i enkel modell for evaluering hvor vi ser på forholdet mellom *mål, innsats, aktiviteter og resultater*³. Delegeringsforsøket foregår ikke i et vakuum, men i sammenheng med omgivelsene, *konteksten*, forsøket befinner seg i, jf. omtalen i kapittel 1 Derfor er konteksten et av de viktigste elementene i modellen. Dette er ingen ren årsak-virkning modell, men den gir mulighet for å stille interessante spørsmål, om de enkelte elementene i forsøket og om sammenhengen dem i mellom.

Kontekst

Dette omfatter kommunenes oppgaver innen kulturminnevernet, organisering innen forvaltningsapparatet og i forhold til organisasjoner og enkeltpersoner, egen kompetanse, veiledning, osv. Hvilke endringsprosesser er i gang, innen kulturminnevernet og innen offentlig forvaltning generelt? Her er også den "indre" konteksten viktig: hvordan er de mellommenneskelige forholdene, samarbeidsklimaet og forvaltningskulturen innen kommuneorganisasjonen, i forhold til overkommunale myndigheter, organisasjoner etc. Dette er det bare i liten grad mulig å ta for seg innfor dette prosjektets rammer.

Mål

Hvilke mål er formulert for delegeringen? Departementets, Riksantikvarens, fylkeskommunens, kommunens? Er det sammenfall, eller spriker målene?

Innsats

Hva er satt inn av ressurser i forsøket? Er det bare selve den delegerte myndigheten, eller også veiledning, kommunale midler, tilskudd utenfra, frivillig arbeid/midler osv.?

Aktivitet

Hvordan er forsøket organisert, administrativt og politisk, i forhold til organisasjoner og enkeltpersoner? Hvem deltar i forsøket? Hvilken kompetanse finnes? Hvilke arenaer for samarbeid er skapt? Og hva har foregått på arenaene?

Resultater

Det er flere typer resultater. De umiddelbare resultatene er avgjørelser i saker. Resultater er også læring og endring av oppfatninger og atferd: i etaten, i kommunen, ellers

³ Denne modellen har vi brukt i flere sammenhenger, bl.a. i evaluering av forsøk med lokal planlegging for Miljøverndepartementet (Skjeggedal og Sletterød 1991) og evaluering av forsøk med delegering etter forurensingsloven for Miljøverndepartementet (Arnesen og Skjeggedal 1992).

i forvaltningen, i organisasjoner, hos enkeltpersoner etc. Har det skjedd noe med kulturminnevernets posisjon og status i forsøksperioden?

2.2 Spørreundersøkelse og intervjuer

Vi har hatt en to-delt datainnsamling. Først gjennomførte vi en svært enkel spørreundersøkelse med "fakta"-pregete spørsmål til alle de 11 kommunene, se vedlegg 1. Ved hjelp av liste over kontaktpersoner fra RA, kommunenes internettsider og sentralbord kom vi, etter en del fram og tilbake i flere av kommunene, i kontakt med personen som oppfatter seg som den ansvarlige for kulturminnevernet i kommunen. Spørreskjemaet ble så sendt vedkommende pr. e-post. Svarene har vi fått delvis pr. telefon og delvis ved svar på e-posten.

Spørreundersøkelsen ble fulgt opp med intervjuer i fire av kommunene: Kristiansand, Hå, Ringebu og Røros. Knapp tid og begrensa ressurser gjorde at vi ikke kunne gjennomføre intervjuer i alle kommunene. I samarbeid med RA valgte vi kriteriene "aktivitet", "fagkompetanse" og "kontinuitet" som utgangspunkt for utvelgelsen, i tillegg til at vi har prøvd å få spredning på by/land, innbyggertall og organisering. Det innebærer en forholdsvis pragmatisk utvelgelse. Vi har ikke fått et representativt eller gjennomsnittlig utvalg kommuner. Utvalget var jo skeivt allerede i starten ved at det var de 91 MiK-kommunene som ble invitert til forsøket, hvorav 25 kommuner meldte sin interesse, og til slutt var det 11 kommuner som ble med i forsøket. Vi har ikke med noen nordnorske kommuner og dermed heller ikke samiske kulturminner. Røros kommune har riktignok sørsamiske kulturminner, men vi har ikke kunnet ta opp dette spesielt. Undersøkelsen forteller derfor ikke nødvendigvis så mye om hvordan norske kommuner sett under ett håndterer kulturminneforvaltning, men undersøkelsen sier noe om hvordan arbeidet med kulturminneforvaltning foregår i kommuner som har ansatte i administrasjonen som har interesse og kompetanse innen området. Vi har bare intervjuet representanter fra kommuneadministrasjonene og ingen politikere, og også latt kommunene sjøl avgjøre hvem som møtte til intervjuene. Deltakelsen ble også noe bestemt av at intervjuene måtte gjennomføres innafor et kort tidsrom. Intervjuene foregikk som gruppeintervju i tre av kommunene. I en kommune ble bare 1 person intervjuet. Oversikt over hvem som deltok i intervjuene finnes i vedlegg 3. Intervjuene foregikk med utgangspunkt i en intervjuguide (se vedlegg 2) som ble sendt kommunene på forhånd, og de varte fra 1,5 til 2 timer.

I tillegg til spørreundersøkelse og intervjuer har vi også sett på enkelte saker og dokumenter fra kommunene, men vi har ikke gjennomført noen systematisk innsamling og analyse av dokumenter.

2.3 Faglig perspektiv og datakvalitet

Datagrunnlaget i denne undersøkelsen er åpenbart for spinkelt til å gi grunnlag for å trekke entydige konklusjoner om kulturminneforvaltning på kommunenivå. Derfor må både presentasjonen av kommunens erfaringer og selvfølgelig også analyser og konk-

lusjoner, bære preg av forskerens erfaringsbakgrunn, uten at det dermed på forhånd er gitt hva han vil komme fram til. Forskeren er sivilingeniør med om lag 25 år yrkespraksis, hovedsakelig som samfunnsforsker, men også som arealplanlegger i konsulentfirma og kommune. Han har god kjennskap til plan- og bygningsloven, men mindre faglig kompetanse innen kulturminneforvaltning i kulturminnelovens forstand.

Som presisert tidligere er det oppfatningene til de administrativt ansvarlige for kulturminneforvaltninga i kommunene vi her har undersøkt. Dette angår flere personer i kommunene, og vi har ikke kunnet gå i dybden for å finne nyanser og mulig uenighet. Stort sett er det felles oppfatninger som kommer fram, hvis ikke annet spesielt er påpekt. Selvfølgelig kan det være andre oppfatninger om kulturminnevernet ellers i administrasjonen, og politikerne kan ha et annet syn, men dette har vi ikke kunnet gå inn på innafor prosjektets tidsmessige og økonomiske rammer. Vi har ikke et materiale som er statistisk representativt for norske kommuner, men vi mener gjennom undersøkelsen å ha funnet fram til temaer og konklusjoner som likevel er typiske og aktuelle i debatten om hvordan kulturminneforvaltninga på kommunenivå skal håndteres.

3. ERFARINGER FRA KOMMUNENE

3.1 Om kommunene og kulturminnevernet

Vi går ikke nærmere inn på situasjonen i alle de 11 kommunene som er med i delegeringsforsøket, men skal se litt grundigere på de 4 kommunene vi har valgt ut for nærmere undersøkelser: Kristiansand, Hå, Ringebu og Røros. Vi lar kommunene presentere seg sjøl, via sine nettsider:

***Kristiansand** er landets femte største by, den er et aktivt og variert sentrum for offentlig administrasjon, nærings- og organisasjonsliv på sørlandet. Kristiansand er byen med mangfold. En [sterk miljøsatsning](#), mange [studietilbud](#), stor [turistflom](#), varierte [kulturelle arrangementer](#), et godt utarbeidet [kommunikasjonsnett](#) og et aktivt og voksende [næringsliv](#) er med på å gjøre Kristiansand til en [god by å leve i](#). Kystkommunen Kristiansand er fylkehovedstad i Vest-Agder. Kommunen har ca 45 % av fylkets innbyggere, og disponerer ca 6 % av skogarealet.*

Som kjent ble kjøpstaden Kristiansand grunnlagt av Christian IV i år 1641. Før den tid var det svært lite bebyggelse av "Sanden" ved Otrass utløp. Det foregikk dog en betydelig virksomhet i distriktet. Det var særlig avvirkingen av skogen og trelasteksporten som dannet næringsgrunnlaget. Etter den tids forhold ble det eksportert store mengder trelast fra Agdersiden særlig til Nederland. Historien nevner Grovika ved Topdalselvas utløp, Lyngøysundet, Kuholmen og Sanden innenfor Odderøya som viktige lastesteder for handelen. På den tid fantes ingen kjøpstad mellom Stavanger og Skien (www.kristiansand.kommune.no).

***Hå** kommune ligg i Rogaland fylke og er ein del av Jærregionen. Hå kommune blei oppretta i 1964 ved samanslåing av dei tidlegare kommunane Nærbø, Varhaug og Ognå. Tettstadene i kommunen er vakse fram rundt stasjonane langs Jærbanen, som blei bygd på 1870-talet. Betra kommunikasjon la grunnlaget for framveksten av det moderne Jærjordbruket. Hå kommune er idag eit av dei viktigaste jordbruksområda i landet. Arbeidsplassene i kommunen er fordelt med 50 % jordbruk og 50 % på tenesteyting/produksjon. Her finn du eit rikt organisasjons- og kulturliv, med mellom anna 4 idrettshaller ...*

Heile stranda i Hå nord for Sirevåg er ein del av Jærstrendene landskapsverneområde. Større område er også fugle- og plantelivsfreda. Vernet omfattar det særprega kulturlandskapet langs kysten med eit mangfald av fornminne og kulturminne. Sandstrendene ved Brusand og Ognå er lite prega av inngrep og er viktige referanseområde for den naturlege utviklinga av sandstrender og sanddyneområde.

Innanfor kysten stig det svakt bølgjande Jærlandskapet langsamt austover mot Høg-Jæren som ligg på omlag 120 m.o.h. Her blir det låge landskapet meir småkupert, med låge lyng- og moseheiar som overgang mellom slettelandskapet på Jæren og heiane i Dalane. Eit større område av Aniksdalsheia er også verna.

Vernet omfattar lyngheiar og særprega moreneområde. Store delar av det karakteristiske Jærlandskapet ligg i Hå kommune. Det er både lokale, regionale og nasjonale verneinteresser i området. Nærare 10 % av kommunen sitt areal er underlagt vern. I ein intensiv jordbrukskommune med høg arealutnytting, utgjer verneområda ein vesentleg del av områda som er aktuelle for næringsmessig utnytting. For kommunen er det ei utfordring å freista samordna dei ulike verne- og næringsinteressene gjennom planprosessar og prosessar for samarbeid (www.ha.kommune.no).

Ringebu ligger i hjertet av Gudbrandsdalen. Kommunen har 4 770 innbyggere, og er en kommune med vakker natur, variert næringsliv og et rikt kulturliv. Av kommunens totale areal på 1 252 km² ligger 60 % over 900 m.o.h. Som innfallsport til Rondane har mennesker gjennom generasjoner lært seg å sette pris på de naturkvaliteter disse områdene kan by på.

Kommunen har to tettsteder: Fåvang og Vålebru. Vålebru er kommunens administrasjonssenter og blir ofte kalt Norges minste by. Her finner du et tradisjonsrikt handelssentrum, grunnlagt i 1899. Beliggenheten i hjertet av "Dalenes dal", Gudbrandsdalen, gjør det greit å komme hit både med bil og tog. Ny skyss-stasjon åpnet i oktober 1999 og har et komplett tilbud til de reisende i moderne lokaler med kro og info-/bilettkontor (www.ringebu.kommune.no).

Røros kommune: Fakta: 2 000 km², med tettstedet Bergstaden som det dominerende. Godt utbygd kommunal infrastruktur inkludert flyplass med daglige avganger til Gardermoen og krengetog på Røros-banen fra høsten 2000 ... Folketallet har vært over 5 000 siden 1920 ... Røros er en industrikommune med omlag 50 industribedrifter med ca 800 årsverk og omsetning over 850 millioner kroner i 1999. Reiselivsnæringen har omlag 300 årsverk og omsetter for ca 150 millioner kroner. Over 1 million mennesker besøker Røros hvert år. Handelsnæringen på Røros er sterk med sine omlag 320 årsverk og omsetning på ca 420 millioner kroner. Siden 1995 har det ikke vært ledig arbeidskraft ut over det minimum som alltid vil finnes. Omkring 10 % av arbeidsstokken pendler inn fra nabokommunene daglig.

Generelt: Røros er et lite, tett og oversiktlig lokalsamfunn med korte avstander til arbeid, service, kulturtilbud og naturherligheter, men har samtidig bymessige kvaliteter med kafekultur, restauranter, aktivt foreningsliv og arrangementer. Det er en kraftig tendens til bedriftsutvikling først og fremst i og omkring Bergstaden, mens Glåmos, Brekken og andre bygder har vanskeligheter med etablering av nye arbeidsplasser. Med Bergstaden sentrum som et fredet verdenskulturminne er det begrensende utviklingsmuligheter, bl.a for en offensiv handelsnæring, samtidig som sentrum gir mange muligheter som på ingen måte er godt nok utnyttet. Det har i flere år pågått planarbeid, spesielt i samhandling med Riksantikvaren og på fylkesnivå, for å få til en opprustning av gaterom og utemiljø kombinert med en trafikkplan (www.rorosnett.no).

I tabell 3.1 har vi samla noen fakta om kommunene. Kristiansand er bykommunen i utvalget, med høyt innbyggertall og konsentrert bosetting. 95 % av kristiansanderne bor i tettsteder, og jordbruksareal i drift utgjør bare 6 % av kommunens areal. Det fører til at kulturminneforvaltninga i stor grad er retta mot sentrumsbebyggelsen i den såkalte "kvadraturen", hvor store områder er regulert til spesialområde bevaring. Situasjonen er en helt annen i Hå kommune, hvor nesten 50 % av arealet benyttes til aktivt jordbruk. Det dreier også kulturminneforvaltninga mot jordbruksbebyggelsen og jordbrukets kulturlandskap. Røros er spesiell med sin bakgrunn som bergstad og som ett av fire norske kulturminner som er med på UNESCOs liste over verdens kulturminner. Også i Røros er store deler av sentrumsområdet regulert til spesialområde bevaring. Her er Rørosmuseet en viktig aktør i kulturminnevernet. Ringebu er som Røros, en kommune med store utmarksområder og med mange kulturminner fra tidligere aktiv stølsdrift og også konflikter knytta til endra bruk og ny fritidsbebyggelse. I kommunesenteret Vålebru er deler av bygningene regulert til spesialområde bevaring.

Tabell 3.1: *Kommunefakta. Kilde: www.ssb.no/kommuner/*

	Kristiansand	Hå	Ringebu	Røros
Areal km ²	276	255	1 250	1 956
Jordbruksareal i drift, km ²	6	125	48	24
Folketall 1.1.2001	73 087	14 017	4 736	5 594
Befolkning pr. km ²	264,5	55	3,8	2,9
Andel bosatt i tettbygde strøk. Pst.	95	68	37	49

Hvordan oppfatter så kommunene utfordringene innen kulturminneforvaltninga? Det er store variasjoner mellom kommunene, og vi kan ikke lage noen fullstendig og komplett liste. Her presenterer vi noen hovedpunkter fra intervjuene i kommunene som har sammenheng med vurderinger av delegert myndighet.

Kristiansand kommune trekker spesielt fram viktigheten av å komme i dialog med eiere og brukere av kulturminner. På 1980-tallet foregikk en holdningsendring til kulturminnevernet, og bevaringsspørsmål ble dreid fra å knytte seg bare til enkeltsaker til å se kulturminnene i større grad i sammenheng med omgivelsene. Den gamle trehusbebyggelsen i 1–2 etasjer i nord-østre del av kvadraturen ble regulert til spesialområde bevaring i 1990, og i 1998 ble dette fulgt opp med tilsvarende regulering av bygningene i murbyen mot sør-øst.

Også i Hå kommune er man opptatt av å endre holdningene til den eldre bebyggelsen, som for eksempel de gamle jærhusene. En av hovedmålsettingene for kulturminnevernplanen som ble vedtatt av kommunestyret i 1996, er å "*å fremja forståing for kulturminna slik at det generelt vert teke omsyn til dei, både av eigarar/brukarar og politistarar og planleggarar på alle administrative nivå og innan alle sektorar*" (s. 11).

I Ringebu blir det å få gitt skikkelig informasjon om regler som gjelder for bruksendring og restaurering av eldre bebyggelse, sett på som et hovedproblem. Mange uheldige episoder skjer fordi folk ikke er klar over reglene, eller fordi de ikke ser de mulighetene som finnes for å få til bra løsninger med utgangspunkt i eksisterende bebyggelse. Dette er særlig et problem i forbindelse med gammel seterbebyggelse og omdisponering til fritidsformål.

I verdenskulturminnet Røros er kulturminneforvalteren særlig opptatt av å alminneliggjøre kulturminnevernet for å få flere til å ta ansvar. Det er volumet av kulturarven som er viktig å verne, ikke først og fremst særskilte bygninger. Derfor er det uheldig å gjøre kulturminnevern til et spesialisert fag, fjerna fra den vanlige forståelsen av økonomi. Vern handler om å ta vare på, og det koster ikke fortløpende å ta vare på det du har. Erfaringene er at når eierne blir med, så er de også dyktige. Vernestrategiene går ut på dato etter 10–15 år, men bygninger har en naturlig og kontinuerlig endring i liten målestokk, med større endringer etter huseier initiativ.

3.2 Mål og ressursinnsats

Vi har ikke gjort store anstrengelser for å finne fram til mer presise målformuleringer for delegeringsforsøket enn hva som går fram av brevene som er referert i kapittel 1.1. Fra Miljøverndepartementet var forsøket en del av MiK-programmet, og sannsynligvis mer motivert av å vinne erfaring med delegering generelt, enn av å se på kulturminner spesielt. Allerede i valget av oppgaver som er delegert ligger det bevisst eller ubevisst en begrensa mulighet for å vinne erfaringer. Rydding og skjøtsel av fornminneområder (§ 11 a) er forsømte oppgaver som det vel først og fremst er mangel på midler som hindrer, og som det er lite kontroversielt om kommunen skulle ta seg av. De to andre hjemlene som blir gitt til kommunene, å kunne pålegge eier eller bruker vedlikehold (§ 19) og myndighet til å fatte midlertidig fredningsvedtak (§ 22 nr. 4), er myndighet etter kulturminneloven som var og er lite brukt og som selvfølgelig også er lite lystbetont å sette i verk fra kommunens side. Her er det ikke lett å se sammenhengen mellom innholdet i forsøket og målet om å vinne erfaringer om framtidig myndighets- og oppgavefordeling.

RA var som vi har sett, klart negativ til forsøket, først og fremst begrunna med at myndigheten nettopp var delegert til fylkesnivå og at fylkesapparatet burde få tid til å stabilisere seg før en videredelegering ble forsøkt. Det skinner likevel tydelig gjennom at RA var generelt skeptisk til å delegere myndighet til kommunenivået, særlig fordi de fleste kommunene etter RAs oppfatning mangler fagkompetanse.

I kommunene er det i dag svært varierende oppfatninger om hva som var målet og hvem som tok initiativet til å delta i delegeringsforsøket. De ansvarlige for kulturminneforvaltning i Moss og Fredrikstad i dag kjenner ikke til at kommunen har hatt delegert myndighet. Derfor er disse kommunene ikke tatt med i undersøkelsen videre. I flere av kommunene er det tydelig at det er miljøvernlederen som gjennom MiK-programmet har vært pådriver for å få flere oppgaver delegert til kommunenivået, uten at det nødvendigvis er tenkt spesielt på kulturminneforvaltning. For eksempel heter det

i saksframstillinga til Bystyret i Kristiansand (sak 234/91) at: *"Dette gir kommunen en verdifull anledning til å få større aktivitet og resultater på disse områdene, og til å stimulere frivillig arbeid bedre. Kommunen vil også fortsatt nyte godt av nær kontakt med statlige miljøvernmyndigheter. Dette er gunstig, bl.a. økonomisk"*. I andre kommuner, som for eksempel Hå kommune, ble deltakelse i delegeringsforsøket også sett på som et ledd i arbeidet med å styrke og bygge opp ei kulturminneforvaltning.

Som det går fram av det tidligere omtalte tilsagnsbrevet fra Miljøverndepartementet til kommunene, er oppgavene som blir overført innen kulturminneforvaltning for en stor del av administrativ art. Kommunene har altså ikke fått egne midler til forsøket. Utover 2-dagers seminaret på Røros i desember 1991, ser det ikke ut til å ha vært noen spesiell oppfølging av delegeringsforsøket overfor kommunene. Kommunene har hatt kontakt med og fått veiledning fra fylkeskommunen, og i noen grad også RA, men dette var vært mer som ledd i ordinær saksbehandling enn som del av et delegeringsforsøk.

3.3 Organisering og kompetanse

Tabell 3.2 viser hvordan den delegerte myndighetene etter kulturminneloven er organisert, politisk og administrativt, og hvilken fagkompetanse den personen som har ansvaret for myndigheten har. Vi har tatt med situasjonen både i 1991, da forsøket starta, og i desember 2001, for å få et inntrykk av stabilitet/endringer i kommuneorganisasjonen. Vi ser at de fleste kommunene har hatt større eller mindre endringer både i politisk og administrativ organisering i løpet av perioden. I flere av kommunene pågår det også omorganiseringprosesser. Av de 9 kommunene som i praksis har vært med på forsøket, er det to kommuner som oppgir at de ikke har formell fagkompetanse innen kulturminnevern. Ellers finnes det varierende fagkompetanse, fra kunsthistorikere og arkitekter med antikvarisk utdanning, til ingeniører og samfunnsvitere. I denne sammenhengen er det jo ikke bare kompetansen til den ansvarlige for kulturminnevernet som teller. Det betyr også mye hvordan kommunen klarer å nyttiggjøre seg den totale kompetansen innen kommuneorganisasjonen og hvordan samarbeidet mellom kommunen og andre aktører fungerer. Det er jo heller ikke bare fagkompetanse som spiller inn. Viktig er også kjennskap til lokale forhold og evnene til å kommunisere og få til dialog med eierne og brukerne av kulturminnene. Her har nok Fræna kommune et poeng når de karakteriserer sin kompetanse som *"sunt bondevett"*!

Tabell 3.2: Oversikt over kommuner med delegert myndighet etter kulturminneloven – politisk og administrativ organisering og fagkompetanse

Kommune	Delegert myndighet tatt i bruk ⁴	Organisering av delegert myndighet				Fagkompetanse administrativt ansvarlig (utøvende)	
		Politisk		Administrativt		1991	2001
		1991	2001	1991	2001		
Fredrikstad	Nei						
Moss	Nei						
Rygge	Nei						
Bærum	Ja	Hovedutvalg for kultur, kirke og fritid	Sektorutvalg for levekår	Kommunal-avd. kultur, kirke og fritid	Seksjon helse, miljø og kultur	Magistergrad kunsthistorie	Magistergrad kunsthistorie
Ringebu	Ja	Hovedutvalg for teknisk sektor	Hovedutvalg for plan og tekniske saker	Teknisk etat	Teknisk etat	Ingeniør	Ingeniør
Gausdal	Ja	Kulturstyre	Oppvekst- og kulturutvalg	Kulturetaten	Oppvekst- og kulturetaten	Div. samfunnsfag	Div. samfunnsfag
Kristiansand ⁵	Ja	Byutviklingsstyret/ Kulturstyret	Byutviklingsstyret	Teknisk etat/ kulturetaten	Teknisk etat	Sivilarkitekt/ landskapsarkitekt	Sivilarkitekt/ landskapsarkitekt
Hå	Ja	Kommunestyret	Kommunestyret	Kulturetaten	Kulturetaten	Hovedfag kunsthistorie	Hovedfag kunsthistorie
Gjesdal	Ja	Kulturstyret	Utvalg for kultur og oppvekst	Sentraladm. – Kulturavdeling	Kulturavdeling	Ikke formell fagkompetanse	Ikke formell fagkompetanse
Fræna	Ja	Kulturstyret	Kulturstyret	Kulturetaten	Kulturetaten	Ikke formell fagkompetanse	Ikke formell fagkompetanse
Røros	Ja	Teknisk utvalg	Hovedutvalg for plan, landbruk og miljø	Miljøvern-avdeling	Avdeling for plan, landbruk og miljø	Sivilarkitekt	Sivilarkitekt
Levanger	Ja	Hovedutvalg for kultur og miljø	Komite for kultur, miljø og landbruk	Kultur- og miljøetaten	Avdeling for kultur, miljø og landbruk	Div. samfunnsfag	Div. samfunnsfag

Vi skal se litt nærmere på organisering og kompetanse i de fire kommunene vi har valgt ut for nærmere studier. I Kristiansand kommune er den delegerte myndigheten delt, slik at byantikvaren har ansvaret for § 19 og § 22 nr. 4, mens parksjefen har ansvaret for § 19. Vi hadde møte med følgende representanter fra kulturminneforvaltninga i Kristiansand: byantikvaren/byarkitekten som har vært ansatt i kommunen siden 1987, en forholdsvis nyansatt overarkitekt fra plan- og bygningsetaten, men som har 10 års praksis fra fylkeskonservatoren, og en naturforvalter som representerte parksjefen. Parksjefen sjøl er landskapsarkitekt med lang praksis fra kommunen. Byantikvarstillinga er kombinert med stilling som byarkitekt, med fordeling 20/80, og tilknyttet teknisk etat. I 1991 var parksjefen knyttet til kulturetaten og underlagt kulturstyret, men parksjefen ble midt på 1990-tallet overført til teknisk etat, slik at den delegerte myndigheten nå er samla under en hatt. Dette oppfatter både parksjefen og byantikvaren som en fordel, blant annet fordi mye av aktiviteten ellers innen kultur-

⁴ "Nei" betyr at kommunen i dag ikke ser ut til å være klar over at delegert myndighet er gitt. Rygge kommunen sa allerede i 1991 fra seg den delegerte myndigheten. "Ja" betyr at kommunen er klar over delegasjonen, sjøl om myndigheten i de fleste kommunene stort sett er lite brukt i form av vedtak i saker.

⁵ Delegert myndighet etter § 19 og § 22 nr. 4 utøves av byantikvaren, mens myndighet etter § 11 utøves av parksjefen.

minneforvaltninga er så nært knytta til plan- og bygningsloven. I Kristiansand er også landbruket og jordbrukssjefen underlagt parksjefen. Våre samtaleparter er godt fornøyde med dagens organisering, men legger ikke skjul på at det likevel er en viss uenighet i organisasjonen om plasseringa av kulturminneforvaltninga. Kulturdirektøren vil gjerne ha kulturminneforvaltninga under sin avdeling. Kristiansand kommune har solid fagkompetanse både innen bygningsvern, landskapsvern og landbruk. Problemet er mer kapasitet til å ta seg av alle oppgavene. Samarbeidet med andre etater fungerer greit. De ansvarlige for kulturminneforvaltninga opplever en positiv dialog mellom administrasjonen og politikerne. Det er flere aktive kommunepolitikere i Kristiansand som har kulturminnevern blant sine merkesaker.

I Hå kommune er kulturminneforvaltninga underlagt kulturetaten. Her er koplingene mot landbrukskontoret og kulturlandskapsspørsmål vesentlig sterkere enn i Kristiansand, og også sterkere enn kontakten mot teknisk etat. Siden 1994 har kommunen hatt ei kulturlandskapsgruppe med jordbrukssjefen som sekretær og med representanter fra landbruk, miljø, kultur og de siste 2 årene også fra teknisk etat. Vi hadde møte med følgende representanter fra kulturminneforvaltninga i Hå: kulturvernlederen som har hatt denne stillinga siden 1990, miljøvernssjefen som har lang erfaring fra kommunen og tidligere var overingeniør i teknisk etat, men nå er knytta til kulturetaten, og jordbrukssjefen som hører inn under næringsetaten. Det ser ut til at et tidligere noe anstrengt forhold mellom teknisk etat og kulturminnevernet har bedra seg. Sannsynligvis har det sammenheng med endringer i mer generelle holdninger til eldre bebyggelse i kommunen. Tidligere var mange innstilt på at de gamle, tradisjonelle jærhusene burde rives for å gi plass til mer moderne og rasjonelle bygninger, men nå er de aller fleste enige om at jærhusene skal bevares. Hå kommune har 3 fagstillinger innen kulturminneforvaltning og kulturvernleder med hovedfag i kunsthistorie. Det innebærer et høyt kompetansenivå, som også gir tillit utad og blant annet viser seg ved god tildeling av eksterne midler. Likevel kan ikke kommunen sitte med spisskompetanse på alle områder. Det må leies inn i aktuelle tilfeller. Samarbeidet mellom etatene fungerer greit, selv om det også er konflikter. Det har skjedd store forbedringer de siste 5 årene. Det er en viss bekymring i forbindelse med en ny omorganiseringsprosess som nå starter opp og som kan komme til å splitte opp etablerte samarbeidskonstellasjoner. Forholdet til politikerne kan være problematisk. Det er få saker, men de er tunge. Mange søknader som angår kulturminner er økonomisk motivert. Det dreier seg i mange tilfelle om arbeidsplasser, og da er det ikke så lett å imøtegå initiativ.

I Ringeby kommune er det noe mer uklart hvor ansvaret for kulturminnevernet og den delegerte myndigheten ligger. Fram til årsskiftet 2001/2002 hadde kommunen ei stilling som kultur- og næringsrådgiver i utviklingsavdelinga, men denne stillinga hadde ikke ansvaret for kulturminnevernet, i alle fall ikke i praksis. Vi hadde møte med følgende representanter fra kulturminneforvaltninga i Ringeby: avdelingsleder for byggesaksbehandling på teknisk etat, forholdsvis nyansatt arealplanlegger som er naturforvalter og tilknytta teknisk etat, og landbruksveileder med 20 års praksis fra kommunene, som sorterer under utviklingsavdelinga i sentraladministrasjonen. Kulturminnevernet blir ivaretatt av bygningssjefen når det gjelder det bygningsmessige og

jordbrukssjefen tar seg av kulturlandskapet. I perioden 1991 til 2002 er det for eksempel til sammen gitt vel 1,6 mill. kroner i tilskudd til kulturminner, kulturmiljøer og freda/verneverdige bygninger gjennom ordninga "*Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap*" (STILK-midler). Som introduksjonen i kapittel 1 viser, er det etter at kultur- og næringsrådgiveren slutta, nå lyst ut ny stilling i kommunen som kulturkonsulent, plassert i oppvekstetaten. Samarbeidet fungerer godt mellom personene som i dag arbeider med saker innen kulturminneforvaltning. De mener interesse og engasjement for slike spørsmål er like viktig som formell kompetanse. Bortsett fra i forbindelse med automatisk freda kulturminner, blir ikke kulturminneloven brukt konkret. Det er plan- og bygningsloven og jordloven som er de aktuelle lovhjemlene. Ved flytting av ansvaret for kulturminnevernet til oppvekstetaten kommer enda en etat inn i bildet. Ellers er det ingen spesiell dragkamp mellom etatene om å få nye oppgaver tillagt. Det er mer enn nok å gjøre allerede. I et lite og gjennomiktig bygdesamfunn er det ikke alltid like lett å arbeide med vernespørsmål. Det er gjennomgående en noe lunken holdning til temaet blant politikerne.

Røros kommune har egen stilling som kulturminneforvalter, tilknytt avdeling for plan, landbruk og miljø. I Røros hadde vi ikke møte med andre enn kulturminneforvalteren, som riktignok bare har arbeidet i kommunen et drøyt års tid, men som tidligere i en lang periode har vært konservator på Rørosmuseet. Fra 1995 har han drevet Kulturvernakademiet som er et privat firma som arbeider med kulturminnevern både nasjonalt og internasjonalt. Derfor brukte vi denne muligheten til å kunne gå litt mer i dybden på temaet kulturminneforvaltning på kommunenivå. Tidligere var stillinga som kulturminneforvalter plassert under miljøvernsjefen i sentraladministrasjonen. Da var tittelen byantikvar, men tittelen ble endra fordi stillinga ikke bare skal konsentrere seg om sentrumsbebyggelsen, men ivareta alle kulturminner i kommunene. Plasseringa i sentraladministrasjonen ble tungvint fordi de aller fleste sakene også faller inn under ansvarsområdet til teknisk etat. Dermed ble det mye "brevskrivning" mellom etatene. Nå har kulturminneforvalteren kontorfellesskap med teknisk etat, men er dermed også klart skilt fra kulturetaten. Dette skillet med kulturetaten skjedde ved opprettelsen av Byantikvarstillinga. Kulturminneforvalteren mener dagens organisering er gunstig. Tilknytning til teknisk etat er med å alminneliggjøre kulturminnevernet. Det er viktig at kulturminnevernet ikke blir gjort for sært! Kulturminnevernet har etter kulturminneforvalterens oppfatning til dels vært prega av politikerforakt og arroganse, bare med henvisninger til egen særlov, og uten å prøve å bygge opp en forståelse for betydningen av kulturminnene. Da er det ikke rart at det blir motstand. Røros har høy faglig kompetanse innen de fleste kulturminnevernoppgaver. Etter kommunens oppfatning er kompetansen i kommunen i mange sammenhenger vel så god som hos fylkeskommunen og RA.

3.4 Saksbehandling

Først skal vi se litt på hvordan kommunene bruker plan- og bygningsloven i kulturminneforvaltninga. Det er jo et omfattende område, men vi har bare sett på bruken av de bestemmelsene som finnes i plan- og bygningsloven for å ivareta kulturminne-

interesser. Det gjelder muligheten for å *båndlegge områder* til kulturminneformål i kommuneplanens arealdel med sikte på senere regulering etter plan- og bygningsloven eller vern etter kulturminneloven (§ 20-4 nr. 4), *regulerings til spesialområde bevaring* (§ 25 nr. 6) eller bruk av "*vernereglen*" (§ 92, 3. ledd) som gir hjemmel til å sette krav til bevaring av byggverk av hensyn til historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi. Det er regulering til spesialområde bevaring som blir mest brukt. 7 av 9 kommuner har brukt denne bestemmelsen. 4 av 9 kommuner har også båndlagt områder til kulturminneformål i kommuneplanens arealdel, og 5 av 9 kommuner oppgir at de benytter "*verneregelen*" i byggesaksbehandling. 4 av de 9 kommunene har også utarbeida en egen kulturminnevernplan, hvorav 3 planer er behandla som kommune-delplan etter plan- og bygningsloven.

Disse sakene utgjør likevel bare en svært liten del av kulturverdiene i bygninger og landskap. For eksempel er det i følge kulturminneforvalteren om lag 80 freda objekter på Røros (fordelt på om lag 50 eiendommer). Hvis alle bygninger hvor nye tiltak ville kunne føre til vedtak om midlertidig fredning skulle vært verna, måtte hele 400 nye objekter fredes. Vern i dette omfanget er jo lite aktuelt. Derfor er det i stor grad praktisering av plan- og bygningsloven som styrer forvaltninga av kulturverdiene, og den eneste muligheten for å nå fram er ved å gjøre politikere og lokalbefolkning delansvarlig i kulturminnevernet.

Så over til den delegerte myndigheten og forsøket. Den eneste paragrafen som har vært anvendt i et visst omfang, er delegert myndighet til skjøtsel av automatisk freda kulturminner. Særlig Bærum kommune har hatt stor aktivitet. 30–40 saker har vært under behandling. De fleste kommunene oppgir at de har hatt aktivitet på dette området, men det er vanskelig å få nøyaktig oversikt, dels fordi disse sakene gjerne gjennomføres uten enkeltvedtak og dels fordi skjøtsel av automatisk freda kulturminner ses i sammenheng med skjøtsel av andre kulturminner og dermed ikke har vært så lett å skille ut.

Bærum kommune er den eneste kommunen som oppgir å ha brukt myndigheten til å pålegge vedlikehold av kulturminner. Likevel dreier dette seg ikke om direkte pålegg, men om å gjøre avtaler om restaurering i om lag 30 saker.

Ingen av kommunene har fullt ut brukt myndigheten til å fatte vedtak om midlertidig fredning. Det finnes ingen vedtak, men flere kommuner oppgir å ha brukt denne myndigheten i forhandlinger med byggherrer. Saken har "løst" seg etter at det fra kommunen er påpekt at man vurderer å benytte midlertidig fredning.

3.5 Samarbeid

Samarbeid innad i kommuneorganisasjonen har vi omtalt i kapittel 3.3. Vi har ikke kunnet gå grundig inn i andre samarbeidsrelasjoner, men vil knytte noen korte kommentarer til samarbeid med overordna myndigheter og med lokale institusjoner/organisasjoner.

Alle 9 kommunene oppgir at de samarbeider med fylkeskommunen og at samarbeidet gjennomgående fungerer godt. RA er vesentlig mindre inne i bildet og mest i forbindelse med enkeltsaker.

De fleste kommunene har også kontakt med lokale og/eller regionale museer, mest for å diskutere prinsipper og utveksle faglige råd og synspunkter. Dette samarbeidet ser også ut til å fungere tilfredsstillende. Kompetansestrid kan oppstå mellom kommunen og museene dersom kulturminneforvaltninga i kommunen og museet har ulike syn på hva som er fornuftige forvaltningstiltak.

Kommunene har i varierende grad kontakt med lokale lag og organisasjoner i kulturminneforvaltninga. Fortidsminneforeningen, lokale historielag og velforeninger er aktive i mange kommuner. I kommuner hvor kulturminneforvaltninga er organisert innen kulturetaten, ser det ut til at kontakten med lokale lag og organisasjoner, også innen kulturminnevernet, er mest omfattende.

3.6 Resultater

De direkte resultatene fra delegeringsforsøket er lite betydningsfulle. Bortsett fra skjøtselstiltak, hvor de rapporterte tiltakene også omfatter arbeid som kunne vært utført uten delegering, er den delegerte myndigheten knapt brukt. Det er jo heller ikke overraskende, fordi det svært sjelden forekommer saker av den typen delegeringsforsøket omfatter. Derfor er det noe underlig at slike saker ble valgt ut til delegeringsforsøket, dersom det virkelig var erfaringer med delegert myndighet som skulle utprøves.

Kristiansand kommune trekker fram den muligheten som myndighet til midlertidig fredning har gitt til å komme i dialog og diskusjon med eiere/brukere i konfliktsaker. Skjøtsel av kulturlandskap er virkelig kommet på dagsorden i Kristiansand, og det gjennomføres en rekke tiltak. Hå kommune framhever også nærheten til eiere/brukere som en viktig forutsetning for å komme til gode løsninger. Forsøket har vært med på å legitimere kulturminnevernet innad i kommunen og kanskje vært med å påvirke til at midlene til kulturminnevern på kommunebudsjettet i Hå har økt fra kr 35 000,- i 1990 til kr 1 million i 2000. Kulturminneforvalteren på Røros framhever at det er summen av enkeltsakene, og ikke fredningssakene, som avgjør om Røros blir tatt vare på som kulturminne. Da må vern være konsekvens av en bevisst målsetting og ikke bare av endringer som plutselig oppstår, for eksempel ved at bygninger blir planlagt revet. I denne sammenhengen har den delegerte myndigheten hatt liten betydning.

3.7 Videreføring?

Alle 9 kommunene er positive til videreføring av den delegerte myndigheten, og noen kommuner vil også gjerne ha mer myndighet. Likevel er kontrastene store. Ringebu kommune, som har få saker etter kulturminneloven og heller ikke spesiell fagkompetanse innen kulturminnevern, ønsker i grunnen ikke mer myndighet. Et viktig poeng

for kommunen i denne sammenhengen er at all erfaring viser at nye oppgaver fra staten ikke følges opp med økte overføringer til kommunene. Dermed øker arbeidsmengden, men ikke kapasiteten. Dette oppleves som et stort problem. kulturminneloven bør etter kommunenes oppfatning være en statlig/fylkeskommunal lov, som i dag. På den andre sida har vi Røros kommune som i prinsippet mener at alle saker bør kunne forvaltes lokalt. Ideelt sett burde selvfølgelig myndigheten ligge der hvor forutsetningene for kvalifisert utredning og/eller vedtak er de beste, vurdert fra sak til sak. I denne sammenhengen er inndeling i nasjonale, regional og lokale saker nokså meningsløs. Alle kulturminner er jo lokale i "utgangspunktet". Noen ganger kan lokal inhabilitet være problemet, i andre tilfelle er stor avstand mellom objekt og saksbehandler et like alvorlig problem for kulturminneforvaltning. Derfor bør myndigheten i kulturminnevernet i utgangspunktet ligge lokalt, og andre organer må koples inn etter behov og vurdering fra sak til sak.

Det er også svært ulike syn på forholdet mellom kulturminneforvaltning og plan- og bygningsloven. På den ene sida har vi Kristiansand kommune, med byantikvar tilknyttet teknisk etat, som bruker plan- og bygningsloven i kulturvernarbeidet og synes dette fungerer godt. Det fins likevel muligheter for forbedringer. En mangel ved plan- og bygningsloven er for eksempel at loven ikke gir direkte hjemmel for å nekte riving av bevaringsverdige bygninger. Etter kommunens mening er det ikke noe stort behov for ytterligere delegering etter kulturminneloven. Det som kan vurderes er større myndighet innen områdefredning, som fredning av område rundt fredet kulturminne (§ 19) og fredning av kulturmiljø (§ 20). På den andre sida har vi Hå kommune, med kulturvernleder på kulturetaten, som er vesentlig mer skeptisk til plan- og bygningsloven som redskap for kulturminneforvaltning, blant annet på grunn av de sterke koplingene mellom plan- og bygningsloven og teknisk sektor. Kommunen vil heller omforme også kulturminnevernloven til å bli "kommunenes" lov, på liknende måte som plan- og bygningsloven. Mer myndighet til kommunene innen kulturminneforvaltning, vil også etter kommunenes oppfatning kunne gjøre det lettere å rekruttere fagfolk til kommunene.

Bærum kommune som har høy kompetanse innen kulturminneforvaltning og også som vi har sett mange saker, har konkrete forslag til videre delegering til kommunene av myndighet etter kulturminneloven. Kommunen vil gjerne ha myndighet etter § 9 *Undersøkelsesplikt m.v.*, § 10 *Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner*, § 11 *Vedlikehold, gransking m.v.*, § 15 a *Dispensasjon*, § 16 *Pålegg om utbedring etter skade på fredet byggverk eller anlegg* og § 21 *Skjøtsel*.

4. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

4.1 Hva viser forsøket?

I kapittel 3 har vi presentert delegeringsforsøket ut fra erfaringene i kommunene. Det er mest mulig kommunenes synspunkter som er gjengitt. I dette sluttkapitlet vil vi gjøre våre egne analyser og vurderinger av forsøket.

4.2 Delegeringsforsøket er ikke et forsøk

Som vi har vært inne på tidligere, er det vel et spørsmål om det som har foregått i det hele tatt kan kalles et "forsøk". Sæterdal (1983:13–16) har stilt opp følgende krav til et tiltak eller prosjekt for at det skal kunne kalles et forsøk: Et forsøk er må være bevisst igangsatt, problemorientert i temavalg, representere nytenkning, være gjennomføringsorientert, løpende rapportert og dokumentert, forandringsorientert og et ledd i en faglig utviklingsplan. Ingen av disse ideelle kravene til et forsøk er oppfylt i "forsøket" med delegering av myndighet etter kulturminneloven. Målene var uklare og paragrafene for delegert myndighet tilsynelatende mer valgt ut fra ønske om at minst mulig skulle skje, enn for virkelig å prøve ut hvordan kommunene kunne håndtere kulturminnesaker. Kommunene så også forsøket mer som en del av MiK-forsøket, enn som en spesiell del av kulturminneforvaltninga, sjøl om flere kommuner bevisst har brukt forsøket for å styrke kulturminneforvaltninga. Alle kommunene påpeker manglende informasjon og oppfølging av forsøket fra fylkeskommunen og Riksantikvar, sjøl om kontakten og samarbeidet i saksbehandlninga som nevnt har vært god. Forsøkene er i liten grad dokumentert og vurdert under vegs og var vel nærmest gått i glemmeboka, før de ble "gjenoppdaga" i forbindelse med den nye kommunesatsinga i 2001. Det har i grunnen ikke vært noe delegeringsforsøk innen kulturminnevernet. Dermed er det i svært liten grad noen forsøksresultater å evaluere.

Kommunene har hatt delegert myndighet til å avgjøre saker som de fleste kommunene har svært få av. Alle kommunene er likevel positive til den delegerte myndigheten og vil gjerne ha dette som permanent ordning. De fleste kommunene kan også tenke seg mer myndighet etter kulturminneloven, men her er det store forskjeller mellom kommunene. "Forsøket" gir ikke grunnlag for å si noe presist om effektene av delegering av myndighet etter kulturminneloven, men vi har i alle fall ikke funnet noen negative virkninger av den delegerte myndigheten.

Likevel er ikke forsøket uten interesse. Dokumentasjonen av hva om foregikk, eller mest: ikke foregikk, gir også data som kan brukes til å diskutere kulturminneforvaltning på kommunenivå i tida framover. Som vi har vist i kapittel 1, er situasjonen for kulturminneforvaltninga en helt annen i dag enn den var for 10 år siden. Det har skjedd store endringer, både innen kulturminneforvaltninga og i rammebetingelsene, som gjør at det i dag er grunnlag for langt større endringer enn for 10 år siden. Derfor vil vi avslutningsvis trekke fram noen observasjoner og gjøre noen refleksjoner fra delegeringsforsøket i den sammenheng.

4.3 Store variasjoner mellom kommunene

Kommunene er svært ulike, og variasjonene finnes på mange områder. Det er langt fra bare geografisk størrelse, folketall og organisasjonsmodeller som er forskjellige. Noen bestemte mønstre er heller ikke lett å oppdage. Dette gjør det selvfølgelig vanskelig å lage generelle løsninger som skal passe for alle. Vi kan trekke fram de mest åpenbare variasjonene:

- **Antall saker etter kulturminneloven varierer.** Noen av kommunene har nesten ikke saker etter kulturminneloven, bortsett fra i forbindelse med automatisk freda kulturminner, mens andre kommuner stadig har saker under behandling. Det gir helt ulike utgangspunkt for kompetanse og kapasitet i organisasjonen.
- **Type saker etter kulturminneloven varierer.** I noen kommuner er de aller fleste sakene knytta til tettbebyggelse og bygningsvern, mens i andre kommuner finnes kulturminnene i gårds- og seterbebyggelse og i jordbrukets kulturlandskap. Dette krever helt forskjellig kompetanse og behandlingsprosesser.
- **Kompetansen i kommunene varierer.** Dette er kanskje ikke så overraskende, og variasjonene i kompetanse er jo også delvis en følge av de tidligere omtalte variasjonene. Litt overraskende, for noen, kan det kanskje være at kompetansen etter vår oppfatning jevnt over er høy. Det skyldes ikke bare kompetansen til personen(e) som har hovedansvaret for kulturminnevernet. Like viktig er det at kommunen ser ut til å ha gode samarbeidsordninger internt som utnytter kompetansen i organisasjonen, og at samarbeidet med fylkeskommunen og RA fungerer. I tillegg har kommunene god kontakt med lokale lag og organisasjoner som supplerer kunnskapsgrunnlaget.
- **Ønsket om delegert myndighet varierer.** Noen kommuner mener at hele kulturminneloven bør delegeres til kommunenivå, på samme måte som plan- og bygningsloven. Andre vil ikke ha mer myndighet enn kommunene allerede har, dels fordi de innser sine kompetansebegrensninger og dels fordi kommunene allerede har flere oppgaver enn de har kapasitet til å løse.

- **Synet på kulturminnelovens betydning varierer.** Noen kommuner mener at kulturminneloven i praksis har lite å si for kulturminneforvaltninga i kommunene. Sakene er få, og det er saksbehandling etter plan- og bygningsloven og/eller tilskuddordninger i landbruket som har størst betydning for å ta vare på kulturarven. Andre mener at kulturminneloven og saksbehandling etter denne, gir den beste garantien for at kulturminnene blir ivaretatt. Det er sikkert flere forklaringer på disse forskjellene, men en årsak er åpenbart profesjonskampen som er innvevd i kulturminnevernets historie og forskjellene mellom en arkitektfaglig og en humanistisk tilnærming til kulturminner. En annen forklaring er ulike forvaltningskulturer, som gjerne er knytta til sterke personligheter med lang tjenestetid, som finnes innafor de ulike etatene. Både innen teknisk etat og innen kulturetaten kan det være store variasjoner fra kommune til kommune.

4.4 Faglige nettverk er like viktige som organisasjonsmodeller

De fleste kommunene har vært gjennom flere omorganiseringssprosesser de siste 10-årene og mange ulike løsninger for kulturminnevernet er valgt. Det er vanskelig å se en generell modell som peker seg ut som den beste. I de kommunene som er mest tilfreds med hvordan arbeidet fungerer, er det etablert samarbeid og nettverk som til dels går på tvers av etater og organisasjonsgrenser. Det vil sikkert være organisasjonsmodeller som stimulerer slikt samarbeid bedre enn andre. Poenget er at den store variasjonen og omfanget av oppgaver innen kulturminnevernet krever samarbeid og deltagelse fra flere forskjellige fagpersoner og at dette faglig nettverket kan være like viktig som organisasjonsmodellen. Betydningen av et faglig nettverk gjelder sjølsagt ikke bare internt i kommuneorganisasjonen, men også i forhold til overordna offentlige myndigheter og til lokale/regionale museer og lokale lag og organisasjoner.

Oppgavene forandrer seg ikke sjøl om organisasjonsmodellene fornyes. Derfor vil stabile faglige nettverk kunne være en beskyttelse mot stadige endringer i organisasjonsmodeller, enten disse endringene skjer på kommunenivå, på regionalt nivå ved samarbeidsløsninger eller sammenslåing av kommuner, på fylkesnivå ved forandringer i arbeidsdelingen mellom fylkeskommune og fylkesmann og eventuelt sammenslåing av fylker, eller på direktorat og departementsnivå. Faglige nettverk vil også kunne institusjonalisere samarbeid på tvers av etater/nivåer, slik at fagområdet blir mindre sårbart for utskiftninger i ulike stillinger, fordi det finnes et faglig fellesskap som stillinga inngår i.

4.5 Kommunene tilpasser ambisjoner og kompetanse

I kommunene vi har hatt kontakt med er det lite som tyder på at kommunene er interessert i større oppgaver enn hva de har kompetanse og kapasitet til å håndtere. Det er

ikke noe utbredt ønske om å få flest mulige oppgaver. Ønsket ser mer ut til å være å ha mest mulig kontroll over oppgaver kommunene uansett må arbeide med. Det er kommunene med høyest kompetanse og flest saker som er mest interessert i større myndighet. De som ikke har mange saker er heller ikke interessert i mer myndighet. Derfor er spørsmålet kanskje like mye hva kommunene vil ha, som hva de bør få. Kanskje bør også differensierte løsninger vurderes.

I denne sammenhengen, og også i tilknytning til forrige punkt om faglige nettverk, er det et poeng at problemer med manglende kompetanse ikke ensidig kan adresseres til kommunenivå. For det første er ingen kulturminner bare nasjonale eller regionale. Alle kulturminner er også lokale. Derfor er lokal kunnskap og lokal tilknytning ei nødvendig forutsetning for å kunne forvalte kulturminner. Vi har i dette prosjektet bare sett kulturminneforvaltninga fra kommunenivået og ikke gjort undersøkelsen på fylkes- eller nasjonalt nivå. Likevel er det ingen dristig påstand å påpeke at fagkompetansen neppe er fordelt hierarkisk, slik at de ypperste fagfolkene på alle områder er i departementene og direktoratene og de svakeste befinner seg i kommunene. Bildet er nok mye mer sammensatt og nyansert, også innen kulturminneforvaltninga.

LITTERATUR

- Arnesen, T. og T. Skjeggedal (1992): *Kommunene, loven og naturen. Erfaringer underveis fra prøveordning med delegering etter forurensningsloven*. Rapport nr. 25/92. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Direktoratet for naturforvaltning (1992): *Delegering av myndighet til kommunene – naturforvaltning og kulturminnevern*. Seminarreferat. DN-notat 1992-1. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Direktoratet for naturforvaltning (1994): *Oppsummering av delegasjonsforsøkene innen naturforvaltning, friluftsliv og kulturminneforvaltning. Avsluttende delrapport*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Kulturminneutvalget (2001): *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*. Foreløpig utgave.
<http://odin.dep.no/md/norsk/dep/utvalg/kulturminneutvalget>. Utskrift 16.1.2002.
- NOU 1992:15. *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Kommunaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal- og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet. Oslo: Staten forvaltningstjeneste.
- Riksantikvaren (2001a): *Kommunesatsingen – målsetting og utfordringer*. Lokalt nyhetsbrev om Lokal Agenda 21, nr. 3/4 desember 2001. Oslo: Riksantikvaren.
- Riksantikvaren (2001b): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*. Veileder. Riksantikvarens rapporter nr. 29 2001. Oslo: Riksantikvaren.
- Skjeggedal, T. og N.A. Sletterød (1991): *Forventninger uten forpliktelser. Erfaringer fra forsøk med lokal planlegging*. NTF-rapport 1991:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- St.meld. nr. 34 (1990–91) *Om miljøvern i kommunene*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) *Det kongelige Miljøverndepartement*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Sæterdal, A. (1983): *Forsøk og forsøk, fru Blom! En drøfting av ulike typer forsøk i lokalsamfunnet, og forutsetningene for at disse også kan gi kunnskap av almen betydning*. NIBR-rapport 1993:3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA

Nord-Trøndelagsforskning
Terje Skjeggedal
13.12.01

Evaluering av forsøk med delegering av myndighet etter kulturminneloven - Spørsmål til alle 11 kommunene

Kommune: _____

1. Organisering av delegert myndighet

Hvilket utvalg/nemnd hadde/har det politiske ansvaret for den delegerte myndigheten?

1991: _____

2001: _____

Hvilken etat/avdeling og stilling hadde/har har det administrative ansvaret for den delegerte myndigheten?

1991: _____

2001: _____

2. Kompetansen til administrativt ansvarlig

Hvilken kompetanse (utdanning og yrkeserfaring) hadde/har den administrativt ansvarlige for den delegerte myndigheten?

1991: _____

2001: _____

3. Kulturminnevern og plan- og bygningsloven (pbl)

Har kommunen brukt følgende bestemmelser etter pbl?

- Kommuneplanens arealdel: Båndlagte områder til kulturminneformål (§ 20-4 nr. 4) ja/nei
- Reguleringsplan: Regulering til spesialområde - bevaring (§ 25 nr. 6) ja/nei
- Bestående byggverk: "Verneregelen" – "at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til byggverkets ytre, så vidt mulig blir bevart" (§ 92, 3. ledd) ja/nei

Har kommunene utarbeidet en egen kulturminnevernplan? ja/nei

Hvis ja: Er planen utarbeidet som kommunedelplan etter pbl? ja/nei

4. Saker behandla etter delegert myndighet

§ 11 a	Rydding og skjøtsel av fornminneområder
§ 19	Pålegge eier eller bruker å vedlikeholde fredet kulturminne som trues av forfall
§ 22 nr 4	Myndighet til å fatte midlertidig fredningsvedtak

§ 11 a § 19 § 22 nr 4

Antall saker som har vært under behandling:

Antall vedtak fattet:

Antall klager:

Antall klager tatt til følge:

Merknad: Vi ønsker kopi av saksutredninger/vedtak for alle vedtatte saker

5. Samarbeid med andre

Har kommunene samarbeidet med følgende etater/organisasjoner i forbindelse med behandling av saker etter delegert myndighet?

Riksantikvaren	ja/nei
Fylkeskommunen	ja/nei
Lokale/regionale museer	ja/nei
Frivillige organisasjoner	ja/nei

6. Erfaringer

Merknad: Her er vi i denne omgangen ute etter *dine* umiddelbare oppfatninger, som grunnlag for eventuell oppfølging seinere.

Positive erfaringer:

Negative erfaringer:

Bør forsøket videreføres som permanent ordning? ja/nei

Er det annen myndighet innen kulturminneloven som også bør delegeres til kommunen? ja/nei

Hvis ja: Hvilken myndighet (§§)?

VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

Evaluering av forsøk med delegert myndighet etter kulturminneloven¹

Stikkord for samtaler/intervjuer i kommunen.

Formålet med samtale/intervjuene er å belyse erfaringene med bruk av den delegerte myndigheten, sett i lys av opplegget med økt satsing på kulturminneforvaltning i kommunesektoren som Miljøverndepartementet/Riksantikvaren satte i gang i 2001.

I tillegg til de nevnte stikkordene, er det åpning for å komme inn på tema/problemstillinger dere måtte ha. Siden det er gått nærmere 10 år siden forsøket starta, er vi klar over at noen av spørsmålene kan være vanskelige å svare på. Vi forutsetter ikke at dere skal drive omfattende arkivundersøkelser o.l. for å samle opplysninger. For oss er det tilstrekkelig med den kunnskapen dere som i dag har ansvar for kulturminneforvaltningen sitter inne med!

1. Om kulturminnevernet i kommunen

- De viktigste utfordringene og oppgavene?
- Kulturminnevernets egne plandokumenter?
- Kulturminnevernet i kommuneplanen/kommuneplanens arealdel, regulerings- og bebyggelsesplaner?

2. Om bakgrunnen for delegeringsforsøket

- Hvorfor søkte kommunen om delegert myndighet? (initiativ innenfra/utenfra, motiv og forventninger)
- Hvem i kommunen, administrativt og politisk, var aktive i søknadsfasen?

3. Om mål for forsøket

- Hva var/er kommunens mål med forsøket?

4. Om ressursinnsats

- Er "innsatsen" i forsøket annet enn delegert myndighet (eller også veiledning, kommunale midler, tilskudd utenfra, frivillig arbeid/midler, osv.)?

5. Om politisk og administrativ organisering

- Bakgrunner for den valgte modellen?
- Kopling til andre oppgaver inne kulturminnevernet?
- Kopling til arealplanlegging, byggesaksbehandling, landbruksvirksomhet, miljøvern?
- Erfaringer?
- Forslag til endringer?

¹ Etter § 11 a (skjøtsel av kulturminner), § 19 (pålegg om vedlikehold) og § 22-4 (midlertidig fredning).

6. Om sakene

- Hvilke saker er behandla etter delegert myndighet. Noen eksempler?
- Hvordan "oppstår" sakene? (søknader, klager, politiske/administrative initiativ, osv)?
- Er dette saker hvor kommunen kan ta initiativ ("lystbetont"/"ikke lystbetont")?

7. Om resultater

- I hvor stor grad er den delegerte myndigheten brukt?
- Hva er effektene (reduisert saksbehandlingstid, "riktigere" avgjørelser, flere initiativ (saker), osv.,)
- Har forsøket ført til økt aktivitet, engasjement, kunnskap m.m. innen kulturminnevern?
- Har det skjedd noe med kulturminnevernets posisjon og status?
- Er de "riktige" oppgavene delegert? Forslag til endringer?

8. Om barrierer for delegering

- Administrativt kapasitet?
- Politisk vilje?
- Økonomisk evne?
- Andre?

9. Om kompetanse

- Hvilken kompetanse har kommunene innen kulturminnevern (fagkunnskap, lokalkunnskap, prosesskompetanse, formidlingskompetanse)?
- Er det kompetanse som mangler?
- Hvordan kan ev. mangler dekkes?

10. Om samarbeidet internt i kommuneorganisasjonen (innhold, omfang, nytte, endringer)

- Med andre etater/avdelinger?
- Mellom administrasjon og politikere?

11. Om samarbeid med overordna myndigheter (innhold, omfang, nytte, endringer)

- Med Fylkeskommunen?
- Med Riksantikvaren ?

12. Om samarbeid med lokale institusjoner/organisasjoner (innhold, omfang, nytte, endringer)

- Med lokale/regionale museer?
- Med frivillige organisasjoner?

13. Om delegering innen kulturminnevernet

- Hvilke oppgaver bør delegeres til kommunenivå?
- Hvilke forutsetninger må da være oppfylt?

VEDLEGG 3: INTERVJUETE PERSONER

INTERVJUETE PERSONER

Røros kommune (21. januar 2002)

Kulturminneforvalter Torbjørn Eggen, avdeling for plan, landbruk og miljø, teknisk etat.

Kristiansand kommune (22. januar 2002)

Byarkitekt/byantikvar Ernst Aukland, byantikvaren, teknisk sektor.

Overarkitekt Helge Solli, plan- og bygningsetaten, teknisk sektor.

Naturforvalter Trond Johansen, Parkvesenet, teknisk sektor.

Hå kommune (23. januar 2002)

Kulturvernleder Eva Watne, kulturetaten

Miljøvernssjef Egil S. Tofte, kulturetaten

Jordbrukssjef Olav Magne Tonstad, næringsetaten

Ringebu kommune (24. januar 2002)

Avdelingsleder byggesak Lars Ove Madshus, teknisk etat.

Arealplanlegger Ingvild Marit Garnås, teknisk etat.

Landbruksveileder Ragnhild Bang Vestad, utviklingsavdeling.