

RAPPORT

EVALUERING AV SATSINGEN KULTURMINNER I KOMMUNENE (KIK) – ERFARINGER FRA KOMMUNENE



MENON-PUBLIKASJON NR. 16/2020

Av Simen Pedersen, Kaja Høiseth-Gilje, Sigrid M. Hernes og Bjørn Ingeberg Fesche



Forord

Menon Economics har skrevet denne rapporten på oppdrag for Riksantikvaren. Oppdraget har vært å evaluere satsingen «Kulturminneplaner i kommunene» KIK.

Prosjektet har vært ledet av Simen Pedersen med Kaja Høiseth-Gilje, Sigrid M. Hernes og Bjørn I. Fesche som prosjektmedarbeidere. Caroline Wang Gierløff og Kristin Magnussen har vært kvalitetssikrere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Riksantikvaren for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har svart på spørreundersøkelsen og intervjuobjekter for gode innspill.

Mars 2020

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	2
SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	9
1.1. Bakgrunn	9
1.2. Formål	10
1.3. Problemstillinger og avgrensninger	10
1.4. Oppbygning av rapporten	10
2. METODISK TILNÆRMING	12
2.1. Kort om metodene som er benyttet	12
2.2. Spørreundersøkelsens representativitet	15
3. FRA TILSKUDD TIL FERDIG KULTURMINNEPLAN	17
3.1. Kommuner som har fått tilskudd	17
3.2. Kjennetegn ved planprosessen	18
3.3. Kommuner som har vedtatt plan	22
3.4. Tilskuddets utløsende effekt	24
4. FLASKEHALSER OG SUKSESSKRITERIER	29
4.1. Flaskehals	29
4.2. Hva har blitt gjort som kan sies å være vellykket?	30
4.3. Har kjennetegn ved kommunene noe å si for vellykkethet?	32
4.4. Har fylkeskommunenes innsats betydning?	32
5. RESULTATER AV SATSINGEN	34
5.1. Organisering og plassering av ansvar	34
5.2. Politisk oppmerksomhet	36
5.3. Bruk av egne og andres virkemidler	38
5.4. Samlet vurdering	39
5.5. Hva kjennetegner de som har lyktes	41
6. SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALING	44
6.1. Forutsetninger for et godt kulturminnearbeid i kommunene	44
6.2. Hvordan øke addisjonaliteten av tilskuddsmidlene?	44
6.3. Veien videre	45
REFERANSELISTE	47
VEDLEGG 1 – KULTURMINNEPLANEN - OMFANG, VARIGHET OG INNHold	48
VEDLEGG 2 – KORRELASJONSMATRISSE	56
VEDLEGG 3 – SPØRREUNDERSØKELSE TIL MOTTAKERE AV TILSKUDD	57
VEDLEGG 4 – SPØRREUNDERSØKELSE TIL FYLKESKOMMUNER	68
VEDLEGG 5 – INTERVJUGUIDE	70

Sammendrag

I 2008 og 2009 vurderte Riksrevisjonen (RR) hvordan regjeringen fulgte opp det nasjonale målet om å minimere tapet av verneverdige kulturminner. RR pekte på at det var manglende kulturminnekompetanse i kommunene og i liten grad utarbeidet lokale oversikter over de viktigste verneverdige kulturminnene, og at regjeringen derfor hadde dårlig grunnlag for å følge opp Stortingets mål på feltet. På bakgrunn av dette startet Riksantikvaren (RA) «Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen». En delsetting innenfor «Kunnskapsløftet» er «Kulturminner i kommunene» (KIK). Formålet med KIK var å styrke kulturminnekompetansen i kommunene og at kommunene skal få bedre oversikt over de verneverdige kulturminnene gjennom å utarbeide kulturminneplaner. Riksantikvaren (RA) har gitt et tilskudd på 100 000 kroner til hver kommune som ønsker å lage kulturminneplan.

Menon Economics har høsten 2019 evaluert KIK-satsingen. Mandatet for evalueringen ble avgrenset til å vurdere i hvilken grad tilskuddet har bidratt til å utløse aktiviteter som ellers ikke hadde blitt gjennomført (tilskuddets addisjonalitet), samt identifisere suksesskriterier og flaskehalsar for kulturminnearbeidet i kommunene. Basert på de gjennomførte analysene kan vi si at tilskuddet har hatt en positiv virkning på kommunenes innsats for å ivareta kulturminner sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. Over 40 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd, oppgir at de ikke ville utarbeidet kulturminneplan uten tilskudd. Det vil si at ordningen har en betydelig utløsende effekt. I over halvparten av kommunene er den lokalpolitiske oppmerksomheten på feltet økt som følge av arbeidet. Når det gjelder selve utarbeidelsen av kulturminneplanen, er det særlig manglende kompetanse eller manglende arbeidskapasitet hos sentrale personer som oppgis som hovedårsaken til at enkelte kommuner ikke har ferdigstilt planen. En suksessfaktor for å lykkes med å lage en kulturminneplan, få økt politisk oppmerksomhet og igangsatt ytterligere aktiviteter er aktive fylkeskommuner som prioriterer arbeidet.

Riksantikvarens tilskudd til kulturminneplan

Som en direkte konsekvens av RRs evaluering og funn etablerte RA i 2011 en satsing på arbeidet med kulturminner i kommunene. En del av denne satsingen var en tilskuddsordning til utarbeidelse av kulturminneplaner. En kulturminneplan er kommunens oversikt over verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen og inneholder en plan for forvaltningen av disse. Kommunene definerer selv hvilke kulturminner som er verneverdige og som skal inngå i kulturminneplanen. Som et utgangspunkt ble det gitt 100 000 kroner til kommuner som hadde et politisk vedtak om å utarbeide en kulturminneplan. Det har også blitt gitt tilskudd til å rullere eksisterende planer.

Formålet med vår evaluering har vært å systematisere og vurdere kommunenes erfaringer med å utarbeide kulturminneplan, vurdere hvilken betydning satsingen og arbeidet med kulturminneplanen har hatt i kommunene, og vurdere suksesskriterier og flaskehalsar. For å svare ut dette har vi gjennomført:

- Spørreundersøkelse til de 363 kommunene som har mottatt tilskudd (svarandel på 56,5 prosent)
- Automatiske søk i alle kulturminneplaner vi har fått tilgang til (for 145 kommuner)
- Statistisk analyse av det innsamlede datagrunnlaget
- Intervjuer med fire kommuner som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren

Den statistiske analysen er gjennomført ved at vi har testet om kommuner som lykkes (eksempelvis har utarbeidet kulturminneplan) og ikke lykkes skiller seg fra hverandre. Det er viktig å påpeke at gruppen med kommuner som ikke har vedtatt plan på nåværende tidspunkt er sammensatt. Gruppen består av både kommuner som har fått tilskudd for flere år siden og som er forsinket i arbeidet, og kommuner som nylig har mottatt tilskudd og er i prosess med å utarbeide plan. Ettersom arbeidet med en kulturminneplan ofte vil være tidkrevende er det ikke å forvente at kommuner som nylig mottok midler (i perioden 2017 til 2019) har vedtatt

plan på det tidspunktet vi gjennomførte denne evalueringen. På bakgrunn av dette har vi valgt å sammenligne kommuner som har utarbeidet plan mot kommuner som ikke har utarbeidet plan og mottok tilskudd før 2017.

363 kommuner har mottatt tilskudd og 139 av dem har utarbeidet plan

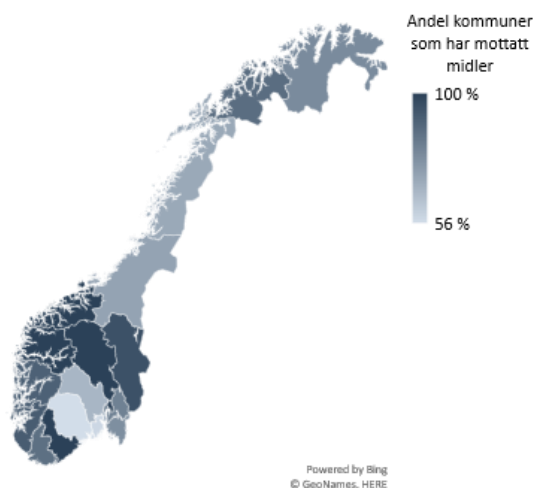
Riksantikvaren har i løpet av perioden 2011 til 2019 gitt tilskudd på 100 000 kroner til 363 kommuner. Dette utgjør 85 prosent av landets kommuner (når vi legger til grunn kommuneinndelingen per 1. januar 2018). Ni kommuner har mottatt tilskudd to ganger, av ulike grunner (eksempelvis rullering av plan, kommunesammenslåing, mv.).

Kartfigur A.I viser at over halvparten av kommunene i samtlige fylkeskommuner har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. I fire fylker har alle kommunene mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Dette er Oppland (nå en del av fylket Innlandet), Aust-Agder (nå en del av fylket Agder), Sogn og Fjordane (nå en del av fylket Vestland) og Møre og Romsdal.

Tilsammen har 139 kommuner som har mottatt tilskudd utarbeidet kulturminneplan, se kartfigur A.II. Dette utgjør 32 prosent av alle landets kommuner og 38 prosent av alle kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Sogn og Fjordane og Vest-Agder (nå en del av fylket Agder) er fylkene hvor størst andel av kommunene har utarbeidet plan. På det tidspunktet vi gjennomførte analysene hadde ingen av kommunene i Finnmark som har mottatt tilskudd utarbeidet kulturminneplan.

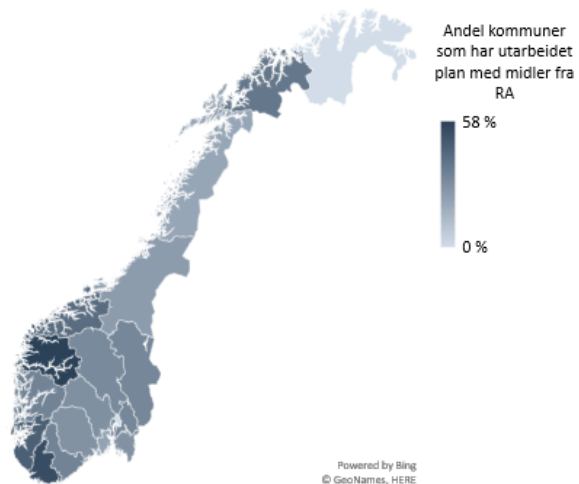
Figur A Andel av kommunene i hvert fylke (2019-fylkesinndeling) som har mottatt tilskudd og utarbeidet kulturminneplan i perioden fra 2011 til 2019

A.I – Andel av kommunene i hvert fylke som har mottatt tilskudd



N=363

A.II – Andel av kommunene i hvert fylke som har mottatt tilskudd og utarbeidet plan



N=139

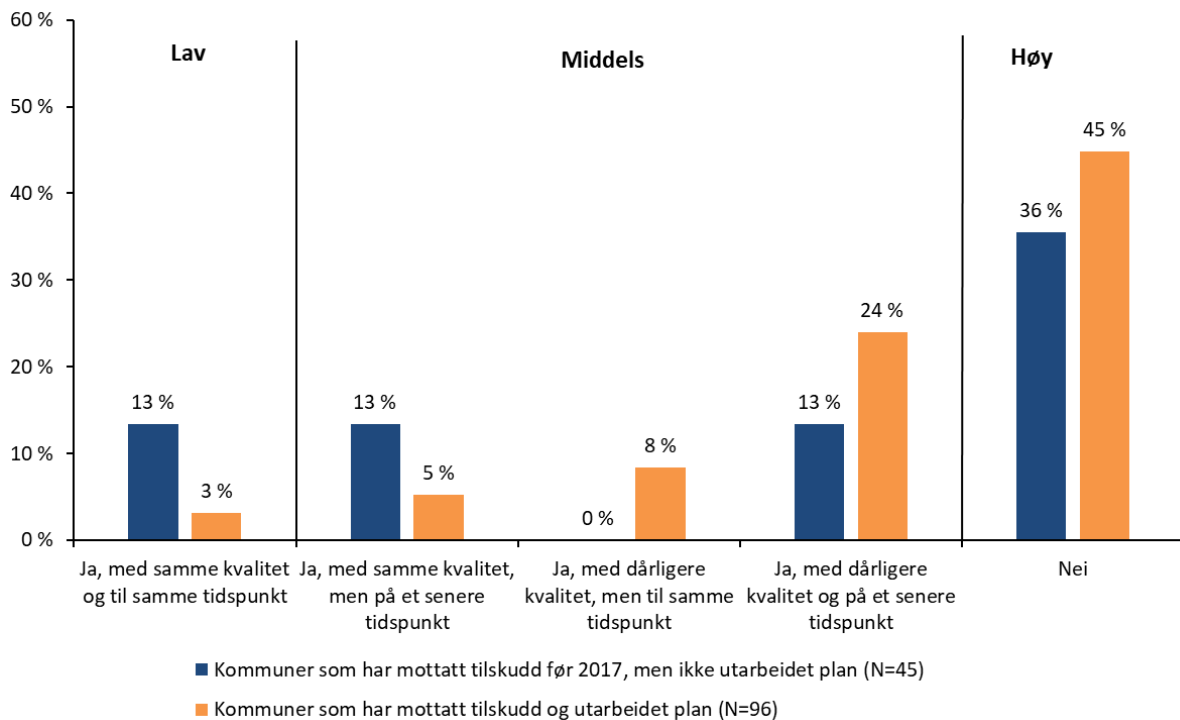
Kilde: Riksantikvaren, bearbejdet av Menon Economics

Tilskuddet har resultert i økt fokus på ivaretagelse av kulturminner og -miljøer

Rundt 40 prosent av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen, oppgir at tilskuddsordningen har en betydelig utløsende effekt (addisjonalitet), uavhengig av om kommunen har vedtatt plan eller ikke (se figur B). Dette må sees i sammenheng med at det kun er gitt 100 000 kroner til hver kommune, altså en relativt lite midler.

Figur B

Rapportert addisjonalitet om utarbeidelse av kulturminneplan blant kommuner som har mottatt tilskudd, fordelt på om de har utarbeidet kulturminneplan og ikke*



*Vi rapporterer høy grad av addisjonalitet for kommuner som har svart «nei» på om de ville ha utarbeidet en plan uten støtte fra Riksantikvaren. Høy grad av addisjonalitet kan også inkludere gruppen kommuner som har svart «Ja, med dårligere kvalitet og på et senere tidspunkt». N=141. Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbejdet av Menon Economics

Sammenlignet med andre ordninger som Menon Economics nylig har evaluert, melder imidlertid ikke tilskuddsmottakerne om spesielt høy eller lav addisjonalitet. Nærmere halvparten av kommunene som har fått tilskudd, rapporterer at de ikke ville ha utarbeidet en kulturminneplan dersom de ikke hadde mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Dette underbygges av at det kun er et fåtall kommuner som rapporterer at de ville satt i gang arbeidet med å utarbeide en kulturminneplan med samme kvalitet og til samme tidspunkt uten tilskudd.

Resultatene forteller oss altså at tilskuddet har vært direkte utløsende for arbeidet med kulturminneplaner i en betydelig andel av kommunene, i forhold til en situasjon uten tilskudd. Blant kommunene har tilskuddet fra Riksantikvaren utløst at:

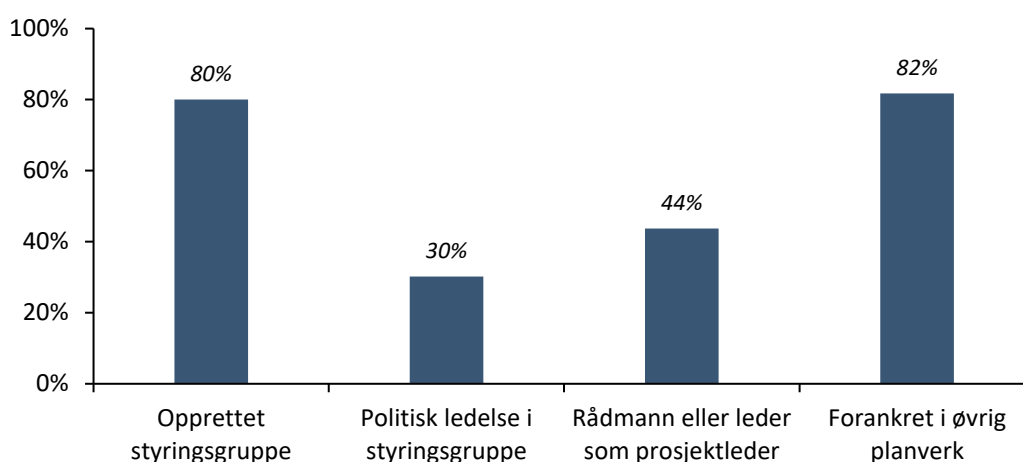
- Om lag 70 prosent av kommunene har utarbeidet/utarbeider en kulturminneplan med høyere kvalitet
- Om lag 50 prosent av kommunene har fått økt politisk oppmerksomhet om kulturminner
- Om lag 47 prosent av kommunene har i større grad brukt egne virkemidler til å bevare kulturminner
- Om lag 41 prosent av kommunene har fått flere ansatte som jobber med kulturminner
- Om lag 29 prosent har fått en tydeligere plassering av ansvaret for kulturminner i kommunen

Selv om addisjonaliteten kan sies å være høy for mange kommuner er det samtidig gitt tilskudd til kommuner som verken har vedtatt planen etter fire år eller satt i gang tilleggsaktiviteter. Isolert sett taler det for at deler av tilskuddsmidlene som er gitt til kommunene kunne ha høyere utløsende effekt for andre formål.

Forankring av planarbeidet er et suksesskriterium

Som vi ser fra figur C har 80 prosent av kommunene som har utarbeidet plan etablert en styringsgruppe for arbeidet med kulturminneplanen. Styringsgruppen kan ha bidratt til forankring av arbeidet hos ledelsen i kommunen, som har resultert i økt motivasjon og vilje til å få vedtatt kulturminneplanen. Resultatene viser imidlertid at kun 30 prosent har hatt politisk ledelse i styringsgruppen og i 44 prosent av kommunene har rådmann eller en avdelingsleder vært prosjektleder for arbeidet. En annen forklaring på at kommuner som har etablert styringsgruppe har lyktes med å lage plan kan være at nedsettelse av en styringsgruppe virker strukturerende og motiverende på arbeidet.

Figur C Kjennetegn ved planarbeidet i kommunene som har utarbeidet kulturminneplan, i prosentandel av alle kommuner som har utarbeidet plan



N=96. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbejdet av Menon Economics.

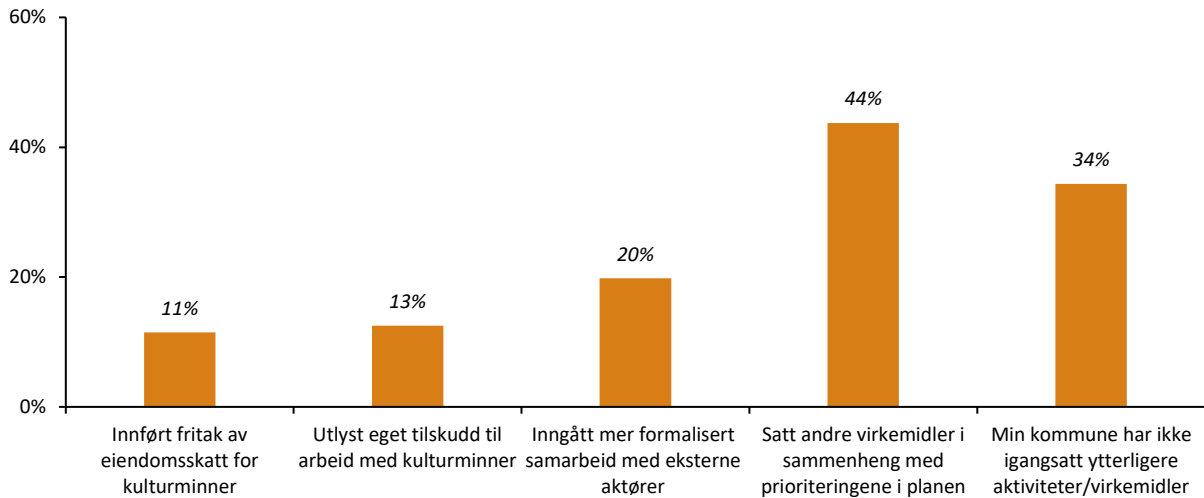
Forankring av arbeidet i kommunens ledelse kan bidra til at planen, når den er vedtatt, har større innvirkning på hvordan man jobber med kulturminner etter at planen er utarbeidet. 82 prosent av kommunene som har utarbeidet plan har forankret kulturminneplanen i øvrig planverk. Dette kan bety at planen i større grad er tatt i bruk og er juridisk bindende.

Kulturminneplanen har utløst en rekke aktiviteter

Figur D viser at kulturminneplanen og arbeidet med å utarbeide planen har bidratt til at 44 prosent av kommunene som har vedtatt plan har satt andre virkemidler i sammenheng med prioriteringer i planen. Kulturminneplanen har også bidratt til at 20 prosent av kommunene har inngått mer formaliserte samarbeid med eksterne aktører, 13 prosent har utlyst eget tilskudd til arbeid med kulturminner og 11 prosent har innført fritak for eiendomsskatt for kulturminner. Når det gjelder ytterligere kulturminneaktiviteter, trekker kommunene vi har snakket med spesielt frem at prioriteringene i planen har bidratt til økt samhandling mellom kulturminner og andre tjenesteområder. Eksempler på dette kan være at man knytter kulturminner tettere sammen med tilrettelegging for friluftsliv (kulturminneskiltning langs sti) eller gjennom den kulturelle skolesekken. 14 prosent av kommunene oppgir at de har søkt andre tilskuddsordninger innenfor kulturminneområdet som følge av arbeidet med planen.

Figur D

Svar på spørsmålet om hvilke ytterligere aktiviteter/virkemidler på kulturområdet har kommunene igangsatt som følge av arbeidet med planen, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet, blant kommuner som har vedtatt plan



N=96. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Statistisk analyse forteller oss også at kommuner som har utarbeidet kulturminneplan i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunen. En forklaring på sammenhengen kan være at fylkeskommuner som har vedtatt KIK-arbeidet har tatt en større rolle som pådriver, veileder og støttespiller i kommunens kulturminnearbeid.

Over 80 prosent mener at planen har gjort kulturminnearbeidet bedre

83 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd og vedtatt kulturminneplan mener at kulturminneplanen har gjort kulturminnearbeidet bedre i kommunen. Kommunene trekker frem at arbeidet har ført til økt fokus på og bevissthet om kulturminner internt, både i avdelinger og blant politikere. Derigjennom har kulturminner i kommunen fått høyere prioritet og gjerne blitt et satsningsområde i kommunen. Som følge av satsingen jobbes det mer målrettet og strategisk, noe som har satt fokus på hvilke tiltak som kommunene skal prioritere fremover. Økt fokus har bidratt til økt kompetanse på feltet. Gjennom satsing og økt kompetanse i kommunene:

- Sees kulturminner i større grad på som en ressurs i forbindelse med stedsutvikling, reiseliv, folkehelse og friluftsliv
- Blir kulturminner i større grad tatt hensyn til i saksbehandling av arealsspørsmål
- Blir kulturminneplanen bedre forankret i kommunens planverk
- Samarbeides det mer med andre aktører, som fylkeskommunen
- Har interessen og engasjementet blant frivillige lag og foreninger blitt mer fremtredende
- Har økt søkelyset på mindre kjente kulturminner i kommunen

I intervjuer har det blitt trukket frem at en konsekvens av at kulturarbeidet har kommet i fokus, er at man har fått mer nærhet til lokalsamfunnet og økt lokal tilhørighet.

Arbeidet må forankres og følges opp med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet

Formålet med å utarbeide en kulturminneplan er at forvaltningen av kulturminnene i kommunen blir bedre. Det kan innebære at flere kulturminner blir vedlikeholdt og brukt, at kulturminner får en økt betydning i samspill med andre kommunale tjenester, eller at man utnytter kulturminner til å utvikle reisemål for turister. En

planmessig og systematisk tilnærming er en grunnleggende forutsetning for å utnytte mulighetsrommet som ligger i å ivareta og utnytte verdiene som ligger i kulturminnene. Utarbeidelse av en kulturminneplan kan være et viktig grunnlag for en slik tilnærming.

Vår evaluering gir indikasjoner på at kommuner lykkes med en kulturminneplan hvis prosessen med å utarbeide planen er forankret politisk, gjennom for eksempel å involvere de folkevalgte i planarbeidet. Kulturminneplanen gir også merverdi når den er forankret hos dem som skal ta den i bruk (folkevalgte og administrasjon). Det øker kvaliteten på kulturminneplanen dersom det settes av tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet, utover det tilskuddet dekker, til å utarbeide planen.

1. Bakgrunn og problemstilling

1.1. Bakgrunn

Kulturminner og kulturmiljøer er uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse. De er en felles kunnskaps- og erfaringsbank, og representerer møteplasser mellom fortid, nåtid og fremtid. Kulturminner og kulturmiljø representerer både miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske verdier. Målet med kulturminnepolitikken er derfor å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn (Meld. St. 35, 2012–2013).

Det er altså et nasjonalt mål å minimere tapet av verneverdige kulturminner (Meld. St. 35, 2012-2013). For å nå dette målet må man ha oversikt over verneverdige kulturminnene i kommunene. Det er derfor viktig at kommunene både har kompetanse om vern og ivaretagelse av kulturminner og en faktisk oversikt over de ulike kulturminnene i kommunen. I 2008-2009 gjorde Riksrevisjonen en vurdering av hvordan Miljøvern-departementet (nå Klima- og miljødepartementet) ivaretar dette nasjonale ansvaret med fredete og verneverdige bygninger og kom med kritikk av kulturminneforvaltningen. Riksrevisjonen påpekte en svikt i forvaltningssystemet blant annet knyttet til:

- For dårlig samordning av arbeidet innenfor kulturminneforvaltningen på tvers av forvaltningsnivåene
- For dårlig datagrunnlag, på flere områder innenfor kulturminneforvaltningen, til at det er mulig å måle utviklingen i de nasjonale målene på området, særlig gjelder dette verneverdige kulturminner
- Manglende kulturminnekompetanse i kommunene, og manglende oversikt over egne kulturminneinteresser
- Manglende oversikt over automatisk fredede samiske bygninger

Riksantikvaren startet i 2011 *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen (2011-2020)*, som et samlet grep for å imøtekomme hovedpunktene i Riksrevisjonens rapport. KIK-satsingen, som er en del av Riksantikvarens arbeid med *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*, har vært det viktigste tiltaket de siste årene. I KIK-arbeidet utarbeider kommunene kulturminneplaner og deltar i ulike kompetansebyggende tiltak, som for eksempel nettverk i regi av fylkeskommunene og/eller museer. Noen kommuner har etablert fast samarbeid med museer, nabokommuner og frivillige.

En målsetting i KIK-satsingen er at alle kommuner skal ha oversikt over verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap, og prioritere et utvalg av kulturminner som skal tas vare på. Riksantikvaren har gitt tilskudd på 100 000 kroner til kommuner som ønsker å lage kulturminneplan, og innen 2020 skal 90 prosent av alle kommuner ha politisk vedtatte planer som identifiserer og ivaretar kulturminner. Per nå har 363 av 422 kommuner mottatt tilskudd til dette formålet og 130 kommuner har fullført arbeidet med planen. I tillegg har 45 kommuner utarbeidet plan uten å ha mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Dette er i hovedsak planer som ble utarbeidet i perioden 2005-2011, før tilskuddsordningen ble opprettet.

Med region- og kommunereformen stilles både kommunene og fylkeskommunene overfor nye utfordringer. Nærhetsprinsippet er et uttrykt politisk ønske der oppgaver løses og beslutninger tas så nær dem det gjelder som mulig. Dette åpner opp kulturminnefeltet for kommunene som har mange virkemidler til rådighet, ikke minst engasjerte eiere og frivillige. Riksantikvarens satsing på kommunene er nettopp for å sette kulturarv på den kommunale dagsorden.

1.2. Formål

Formålet med vår evaluering er å systematisere og evaluere erfaringer fra KIK-satsingen så langt. KIK-satsingen er ikke slutført, men vil vedvare ut 2020. Det er imidlertid et pågående arbeid med en stortingsmelding innenfor kulturminnepolitikken som skal foreligge våren 2020, og en evaluering er viktig for dette arbeidet. Dette er derfor ikke en ordinær ex-post-evaluering som omfatter alle de forhåndsbestemte evalueringskriteriene ved en tilskuddsevaluering (som ført opp i DFØs veileder (DFØ, 2007)), men fokuserer på erfaringer ved utvalgte problemstillinger for kommunene knyttet til gjennomføring av planarbeidet og betydningen av arbeidet med planen i kommunen. Den skal samle erfaringer og gi anbefalinger til Riksantikvarens videre arbeid med å styrke kommunenes arbeid på kulturminnefeltet.

1.3. Problemstillinger og avgrensninger

Vi har analysert følgende problemstillinger:

1. Vurdere suksesskriterier og flaskehalsen i de kommunene som har mottatt tilskudd gjennom satsingen og vedtatt plan.
2. Vurdere hvilken betydning satsingen og arbeidet med kulturminneplanen har hatt i kommunen
3. Gi anbefalinger for Riksantikvarens videre arbeid med KIK - kulturminner i kommunene

Våre automatiske søk i kulturminneplanene har også åpnet opp muligheten for å si noe generelt om innholdet i de utarbeidede kulturminneplanene, vi har derfor i samråd med oppdragsgiver supplert med en fjerde problemstilling:

4. Hva har de kommunene som har hatt suksess til felles? Er det noen indikatorer på suksess som kan følges opp av andre kommuner og i RAs arbeid med kulturminner i kommunene?

Som nevnt over er det viktig å presisere at dette ikke er en ordinær ex-post evaluering som omfatter de forhåndsbestemte evalueringskriteriene i DFØs veileder i tilskuddsevaluering (DFØ, 2007). Dette innebærer at det ikke er gjort en evaluering av innretning og forvaltning av ordningen. Når det gjelder vurdering av effekter og måloppnåelse, er dette avgrenset til en vurdering av den utløsende effekten (addisjonaliteten, definert i boks under) av tilskuddet og en første vurdering av hvilken betydning kulturminneplanen har hatt for kulturminnearbeidet i kommunen.

Boks 1.1 Definisjon av begrepet addisjonalitet

Dersom et tilskudd medfører en økning i ønsket type produksjon eller ønskede typer aktiviteter som ikke ville ha blitt realisert uten tilskuddet, sier vi at tilskuddet skaper addisjonalitet. (...) En tilskuddsevaluering bør alltid ha fokus på addisjonalitet.

Kilde: DFØ (2007)

1.4. Oppbygning av rapporten

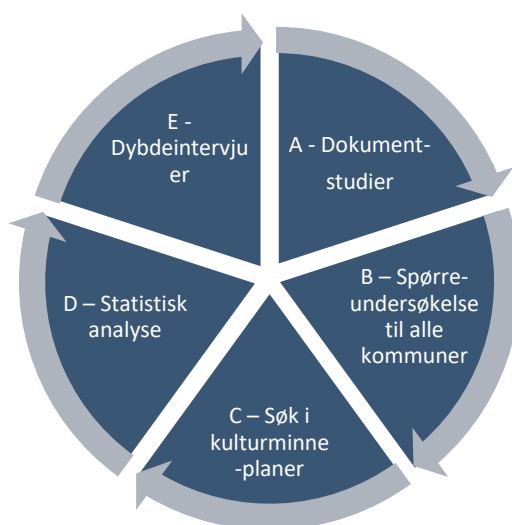
I kapittel 2 presenterer vi metodene som er benyttet i evalueringen og hvordan vi har brukt disse metodene til å svare på evalueringsspørsmålene. I kapittel 3 gir vi en oversikt over kommuner som har fått tilskudd til å lage plan, hvordan planprosessen har vært og kjennetegn ved de kommunene som har utarbeidet og vedtatt en kulturminneplan. I tillegg vurderer vi tilskuddsordningens addisjonalitet. Kapittel 4 presenterer de flaskehalsene

og suksesskriteriene som vi har avdekket i vår evaluering, mens vi i kapittel 5 fokuserer på resultatene av prosessen med å utarbeide en kulturminneplan. I kapittel 6 presenterer vi våre samlede vurderinger og anbefalinger.

2. Metodisk tilnærming

I evalueringen har vi basert oss på både kvantitative og kvalitative metoder. Ettersom det er en relativt stor andel kommuner som har fått tilskudd åpnet dette muligheten for en kvantitativ tilnærming til evalueringen. Vi har både sendt ut spørreundersøkelser til alle kommuner som har fått tilskudd, gjennomført automatiske søk i utarbeidede kulturminneplaner og gjennomført statistiske analyser av det innsamlede grunnlaget. I tillegg har vi gjennomført dokumentstudier og foretatt intervjuer med representanter for utvalgte kommuner. De fem aktivitetene som denne evalueringen baserer seg på, er presentert i Figur 2-1.

Figur 2-1 Illustrasjon av de fem aktivitetene som denne evalueringen baserer seg på



2.1. Kort om metodene som er benyttet

Vi har i denne analysen benyttet ulike metoder for datainnsamling. I dette delkapittelet vil vi gjennomgå de fem ulike metodene for informasjonsinnhenting som er vist i figuren over.

A - Dokumentstudier. Vi har gjennomgått relevant dokumentasjon som finnes hos oppdragsgiver for formålet med satsingen. Dette inkluderer dokumentasjon om ordningen, informasjon om tildelte tilskudd, og rapportering. Sammen med annen informasjonsinnhenting har denne dokumentasjonen lagt grunnlaget for å utforme spørreundersøkelser og intervjuguider som har vært sentrale i å svare på problemstillingene.

B - Spørreundersøkelser. Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommuner som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren for å utarbeide en kulturminneplan. Det vil si kommuner som har mottatt tilskudd i perioden fra 2011 til 2019. Av de 359¹ kommunene som mottok spørreundersøkelsen, har 203 kommuner svart. Dette gir en responsrate på 56,5 prosent. Formålet med spørreundersøkelsen var å avdekke forhold knyttet til ressursbruk, aktiviteter/addisjonalitet, resultater, effekter og utilsiktede virkninger. Spørreundersøkelsen til tilskuddsmottakere er dokumentert i vedlegg 3.

¹ Spørreundersøkelsen ble sendt til 359 av de 363 kommunene som har mottatt tilskudd. Grunnen til at ikke alle kommunene mottok spørreundersøkelsen var at vi manglet epost-adresser og at enkelte kommuner er blitt slått sammen med andre.

For å kartlegge fylkeskommunenes innsats med KIK ble det sendt ut en kort spørreundersøkelse til KIK-kontakter i fylkeskommunene. 12 fylkeskommuner besvarte denne spørreundersøkelsen, noe som gir en svarandel på 67 prosent. Denne spørreundersøkelsen er lagt ved i vedlegg 4.

C - Søk i kulturminneplaner. I forbindelse med prosjektet fikk vi tilgang til 195 dokumenter som utgjorde kulturminneplanene for 155 kommuner.² Som en del av analysen gikk vi gjennom teksten i disse planene med automatiske tekstsøk. Målet var å få en oversikt over planenes omfang, samt kartlegge den generelle omtalen av de forskjellige virkemidlene forbundet med kommunenes kulturminnearbeid. Av de 195 dokumentene var ti bildefiler som ikke uten videre kunne leses inn, og dermed ble forkastet, og én fil var korrumpert eller lagret i et ukjent format. De gjenværende dokumentene utgjorde planene til 145 kommuner.³ Disse ble lest inn og behandlet i programmeringsspråket Python.

For å kartlegge omfanget i kulturminneplanene telte vi ord på tvers av alle dokumenter for hver kommune. Vi hentet også ut årstall og årsintervaller (f.eks. 2018-2022), for å få et innblikk i hvilket tidsrom planen dekker. Tellingene av spesifikke ord tilknyttet Riksantikvarens virkemidler, samt andre ord etter oppdragsgivers ønske, ga oss en oversikt over omfang av omtalen av disse, samt hvor i rapportene virkemidlene typisk nevntes. I tillegg benyttet vi automatisk setningsanalyse til å hente ut interessante nøkkelord brukt i forbindelse med omtale av Riksantikvarens virkemidler. En samlet beskrivelse av funnene våre finnes i vedlegg 1.

D - Statistisk analyse. Vi har gjennomført en statistisk analyse av det innsamlede datagrunnlaget for å undersøke om ulik organisering av arbeidet med planen, og effekter og virkninger som kommuner har opplevd som følge av arbeidet med planen, varierer mellom kommuner med ulike kjennetegn. Vi har valgt å undersøke følgende variable og hypoteser:

- *Kommunestørrelse (innbyggertall per 1. januar 2018 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank).* Hypotesen er at størrelsen på kommunen i form av innbyggertall kan si noe om befolkningspress og hvorvidt det dermed er press på kulturminnene i kommunen. En annen hypotese er at større kommuner kan ha en egen ansatt som kun arbeider med kulturminner, som dermed kan føre til et større fokus på kulturminnearbeidet.
- *Sentralitetsgrad (Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 0 til 1000).* Hypotesen er at hvor sentralisert kommunen er har noe å si for hvorvidt det er et utbyggingspress i kommunen, og dermed et press på kulturminnene. Variabelen er definert i boks 2.1.
- *Vekst eller nedgang i innbyggertall (endring i innbyggertall fra 1. januar 2013 til 1. januar 2018 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank).* Hypotesen er at vekst i innbyggertall kan si noe om befolkningspress i kommunen og derigjennom press på kulturminner i kommunen.
- *Kommunenes økonomiske handlingsrom per innbygger (beregnete oppgavekorrigerte frie inntekter per person i 2018 fra Grønt Hefte).* Hypotesen er at kommuner med et større økonomisk handlingsrom per innbygger har større muligheter til å prioritere kulturminnearbeidet enn kommuner med mindre økonomisk handlingsrom per innbygger.

I tillegg har Riksantikvaren vært interessert i hvilken grad det lokalpolitiske landskapet har innvirkning på kommunenes prioriteringer av kulturminner. Vi har derfor utarbeidet en herfindahlindeks som et mål på partikonsentrasjonen, for å se om det kan ha innvirkning på prioriteringene. Begrepene er definert i boks 2.1.

² 23 av kommunene delte planen opp i en hovedplan og ett eller flere vedlegg.

³ Kulturminneplanene til Sarpsborg, Grue, Lavangen (Loabåk), Leka, Bardu og Brønnøy lot seg ikke lese. Lørenskog, Tynset, og Hurum hadde vedlegg som ikke ble lest.

Sentralitetsindeks. Beregningen av sentralitetsindeksen, som er gjennomført av Statistisk sentralbyrå, er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. Landets 426 kommuner (1.1.2017) er delt inn i om lag 13 500 grunnkretser. Indeksen er satt sammen av to del-indekser basert på:

- Antall arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.
- Hvor mange ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.

Antallet vektes, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nær bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. Indeksen har verdier fra 0 (kun teoretisk mulig) til 1000 langs en kontinuerlig skala.

Herfindahlindeks (HI). Som et mål på partikonsentrasjon har vi beregnet en herfindahlindeks definert som den kvadrerte summen av alle partiene/listenes andel av totalt antall representanter i kommunestyret. Formelen under definerer den presise definisjonen der n angir antall partier/lister som har representanter i kommunestyret:

$$HI = (Parti 1)^2 + (Parti 2)^2 + (Parti 3)^2 + \dots + (Parti n)^2$$

Der $parti 1-n$ angir hver av partienes/listenes kommunestyrerepresentanter delt på totalt antall kommunestyrerepresentanter i kommunestyret. Variabelen tar verdien mellom 1 og 0, der verdien 1 representerer en situasjon der ett parti har alle kommunestyrerepresentanter. Variabelen er utarbeidet med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås valgstatistikk fra kommunestyrevalget i 2015.

Kilde: Menon Economics

Det er viktig å påpeke at det er andre sentrale variabler som kan ha påvirkning på utarbeidelse av kulturminneplanen som ikke er inkludert i analysene som er gjennomført. Eksempler på slike variable er antall kulturminner i kommunen og antall konfliktsituasjoner knyttet til kulturminner i kommunen. Disse variablene kan ha innvirkning på underliggende årsakssammenhenger og det er derfor viktig å tolke resultatene med forsiktighet. Dette er variabler som vi gjerne skulle inkludert i analysen, men som det ikke har vært mulig å oppdrive data for.

Med utgangspunkt i den tilgjengelige statistikken bygget vi opp en database som inkluderer den offentlige statistikken, svar fra spørreundersøkelsene, innhentet informasjon fra tidligere undersøkelser som Riksantikvaren har gjennomført og Riksantikvarens egne data om hvilke kommuner som har mottatt tilskudd og utarbeidet plan og når. Det ble gjennomført statistiske analyser av om det er systematiske forskjeller mellom eksempelvis kommuner som har utarbeidet plan eller ikke, eller kommuner som opplever at det har blitt økt politisk oppmerksomhet som følge av arbeidet med planen eller ikke. Vi har gjennomført t-tester for å sjekke disse hypotesene.

E – Dybdeintervjuer. Avslutningsvis ble det gjennomført dybdeintervjuer med fire kommuner. Kommunene ble valgt på bakgrunn av at de har fått tilskudd, både har og ikke har laget kulturminneplan og ligger spredt geografisk. Aktørene som ble intervjuet, er gitt i tabellen under, og intervjuguiden finnes i vedlegg 5.

Tabell 2.1 Personer som er intervjuet i prosjektet

Kommune	Fylkeskommune	Navn	Stilling	Mottatt tilskudd	Utarbeidet plan
Balestrand kommune ⁴	Sogn og Fjordane	Kari Rønnestad	Rådgiver	Ja	Ja
Brønnøy kommune	Nordland	Magnar Solbakk	Kulturkonsulent	Ja	Nei
Ringebu kommune	Oppland	Anne B. Vestad	Tjenesteleder	Ja	Ja
Sola kommune	Rogaland	Morten E. Hansen	Kultursjef	Ja	Ja

2.2. Spørreundersøkelsens representativitet

For å sikre at konklusjoner vi kommer frem til er mest mulig generaliserbare for alle kommunene som har mottatt tilskudd, har vi vært opptatt av høyest mulig grad av representativitet. Utvalget av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen kan likevel være skjevt i dimensjoner som kan være relevante for å utarbeide en kulturminneplan som kommunestørrelse (innbyggertall), sentralitet, vekst eller nedgang i innbyggertall og kommunenes handlingsrom per innbygger.

For disse dimensjonene har vi ved hjelp av tosidige t-tester undersøkt om det er signifikant forskjell mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen og kommuner som ikke har besvart spørreundersøkelsen (men har mottatt den). Boks 2.2 beskriver hva en tosidig t-test omfatter.

Boks 2.2 Tosidig T-test

Med en tosidig t-test undersøker vi om det er signifikante forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på utvalgte variabler (som kommunestørrelse i form av antall innbyggere, sentralitetsgrad, befolkningsutvikling, økonomisk handlingsrom og herfindahlindeks) mellom to grupper. For å vurdere utvalgets representativitet undersøker vi om kommuner som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke har svart. Og senere i rapporten undersøker vi om kommuner som har fått tilskudd og utarbeidet kulturminneplan skiller seg fra kommuner som har fått tilskudd og ikke har utarbeidet kulturminneplan. Selv om vi finner at gruppene skiller seg fra hverandre og at skillet er statistisk signifikant er det ikke dermed sagt at det representerer en kausal sammenheng. Det er derfor viktig å være varsom med å trekke for tydelige konklusjoner. Det kan for eksempel være at korrelasjonen er et uttrykk for tilfeldigheter, eller at det finnes underliggende forklaringer som vi ikke har data for eller har greid å identifisere.

Kilde: Menon Economics

Denne metodikken er blant annet benyttet av Pedersen og Bruvoll (2014) og Menon Economics (2019C). Tabellen under viser at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, og dermed inngår i utvalget vårt, og kommunene som ikke har besvart spørreundersøkelsen. Altså skiller ikke utvalgene seg statistisk fra hverandre for de variablene som er med i testen.

⁴ Fra 1. januar 2020 er Balestrand kommune en del av Sogndal kommune.

Tabell 2.2 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som har besvart spørreundersøkelsen og ikke – over variabler som antas å gi ulike motiver for å utarbeide kulturminneplan

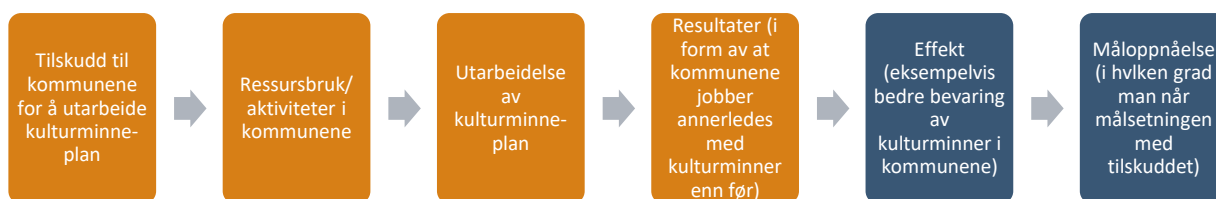
Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell**
	Besvart	Ikke	Besvart	Ikke		
Antall innbyggere	203	160	14 227	10 207	-0,94	Nei
SSBs sentralitetsindeks	200	155	660,7	645,2	-1,06	Nei
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	203	160	18,1	17,2	-0,20	Nei
Økonomisk handlingsrom*	202	160	62,7	62,81	0,09	Nei

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 10 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

3. Fra tilskudd til ferdig kulturminneplan

I dette kapitlet ser vi nærmere på antall kommuner som har fått tilskudd til kulturminneplan, ressursbruk og aktiviteter det har utløst i kommunene i forbindelse med å utarbeide planen, og antallet kommuner som har utarbeidet kulturminneplan. Det vil si de tre første boksene i illustrasjonen i Figur 3-1 av resultatkjeden. Til slutt vurderer vi i hvilken grad tilskuddet har hatt utløsende effekt på utarbeidelse av kulturminneplan i kommunene og resultater (i form av at kommunene eksempelvis har større fokus på kulturminner enn før eller har organisert seg annerledes). Vi vurderer altså ikke tilskuddets effekter på kvaliteten på kulturminnearbeidet eller bedre ivaretagelse av kulturminnene, eller måloppnåelse.

Figur 3-1 Illustrasjon av resultatkjeden



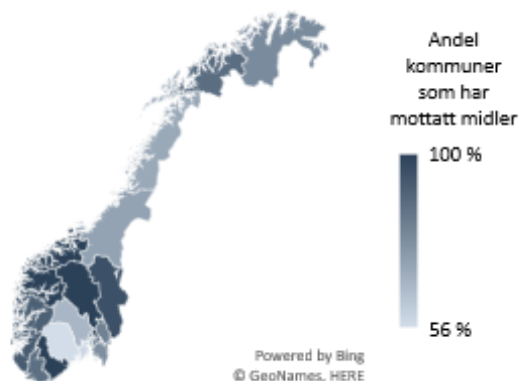
Kilde: Modifisert utgave av resultatkjeden i DFØ sin veileder (DFØ, 2014), Menon Economics

3.1. Kommuner som har fått tilskudd

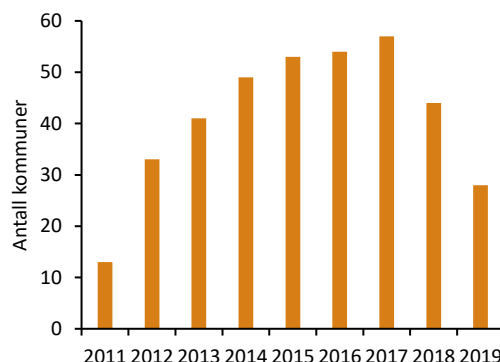
Riksantikvaren har i løpet av perioden fra 2011 til 2019 gitt tilskudd på 100 000 kroner til 363 kommuner⁵. Dette utgjør 85 prosent av landets kommuner. Ni kommuner har mottatt tilskudd to ganger i løpet av denne perioden⁶. Som Figur 3-2.A viser har over halvparten av kommunene i samtlige fylkeskommuner mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. I fire av fylkene har *alle* kommuner mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Disse fire fylkene er Oppland, Aust-Agder, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Figur 3-2 Andel av kommuner i hvert fylke som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren til å utarbeide kulturminneplan, og antall kommuner som har mottatt tilskudd per år

A – Andel kommuner i hvert fylke som har mottatt tilskudd



B – Antall kommuner som har mottatt tilskudd per år



Kilde: Menon Economics

⁵ Vi bruker i denne evalueringen kommuneinndelingen fra 1. januar 2018.

⁶ Det er ulike grunner til at disse 9 kommunene har mottatt tilskudd to ganger, som for eksempel rullering av plan, kommunesammenslåing mv.

Som illustrert i Figur 3-2.B over, har et stadig økende antall kommuner benyttet seg av tilskuddsordningen i perioden frem til 2017. Antall kommuner som årlig mottok tilskudd nådde en topp i 2017, da hele 57 kommuner mottok tilskudd til å utarbeide plan. De siste årene har færre kommuner mottatt tilskudd, noe som er naturlig da en betydelig andel av alle norske kommuner allerede har mottatt tilskudd, og ettersom tilskuddsordningen går mot slutten av perioden.

I intervjuene vi har gjennomført kommer det frem at det er flere årsaker til at kommunene ønsket en kulturminneplan, og derfor søkte om tilskudd fra Riksantikvaren. I en kommune oppdaget de at flere kulturminner hadde gått tapt, og ønsket en kulturminneplan som presenterte historien bak kulturminnene i kommunen. Tilsvarende oppgir en annen kommune at de var nødt til å styrke vernet av kulturminner i kommunen, fordi de manglet et verktøy for å drive god saksbehandling når det oppstod utfordringer knyttet til tiltak med kulturminner eller i områder rundt kulturmiljøer.

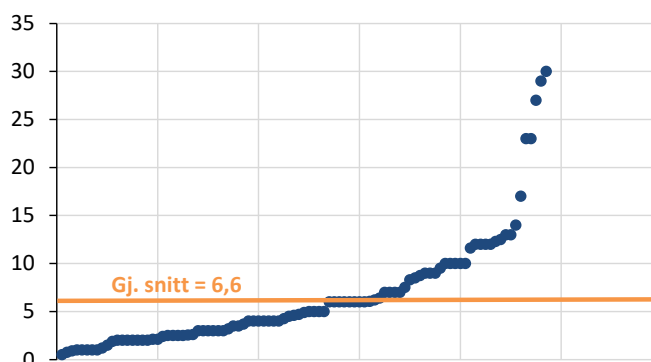
3.2. Kjennetegn ved planprosessen

I spørreundersøkelsen og gjennom dybdeintervjuene har vi innhentet informasjon fra prosessen med å utarbeide en plan. I det følgende vil vi presentere ressursbruk, hvordan arbeidet med planen var organisert, samt i hvilken grad arbeidet var politisk og administrativt forankret.

Ressursbruk

Kommuner vi har intervjuet trekker frem at de har brukt relativt mye mer i ressurser enn hva de har fått tilskudd til fra Riksantikvaren. Selv om tilskuddet fra Riksantikvaren utgjorde en liten andel av ressursbruken, fremhever kommunene at det likevel var et nødvendig tilskudd. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene oppgi hvor mange månedsværk de hadde brukt på kulturminneplanen samlet for rådmenn, avdelings- og enhetsledere, saksbehandlere, frivillige aktører og andre. Enkelte kommuner har oppgitt et svært høyt antall månedsværk. Det er grunn til å tro at dette er oppgitt ved en feil og at disse derfor bør sees på som uteliggere. I Figur 3-3 har vi skjønsmessig fjernet ti uteliggere (forklart i fotnote til figur) og vi ser nå at antall månedsværk som kommuner har lagt ned i arbeidet er mer realistisk fordelt. Gjennomsnittlig ressursbruk per kulturminneplan som har mottatt tilskudd blir da på 6,6 månedsværk.

Figur 3-3 Fordeling av oppgitte månedsværk brukt på å utarbeide kulturminneplanen i spørreundersøkelsen*



*N=97. *Vi har fjernet ti uteliggere. Valget om å fjerne ti uteliggere er basert på en skjønsmessig vurdering. Vår skjønsmessige vurdering er at det er urealistisk at en kommune har brukt mellom 160 og 2 000 månedsværk på en kulturminneplan, som tilsvarer mellom 14 og 181 årsværk. I tillegg har vi fjernet de observasjonene som oppga null månedsværk. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics*

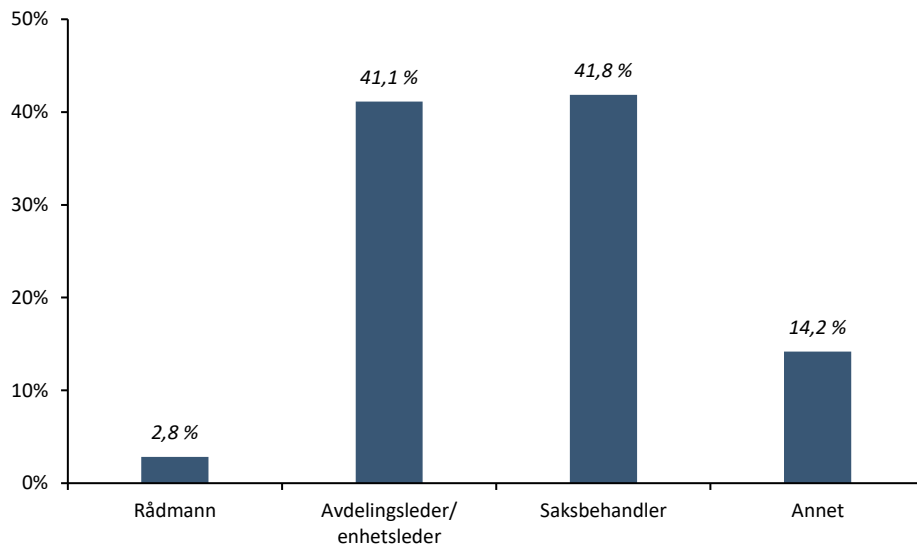
I tillegg oppgir 15 prosent av respondentene at de har mottatt annen ekstern finansiering i tillegg til tilskuddet fra Riksantikvaren. Blant disse er det 15 kommuner (av 21) som oppgir at de fikk finansiering fra fylkeskommunen.

Organisering av arbeidet

Det er variasjon i hvordan kommuner har organisert arbeidet med kulturminnearbeidet. I over 62 prosent av kommunene er ansvaret for kulturminnearbeidet plassert under kultur/fritid/idrett. Derimot er det større variasjon knyttet til hvem som har ledet arbeidet med planen, hvilke aktører (både interne og eksterne) som har vært involvert i arbeidet og hvordan dette samarbeidet har vært organisert.

Som det fremkommer av Figur 3-4 oppgir de fleste av respondentene at en saksbehandler (42 prosent) eller en avdelingsleder/enhetsleder (41 prosent) har vært prosjektleder for å utarbeide planen internt i kommunen. Kun et fåtall av kommunene rapporterer at de har en rådmann som prosjektleder. 14 prosent av kommunene har hatt en prosjektleder som verken har vært en saksbehandler, avdelingsleder/enhetsleder eller rådmann. Disse kommunene oppgir et spekter av personer som prosjektledere. Noen eksempler er byantikvar, kulturkonsulent, og politikere. I tillegg rapporterer enkelte kommuner at det ikke har vært tydelig definert hvem som har vært prosjektleder for å utarbeide planen internt i kommunen.

Figur 3-4 Svar på spørsmålet om hvem har vært eller er prosjektleder for å utarbeide planen internt i kommunen du representerer, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet



N=141. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

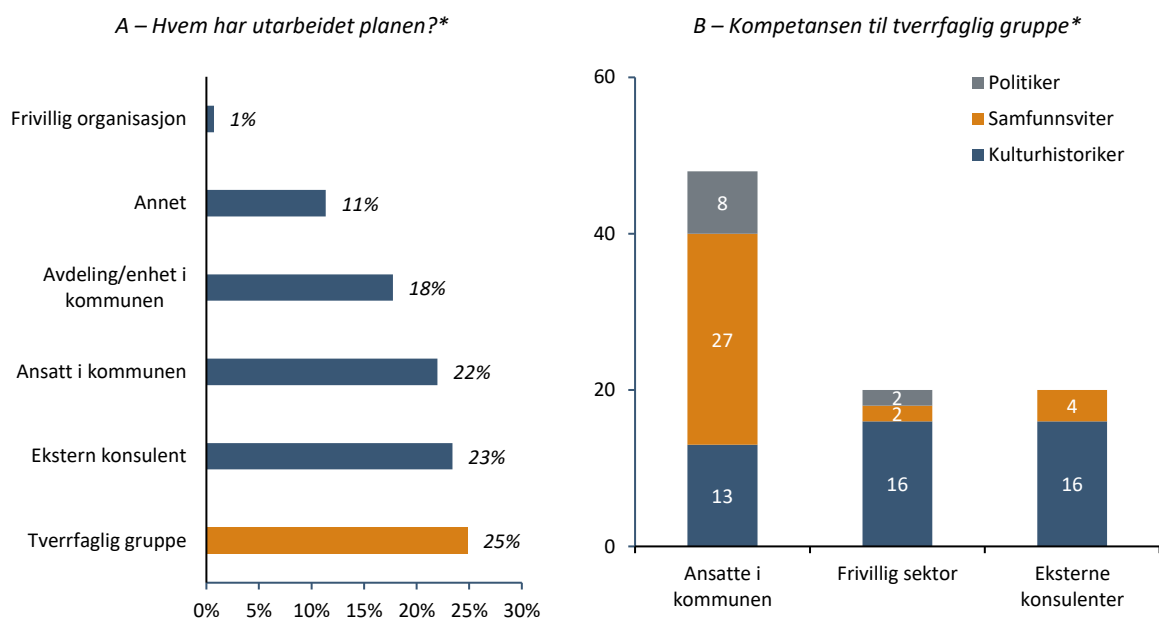
Et sentralt aspekt ved organisering av arbeidet er hvorvidt man har opprettet ulike grupper i forbindelse med arbeidet. Vi finner at nærmere 80 prosent av kommunene som har vedtatt plan har opprettet en styringsgruppe. Flere av intervjuobjektene fremhevet styringsgruppen som en sentral del av organiseringen av arbeidet. I flere av kommunene ble det satt ned en arbeids-, referanse- eller styringsgruppe som ledet arbeidet, med representanter fra både kommunen og frivillige. Sola kommune er et eksempel på dette. Kommunen opprettet en referansegruppe med representanter fra kommunen (fra kulturavdelingen, arealavdeling og parkforvaltningen) og fylkeskommunen, samt frivillige fra historielaget. I andre kommuner var det i større grad en enkelt medarbeider i kommunen som utførte arbeidet. Et eksempel på sistnevnte er Brønnøy kommune, hvor kultur-

konsulenten har hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av planen og utvelgelsen av hvilke kulturminner som skulle inngå i planen ble gjort i dialog med en styringsgruppe.

Nærmere 40 prosent av kommunene rapporterer at politisk ledelse var representert i styringsgruppen. Eksempelvis var arbeidet med kulturminneplanen godt forankret politisk i Balestrand kommune, og ordføreren fulgte tett arbeidet til styringsgruppen i oppstarten av planarbeidet. I tillegg oppgir nærmere 70 prosent av kommunene at administrativ ledelse var representert i styringsgruppen. I intervjuene fremheves det at og andre aktører utenom politisk og administrativ ledelse var representert i styringsgruppen. I det overnevnte eksempelet fra Balestrand kommune var blant annet leder av bygdelaget representert og spilte en helt sentral rolle i arbeidet med kulturminneplanen. I tillegg ble ulike personer involvert i styringsgruppen i løpet av prosessen, basert på behov for deres kompetanse.

Funnene våre tyder på at arbeidet med planen har vært et samarbeid på tvers av flere avdelinger innad i kommunene, ettersom hele 80 prosent oppga at flere enheter og avdelinger bidro inn i arbeidet med planen. Dette understøttes også av at hver fjerde kommune rapporterer at en tverrfaglig gruppe har vært med på å utarbeide planen (jamfør Figur 3-5 A under). I de tverrfaglige gruppene er både kulturhistorikere, samfunnsvitere og politikere representert. Fra kommunen sitter både politikere, samfunnsvitere og kulturhistorikere i de tverrfaglige gruppene. Derimot har representanter fra frivillig sektor og eksterne konsulentmiljøer i stor grad bakgrunn som kulturhistorikere.

Figur 3-5 Svar på spørsmål fra spørreundersøkelsen til dem som har mottatt tilskudd om hvem som har utarbeidet planen og kompetansen til dem som har utarbeidet den, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet



N=141

N=35

* Mulig å velge flere svaralternativ. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Utover dette har flere kommuner benyttet seg av eksterne konsulenter til å utarbeide en kulturminneplan. Enkelte kommuner har delegert bort hele eller store deler av oppgaven med å utarbeide plandokumentet til eksterne konsulenter, mens andre har delegert enkelte deler av planen. Sola kommune er et eksempel på førstnevnte. I samarbeid med Rogaland fylkeskommune valgte Sola kommune ut tre konsultentselskap som kunne

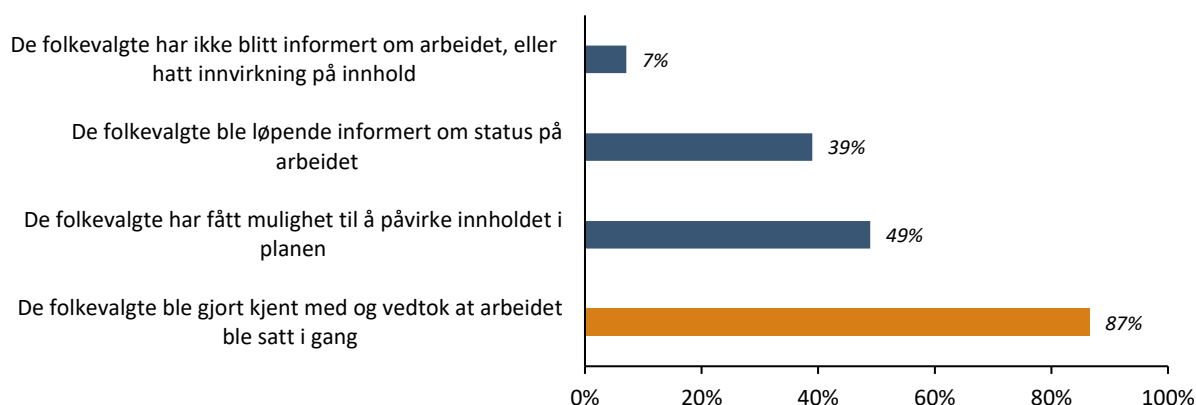
være relevante for et slik oppdrag. Det valgte konsultentselskapet var drivende for å skape progresjon i arbeidet og hadde mye brukermedvirkning. Brønnøy kommune er derimot et eksempel på sistnevnte som kun har engasjert en ekstern konsulent til å gjennomføre deler av arbeidet med kulturminneplanen, begrenset til kart og hensynssoner.

Flere kommuner oppgir at de ikke selv sitter på kompetanse til å utarbeide en plan uten å trekke på ekstern kompetanse, som for eksempel det lokale historielaget, museer eller innleide konsulenttenester. På spørsmål om hvilke aktører utenfor kommunen som har vært avgjørende for å utarbeide planen, trekkes spesielt fylkeskommunen, frivillig sektor (herunder lokale historielag, mm.) og eksterne konsulenter frem. Eksempelvis trekker Balestrand kommune frem involveringen fra Sogn og Fjordane fylkeskommune som utslagsgivende for å utarbeide planen. Fylkeskommunen involverte seg både i oppstarten av prosjektet og bisto med rådgivning og faglige innspill underveis. Fylkeskommunen sitt nærvær og engasjement under arbeidet med planen førte til en generell og utvidet forståelse for verdien av kulturminnearbeidet i kommunen. Flere kommuner vi har intervjuet trekker frem hvor avgjørende det var å benytte seg av lokalkunnskapen som historie- og bygdelag besitter. Dette ble spesielt fremhevet dersom representanter som har ansvar for kulturminnefeltet i kommunen ikke selv sitter med bred og dyp kunnskap på feltet. En kommune forteller at uten historielagets innsats og dokumentasjon ville kvaliteten på kulturminneplanen ikke vært i nærheten så bra som den er i dag. Planen bygger med andre ord på det gode frivillige arbeidet som historielaget har drevet på med i en årrekke.

Politisk og administrativ forankring

En sentral del av oppstarten av arbeidet med planen er å forankre arbeidet i politisk og administrativ ledelse. Et politisk vedtak om oppstart er en forutsetning for å få tilskudd fra Riksantikvaren. Dette samsvarer delvis med funn fra spørreundersøkelsen, hvor nærmere 90 prosent av respondentene oppgir at de folkevalgte ble gjort kjent med og vedtok at arbeidet ble satt i gang. En forklaring på at utarbeidelse av kulturminneplanen ikke er vedtatt av folkevalgte i alle kommuner er sannsynligvis at Riksantikvaren tidligere ikke stilte krav om dette. Derimot viser Figur 3-6 at de folkevalgte i mindre grad fikk mulighet til å påvirke innholdet i planen eller ble løpende informert om arbeidet.

Figur 3-6 Hvordan arbeidet med å utarbeide kulturminneplanen ble forankret hos de folkevalgte, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet*



* I spørreundersøkelsen var det mulig å velge flere svaralternativer. N=141. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

I intervjuene trekkes ikke forankring av arbeidet frem som problematisk. I flere av kommunene var politisk ledelse representert i styringsgruppen. I Balestrand kommune var eksempelvis arbeidet i styringsgruppen tett fulgt opp av ordføreren i starten. Andre kommuner inkluderte politikere fra starten av planarbeidet. Bakgrunnen for dette var at planen ikke bare skulle være et dokument utarbeidet av kommuneadministrasjonen som politikerne skulle vedta, men et dokument de skulle ha kjennskap til og være involvert i. Da vil det være lettere for politikerne når planen skulle vedtas.

Et annet aspekt er om arbeidet ble forankret hos innbyggerne i kommunen. Flere av intervjuobjektene forteller at det ble arrangert folkemøter der innbyggerne i kommunen ble informert om arbeidet med planen, og kunne komme med innspill om hvilke kulturminner som burde inngå i planen. Ifølge intervjuobjektene var det stor oppslutning om disse møtene. Sola kommune var en av kommunene som gjennomførte to slike folkemøter, eller medvirkningsverksteder. På disse verkstedene deltok representanter fra et bredt spekter, som politikere, museer, fylkeskommunen, historielag og interesserte privatpersoner. Formålet med det første verkstedet var å få frem informasjon om viktige kulturminner i kommunen, samt etablere eierskap og forankring til prosessen. I det andre verkstedet var formålet å prioritere de ulike kulturminnene man hadde fått innspill om. Kommunene melder at de fikk gode tilbakemeldinger fra disse folkemøtene.

I flere tilfeller skrev også lokalavisene om arbeidet med kulturminneplanen. I Brønnøy kommune har arbeidet fått mye oppmerksomhet i lokalavisen «Brønnøysund avis» der man har hatt en artikkelserie om enkelte av kulturminnene som skal inngå i planen.

3.3. Kommuner som har vedtatt plan

Av de 363 kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren i perioden fra 2011 til 2019 har 139 kommuner kulturminneplan.⁷ Dette utgjør 32 prosent av alle landets kommuner og 38 prosent av alle kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Som illustrert i Figur 3-7 under er Sogn og Fjordane og Vest-Agder fylkene hvor størst andel av kommunene har plan. På tidspunktet da analysearbeidet ble gjennomført var Finnmark eneste fylke hvor ingen av kommunene hadde plan.

⁷ I etterkant av analysearbeidet har Måsøy kommune i Finnmark ferdigstilt sin kulturminneplan. Denne planen er dermed **ikke** med i denne analysen.

Som vi ser fra Figur 3-8 er det et betydelig etterslep i utarbeidelse av planer som kommunene fikk tilskudd til. En betydelig andel av kommunene som ikke har utarbeidet plan har nylig mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. Disse kommunene har hatt begrenset med tid til å igangsette og ferdigstille arbeidet med planen. I evalueringen har vi derfor valgt å se bort fra de kommuner som har fått tilskudd til å utarbeide plan i 2017, 2018 og 2019.

Frem til og med 2016 mottok 239 kommuner tilskudd fra Riksantikvaren, av disse har 113 kommuner (per november 2019) ikke vedtatt ferdig kulturminneplan. Dette utgjør en andel på 47 prosent.

Kommuner som har mottatt tilskudd i perioden fra 2011 til 2016 har ikke vedtatt en ferdig plan (per november 2019). Blant disse oppgir over 80 prosent at de er forsinket med arbeidet (jmfør Figur 3-9A). Som det fremkommer i Figur 3-9B er sentrale årsaker til forsinkelsen at det ikke er satt av nok ressurser, at ansatte med riktig kompetanse ikke har tid og at sentrale personer i arbeidet har sluttet.

Figur 3-9 Andel av kommuner som ikke har ferdig plan som opplever at arbeidet med planen er forsinket og årsaker til at kommunen er forsinket med arbeidet med planen*

A – Er arbeidet med planen forsinket?



N=45

B – Årsaker til at arbeidet med planen er forsinket



N=37

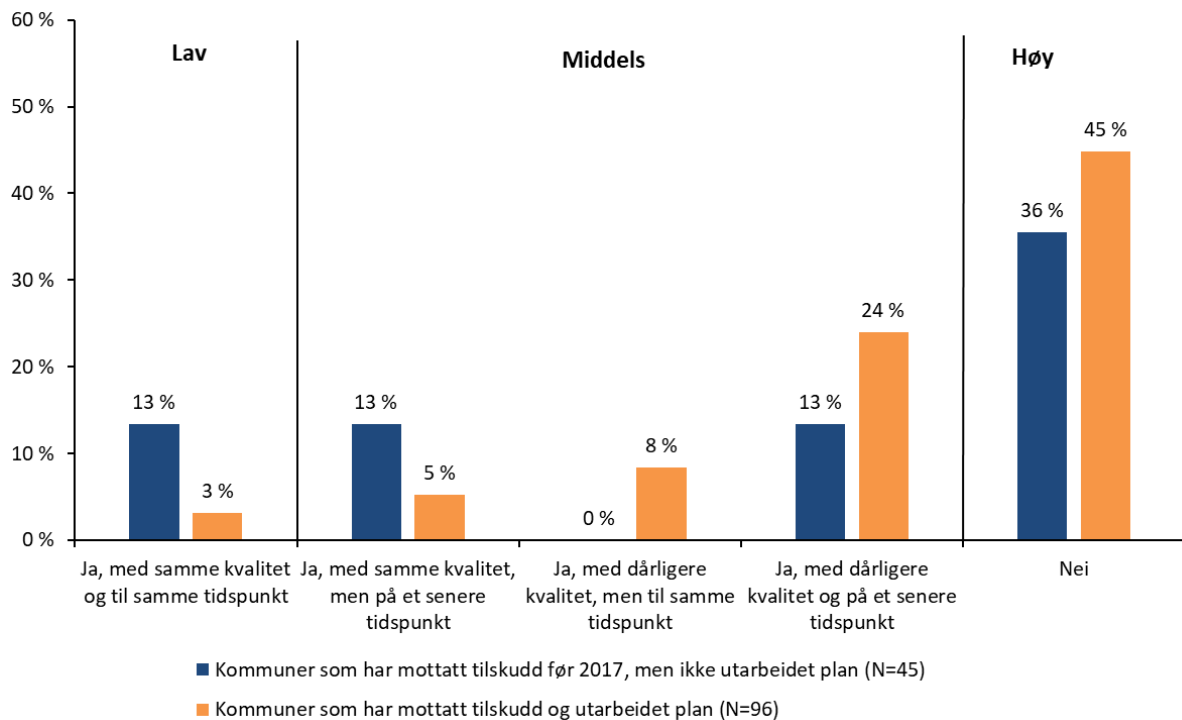
*Mulig å velge flere alternativ. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

3.4. Tilskuddets utløsende effekt

For å undersøke hvorvidt tilskuddet har en utløsende effekt på å lage plan har vi spurt representanter fra kommunene hvorvidt de ville utarbeidet en plan dersom de *ikke* hadde mottatt tilskuddet fra Riksantikvaren. Som det framkommer i Figur 3-10 oppgir over 35 prosent av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen at de ikke hadde utarbeidet en plan uten tilskudd (høy grad av addisjonalitet), uavhengig av om kommunen faktisk har utarbeidet plan eller ikke. Dette underbygges av at det kun er et fåtall av kommuner som ville satt i gang arbeidet med å utarbeide en kulturminneplan med samme kvalitet og til samme tidspunkt uten tilskudd.

Figur 3-10

Grad av addisjonalitet blant kommuner som har mottatt tilskudd, fordelt på om de har utarbeidet kulturminneplan eller ikke*



* Vi rapporterer høy grad av addisjonalitet for kommuner som har svart «nei» på om de ville ha utarbeidet en plan uten støtte fra Riksantikvaren. Høy grad av addisjonalitet kan også inkludere gruppen kommuner som har svart «Ja, med dårligere kvalitet og på et senere tidspunkt». N=141. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Basert på analyse av resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuer med kommuner er vår vurdering at tilskuddet har hatt en positiv innvirkning på å utarbeide kulturminneplan sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. For å si noe om den rapporterte addisjonaliteten fra tilskuddsmottakerne er høy eller lav, er det nyttig å vurdere addisjonaliteten ved tilskuddsordningen opp mot sammenlignbare ordninger. Menon Economics kan vise til en lang rekke med evalueringer av nasjonale tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner der vi har vurdert addisjonalitet eksplisitt. I Tabell 3.1 under gis en oversikt over aktuelle evalueringer, målgruppe og andelen av tilskuddsmottakerne som melder om høy addisjonalitet. Som vi ser fra tabellen under, melder ikke tilskuddsmottakerne om spesielt høy eller lav addisjonalitet i forhold til andre ordninger. Det kan isolert sett tale for det kan være et potensial for å øke addisjonaliteten av tilskuddsmidlene.

Tabell 3.1

Rapportert addisjonalitet i tilskuddsevalueringer Menon Economics tidligere har gjennomført

Evaluerings av:	Tilskuddet er gitt til	Målgruppe for tiltakene som det er mottatt tilskudd til	Andel av tilskuddsmottakere som rapporterer høy addisjonalitet*	Antall svar og svarandel
Tilskudd til tiltak for å bedre levekårene og livskvaliteten til personer med funksjonsnedsettelse (2020)**	Frivillig sektor, stiftelser og kommuner	Personer med funksjonsnedsettelse	50,0 %	28 av 47 tilskuddsmottakere svarte (59,6 prosent)
Tilskudd til klimatiltak i kommunene (2019B)	Kommuner og fylkeskommuner	Kommuner og fylkeskommuner	49,0 %	344 av 593 tilskuddsmottakere svarte (58 prosent)
Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (2019A)	Kommuner	Personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester	60,0 %	155 av 352 tilskuddsmottakere svarte (44 prosent)
Tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn (2018)	Frivillig sektor	Personer med innvandrerbakgrunn	58,3 %	23 av 32 tilskuddsmottakere svarte (71,8 prosent)
Tilskudd til kulturminner i kommunene (2020)	Kommuner	Kommuner	45,0 %	141 av 363 tilskuddsmottakere svarte (55,9 prosent)

*Høy addisjonalitet defineres her som at tilskuddsmottaker ikke ville iverksatt aktiviteten de fikk tilskudd til uten tilskudd.

**Rapport ikke offentliggjort enda. Kilde: Menon Economics, se referanseliste for mer informasjon om Menon-rapportene

Statistiske analyser av utvalget viser at tilskuddet fra Riksantikvaren har hatt en større utløsende effekt for kommuner med relativt lav befolkningsvekst (de siste fem årene) og som er mindre sentrale.⁸ En forklaring på disse korrelasjonene kan være at kommuner med relativt lav befolkningsvekst og lengre reiseavstander i mindre grad har arealkonflikter. Dermed kan disse kommunene møte mindre konflikter med kulturminner, og tilskuddet kan i større grad være utløsende for å utarbeide en plan. Det er viktig å påpeke at vi ikke har hatt mulighet til å teste variabler som antall kulturminner i kommunen og antall konfliktsituasjoner i kommunene knyttet til kulturminner. Det er derfor en mulighet for at disse utelatte variablene kan ha innvirkning på resultatene. Disse variablene har ikke vært tilgjengelige i denne analysen blant annet på grunn av manglende registrering av kulturminner på tvers av kommuner.

Tilnærmet alle kommuner som har fått tilskudd rapporterer at finanseringen fra Riksantikvaren i stor grad har vært utløsende for at planarbeidet ble igangsatt. Dette gjelder både kommuner som har ferdig plan og kommuner som fremdeles arbeider med planen. Dette samsvarer med funnet om at tilskuddsordningen har høy

⁸ Korrelasjonen mellom befolkningsvekst (de siste fem år) og Statistisk sentralbyrå sin sentralitetsindeks er 0,24.

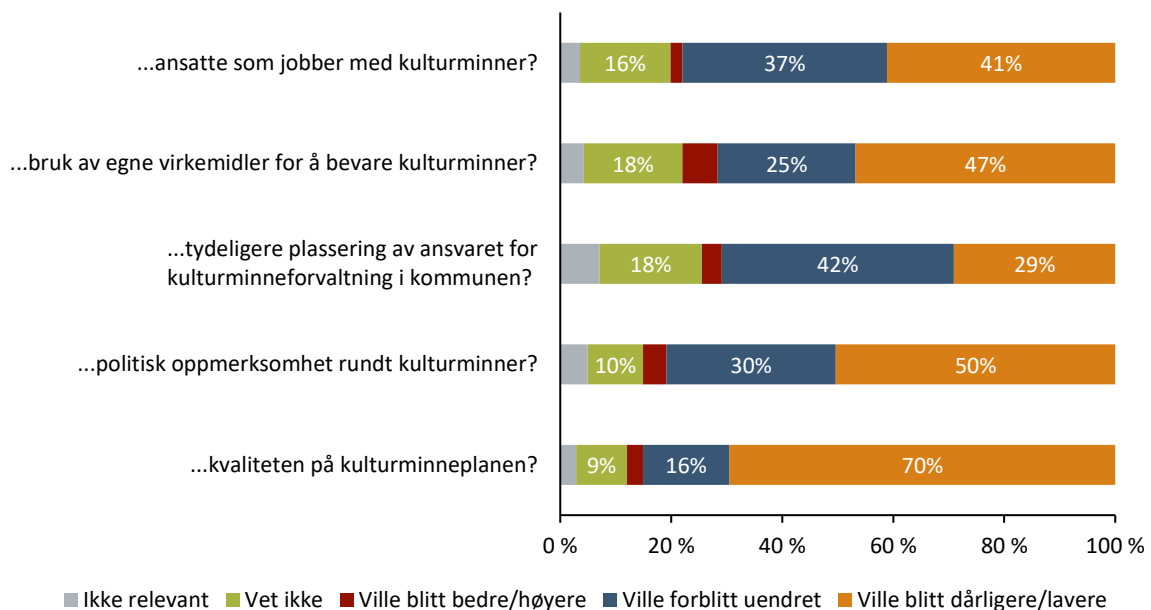
addisjonalitet for en betydelig andel av tilskuddsmottakerne og understrekte viktigheten av finansiering for at kommuner skal utarbeide og rullere kulturminneplaner. Påtrykk fra eksterne i kommunen, som historielag og museer, finansiering fra andre enn Riksantikvaren (som tilskudd fra fylkeskommuner) og at kulturminner var et politisk prioritert område i kommunen trekkes frem som mindre utløsende.

Utover spørsmålet om tilskuddets utløsende effekt på å utarbeide kulturminneplan har vi også undersøkt hvordan tilskuddet har påvirket antall ansatte som jobber med kulturminner i kommunen, bruk av egne virkemidler for å bevare kulturminner, tydeligere plassering av ansvaret for kulturminneforvaltningen i kommunen, politisk oppmerksomhet om kulturminner i kommunen og kvaliteten på kulturminneplanen. Resultatene forteller oss at tilskuddet fra Riksantikvaren har utløst at:

- Om lag 70 prosent av kommunene har utarbeidet/utarbeider en kulturminneplan med høyere kvalitet
- Om lag 50 prosent av kommunene har fått økt politisk oppmerksomhet om kulturminner
- Om lag 47 prosent av kommunene har i større grad brukt egne virkemidler til å bevare kulturminner
- Om lag 41 prosent av kommunene har fått flere ansatte som jobber med kulturminner⁹
- Om lag 29 prosent har fått en tydeligere plassering av ansvaret for kulturminner i kommunen

I kapittel 5 ser vi nærmere på hvordan utarbeidelse av planen og ferdig plan har påvirket de samme størrelsene.

Figur 3-11 Svar fra spørreundersøkelsen på spørsmålet om hvordan det å gå fra en situasjon med tilskudd fra Riksantikvaren til en tenkt situasjon med fravær av tilskudd ville påvirket de oppgitte punktene under. I figuren har vi oppgitt svarene for de ulike alternativene i prosent av totalt antall svar



N=141. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Samlet sett er det grunn til å tro at tilskuddet har hatt en positiv innvirkning på å utarbeide kulturminneplaner i en betydelig andel av kommunene, i forhold til en situasjon uten tilskudd. Tilskuddet og planarbeidet har sannsynligvis satt søkelyset på kulturminner og viktigheten av å bevare dem i mange kommuner. Dette har utløst

⁹ Hvorvidt dette er nyansatte eller ansatte som allerede arbeider i virksomheten er ikke undersøkt.

andre aktiviteter som kan ansees som positive for forvaltningen av kulturminner. Selv om addisjonaliteten kan sies å være høy for mange kommuner er det samtidig gitt tilskudd til kommuner som ikke per dags dato har greid å bli ferdig og/eller få satt i gang tilleggsaktiviteter. Dette indikerer at deler av tilskuddsmidlene hadde hatt en høyere avkastning andre steder.

4. Flaskehalsar og suksesskriterier

I dette kapitlet ser vi nærmere på flaskehalsar og suksesskriterier for å utarbeide plan. I denne sammenheng er det verdt å nevne at det kan være en dualitet mellom de to utfallene. Altså at et suksesskriterium for én kommune som har lyktes kan være en annen kommune som ikke har lyktes sin flaskehals. Resultatene som gjennomgås i kapitlet bygger i all hovedsak på resultater fra spørreundersøkelsen til kommuner som har mottatt tilskudd og intervjuer med utvalgte kommuner.

I dette kapitlet skiller vi mellom to grupper kommuner: de som har vedtatt plan og de som ikke har vedtatt plan. Sammenligningen vi gjennomfører i dette kapitlet er illustrert i Figur 4-1. Det er viktig å påpeke at disse to gruppene kan være sammensatte. Gruppen med kommuner som ikke har utarbeidet plan er som nevnt en nyansert gruppe. Enkelte har fått tilskudd for mange år siden, mens andre relativt nylig har mottatt tilskudd. I sammenligningen legger vi til grunn de kommunene som har fått tilskudd frem til og med 2016. Begrunnelsen for dette valget er at som har mottatt tilskudd etter 2016 og ikke har utarbeidet plan er i prosess med å utarbeide planen.

Figur 4-1 Illustrasjon over utvalget av kommuner som sammenlignes i dette kapitlet



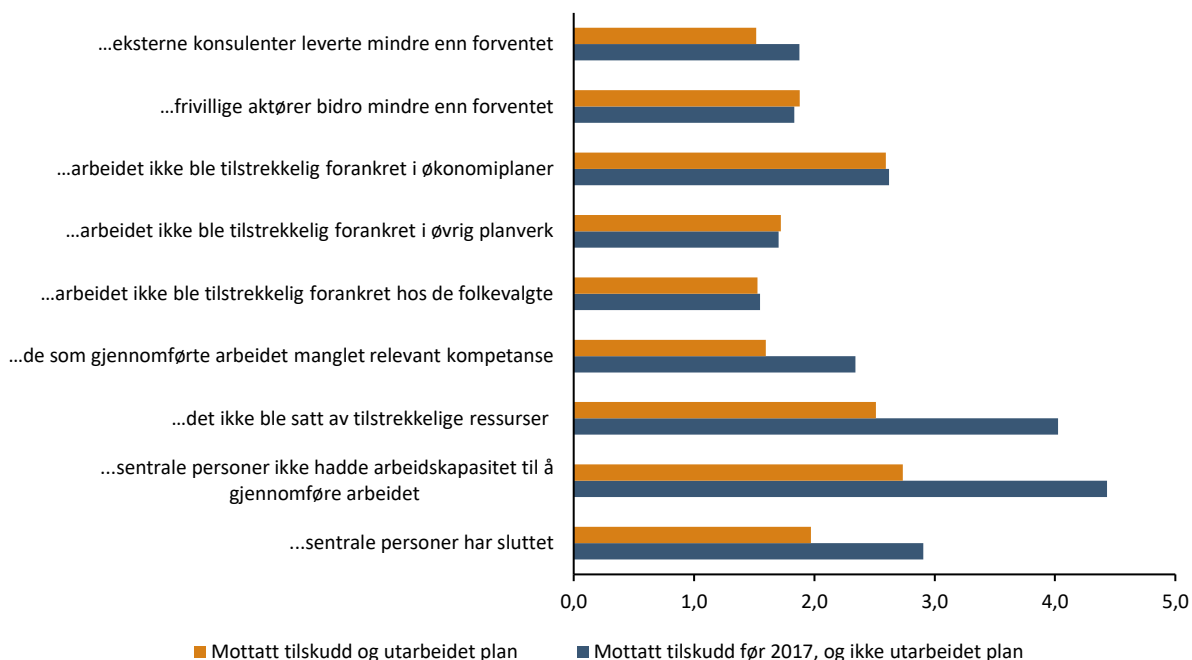
Kilde: Menon Economics

4.1. Flaskehalsar

Det har forekommet utfordringer som har påvirket arbeidet med planen, her referert til som flaskehalsar. Kommunene som har besvart spørreundersøkelsen peker på mangelfull intern kompetanse, mangel på ressurser, utskiftning i bemanning og mangel på forankring som sentrale utfordringer. Det er variasjon i opplevde flaskehalsar mellom kommuner som har og ikke har utarbeidet plan, som det fremkommer i figuren under. Vi finner at kommuner som ikke har utarbeidet plan i større grad trekker frem utfordringer som mangel på ressurser og at sentrale personer ikke har arbeidskapasitet til å gjennomføre arbeidet. Dette resultatet er sammenfallende ved at over 70 prosent av disse kommunene oppgir at de er forsinket i sitt arbeid med planen (jmfør Figur 3-9

A). I tillegg gjenspeiler dette funnet driftsfokuset i kommunen, med andre ord at kommuner ofte er presset på ressurser og dermed må prioritere andre arbeidsoppgaver.

Figur 4-2 Respondentene ble spurt om å ta stilling til følgende påstand: Prosessen med å utarbeide planen ble ikke så god som den kunne vært fordi: ... *



*Gjennomsnittlig score mellom 1 (i svært liten grad) og 5 (i svært stor grad). N=141. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Flere av kommunene vi har intervjuet har opplevd at arbeidet med planen ble en mye lengre prosess enn hva de hadde sett for seg da de gikk i gang. Årsaken til dette var for en kommune at de i begynnelsen satset altfor stort og måtte bruke mye tid på å avgrense kulturminneplanen. Dette førte til at de brukte et halvår lengre enn planlagt. En erfaring fra denne kommunen er dermed å begrense arbeidet, slik at det ikke blir for stort og u håndterlig.

Mer spesifikt opplevde noen av kommunene som ble intervjuet forsinkelser i forbindelse med innspill til planen fra eiendomsutbyggere. Dette på bakgrunn av at områder hvor disse utbyggerne hadde interesser var omtalt i planen. En kommune opplevde da at politikerne som tidligere hadde vært veldig positivt innstilt til planen, nå ble mer skeptisk til innholdet. I dette tilfellet tok det opp mot to år for å svare på spørsmålene til utbyggerne og få planen vedtatt. Løsningen ble at man fant en løsning for de områdene det gjaldt, uten at det gikk på kompromiss med planen.

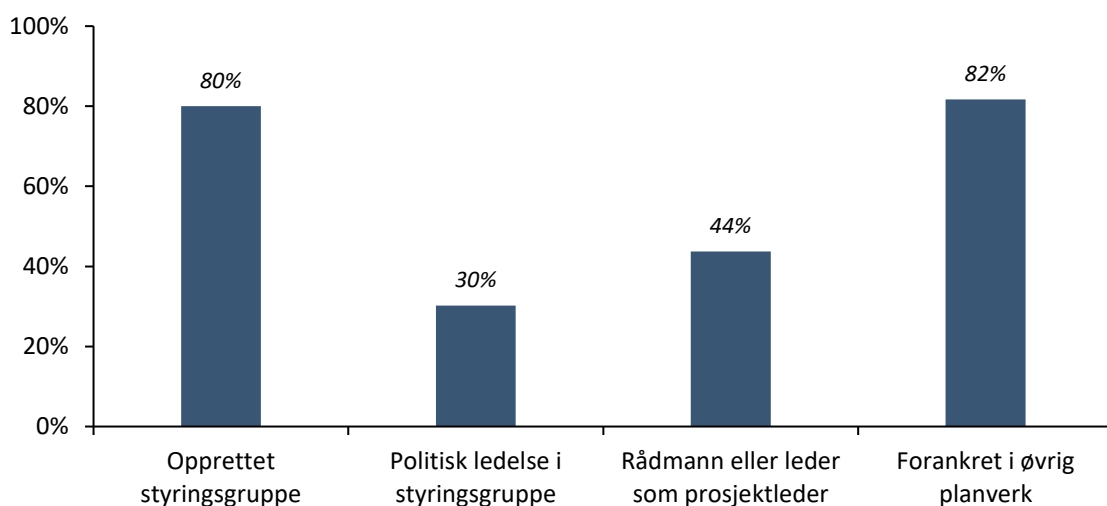
4.2. Hva har blitt gjort som kan sies å være vellykket?

Som tidligere nevnt har nærmere 40 prosent av kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren utarbeidet en kulturminneplan. I denne evalueringen har vi sett på hva som kan forklare at kommunene som har fått tilskudd lykkes med å utarbeide en kulturminneplan. Vi har derfor spurt om i spørreundersøkelsen og deretter testet om kommunene som har utarbeidet en plan i større grad har:

- Opprettet en styringsgruppe i arbeidet med planen
- Hatt politisk ledelse representert i styringsgruppen
- Hatt rådmann, enhets- eller avdelingsleder som prosjektleder for arbeidet med planen
- Forankret planen i øvrig planverk
- Brukt mer ressurser (i form av månedsverk) på planen

I figuren under ser vi at i 80 prosent av tilfellene har kommuner som har utarbeidet plan opprettet styringsgruppe. En forklaring på dette kan være at en styringsgruppe sikrer god organisering og forankring hos ledelsen i kommunen, og derigjennom økt vilje og søkelys på å få vedtatt kulturminneplanen. En annen forklaring kan være at kommunene får større vilje til å lykkes med å utarbeide planen. 30 prosent av kommunene som har vedtatt plan har hatt politisk ledelse i styringsgruppen. Dette kan ha vært med å sikre den politiske forankringen av planen. Flere av kommunene som har utarbeidet plan har hatt rådmann, enhetsleder eller avdelingsleder som prosjektleder for planen. Forankring av arbeidet i ledelsen kan både gjøre at man prioriterer arbeidet med planen høyere og at planen når den er vedtatt har større innvirkning på hvordan man jobber med kulturminner etter at planen er utarbeidet. Over 80 prosent av kommunene som har utarbeidet plan har forankret det i øvrig planverk. Dette kan bety at planen i større grad er tatt i bruk.

Figur 4-3 Andel av kommunene som har vedtatt plan som har følgende kjennetegn ved planarbeidet



N=96. Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics.

Vi har gjennomført statistiske tester med formål om å undersøke om det er forskjeller mellom kommuner som har utarbeidet plan og de som ikke har utarbeidet plan, se Tabell 4.1. Testene forteller oss at det ikke er signifikante forskjeller i de relevante størrelsene (eksempelvis oppretting av styringsgruppe) mellom kommuner som har utarbeidet plan og de som ikke har gjort det.

Tabell 4.1 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som har utarbeidet plan eller ikke, over variabler som beskriver kjennetegn ved planarbeidet*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell**
	Utarbeidet	Ikke	Utarbeidet	Ikke		
Opprettet styringsgruppe	96	45	0,79	0,66	-1,60	Nei
Politisk ledelse i styringsgruppe	96	45	0,30	0,24	-0,70	Nei
Rådmann eller leder som prosjektleder	96	45	0,44	0,44	0,07	Nei
Forankret i øvrig planverk	82	31	0,82	0,81	-0,12	Nei
Ressurser (månedsværk)	53	23	5,11	7,39	1,31	Nei

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner. **Med 10 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

4.3. Har kjennetegn ved kommunene noe å si for vellykkethet?

Det er av interesse å undersøke hva som kjennetegner kommuner som har lyktes med å utarbeide en kulturminneplan. Resultatene av de statistiske testene oppsummeres i tabellen under. Våre analyser viser at kommuner som har vedtatt kulturminneplan er kjennetegnet ved at de er relativt mer sentrale (kortere reiseavstander til arbeidsplasser og servicetilbud), enn kommuner som ikke har vedtatt plan.

Funnene rundt sentralitet må sees i sammenheng med at tilskuddet ser ut til å ha høyere utløsende effekt (høy addisjonalitet) for mindre sentrale kommuner (jamfør delkapittel 3.4). Våre resultater taler for at mer sentrale kommuner i større grad lykkes med å utarbeide plan, men at tilskuddet er mer utløsende for å utarbeide plan i de mindre sentrale kommuner.

Tabell 4.2 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som har utarbeidet plan eller ikke, over variabler som beskriver kjennetegn ved kommunene*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	Utarbeidet	Ikke	Utarbeidet	Ikke		
Antall innbyggere	96	45	16 820	11 320	-0,52	Nei
SSBs sentralitetsindeks	95	45	680,4	634,4	-1,86	Ja
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	96	45	24,3	16,1	-1,02	Nei
Økonomisk handlingsrom**	96	45	61,38	62,61	0,62	Nei
Herfindahlindeks [†]	95	45	0,27	0,28	1,25	Nei

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner. **Vi har benyttet frie korrigerede inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 10 prosent signifikansnivå. [†]Se definisjon over herfindahlindeks i boks 2.1. Kilde: Menon Economics

4.4. Har fylkeskommunenes innsats betydning?

Fylkeskommunenes innsats i KIK-arbeidet varierer. For å få mer kunnskap om betydningen av fylkeskommunenes innsats for kommunene i KIK-arbeidet, har vi undersøkt/spurt om følgende:

- Utarbeidet en egen regional kulturminneplan
- Har gitt kommuner eget tilskudd til å utarbeide plan
- Vedtatt politisk i fylkeskommunen at man skal støtte opp under KIK-arbeidet i kommunene i fylke

Vi finner at kommuner som har vedtatt plan i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunen (jamfør tabellen under). Dette kan bety at fylkeskommuner som har politisk vedtatt KIK-arbeidet i større grad støtter opp om KIK-arbeidet i sine respektive kommuner. Intervjuer vi har gjennomført bekrefter dette. I Balestrand kommune trekkes fylkeskommunens innsats i starten av prosjektet frem som spesielt verdifullt.

Tabell 4.3 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som har utarbeidet plan eller ikke, over variabler som beskriver fylkeskommunens (FKs) innsats mot kulturminner*

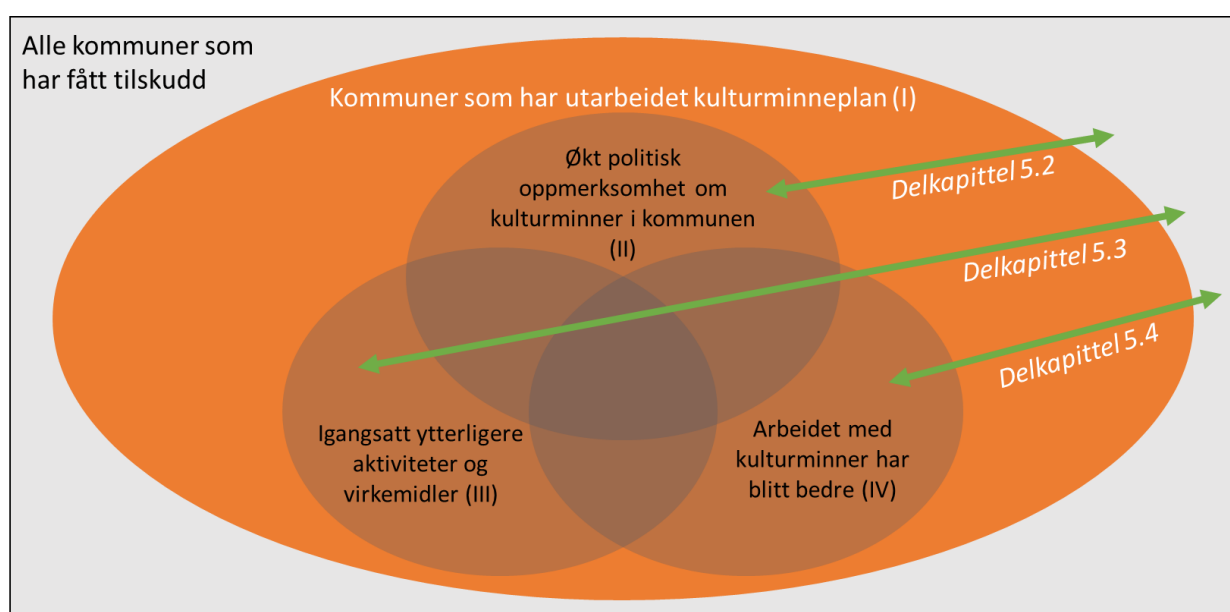
Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell**
	Utarbeidet	Ikke	Utarbeidet	Ikke		
Regional kulturminneplan	66	31	0,6	0,77	1,64	Nei
Tilskudd fra FK	66	31	0,27	0,23	-0,49	Nei
KIK-arbeid politisk vedtatt i FK	58	26	0,62	0,38	-2,04	Ja

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner **Med 10 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

5. Resultater av satsingen

Et av hovedspørsmålene i evalueringen er å vurdere hvilken betydning satsingen og arbeidet med kulturminneplanen har hatt i kommunen. Siden vi har vurdert tilskuddets isolerte virkning på de samme størrelsene, fokuserer vi i dette kapitlet på planprosessen og den ferdige kulturminneplanens virkning. Vi gjør derfor i dette kapitlet et skille mellom kommuner som har utarbeidet plan og opplevd en virkning av arbeidet med planen på det øvrige kulturminnearbeidet i kommunen, og de som ikke har utarbeidet plan. Dette er illustrert i figuren under, hvor vi skiller mellom kommuner som har utarbeidet plan og fått økt politisk oppmerksomhet (II), utarbeidet plan og igangsatt ytterligere aktiviteter (III), samt kommuner som har utarbeidet plan og hvor arbeidet med kulturminner har blitt bedre (IV).

Figur 5-1 Illustrasjon over utvalget av kommuner



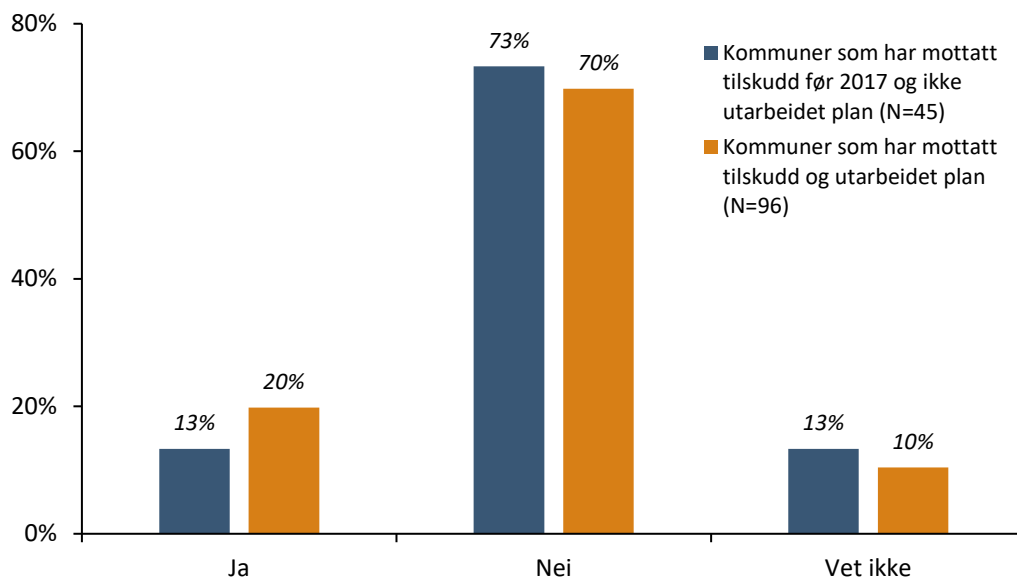
Kilde: Menon Economics

5.1. Organisering og plassering av ansvar

Som nevnt i delkapittel 3.2 er ansvaret for kulturminnearbeidet plassert under kultur/fritid/idrett i et flertall av kommunene. Det er interessant å undersøke hvorvidt prosessen med å utarbeide en kulturminneplan har ført til at plassering av ansvar eller hvordan arbeidet med kulturminner er organisert har blitt endret i kommunen. Vi finner lite som tyder på det. Over 70 prosent av respondentene svarer at arbeidet med planen ikke har ført til endringer i hvordan man organiserer arbeidet eller hvor ansvaret for arbeidet med kulturminner er plassert i kommunen. Dette funnet gjelder både for kommuner som har utarbeidet plan og kommuner som ikke har utarbeidet plan, som illustrert i Figur 5-2.

Figur 5-2

Svar på spørsmålet om arbeidet med kulturminneplanen har ført til endringer i hvordan man organiserer og/eller plasserer ansvaret for arbeidet med kulturminner i kommunen, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet



Kilde: N=141. Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Blant de kommunene som oppgir å ha opplevd en endring ble de stilt et åpent oppfølgingsspørsmål om hva som var resultatene av arbeidet med planen. Ved å kategorisere fritekst-svarene til kommunene finner vi at kommunene har som følge av arbeidet med planen gjort følgende:

- 12 prosent av kommunene opprettet en egen stilling for arbeid med kulturminner i kommunen
- 24 prosent av kommunene rapporterer at arbeidet med kulturminner ble satt på dagsordenen og et økt fokus på å ivareta kulturminnene i kommunen
- 4 prosent av kommunene svarer at flere personer har i samarbeid fått ansvar for kulturminnearbeidet
- 12 prosent av kommunene sier at det har blitt tydeligere hvem som har ansvar for kulturminnearbeidet
- 24 prosent av kommunene svarer at samarbeid mellom avdelinger på kulturminnefeltet ha blitt bedre og tydeligere
- 12 prosent av kommunene svarer at det ble opprettet en tverrsektoriell prosjektgruppe for å utarbeide kulturminneplan
- 12 prosent av kommunene rapporterer at det har blitt økt kunnskap om kulturminner

Med andre ord har arbeidet med planen ført til at man i større grad enn før har egne medarbeidere som er spesialisert innen feltet, har lagt til rette for samarbeid og har tydeligere ansvarsfordeling enn før.

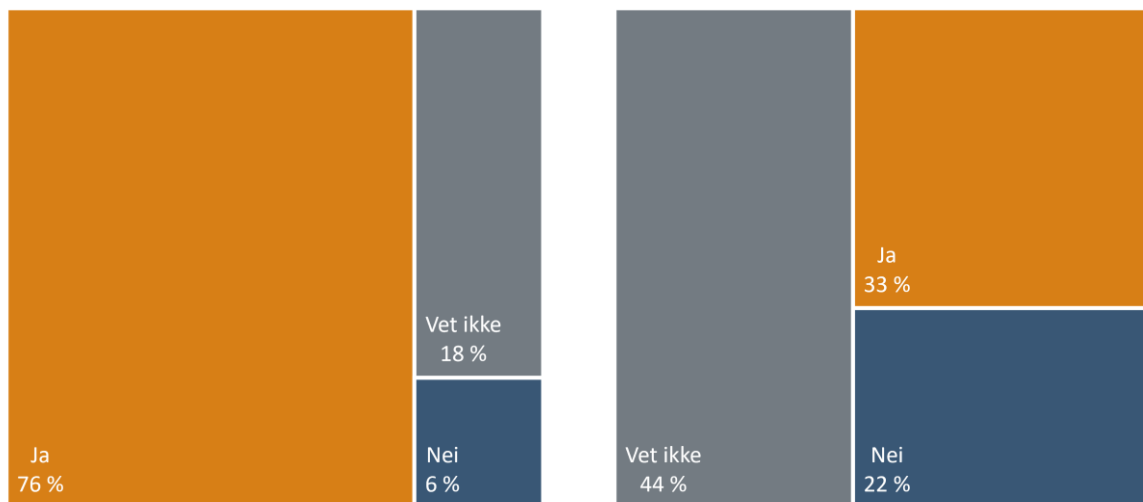
I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til hvordan tydeligheten ved plasseringen av ansvaret for kulturminneforvaltningen ville påvirkes dersom man gikk fra en situasjon hvor kommunen fikk tilskudd til en situasjon uten tilskudd, se Figur 3-11. Over 40 prosent av respondentene oppga at tydeligheten ved plassering av ansvaret for kulturminneforvaltning i kommunen ville blitt uendret. Dette sammenfaller med funnet over, og understreker at arbeidet med kulturminneplanen og tilskuddet generelt ikke har hatt stor innvirkning på hvordan arbeidet med kulturminner er organisert i kommunen, eller hvor ansvaret er plassert.

5.2. Politisk oppmerksomhet

Vi har sett på hvorvidt arbeidet med kulturminneplanen har ført til at kulturminner har kommet høyere opp på den politiske dagsordenen i kommunen. Funn fra spørreundersøkelsen viser at det har blitt større politisk oppmerksomhet om kulturminner i kommuner som har plan enn i kommuner som ikke har plan. Over 75 prosent av kommunene som har utarbeidet plan bekrefter dette, mot kun 33 prosent av kommunene som ikke har utarbeidet plan.

Figur 5-3 Svar på spørsmålet om arbeidet med kulturminneplanen har ført til økt politisk oppmerksomhet rundt kulturminner i kommunen, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet

A – Blant kommuner som har mottatt tilskudd og som har utarbeidet plan B – Blant kommuner som har mottatt tilskudd før 2017 og som ikke har utarbeidet plan



N=96

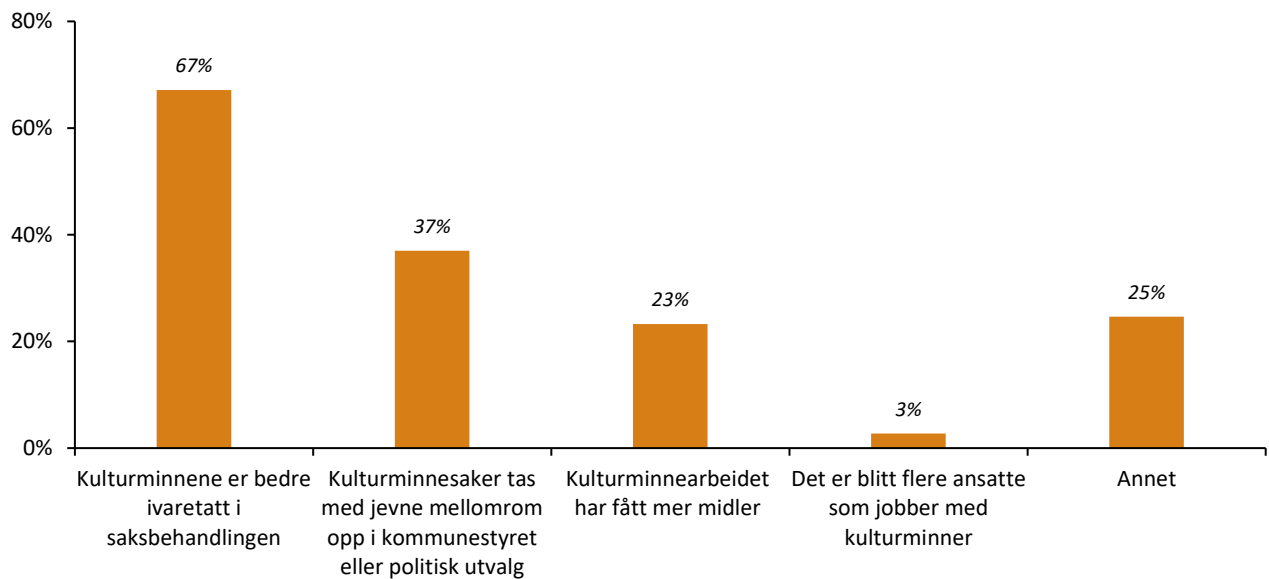
N=45

Kilde: Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Til de som svarte at arbeidet har ført til økt politisk oppmerksomhet stilte vi et oppfølgingsspørsmål om hva som forklarte den økte politiske oppmerksomheten. Nesten 70 prosent av kommunene som har utarbeidet plan svarte at kulturminnene er bedre ivaretatt i saksbehandlingen (se Figur 5-4). Svarene fra spørreundersøkelsen gir oss ikke svar på hva som ligger i bedre ivaretagelse i saksforvaltningen.

Figur 5-4

Svar på spørsmålet om hvordan det har blitt økt politisk oppmerksomhet om arbeidet med kulturminner blant kommuner som har utarbeidet plan, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet



Kilde: N=73. Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

Vi har også gjennomført en statistisk analyse for å undersøke om det er noen kjennetegn ved kommuner som både har utarbeidet en kulturminneplan og fått økt politisk oppmerksomhet om arbeidet med kulturminner. Som vist i Tabell 5.1 finner vi at dette utvalget kommuner i større grad har en styringsgruppe hvor politisk ledelse er representert. I tillegg finner vi at disse kommunene i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunene. Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen har vi ikke informasjon om forklaringer på hvordan politisk ledelse i styringsgruppen og politisk vedtak om KIK-arbeid har bidratt til økt politisk oppmerksomhet i kommunene.

Tabell 5.1 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som både har utarbeidet plan og fått økt politisk oppmerksomhet eller ikke*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	Utarbeidet plan og økt pol. oppmerksomhet	Ikke	Utarbeidet og økt	Ikke		
Antall innbyggere (2018)	73	68	10 458	20 011	0,98	Nei
SSBs sentralitetsindeks	72	68	684	646	-1,64	Nei
Utvikling innbyggertall (2013-2018)	73	68	23,4	19,8	-0,47	Nei
Økonomisk handlingsrom**	73	68	60,4	63,3	1,55	Nei
Herfindahlindeks [†]	72	68	0,26	0,28	1,27	Nei
Opprettet styringsgruppe	73	68	0,79	0,71	-1,21	Nei
Politisk ledelse i styringsgruppe	73	68	0,36	0,21	-1,99	Ja
Rådmann eller leder som prosjektleder	73	68	0,47	0,41	-0,64	Nei
Forankret i øvrig planverk	64	49	0,80	0,84	0,54	Nei
Ressurser (månedsværk)	41	35	5,65	6,00	0,21	Nei
Regional kulturminneplan	53	44	0,60	0,73	1,28	Nei
Tilskudd fra FK	53	44	0,26	0,25	-0,16	Nei
KIK-arbeid pol. vedtatt i FK	45	39	0,67	0,41	-2,41	Ja

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner. **Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 10 prosent signifikansnivå.

[†]Herfindahlindeks er definert i boks 2.1. Kilde: Menon Economics

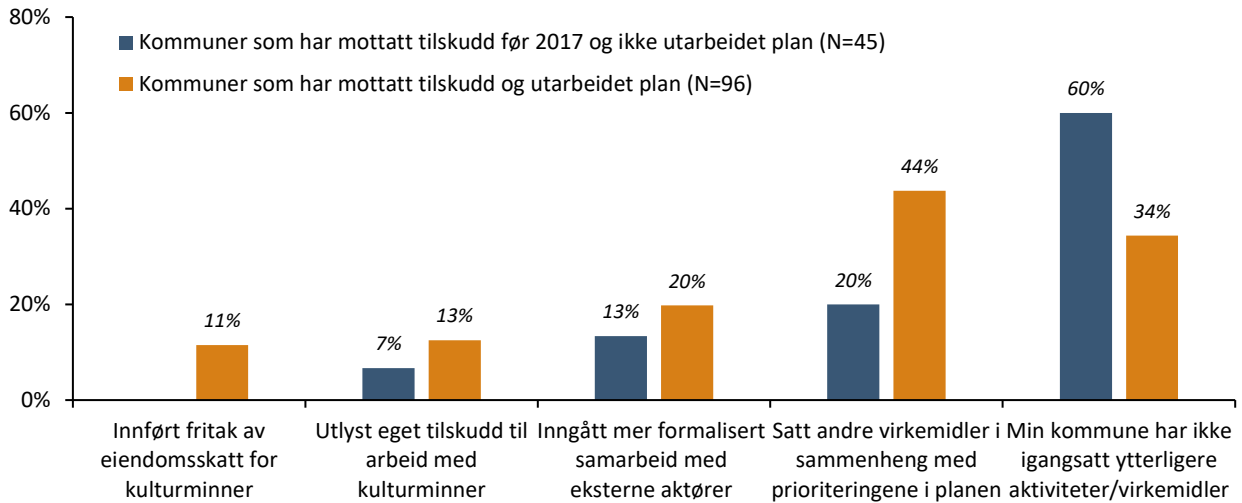
5.3. Bruk av egne og andres virkemidler

Det er interessant å undersøke hvorvidt arbeidet med kulturminneplanen har ført til at kommuner i større grad benytter seg av egne virkemidler i kulturminnearbeidet. Som det fremkommer i figuren under er det stor variasjon mellom kommuner som har utarbeidet plan eller ikke. På spørsmål om hvilke aktiviteter og virkemidler på kulturminneområdet som kommunene har igangsatt som følge av arbeidet med planen, rapporterer kommuner som har plan at de har sett andre virkemidler i sammenheng med prioriteringer i planen. I tillegg har enkelte inngått mer formalisert samarbeid med eksterne aktører, utlyst eget tilskudd til arbeid med kulturminner og innført fritak for eiendomsskatt for kulturminner.

Når det gjelder ytterligere kulturminneaktiviteter, trekker kommunene spesielt frem at prioriteringene i planen har bidratt til økt samhandling mellom kulturminner og andre tjenesteområder. Eksempler på dette kan være at man knytter kulturminner tettere sammen med tilrettelegging for friluftsliv (kulturminneskilting langs sti) eller gjennom den kulturelle skolesekken.

Figur 5-5

Svar på spørsmålet om hvilke ytterligere aktiviteter/virkemidler på kulturområdet har kommunene igangsatt som følge av arbeidet med planen, målt i prosent av antall som har svart på spørsmålet



Kilde: N=141. Svar på spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd, bearbeidet av Menon Economics

14 prosent av kommunene oppgir at de har søkt andre tilskuddsordninger innenfor kulturminneområdet som følge av arbeidet med planen. Ut fra svarene på spørreundersøkelsen kan vi ikke si om søknaden om andre tilskudd har skjedd før eller etter vedtatt plan. Disse kommunene trekker frem at de har søkt midler fra Sparebankstiftelsen, UNISTiftelsen, Fortidsminneforeningen og fylkeskommunen, samt BARK-midler.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til om de i større eller mindre grad ville benytte seg av egne virkemidler for å bevare kulturminner dersom de gikk fra en situasjon hvor kommunen fikk tilskudd til plan til en situasjon hvor kommunen ikke mottok tilskudd. Nærmere 50 prosent oppga at de ville i mindre grad brukt egne virkemidler.

Til slutt er det av interesse å undersøke hvorvidt det er statistiske forskjeller mellom kommuner som har plan og igangsatt ytterligere aktiviteter og de som ikke har utarbeidet plan. Vi finner at den førstnevnte gruppen i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunen. Grunnlaget gir oss ikke mulighet til å forklare hvorfor det er slik.

5.4. Samlet vurdering

Vi har bedt kommunene selv vurdere hvorvidt arbeidet med planen har ført til at kulturminnearbeidet samlet sett har blitt bedre. Som det fremkommer i figuren under oppgir over 80 prosent av kommunene som har utarbeidet plan, at arbeidet samlet sett har blitt bedre. Blant kommuner som ikke har utarbeidet plan er det kun 60 prosent som svarer at arbeidet samlet sett har blitt bedre.

sammenligning. Denne viser at kommuner som har utarbeidet plan og opplever at arbeidet samlet sett har blitt bedre i større grad er sentrale og hvor partikonsentrasjonen er lavere. I tillegg har disse kommunene oftere opprettet en styringsgruppe i arbeidet med kulturminneplanen, og er i større grad lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunene.

Tabell 5.2 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som både har utarbeidet plan og kulturminnearbeidet har blitt samlet sett bedre eller ikke*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	Utarbeidet og bedre	Ikke	Utarbeidet og bedre	Ikke		
Antall innbyggere (2018)	80	61	18 742	10 243	-0,87	Nei
SSBs sentralitetsindeks	79	61	690	633	-2,48	Ja
Utvikling innbyggertall (2013-2018)	80	61	25,7	16,4	-1,21	Nei
Økonomisk handlingsrom**	80	61	60,67	63,23	1,36	Nei
Herfindahlindeks †	79	61	0,26	0,28	1,67	Ja
Opprettet styringsgruppe	80	61	0,81	0,67	-1,92	Ja
Politisk ledelse i styringsgruppe	80	61	0,31	0,25	-0,87	Nei
Rådmann eller leder som prosjektleder	80	61	0,44	0,44	0,06	Nei
Forankret i øvrig planverk	69	44	0,80	0,84	0,58	Nei
Ressurser (månedsværk)	43	33	5,55	6,13	0,36	Nei
Regional kulturminneplan	54	43	0,61	0,72	1,13	Nei
Tilskudd fra FK	54	43	0,30	0,21	-0,97	Nei
KIK-arbeid pol. Vedtatt i FK	47	37	0,68	0,38	-2,87	Ja

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner. **Vi har benyttet frie korrigerede inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 10 prosent signifikansnivå.

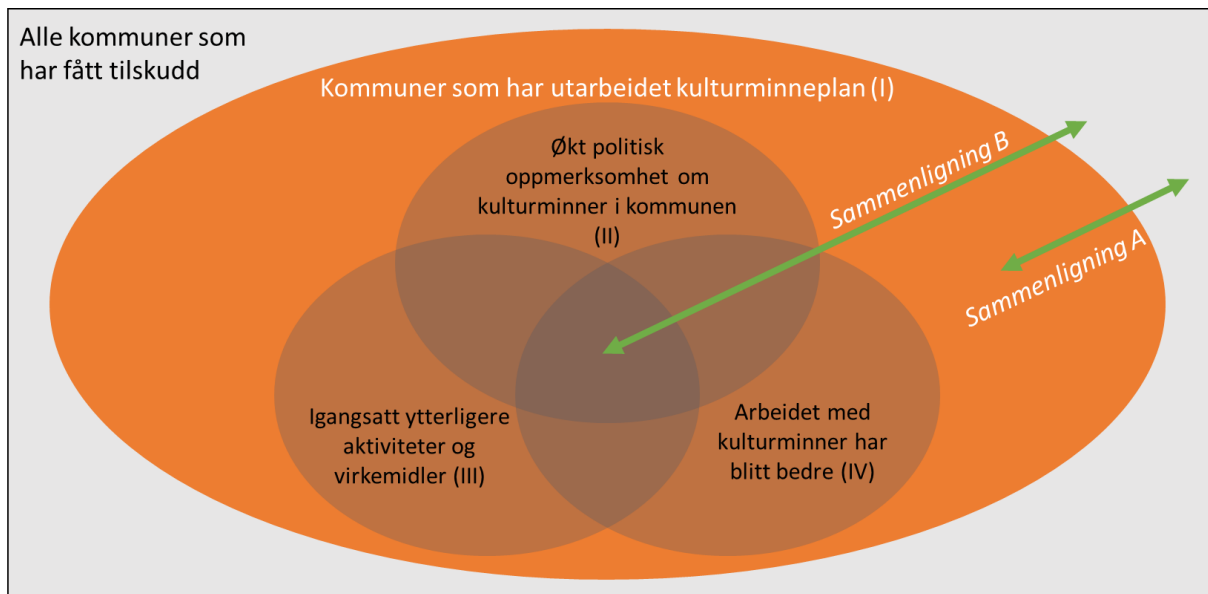
†Herfindahlindeks er definert i boks 2.1. Kilde: Menon Economics

5.5. Hva kjennetegner de som har lyktes

Avslutningsvis ønsker vi å undersøke hva som kjennetegner kommuner som virkelig har lyktes i arbeidet med kulturminner. I denne evalueringen ser vi da på kommuner som har både vedtatt en ferdig kulturminneplan som de har fått tilskudd til (I), samt at prosessen og planarbeidet har gitt økt politisk oppmerksomhet om arbeidet med kulturminner i kommunene (II), at kommunene har igangsatt ytterligere aktiviteter¹⁰ (III), og at arbeidet med kulturminner har blitt bedre (IV). De tre siste variablene er målt ved at kommunene har rapportert om dette er tilfelle i spørreundersøkelsen. Utvalget er presentert i Figur 5-7 under, hvor vi i dette delkapittelet vil gjennomføre sammenligning B. I kapittel 4 gjennomførte vi sammenligning A.

¹⁰ Eksempelvis økt samhandling mellom kulturminner og andre tjenesteområder eller forankring i øvrige planer

Figur 5-7 Fire nivåer av vellykkethet i arbeidet med kulturminner i kommunen



Kilde: Menon Economics

Det er 46 kommuner som har oppnådd alle de fire nivåene av vellykkethet. Dette utgjør 33 prosent av gruppen som har svart på spørreundersøkelsen og vedtatt plan. Tilsvarende som i de to foregående kapitlene ønsker vi å undersøke hvorvidt det er forskjeller ved denne gruppen av «mest vellykkede» kommuner og de kommunene som ikke har oppnådd disse fire nivåene av vellykkethet. Som det fremkommer av Tabell 5.3, finner vi at kommuner som har oppnådd fire nivåer av vellykkethet i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunene. Analysen gir oss ikke svar på hva det politiske vedtaket i fylkeskommunen har utløst av innsats som har bidratt til økt politisk oppmerksomhet og ytterligere aktiviteter i kommunene.

Tabell 5.3

Resultater av tosidig t-test blant kommuner som har utarbeidet plan, fått økt politisk oppmerksomhet, igangsatt ytterligere aktiviteter og kulturminnearbeidet har blitt samlet sett bedre eller ikke*

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell***
	4. nivå	Ikke	4. nivå	Ikke		
Antall innbyggere (2018)	46	95	8 437	18 274	0,95	Nei
SSBs sentralitetsindeks	45	95	663	667	0,17	Nei
Utvikling innbyggertall (2013-2018)	46	95	20,9	22,1	0,15	Nei
Økonomisk handlingsrom**	46	95	61,66	61,83	0,09	Nei
Herfindahlindeks [†]	45	95	0,26	0,27	0,68	Nei
Opprettet styringsgruppe	46	95	0,80	0,73	-1,00	Nei
Politisk ledelse i styringsgruppe	46	95	0,37	0,24	-1,58	Nei
Rådmann eller leder som prosjektleder	46	95	0,41	0,45	0,44	Nei
Forankret i øvrig planverk	40	73	0,80	0,82	0,28	Nei
Ressurser (månedsværk)	25	51	6,86	5,28	-0,92	Nei
Regional kulturminneplan	34	63	0,65	0,67	0,19	Nei
Tilskudd fra FK	34	63	0,26	0,25	-0,11	Nei
KIK-arbeid pol. vedtatt i FK	27	57	0,67	0,49	-1,51	Ja

*Utvalget som inngår i analysene varierer på grunn av mangelfull data for enkelte kommuner. **Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. ***Med 10 prosent signifikansnivå. [†]Se definisjon herfindahlindeks i boks 2.1. Kilde: Menon Economics

6. Samlede vurderinger og anbefaling

6.1. Forutsetninger for et godt kulturminnearbeid i kommunene

Formålet med å utarbeide en kommunal kulturminneplan er at forvaltningen av kulturminnene i kommunen blir bedre. Det kan innebære at flere kulturminner blir vedlikeholdt og brukt, at kulturminner får en økt betydning i samspill med andre kommunale tjenester, eller at man utnytter kulturminner til å utvikle reisemål for turister. En planmessig og systematisk tilnærming er en grunnleggende forutsetning for å utnytte mulighetsrommet som ligger i å ivareta og utnytte verdiene som ligger i kulturminnene. Utarbeidelse av en kulturminneplan kan være et viktig grunnlag for en slik tilnærming.

Vår evaluering gir indikasjoner på at kommuner lykkes med en kulturminneplan hvis prosessen med å utarbeide planen er forankret politisk, gjennom for eksempel å involvere de folkevalgte i planarbeidet. Kulturminneplanen gir merverdi når den er forankret hos dem som skal ta den i bruk (folkevalgte og administrasjon). Det øker kvaliteten på kulturminneplanen dersom det settes av tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet, utover det tilskuddet dekker, til å utarbeide planen.

6.2. Hvordan øke addisjonaliteten av tilskuddsmidlene?

I evalueringen har vi vurdert tilskuddets utløsende effekt (addisjonalitet). Vår vurdering er at tilskuddet har hatt en positiv innvirkning på å utarbeide kulturminneplan sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. Sett i lys av evalueringer av tilskuddsordninger rettet mot kommuner, der vi har vurdert addisjonalitet eksplisitt, melder ikke tilskuddsmottakerne om spesielt høy eller lav addisjonalitet sammenlignet med andre ordninger. Det taler for at man i fremtiden vurderer å gi tilskudd til kommunene bør være opptatt av å vurdere tiltak som gir høy addisjonaliteten, og derigjennom at tilskuddsordningen er mer treffsikker. Våre resultater peker i retning av at flere tiltak bør utforskes og vurderes.

I vår evaluering finner vi at tilskuddet fra Riksantikvaren har hatt en større utløsende effekt for kommuner med relativt lav befolkningsvekst (de siste fem årene) og som er mindre sentrale. En forklaring på disse korrelasjonene kan som nevnt være at kommuner med relativt lav befolkningsvekst og lengre reiseavstander i mindre grad har arealkonflikter. Dermed kan det være at disse kommunene møter mindre konflikter med kulturminner, og tilskuddet kan i større grad være utløsende for å utarbeide en plan. Det er viktig å påpeke at vi ikke har hatt mulighet til å teste variabler som antall kulturminner i kommunen og antall konfliktsituasjoner i kommunene knyttet til kulturminner. Det er derfor en mulighet for at disse utelatte variablene kan ha innvirkning på resultatene. Disse kommunene kan også slite med at det settes av lite ressurser til forvaltning av kulturminner generelt, og det kan være utfordrende å få tak i ansatte med de riktige kvalifikasjonene. En mulighet kan være at tilskuddsordningen fokuserer mer på denne gruppen av kommuner. Det er også et poeng at en stor andel kommuner nå har utarbeidet en kulturminneplan og at gruppen av kommuner som ikke har mottatt tilskuddet er relativt liten. Det kan imidlertid være et viktig moment i forbindelse med rullering av plan.

Et motargument mot at tilskuddet rettes inn mot mindre sentrale kommuner med lav befolkningsvekst er at det muligens er de mer sentrale vekstkommunene som har et behov for å få utarbeidet kulturminneplaner – og eventuelt tilskuddet som kan iverksette dette arbeidet. Disse kommunene står sannsynligvis oftere i vurderinger og avveininger mellom bevaring av kulturminner og prioritering av arealer til økonomiske formål. Således kan man si at det blir feilslått å prioritere kommuner der planene er mindre viktige for bevaring av kulturminner. Basert på vår evaluering som fokuserer på utløsende effekt på planutarbeidelse, herav flaskehalser og suksess-

kriterier, har vi ikke grunnlag for å konkludere på hvilke kommunetyper man bør prioritere. I en eventuell oppfølgende effektevaluering mener vi derfor at man ikke kun bør fokusere på å identifisere og kvantifisere effekter på ivaretagelse og mulig bruk av kulturminner og -miljøer, men også få frem nyanser mellom ulike typer kommuner. Slik kunnskap kan være avgjørende for å sikre fremtidig treffsikkerhet med hensyn til mulige tilskudd til kommunene.

I løpet av evalueringsarbeidet har vi også funnet at kommuner som har utarbeidet plan og fått til ytterligere aktiviteter på kulturminneområdet i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt av fylkeskommunen. Dette betyr sannsynligvis at fylkeskommuner som har politisk vedtatt KIK-arbeidet i større grad støtter opp om KIK-arbeidet i sine respektive kommuner. På bakgrunn av dette kan vi si at et alternativ til å støtte kommuner direkte (støtte til å utarbeide eller rullering av plan) er å videreføre og utvikle kompetansemodelltilskuddet til fylkeskommuner for å fokusere på KIK-arbeidet. Dette kan gi indirekte innvirkning på kommunens fokus på kulturminner, utarbeide kulturminneplaner, forankre disse hos politikere og i overordnede planer. Det kan være en tilnærming som både er mer formåls effektiv og kostnadseffektiv når det gjelder å få til ønsket endring i kommunene. Tidspunktet for en slik vridning kan være passende, spesielt i lys av regionreformen og overføring av myndighetsoppgaver på kulturminneområdet til fylkeskommunene. Som for det forrige punkt er ikke dette noe vi har sett eksplisitt på i vår evaluering. I en eventuell oppfølgende evaluering bør Riksantikvaren vurdere å samle inn kunnskap fra fylkeskommunene for å belyse dette ytterligere. Sentrale spørsmål vil være:

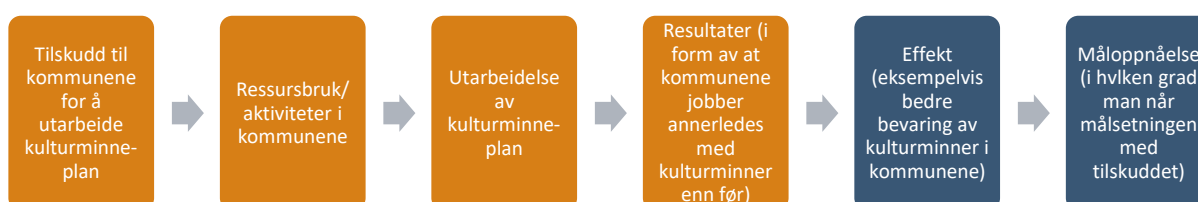
- Hvordan har fylkeskommunene som har vedtatt KIK-arbeidet politisk jobbet opp mot kommunene? Hva har fungert godt og hva har fungert dårlig?
- Hvordan vil fylkeskommunene som ikke har vedtatt KIK-arbeidet politisk respondere på at de kan få tilskudd til å fokusere på KIK-arbeidet? Hvis responsen er positiv, hvordan ser de for seg å jobbe mot kommunene?

En siste retning å gå er at Riksantikvaren stiller enda strengere krav til kommunenes prosess med å utarbeide kulturminneplanen for å få tilskudd. Hadde man for eksempel stilt krav om at kommunene skal etablere styringsgruppe og at politisk ledelse skal vært involvert er det grunn til å tro at prosessen og resultatene av den ferdige planen blir mer vellykket. Slike krav kan samtidig påvirke kommunens ønske om å få tilskudd. Hvis man vurderer å gjennomføre slike tiltak bør man derfor søke svar på kommunenes respons på strengere krav.

6.3. Veien videre

Vår evaluering av KIK-satsingen er avgrenset til å vurdere ressursbruk, suksesskriterier og flaskehals ved utarbeidelse av kulturminneplaner og resultater i kommunene, se Figur 6-1. Vi har fokusert på å identifisere tilskuddets addisjonalitet på nettopp disse størrelsene og hva som forklarer variasjon i addisjonaliteten mellom kommuner. En evaluering av ordningen bør derfor omfatte vurderinger av effekter (tilsiktete og utilsiktede) og måloppnåelse.

Figur 6-1 Illustrasjon av resultatkjeden



Kilde: Modifisert utgave av resultatkjeden i DFØ sin veileder (DFØ, 2014), Menon Economics

Man kan stille seg spørsmålet om hva en effektevaluering av tilskudd til kulturminnearbeidet i kommunene bør fokusere på. Siden formålet med kulturminneforvaltningen er å bevare og forvalte kulturminnene er det nærliggende å fokusere på å forstå hvilken effekt kulturminneplanen har på bevaring av kulturminner/tap av kulturminner, selv om det kan være metodisk krevende. Det er likevel ikke umulig.

En annen effekt som kan være viktig er forankringen av kulturminneplanen i kommunenes overordnede planer. Spesielt fordi kulturminneplanen først vil være juridisk gjeldende når den er innlemmet i kommuneplanen. I en effektevaluering bør man derfor være opptatt av å lete etter spor av kulturminneplanen i planstrategi/-planprogram, kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og handlingsdel/økonomiplanen. Ut fra det grunnlaget man finner bør man vurdere i hvilken grad retninger, føringer, politikk og bestemmelser rundt konkrete kulturminner i kulturminneplanen følges opp i de overordnede planene.

Utover tilsiktede effekter kan man også vurdere utilsiktede effekter for eiere og brukere av kulturminnene, lokalsamfunn og landet som helhet, selv om den sistnevnte ikke vil gjelde så mange kulturminner og være vanskelig å kvantifisere. I vår evaluering var det for eksempel en kommunerepresentant som nevnte at kulturminneplanen og økt fokus på kulturminner bidrar til å skape en lokal identitet, tilhørighet og stolthet. Det kan også tenkes at det finnes gode eksempler på kommuner som gjennom kulturminneplanen har fått til å utnytte kulturminner til å skape økt attraktivitet og utvikle lokalt næringsliv.

Etter at man har vurdert tilsiktede og utilsiktede effekter av tilskuddet og kulturminneplanen/prosessen man har fått tilskudd til, står man igjen med å vurdere måloppnåelsen. De relevante målene vil da være både det overordnede målet med kulturminnepolitikken om å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn (Meld. St. 35, 2012–2013), og det nasjonale miljømålet med å redusere tapet av verneverdige kulturminner (ibid.). I tillegg vil det det være relevant å se hvordan tilskuddet har bidratt til å forbedre den svikten i forvaltningssystemet som Riksrevisjonen påpekte blant annet knyttet til:

- For dårlig samordning av arbeidet innenfor kulturminneforvaltningen på tvers av forvaltningsnivåene
- For dårlig datagrunnlag, på flere områder innenfor kulturminneforvaltningen, til at det er mulig å måle utviklingen i forhold til de nasjonale målene på området, særlig gjelder dette verneverdige kulturminner
- Manglende kulturminnekompetanse i kommunene, og manglende oversikt over egne kulturminneinteresser

Dette vil gi en helhetlig evaluering i tråd med DFØs veileder for tilskuddsevalueringer og kunne besvare om den målrettede innsatsen for å bevare kulturminner har ført til god forvaltning og redusert tap av verneverdige kulturminner.

Referanseliste

Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2007). *Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Hentet fra: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

Klima- og miljødepartementet (2013). *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken (Meld. St. 35 (2012-2013))*. Oslo: Departement.

Kommunal- og moderniseringsdepartement (2019). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019. Grønt hefte. Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2018-2019)*. Oslo: Departement.

Menon Economics (2020). *Evaluering av tilskudd levekår og livskvalitet*. Menon-publikasjon nr 4/2020.

Menon Economics (2019A). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. Menon-publikasjon nr. 43/2019

Menon Economics (2019B). *Følgeevaluering av klimasats*. Menon-publikasjon nr. 80/2019.

Menon Economics (2019C). *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*. Menon-publikasjon nr. 16/2019.

Menon Economics (2018). *Evaluering av tilskudd til friluftaktivitet for personer med innvandrerbakgrunn*. Menon-publikasjon nr. 110/2018.

Miljødirektoratet (2019). *Miljømål 2.1. Tapet av verneverdige kulturminner skal minimeres*. Hentet fra: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/kulturminner-og-kulturmiljo/miljomal-2.1/>

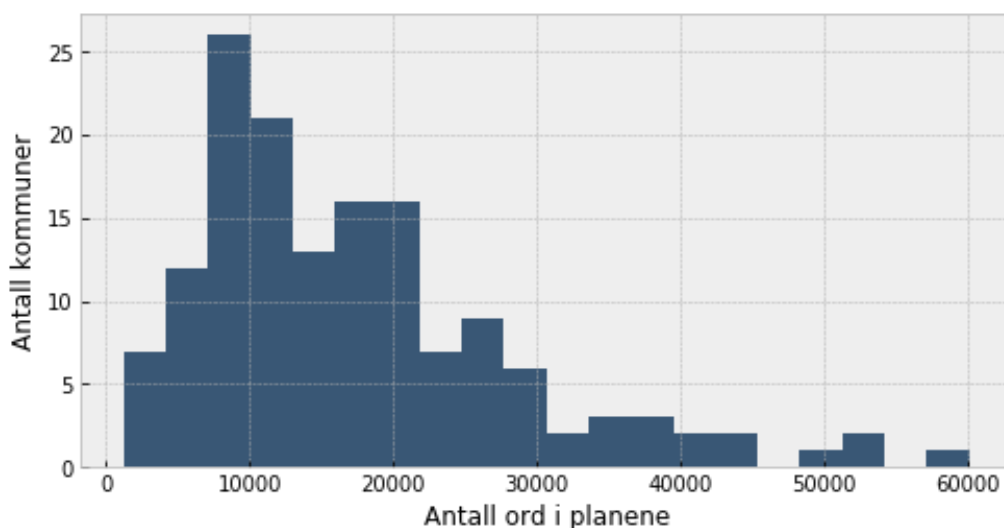
Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygg*. Dokument nr. 3:9 (2008-2009). Hentet fra: https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersoking-av-korleis-miljoverndepartementet-varetek-det-nasjonale-ansvaret-sitt-for-freda-og-verneverdige-bygningar/Dok_3_9_2008_2009.pdf/@@inline

Pedersen, S. & Bruvoll, A. (2014). *Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Vista Analyse, rapport 2014/23.

Vedlegg 1 – Kulturminneplanen - omfang, varighet og innhold

En kulturminneplan er i utgangspunktet et dokument der en kommune kartlegger kulturminnene i kommunen, legger frem en plan for arbeidet med forvaltning og skjøtsel av kulturminnene, forklarer hvordan hensynet til kulturminnene skal integreres i andre kommunale planer, og legger frem en handlingsplan med tiltak for oppnåelse av planens målsettinger. I realiteten varierer dokumentets omfang fra kommune til kommune, fra korte beskrivelser av ansvar og mandat, til utfyllende og omfattende kartlegginger av kulturminner i kommunen med tilhørende planer for hvert enkelt kulturminne. Som Figur V1.1 viser strekker lengden på planene seg fra noen tusen til godt over 60 000 ord, med en median på rundt 15 000. Til sammenlikning er den første Harry Potter-boken på omkring 75 000 ord.

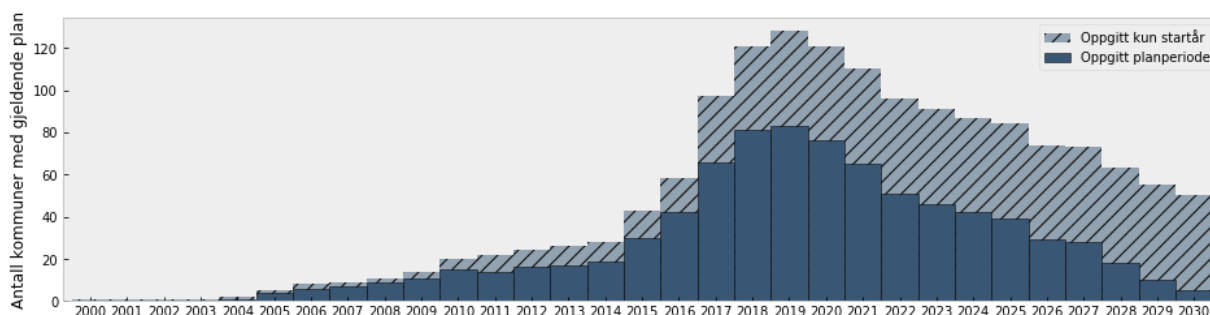
Figur V1.1 Fordeling over kulturminneplanenes lengde



Kilde: Kommunenes kulturminneplaner, bearbejdet av Menon Economics

Planene var fra perioden 2000 til 2019. Der en planperiode var oppgitt dekket planene mellom to og 15 år, med fire og 12 som tydelige typetall. Ingen planer strekker seg forbi 2030. Figur V1.2 under viser antallet planer som er gjeldende hvert år fra 2000 til 2030.

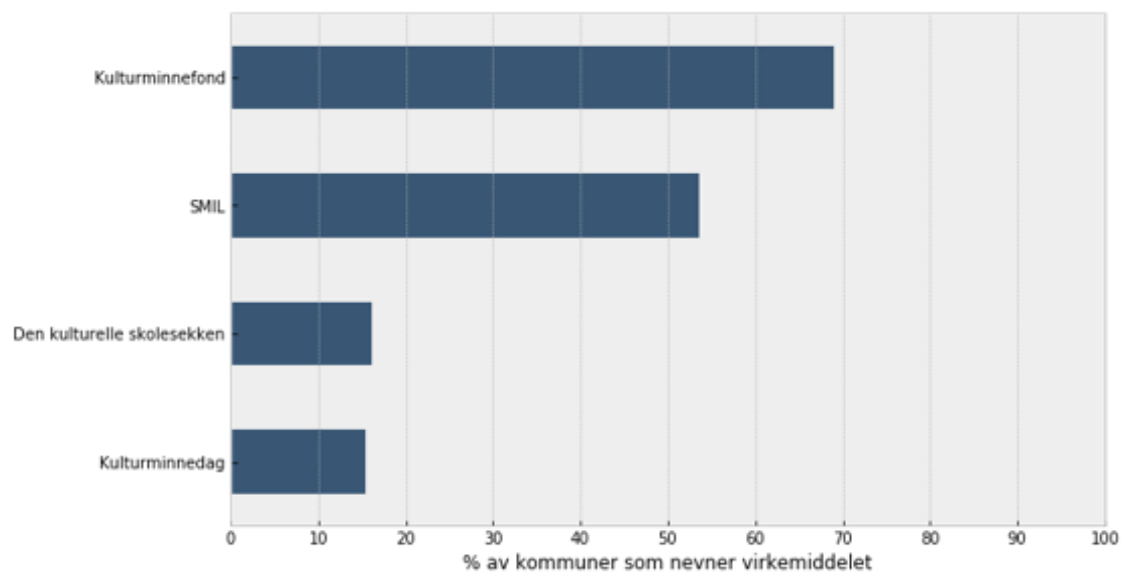
Figur V1.2 Antall gjeldende kulturminneplaner i perioden 2000-2030



Kilde: Kommunenes kulturminneplaner, bearbejdet av Menon Economics

Vi undersøkte også omtalen av fire virkemidler i planene: Kulturminnefondet, SMIL (spesielle miljøtiltak i landbruket), Den kulturelle skolesekken og Kulturminnedagen. Omtrent én av fire kulturminneplaner omtalte ingen av virkemidlene. Blant de som gjorde det, var det klart flere som omtalte Kulturminnefondet og SMIL enn de to øvrige, som vist i Figur V1.3. Alle virkemidlene omtales hovedsakelig i begynnelsen og/eller slutten av kulturminneplanene, med unntak av Kulturminnedagen, som nesten utelukkende kommer som en ettertanke. Tabell V1.1 viser at nøkkelordene som kom opp i forbindelse med de to mest omtalte virkemidlene har til felles at de omhandler støtteordningen direkte (midler, tiltak, informasjon, o.l.), mens de som brukes rundt Den kulturelle skolesekken og Kulturdagen er mer beskrivende av gjennomføringen (samarbeid, fornminnefelt, frivillige, o.l.).

Figur V1.3 Andel av kulturminneplaner som inneholder omtale av hvert av virkemidlene



Kilde: Kommunenes kulturminneplaner, bearbejdet av Menon Economics

Tabell V1.1 Nøkkelord brukt i forbindelse med hvert av virkemidlene

Den kulturelle skolesekken	SMIL	Kulturminnefond	Kulturminnedag
Samarbeid	Midler	Kommune	Samarbeid
Kulturminner	Miljøtiltak	Støtte	Budsjett
Kommune	Kulturminne	Tiltak	Kulturminnedagen
Fornminnefelt	Landbruket	Finansiering	Frivillige
Bygninger	Kommune	Informasjon	Arrangement

Til slutt viser Figur V1.4 under en oversikt over antall kulturminneplaner som inneholdt forskjellige ord av interesse for Riksantikvaren. Ordene «kulturmiljø», «kulturlandskap», «ansvar» og «landskap» nevnes i mer enn åtte av ti planer. «Kommuneplan» brukes i litt over seks av ti planer. Dette kan tyde på en forankring av kulturminneplanen i kommuneplanen, men kan også bare være referanser til øvrig planverk som påvirker kulturminneplanen.

Vedlegg 2 – Korrelasjonsmatrise

	Antall innbyggere	SSBs sentralitetsindeks	Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	Økonomisk handlingsrom	Sosialistindeks	Herfindalindeks	Opprettet styringsgruppe	Politisk ledelse i styringsgruppe	Rådmann eller leder som prosjektleder	Øvrig planverk	Ressurser (månedsværk)	Regional kulturminneplan	Tilskudd fra FK	KIK-arbeid pol. vedtatt i FK
Antall innbyggere	1,00													
SSBs sentralitetsindeks	0,39	1,00												
Utvikling innbyggertall (siste 5 år)	0,24	0,65	1,00											
Økonomisk handlingsrom	-0,21	-0,79	-0,51	1,00										
Sosialistindeks	0,12	0,09	0,02	-0,12	1,00									
Herfindalindeks	-0,12	-0,45	-0,34	0,61	0,12	1,00								
Opprettet styringsgruppe	-0,02	0,01	-0,01	-0,12	-0,03	-0,03	1,00							
Politisk ledelse i styringsgruppe	-0,08	-0,10	-0,09	0,02	-0,05	-0,01	0,39	1,00						
Rådmann eller leder som prosjektleder	-0,07	0,02	0,00	-0,13	-0,04	-0,08	0,02	-0,12	1,00					
Forankret i øvrig planverk	-0,15	0,03	0,05	-0,07	-0,04	-0,02	0,24	0,11	-0,02	1,00				
Ressurser (månedsværk)	0,32	0,24	0,17	-0,23	0,06	-0,21	-0,01	0,14	-0,09	0,09	1,00			
Regional kulturminneplan	0,00	0,14	0,04	-0,10	0,22	0,07	-0,02	0,05	-0,04	0,11	0,09	1,00		
Tilskudd fra FK	-0,02	0,11	-0,07	-0,11	0,01	0,00	0,08	-0,03	0,09	-0,08	0,23	-0,03	1,00	
KIK-arbeid pol. vedtatt i FK	0,19	0,45	0,19	-0,26	-0,19	-0,10	0,14	-0,14	0,05	0,01	0,08	-0,21	0,61	1,00

Vedlegg 3 – Spørreundersøkelse til mottakere av tilskudd

Spørreundersøkelse til kommuner som har mottatt tilskudd til utarbeidelse av kulturminneplaner fra Riksantikvaren

Menon Economics gjennomfører på oppdrag for Riksantikvaren en evaluering av satsingen «Kulturminner i kommunene» (KIK). Din kommune har mottatt tilskudd til utarbeidelse av kulturminneplan og vi ønsker å kartlegge erfaringer knyttet til arbeidet med kulturminneplanen.

Dette er ikke en del av rapporteringen som er gjennomført i forbindelse med tilskuddet av Riksantikvaren, men en ekstern evaluering for å kunne se nærmere på kommunenes erfaringer med arbeidet.

Det er mulig at noen av spørsmålene er overlappende med tidligere spørreundersøkelser du har mottatt. Vi ber deg likevel svare på disse spørsmålene. Dette gjør det mulig for oss å sammenstille dataene på en bedre måte, og vil heve kvaliteten på analysene.

Spørreundersøkelsen er delt i to deler:

- Erfaringer fra utarbeidelse av kulturminneplanen
- Betydningen av tilskuddet for arbeidet med kulturminner i kommunen

I spørreundersøkelsen refereres kulturminneplan til som "planen".

Del 1: I denne delen av spørreundersøkelsen ønsker vi å kartlegge erfaringer fra utarbeidelsen av kulturminneplanen i kommunen

1) * Din kommune har mottatt tilskudd til utarbeidelse av kulturminneplan. Hva er status på kulturminneplanarbeidet i din kommune? Kulturminneplanen...

... er ferdig utarbeidet

... er ikke ferdig utarbeidet

2) * Fikk du tilskudd fra Riksantikvaren til å utarbeide en ny plan eller en rullering av en eksisterende plan?

Ny plan

Rullering av eksisterende plan

3) * Hvem er eller har vært prosjektleder for å utarbeide planen internt i din kommune?

Rådmann

Avdelingsleder/enhetsleder

Saksbehandler

Annet, spesifiser her

4) * Ble det opprettet en styringsgruppe i forbindelse med utarbeidelsen av planen?

Ja

Nei

Vet ikke

5) * Hvem var representert i styringsgruppen? Flere svar mulig.

Administrativ ledelse

Politisk ledelse

Annet, spesifiser her:

6) * Har flere avdelinger/enheter bidratt inn i arbeidet med planen?

Nei

Ja, spesifiser hvilke...

7) * Hvem utarbeidet/utarbeider planen? Planen ble utarbeidet..

... av en tverrfaglig gruppe

... av en avdeling/enhet i kommunen

... av en ansatt i kommunen

... av en frivillig organisasjon

... av en ekstern konsulent

... på annen måte, spesifiser her:

8) Du har oppgitt at planen ble/blir utarbeidet av en tverrfaglig gruppe. Kan du oppgi hvilke fagbakgrunner/bakgrunner som var representert i gruppen og hvilken sektor de representerer? Flere svar mulig.

	Ansatte i kommunen	Frivillig sektor	Eksterne konsulenter
Kulturhistoriker (f.eks. historiker, arkitekt, arkeolog osv.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samfunnsviter (f.eks. arealplanlegger, samfunnsplanlegger osv.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9) * Du har oppgitt at planen ble/blir utarbeidet av en avdeling eller enhet i kommunen. Kan du oppgi hvilke fagbakgrunner som bidro inn i arbeidet med å utarbeide planen? Flere svar mulig.

Kulturhistoriker (f.eks. historiker, arkitekt, arkeolog osv.)

Samfunnsviter (f.eks. arealplanlegger, samfunnsplanlegger osv.)

Annet, spesifiser her:

10) * Du har oppgitt at planen ble/blir utarbeidet av en ansatt i kommunen, en frivillig organisasjon, en ekstern konsulent eller på annen måte. Kan du oppgi hvilke fagbakgrunner de som utarbeidet planen representerer? Flere svar mulig.

Kulturhistoriker (f.eks. historiker, arkitekt, arkeolog osv.)

Samfunnsviter (f.eks. arealplanlegger, samfunnsplanlegger osv.)

Annet, spesifiser her:

11) * Hvordan ble arbeidet forankret hos de folkevalgte? Flere svar mulig.

De folkevalgte ble gjort kjent med og vedtok at arbeidet ble satt i gang

De folkevalgte ble løpende informert om status på arbeidet

De folkevalgte har fått mulighet til å påvirke innholdet i planen

De folkevalgte har ikke blitt informert om arbeidet, eller hatt innvirkning på innhold

Annen form for forankring, spesifiser her: ...

Det har stor verdi for oss å få grep om hvor mye ressurser som har blitt benyttet til å utarbeide kulturminneplanen i kommunen du representerer. Samtidig kan det være vanskelig å svare på. Spørsmålet under er derfor frivillig å svare på.

12) Hvor mange månedsværk ble/blir brukt på arbeidet med planen? Anslå antall månedsværk og antall personer som har deltatt i tabellen under (oppgi tall). Et månedsværk tilsvarer om lag 160 timer.

Månedsværk totalt

Antall personer

Rådmann

Avdelingsledere/enhetsledere

Saksbehandlere

Frivillige aktører

Andre

13) * I hvilken grad har andre aktører, utenfor kommunens virksomhet, vært/er avgjørende for å utarbeide planen?

I	I
svært	svært
liten	liten
grad	grad
Verken	stor
eller	stor
	grad
	grad
	Ikke relevant
	Vet ikke

Fylkeskommunen

Frivillig sektor

Eksterne konsulenter

Privat næringsliv

Museer

Andre

14) * Hvilket år begynte arbeidet med planen?

2019

2018

2017

2016

2015

2014

2013

2012

2011

2010

2009

2008

2007

2006

2005

15) * Hvilket år var planen ferdig utarbeidet?

2019

2018

2017

2016

2015

2014

2013

2012

2011

2010

2009

2008

2007

2006

2005

16) * Har kommunen du representerer mottatt annen ekstern finansiering til utarbeidelse av planen (utover tilskuddet fra Riksantikvaren)?

Ja

Nei

Vet ikke

Du oppga at kommunen du representerer har mottatt ekstern finansiering fra andre kilder (utover tilskuddet til Riksantikvaren).

17) Hvilken aktør har du mottatt ekstern finansiering fra? Hvis du har mottatt ekstern finansiering fra flere aktører oppgi alle aktører og sett komma mellom dem.

Oppgi navnet på aktøren(e) her

18) Hvor mye har kommunen du representerer samlet mottatt i ekstern finansiering (utover tilskuddet til Riksantikvaren)? Oppgi beløp i kroner.

Oppgi beløp i kroner her

Du har tidligere i undersøkelsen oppgitt at planen er utarbeidet. Vi er nå ute etter å få svar på hvilke utfordringer dere møtte på i arbeidet med planen.

19) * Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

		Verken					
		enig					
Helt	Litt	eller	Litt	Helt	Ikke	Vet	
uenig	uenig	uenig	enig	enig	relevant	ikke	

Planen er et solid faglig dokument

Planen er godt forankret politisk

Det ble satt av for lite ressurser til utarbeidelsen av planen

Personene som utarbeidet planen hadde ikke tilstrekkelig kompetanse om kulturminner

Personene som utarbeidet planen hadde ikke tilstrekkelig kompetanse om prosessledelse

Det oppsto endringer i løpet av prosessen som påvirket kvaliteten på planen

20) * Du har tidligere svart at planen ikke er ferdig utarbeidet. Er prosessen med å utarbeide planen forsinket?

Nei, planen er under utarbeidelse

Ja, arbeidet er forsinket

Vet ikke

21) * Hva er årsaken til at prosessen med å utarbeide planen er forsinket? Flere svar mulig.

Sentrale personer har sluttet

Det er ikke satt av tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre/fullføre arbeidet

Ansatte har ikke kompetansen som trengs

Ansatte med den riktige kompetansen har ikke tid til å jobbe med planen

De folkevalgte prioriterer ikke arbeidet

- Frivillige aktører bidrar mindre enn forventet
- Eksterne konsulenter har levert mindre enn forventet
- Andre årsaker, spesifiser her...

22) * Tenk på planarbeidet som har blitt gjennomført. I hvilken grad er du enig i følgende påstander: Prosessen med å utarbeide kulturminneplanen ble ikke så god som den kunne vært fordi...

			Verken				
			enig				
Helt	Litt	eller	Litt	Helt	Ikke	Vet	
uenig	uenig	uenig	enig	enig	relevant	ikke	

...sentrale personer har sluttet

...sentrale personer ikke hadde arbeidskapasitet til å gjennomføre arbeidet

...det ikke ble satt av tilstrekkelige ressurser

...de som gjennomførte arbeidet manglet relevant kompetanse

...arbeidet ikke ble tilstrekkelig forankret hos de folkevalgte

...arbeidet ikke ble tilstrekkelig forankret i øvrig planverk

...arbeidet ikke ble tilstrekkelig forankret i økonomiplaner

...frivillige aktører bidro mindre enn forventet

...eksterne konsulenter leverte mindre enn forventet

23) Kan du utdype hva som har fungert (eller fungerer) spesielt godt i arbeidet med kulturminneplanen? Trekk frem forhold som andre kommuner kan lære av og begrunn svaret ditt.

24) Kan du utdype hva som har fungert (eller fungerer) spesielt dårlig i arbeidet med kulturminneplanen? Trekk frem forhold som andre kommuner kan lære av og begrunn svaret ditt.

Del 2: I denne delen av spørreundersøkelsen ønsker vi å kartlegge betydningen av tilskuddet for arbeidet med kulturminner i kommunen

25) * Ville din kommune utarbeidet en kulturminneplan uten tilskuddet fra Riksantikvaren?

- Ja, med samme kvalitet og til samme tidspunkt
- Ja, med samme kvalitet, men på et senere tidspunkt
- Ja, med dårligere kvalitet, men til samme tidspunkt
- Ja, med dårligere kvalitet og på et senere tidspunkt
- Nei
- Vet ikke

26) * Ville din kommune startet arbeidet med en kulturminneplan uten tilskuddet fra Riksantikvaren?

- Ja, med samme ambisjonsnivå og til samme tidspunkt
- Ja, med samme ambisjonsnivå, men på et senere tidspunkt
- Ja, med lavere ambisjonsnivå, men til samme tidspunkt
- Ja, med lavere ambisjonsnivå, på et senere tidspunkt
- Nei
- Vet ikke

27) * Tenk på utarbeidelsen av planen. I hvilken grad var følgende elementer utløsende for at planarbeidet ble igangsatt i din kommune?

I					I				
svært	I				I	svært			
liten	liten	Verken	stor	stor	Ikke	Vet			
grad	grad	eller	grad	grad	relevant	ikke			

Kulturminner var/er et politisk prioritert område i kommunen

Finansiering fra Riskantikvaren

Finansiering fra eksterne (utenom Riksantikvaren)

Ønske/påtrykk fra eksterne i kommunen (for eksempel historielag, museer, turlag, osv)

28) * Hvor er ansvaret for kulturminnearbeidet plassert i din kommune?

Kultur/fritid/idrett

Plan- og byggesak

Miljø

Kulturminnearbeidet er ikke plassert ett sted i kommunen

Annet, vennligst spesifiser her:

29) * Hvordan er arbeidet med kulturminner plassert organisatorisk i din kommune?

I form av en egen stilling (50% eller mer) som by-/kommuneantikvar

I form av en egen stilling (50% eller mer) som kulturminnekonsulent/kulturminnerådgiver

Som et formalisert samarbeid med for eksempel museer og kulturarvråd

Annet, vennligst spesifiser her:

30) * Har arbeidet med planen ført til en endring i hvordan man organiserer og /eller plasserer ansvaret for arbeidet med kulturminner i din kommune?

Ja

Nei

Vet ikke

31) Kan du utdype hvordan organiseringen og/eller plassering av ansvaret for arbeidet med kulturminner er endret?

32) * Har det, gjennom arbeidet med planen, blitt økt politisk oppmerksomhet rundt arbeidet med kulturminner?

Ja

Nei

Vet ikke

33) * Hvordan har det blitt økt politisk oppmerksomhet rundt arbeidet med kulturminner? Flere svar mulig.

Kulturminnearbeidet har fått mer midler

Det er blitt flere ansatte som jobber med kulturminner

Kulturminnene er bedre ivaretatt i saksbehandlingen

Kulturminnesaker tas med jevne mellomrom opp i kommunestyret eller politisk utvalg

Annet, vennligst spesifiser her:

34) * Hvilke ytterligere aktiviteter/virkemidler på kulturminneområdet har din kommune igangsatt som følge av arbeidet med planen? Flere svar mulig.

Utlyst eget tilskudd til arbeid med kulturminner

Innført fritak av eiendomsskatt for kulturminner

Satt andre virkemidler i sammenheng med prioriteringene i planen

(f.eks. den kulturelle skolesekken, SMIL-midler, folkehelse, friluftsliv, kommunale bygg/eiendommer)

Inngått mer formalisert samarbeid med eksterne aktører

Min kommune har ikke igangsatt ytterligere aktiviteter/virkemidler

Vet ikke

35) * Har din kommune søkt andre tilskuddsordninger (f.eks. Kulturminnefondet, Sparebankstiftelsen, UNISTiftelsen) innenfor kulturminneområdet som følge av arbeidet med planen?

Ja

Nei

Vet ikke

36) Du har svart at din kommune har søkt andre tilskuddsordninger innenfor kulturminneområdet som følge av arbeidet med planen. Vennligst spesifiser hvilke ordninger dere har søkt i tekstboksen under

37) * Har det faktiske arbeidet med kulturminner i din kommune samlet sett blitt bedre som en følge av arbeidet med planen?

Ja

Nei

Vet ikke

38) Kan du utdype på hvilken måte arbeidet med kulturminner har blitt bedre som følge av arbeidet med planen?

Se for deg to situasjoner. I den ene situasjonen har kommunen du representerer utarbeidet en kulturminneplan med tilskudd fra Riksantikvaren (situasjon 1). I den andre situasjonen har kommunen du representer utarbeidet en kulturminneplan uten tilskudd fra Riksantikvaren (situasjon 2).

39) * Hvordan tror du at å gå fra situasjon 1 (tilskudd fra Riksantikvaren) til situasjon 2 (fravær av tilskudd) ville påvirket...?

		Ville			
Ville	blitt forblitt	Ville	blitt	Ikke	Vet
bedre/høyere	uendret	dårligere/lavere	relevant	ikke	

...kvaliteten på kulturminneplanen?

...politisk oppmerksomhet rundt kulturminner?

...tydeligere plassering av ansvaret for kulturminneforvaltning i kommunen?

...bruk av egne virkemidler for å bevare kulturminner?

...ansatte som jobber med kulturminner?

40) Har du ytterligere kommentarer eller innspill til spørreundersøkelsen/evalueringen?

Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til fylkeskommuner

1. Hvor mange personer og månedsverk per år er dedikert til arbeid med KIK i fylkeskommunen?

Oppgi antall her:

Personer

Månedsverk

Andre kommentarer til dette spørsmålet:

2. Er KIK-arbeidet politisk vedtatt i fylkeskommunen du representerer?

Sett kryss her:

Ja

Nei

Hvis ja på spørsmål 2: I hvilket utvalg er arbeidet vedtatt?

Andre kommentarer til dette spørsmålet:

3. Har fylkeskommunen du representerer utarbeidet en regional kulturminneplan?

Sett kryss her:

Ja

Nei

Hvis ja på spørsmål 3: Når ble den regionale kulturminneplanen vedtatt?

Andre kommentarer til dette spørsmålet?

4. Gir fylkeskommunen du representerer et eget tilskudd til kommunene til å utarbeide kulturminneplan?

Sett kryss her:

Ja

Nei

Hvis ja på spørsmål 4: Hvor stort er beløpet?

Andre kommentarer til dette spørsmålet?

Vedlegg 5 – Intervjuguide

Navn:

Stilling:

Kommune:

Bakgrunn

Menon Economics gjennomfører på vegne av Riksantikvaren (RA) en evaluering av tilskuddsordningen Kulturminner i kommunene (KIK). En målsetning med KIK-satsingen er at alle kommuner skal ha oversikt over verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap og prioritere et utvalg av kulturminner som skal tas vare på i egen kommune. RA har i den anledning gitt et tilskudd på 100 000 kroner til kommuner som ønsker å lage en kulturminneplan (heretter plan). Kommunen du representerer har mottatt tilskudd og utarbeidet og vedtatt en plan.

Del 1 – Organisering av arbeidet med planen

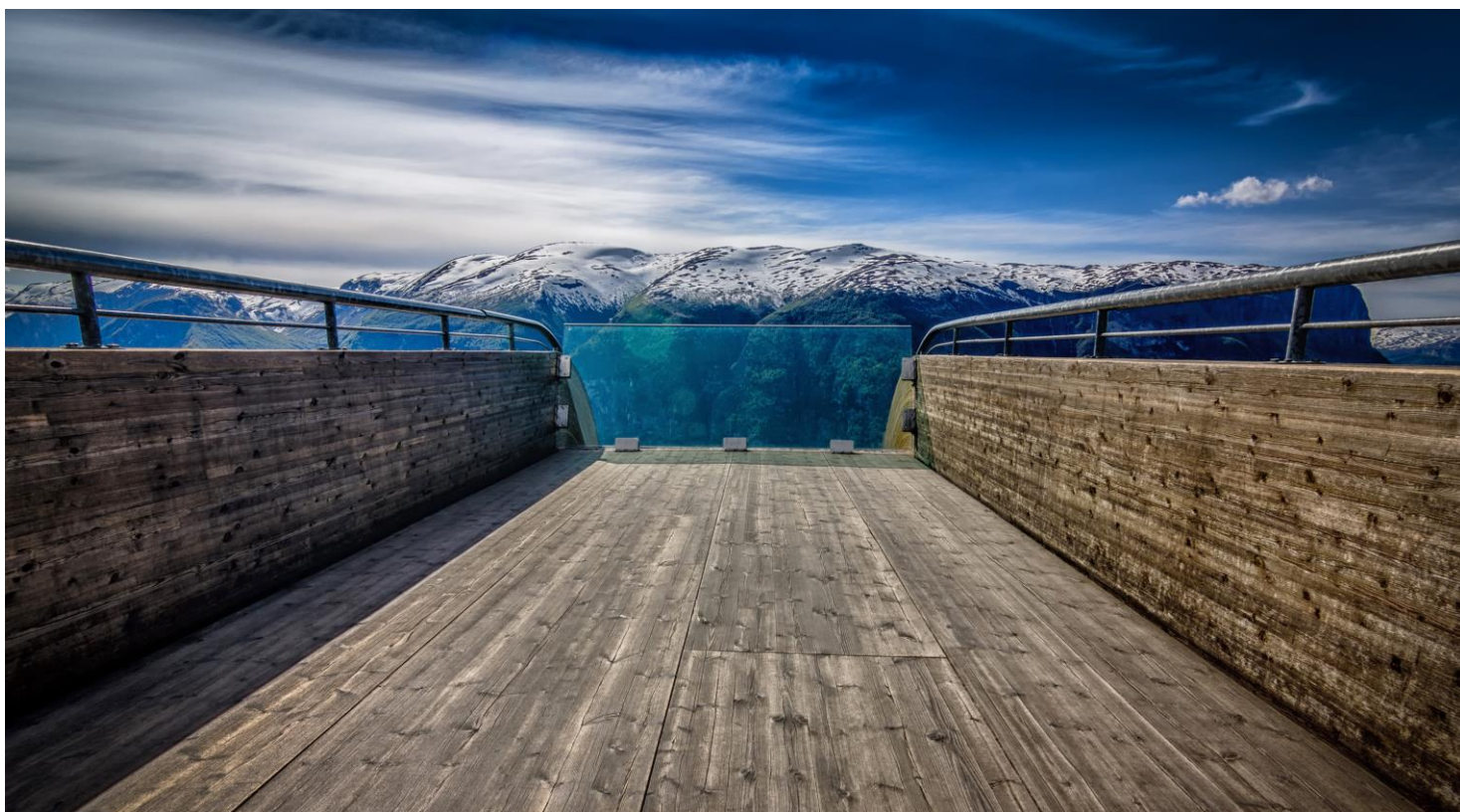
1. Hvordan organiserte din kommune arbeidet med planen?
2. Kan du utdype litt rundt formål/resultat ved å etablere en styringsgruppe?
3. Hva var motivet for å søke om tilskudd til (ny/rullerende) plan av RA?

Del 2 – Effekter av arbeidet med planen

4. Hvilke effekter har planen og arbeidet med å utarbeide den utløst i kommunen du representerer?
5. Kan du utdype litt rundt hvilke ytterligere aktiviteter/virkemidler i kulturminnearbeidet din kommune har igangsatt i etterkant som en følge av arbeidet med planen?
6. Kan du utdype litt rundt hvorfor og hvordan din kommune opplevde økt politisk oppmerksomhet som følge av arbeidet med planen? Og hva kan den ha bidratt til?
7. Kan du utdype litt hvordan kulturminnearbeidet har blitt samlet sett bedre i din kommune etter arbeidet med planen.

Del 3 – Fremtiden

8. Hvordan ønsker dere å bruke planen i fremtiden i kommunen?
9. Har dere planer om rulling av den eksisterende planen i fremtiden?
10. I en ideell verden, hva hadde du ønsket deg fra egen kommune, fylkeskommune og stat i arbeidet med kulturminner?
11. Formuler en god erfaring som du har lært av og ønsker å dele med andre kommuner i forbindelse med arbeidet med kulturminneplanen.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no