



Evaluering av Kulturminner i kommunene (KIK)

RAPPORT 2020

RIKSANTIKVAREN

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren
RAPPORT NR: R1021180
RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av Kulturminner i kommunene (KIK)
ANSVARLIG KONSULENT: Per-Trygve Hoff
KVALITETSSIKRET AV: Gitte Haugnæss
FOTOGRAFI I RAPPORT: Per-Trygve Hoff
DATO: 23.11.2020

Forord

Evaluering av satsingen «Kulturminner i kommunen – KIK» er gjennomført av Agenda Kaupang i perioden juni–oktober 2020. Evalueringen bygger på tidligere gjennomførte devalueringer av Menon Economics og av Oxford Research, supplert med dokumentstudier og kvalitative intervjuer med et utvalg kommuner, Sametinget og kulturminneansvarlig i samtlige fylkeskommuner.

Det er gjennomført utviklingsrettede dialogkonferanser som har bidratt til kvalitetssikring av funn og innspill til analysen. Det har vært en målsetting for evalueringen at den skal bidra til læring for kulturminneforvaltningen på alle nivåer og dokumentere effekter av satsingen.

Evalueringen er gjennomført av Tom E. Markussen, Morten Stenstadvold, Cecilie Aagestad og Per-Trygve Hoff, med sistnevnte som prosjektleder. Gitte Haugnæss har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Riksantikvaren for god bistand i gjennomføringen.

Innhold

1	Innledning med sammendrag	6
1.1	Sammendrag.....	6
1.2	Leserveiledning.....	9
2	Formål med evalueringen	10
3	Metodisk tilnærming og kilder	11
3.1	Evalueringsdesign.....	11
3.2	Datakilder	13
3.3	Samarbeid med Riksantikvaren	15
4	Riksantikvarens arbeid med kulturminner i kommunene	16
4.1	Bakgrunn og mål for satsingen	16
4.2	Noen sentrale aktører på kulturminnefeltet.....	16
4.3	Riksantikvarens virkemidler i KIK-arbeidet	18
4.4	Milepæler og viktige hendelser i perioden 2005–2020	19
5	Evalueringens problemstillinger	22
5.1	Organisering og styring av satsingen.....	22
5.2	Satsingens aktiviteter og virkemidler	26
5.3	Måloppnåelse og effekt.....	31
5.4	Andre virkninger av satsingen.....	41
5.5	Relevans	44
5.6	Samspill og kryseffekter (koherens).....	49
5.7	Bærekraft.....	50
6	Samlet vurdering og anbefalinger	55
6.1	Organisering og styring av satsingen.....	55
6.2	Satsingens aktiviteter og virkemidler	55
6.3	Måloppnåelse og effekt.....	56
6.4	Andre virkninger av satsingen.....	56
6.5	Relevans	57
6.6	Samspill og kryseffekter	57
6.7	Bærekraft.....	58
6.8	Riksrevisjonens merknader.....	58
7	Vedlegg	62
7.1	Tidligere evalueringer.....	62
7.2	Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene (2019–2022)	64

1 Innledning med sammendrag

Rapporten er en sluttevaluering av Riksantikvarens satsing «Kulturminner i kommunen – KIK».

1.1 Sammendrag

Om satsingen

Formålet med Riksantikvarens satsing «Kulturminner i kommunen – KIK» var å styrke kulturminnekompetansen i kommunene. KIK har vært en del av Riksantikvarens «Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen», som skulle imøtekomme utfordringer påpekt av Riksrevisjonen om hvordan det nasjonale ansvaret for fredete og verneverdige bygninger forvaltes.¹

Satsingens viktigste tiltak har vært tilskudd til å utarbeide kulturminneplaner i kommunene. Satsingen har også omfattet nasjonale og regionale samlinger for kommuner og fylkeskommuner, utarbeiding av veiledningsmaterieell og videreutvikling av Riksantikvarens Utviklingsnett.

KIK-arbeidet hos Riksantikvaren har vært linjeorganisert og har hatt stor oppmerksomhet internt i direktoratet og departementet, men også i lokalmedia og blant publikum. Kommuner og fylkeskommuner berømmer Riksantikvaren for å ha bistått med god faglig støtte. Organiseringen og den politiske forankringen av arbeidet varierer på regionalt og kommunalt nivå.

Tilskuddsmidlene har vært det mest sentrale av Riksantikvarens virkemidler i KIK-satsingen. Informasjons- og veiledningsmaterieellet er godt kjent og benyttet. De faglige nettverkene har vært viktige for overføring av kompetanse og erfaring, og synes å ha en god pådrivereffekt. Riksantikvaren har ikke knyttet sanksjoner til tilskuddsordningen.

Målet om at 90 % av landets kommuner skal ha en kulturminneplan er ikke nådd, men 90 % av kommunene har fått tilskudd til utarbeidelse av slike

Et hovedmål for satsingen har vært at kommunene utarbeider og vedtar kulturminneplaner, målsatt til at 90 % av landets kommuner innen 2020 skal ha slike. Alt i alt har 49 % av landets kommuner i 2020 ferdigstilte kulturminneplaner. 89 % av kommunene har fått tilskudd til å ferdigstille en plan, de siste søkte om tilskudd så sent som i 2019–2020. 11 % av kommunene har ferdigstilt sine kulturminneplaner uten midler fra Riksantikvaren. 38 % av de ferdigstilte planene er finansiert med midler fra Riksantikvaren.

KIK-satsingen har styrket kommunenes innsats og kompetanse som kulturminneforvalter og økt oppslutningen om feltet

KIK-satsingen har etter vår mening bidratt til satsingens overordnede målsetting om å styrke kommunenes innsats og kompetanse som kulturminneforvalter. KIK-satsingen har løftet arbeidet med å utvikle kulturminneplaner i kommunene, og gjennom dette bidratt til realisering av andre viktige, men mindre kvantifiserte målsettinger for satsingen og det overordnede kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen. Tilskuddsordningen har bidratt til at kommunene har tatt større ansvar for kulturminner. Satsingen har bidratt til mer samhandling på tvers av forvaltningsnivåene, og samarbeidet fungerer stort sett bra, med god rolleforståelse blant aktørene.

¹ Dokument nr. 3:9 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar

Vi observerer forskjeller mellom fylkene når det gjelder kommunenes deltagelse i KIK-satsingen, og ser at politiske beslutninger og prioriteringer på fylkeskommunalt nivå i stor grad påvirker arbeidet med kulturminneplaner i kommunene. Tilskudd alene er ikke nok.

KIK-satsingen har styrket medvirkning, politisk interesse og oppslutning om feltet i mange kommuner. Historielag, museer, velforeninger og interesseorganisasjoner for grunneiere og næringsliv trekkes ofte inn i lokale referansegrupper knyttet til planarbeidet. Vi sitter likevel igjen med et inntrykk av at kommunene i svært ulik grad legger ned krefter i dette, og i ulik grad lykkes med å mobilisere sin befolkning i arbeidet. Suksessfaktorer for god involvering har vært godt drevne prosesser med åpenhet i dialogen og god fremdrift mot klart kommuniserte mål. Politisk forankring er avgjørende, og denne forankringen må skapes og opprettholdes.

Det ser ut til å være et utnyttet potensial når det gjelder å bruke arbeidet med kulturminneplanene til omdømmearbeid for å styrke kommunenes identitet og attraktivitet, og til å utvikle lokalt næringsliv.

Satsingens mål og innretning har vært relevant for kommunenes behov

Tilskudd til utarbeiding av kommunale kulturminneplaner oppfattes som et vellykket grep i satsingens overordnede mål om å styrke kompetanse og systematisk kulturminnearbeid i kommunene. Tilskuddsordningen har gitt kommunene insitamenter og økt handlingsrom til å utvikle egne kulturminneplaner, og Riksantikvarens øvrige virkemidler har supplert kommunene med relevante verktøy for å lykkes. Tilskuddsordningen har bidratt til å løfte arbeidet opp på den politiske dagsorden. Det er mulig Riksantikvaren kunne fått mer nytte ut av hver krone med en noe mer differensiert ordning, dersom denne kunne baseres på et fremdeles enkelt og forutsigbart kriteriesett for tildelingene. Det er også mulig at et strengere oppfølgingsregime med mulige sanksjoner kunne bidratt til raskere og bedre oppfølging av tilskuddene i enkelte kommuner.

Vi har sett eksempler på positive og negative samspillseffekter mellom KIK-satsingen og andre tiltak og utviklingstrekk. Arbeidet med en kulturminneplan og integrering av denne i kommunens øvrige planverk, gir de ulike interesser en felles arena for å finne løsninger og felles kjøreregler for den videre forvaltningen av kulturmiljøer.

KIK-satsingen har løftet mange kommuners forutsetninger for en bærekraftig kulturmiljøforvaltning, men kommunenes innsats varierer og må vedlikeholdes

KIK har styrket den mer varige «strukturelle» kunnskapskapitalen i kommunene i form av dokumentert og tilgjengelig kunnskap og måten kommuner arbeider og samarbeider på med andre aktører i og utenfor kulturminnefeltet. Det er utarbeidet planer som i seg selv er en kunnskapsbase, og som gir føringer i alle fall for nær fremtid. Men selv gode planer forvitrer etter hvert og må vedlikeholdes for å bevare sin verdi.

KIK har også bidratt til å sette kulturminner på dagsorden i samfunnsdebatten i mange kommuner. Et levende engasjement i befolkningen er en spore til videre politisk engasjement og prioritering av kulturminnearbeidet fremover.

Riksrevisjonens merknader

I 2009 påpekte Riksrevisjonen at sentrale forutsetninger for å nå målene på kulturminneområdet ikke var på plass. KIK-satsingen har adressert og bidratt til å redusere fire av fem påpekte risikoelementer.

Anbefalinger

- ▶ Kulturminnearbeidet må inn i formelle strukturer og prosesser i kommunene
 - Utvikling, revidering og forvaltning av kulturminneplaner bør bli faste poster i kommunenes styringsdokumenter: kommuneplan og kommunedelplan, budsjetter og virksomhetsplaner
 - Ansvar for kulturminner bør plasseres og forankres tydelig i organisasjonen
 - Kompetansebehovet bør identifiseres og reflekteres i kompetanseplaner, rekrutteringsplaner og individuelle utviklingsplaner
- ▶ Regionleddets rolle må videreutvikles og styrkes
 - Fylkeskommunene og Sametinget må sette av midler og ressurser for å kunne håndtere regionleddets økte ansvar for kulturminneområdet i forbindelse med regionreformen
 - Ordningen med øremerkede midler til den fylkeskommunale kompetansemodellen bør beholdes i en overgangsperiode
 - Anbefalingene om tydelighet knyttet til plassering av ansvar, oppgaver og kompetanseutvikling i kommunene gjelder også regionleddet
- ▶ Videreføring av KIK
 - KIK-satsingen bør i store trekk videreføres
 - Noen justeringer av tilskuddsordningen til kulturminneplaner bør vurderes
 - Vurdere forbedringsmuligheter for verktøy og veiledninger
- ▶ Tilbud om kompetanseutvikling. Riksantikvaren bør bidra til:
 - Utvikling av innhold og kurstilbud i samarbeid med universitet og skoler
 - Digitale kursverktøy for egenstudier
 - Fortsette satsingen på nettverk for erfaringsdeling og kollegastøtte
- ▶ Fortsett satsingen på nettverk regionalt og nasjonalt
 - Kommunene bør sette av tid og ressurser til å delta i faglige kulturminnenettverk
 - Fylkeskommunene bør ta det regionale ansvaret
 - Samtidig er det fremdeles behov for nasjonale nettverk
 - Inviter andre aktører inn i nettverksmøtene, som regionale museer og kompetansemiljøer, historielag, kulturlivet og næringsaktører
- ▶ Mange kommuner bør utnytte kulturminnene bedre i samfunnsbyggingen
 - Etabler samarbeidsprosesser med frivillige og eksterne fagmiljøer i utvikling og vedlikehold av planer og i forvaltningen av kulturminnene
 - Sett kompetente ressurser til å drive prosessene med åpenhet i dialogen og god fremdrift mot klart kommuniserte mål
 - Politisk forankring er viktig
- ▶ Bruke Kulturminnefondet og andre finansieringskilder
 - Fylkeskommunene og kommunene bør vise oversikter over eksisterende kilder og kunne gi råd om disse til mulige søkere – og kunne utnytte disse selv
 - Fylkeskommunene og kommunene bør utforske muligheten for å åpne nye finansieringskilder gjennom samarbeid og dialog med private aktører
- ▶ Politisk forankring sikrer progresjon og bærekraft
 - Det bør (fortsatt) stilles krav til politisk forankrede søknader fra kommuner og fylkeskommuner om tilskudd til kulturminnefeltet
 - Det bør også stilles krav om rapportering på gitte tilskudd. Politisk behandlede rapporter kan legges som premiss for utbetaling av en siste, tilbakeholdt del av tilskuddsmidlene.

Vi viser også til Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene (2019–2022), se vedlegg 7.2, som inneholder en rekke anbefalinger til kommunene. Riksantikvarens anbefalinger er meget relevante når det gjelder evalueringens funn og anbefalinger.

1.2 Leserveiledning

Kapittel 1 gir et kort sammendrag av rapporten. Kapittel 2 angir bakgrunn og formål med evalueringen.

I kapittel 3 beskriver vi evalueringens metodiske tilnærming og kilder. Evalueringen er lagt opp som en effektevaluering med utgangspunkt i OECDs evalueringskriterier. Intensjonen er at de valgte kriteriene samlet sett skal gi en helhetlig vurdering av tiltak og virkemidler i KIK-satsingen.

I evalueringen har vi brukt dokumentasjon og funn fra tidligere devalueringer, supplert med dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og rapporteringer fra Riksantikvaren, dybdeintervjuer, casestudier og to dialogseminarer med deltagere fra fylkeskommuner og casekommuner.

I kapittel 4 beskrives Riksantikvarens arbeid med kulturminner i kommunene, herunder bakgrunn og mål for satsingen, noen sentrale aktører på kulturminnefeltet og Riksantikvarens virkemidler og milepæler i KIK-arbeidet.

I kapittel 5 ser vi nærmere på evalueringens hovedtema. For hvert tema gjengis observasjoner og funn samt våre vurderinger:

- ▶ organisering og styring av satsingen
- ▶ satsingens aktiviteter og virkemidler
- ▶ effekt/måloppnåelse
- ▶ andre virkninger
- ▶ relevans
- ▶ samspill og krysseffekter (koherens)
- ▶ bærekraft

Kapittel 6 oppsummerer funn og vurderinger og gir anbefalinger for det videre arbeidet.

2 Formål med evalueringen

Riksantikvaren startet i 2011 *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* som et samlet grep for å imøtekomme utfordringer påpekt av Riksrevisjonen i en vurdering² av hvordan det nasjonale ansvaret for fredete og verneverdige bygninger forvaltes.

KIK er en delsetting innenfor Kunnskapsløftet. Formålet med KIK var å styrke kulturminnekompetansen i kommunene og at kommunene skal få bedre oversikt over de verneverdige kulturminnene gjennom å utarbeide kulturminneplaner. Satsingens viktigste tiltak har vært tilskudd til å utarbeide kulturminneplaner i kommunene. Satsingen har også omfattet nasjonale og regionale samlinger for kommuner og fylkeskommuner, utarbeiding av veiledningsmaterieill og videreutvikling av Riksantikvarens Utviklingsnett.

Gjennom KIK-arbeidet har kommunene utarbeidet kulturminneplaner og deltatt i ulike kompetansebyggende tiltak, som for eksempel nettverk i regi av fylkeskommuner og/eller museer.

En kulturminneplan er kommunens oversikt over viktige 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 deres kulturminneplan. Riksantikvaren har gitt 100 000 kroner i tilskudd til kommuner som ønsker å lage kulturminneplan. Målet har vært at innen 2020 skulle 90 % av alle kommuner ha planer som identifiserer og ivaretar verneverdige kulturminner.

Riksantikvaren har også gitt midler til fylkeskommunene og Sametinget for å bistå og veilede kommunene gjennom utvikling av kompetansemodeller. Som en del av KIK-satsingen har Riksantikvaren i tillegg gitt tilskudd i to år, 2014–2016, til opprettelse av nye byantikvarstillinger i 11 kommuner. Prøveordningen med stillingene ble evaluert av Oxford Research i 2019.

I 2016 gjennomførte NIKU, på oppdrag for Riksantikvaren, en begrenset gjennomgang/midtveis-evaluering av KIK. En devaluering som tok for seg kommunenes innsats knyttet til arbeidet med kulturminneplaner ble gjennomført av Menon Economics i 2019/2020.

KIK-satsingen i sin nåværende form pågår ut 2020. Riksantikvaren ønsker derfor en samlet evaluering av satsingens virkemidler, innretning og resultater. Gjennomgangen skal oppsummere alle erfaringer fra arbeidet, og ta inn resultater og funn fra foreliggende undersøkelser, samt årlige rapporteringer fra kommuner og fylkeskommuner mv.

Riksantikvaren ønsker at evalueringen skal få frem erfaringer og synspunkter fra forvaltningsnivåene og ulike aktørgrupper, som statlig, regional og lokal forvaltning, museer, frivillige lag og organisasjoner og andre lokale aktører, og vurdere kortsiktige og langsiktige virkninger samt gi samlet vurdering og anbefalinger.

² Dokument nr. 3:9 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar

3 Metodisk tilnærming og kilder

3.1 Evalueringsdesign

Evalueringen er lagt opp som en *effektevaluering*. Dette er en klassisk evalueringstype der formålet er å avdekke om tiltaket som evalueres har de tiltenkte effektene og når de fastsatte målene. I slike evalueringer prøver man å *isolere* effekten av det iverksatte tiltaket. Det vil si at man undersøker hvorvidt den gitte innsatsen, i dette tilfellet tilskudd og aktiviteter som hører inn under satsingen, er årsaken til resultatene og effektene som oppnås. I praksis vil det ikke være mulig å måle dette direkte, men gjennom kvalitative og kvantitative vurderinger basert på anerkjente metoder sannsynliggjøres det hvilke effekter tilskuddsordningen har. For å gjennomføre denne typen evalueringer må det derfor være satt tydelige mål og kriterier for måloppnåelse for tiltaket som skal evalueres, slik at funnene i evalueringen kan vurderes opp mot målene som er fastsatt. Riksantikvaren har etablert mål for KIK-satsingen, der tilskuddet til utvikling av kulturminneplaner er et sentralt virkemiddel.

3.1.1 OECDs evalueringskriterier

Evalueringskriteriene som er utarbeidet av OECD er mye brukt i evalueringer av tiltak og virkemidler i offentlig sektor. Det tas utgangspunkt i disse kriteriene i denne evalueringen. Kriteriene kan forstås som ulike *perspektiver* å vurdere tiltaket fra. Intensjonen er at de valgte kriteriene samlet sett skal bidra til å gi en helhetlig vurdering av tiltak og virkemidler i KIK-satsingen.

De seks OECD-kriteriene er:

- ▶ *Kostnadseffektivitet (implementering)*, som handler om hvorvidt tiltaket leverer resultater raskt og økonomisk. *Hvor god er ressursbruken?* Som en del av dette kriteriet er det i praksis ofte nødvendig å gjøre en kartlegging av aktivitetene.
- ▶ *Effekt*, som dreier seg om hvorvidt tiltaket har oppfylt, eller forventes å oppfylle, målsettingene, og resultatene av den.
- ▶ *Virkning*, som handler om hvorvidt tiltaket har gitt eller forventes å gi betydelige positive eller negative, tilsiktede eller utilsiktede, effekter. *Hvilken forskjell gjør tiltaket?*
- ▶ *Relevans*, som dreier seg om tiltakets målsettinger og utforming, forholder seg til mottakernes behov, politikk og prioriteringer. *Gjøres de riktige tingene?*
- ▶ *Koherens (samspill)*, som omhandler hvordan tiltaket fungerer sammen med andre tiltak i sektoren eller på området. *Hvor godt er tiltaket tilpasset omgivelsene?*
- ▶ *Bærekraft*, som dreier seg om hvorvidt netto fordeler av intervensjonen fortsetter eller sannsynligvis vil fortsette. *Er de positive virkningene av tiltaket varige?*

Evalueringskriteriene koples sammen med problemstillingene (evalueringsspørsmålene) som er vurdert for å kunne svare ut oppdraget fra Riksantikvaren. Tabell 1 under viser sammenhengen mellom OECDs evalueringskriterier, hovedtema i vår gjennomgang og spørsmål Riksantikvaren ønsker belyst.³ Hovedtemaene gjenfinnes som delavsnitt i rapportens kapittel 5.

³ Vi har tillatt oss å sortere spørsmålene fra Riksantikvaren i forhold til relevante OECD-kriterier og evalueringstema

Tabell 1 Sammenhengen mellom OECDs evalueringskriterier, hovedtema og spørsmål RA ønsker belyst

OECD-kriterier	Hovedtema i evalueringen	Spørsmål Riksantikvaren ønsker belyst
Kostnads-effektivitet	▶ <i>Organisering og styring av satsingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hvordan har arbeidet vært organisert hos Riksantikvaren, fylkeskommunene, Sametinget og i kommunene? ▶ Hvordan har arbeidet vært forankret hos Riksantikvaren, fylkeskommunene, Sametinget og i kommunene? ▶ Hvilke styringsdokumenter, rapporteringsrutiner mv. er etablert, og hvordan har dette virket inn på arbeidet og samarbeidet mellom forvaltningsnivåene? ▶ Hvordan fungerer rolle- og arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene? ▶ Hvordan har organiseringen virket inn på arbeidet og samarbeidet mellom forvaltningsnivåene? ▶ Hvordan har organiseringen virket inn på resultater, fremdrift og ressursbruk?
	▶ <i>Satsingens aktiviteter og virkemidler</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hvilke aktiviteter og virkemidler er gjennomført og tatt i bruk, både hos Riksantikvaren, fylkeskommunene og Sametinget? ▶ Hvordan har kommunene jobbet? Hvilke tiltak og aktiviteter har vært utført i arbeidet frem til vedtak av kulturminneplan? (Det er ønskelig å se på både internt og eksternt samarbeid, bruk av konsulenter, medvirkning, bruk av media, involvering av politikere mv.)
Effekt	▶ <i>Måloppnåelse</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I hvilken grad har aktivitetene og virkemidlene bidratt til å løse utfordringer/få til måloppnåelse? ▶ Har satsingen bidratt til styrket kulturminnekompetanse i kommunene og bedre oversikt over egne kulturminner? ▶ Har satsingen bidratt til bedre datagrunnlag på flere områder innen kulturminneforvaltningen slik at det er mulig å måle utviklingen av de nasjonale målene på området, særlig verneverdige kulturminner? ▶ Hvordan og i hvilken grad følges føringer, retningslinjer og bestemmelser om konkrete kulturminner i kulturminneplanen opp i de overordnede planene i kommunene? ▶ Hvordan har tilskuddsordningen fungert? Har den vært effektiv? ▶ Har satsingen generert merverdi ut over oppnådd resultat i form av vedtatte kulturminneplaner, f.eks. påvist ev. økt kompetanse og direkte og indirekte virkninger for de involverte? Er f.eks. kulturminneplanen tatt med i planstrategi/-planprogram, kommuneplanens samfunnsdel/arealdel og handlingsdel/økonomiplan? ▶ Hvordan har satsingens effekter vært, på kort og lang sikt, for de involverte (Riksantikvaren, regional forvaltning og kommunene)?
Andre virkninger	▶ <i>Andre virkninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har kulturminneplanen medført at kulturminner brukes til å skape økt attraktivitet og utvikle lokalt næringsliv? ▶ Har satsingen medført endring i omfang av medvirkning i kommunene, politisk interesse og oppslutning om feltet (kommuner og regionalforvaltning), medieoppslag mv.? ▶ Har satsingen medført bedre samordning av arbeidet innenfor kulturminneforvaltningen på tvers av forvaltningsnivåene?
Relevans	▶ <i>Relevans</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hvordan er tilskuddets innretning og relevans sett i forhold til satsingens mål? ▶ Treffer satsingen behovet hos aktørene?

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har aktivitetene og virkemidlene vært tilstrekkelige eller kan det påvises mangler?
Koherens	▶ <i>Samspill og kryseffekter</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Er det andre virkemidler og innsatsområder som bør styrkes for å øke eller videreføre utbyttet? ▶ Hva har vi fått av resultat som kan tas videre til andre satsinger?
Bærekraft	▶ Bærekraft	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Er det grunn til å tro at resultatene av satsingen vil vare over tid for de involverte (Riksantikvaren, regional forvaltning og kommunene), også etter at satsingen er avsluttet? ▶ Har satsingen gitt endringer i arbeidsmåte og innsats, både hos regionalforvaltning og i kommunene <ul style="list-style-type: none"> • f.eks. opprettelse av egne stillinger i kommunene, bruk av midler til kulturminnetiltak i kommunene/opprettelse av egen tilskuddspost i kommunene, kulturminnepriser mv.? • f.eks. i dialogen mellom kommuner, mellom kommuner og regionalforvaltning, nettverk, hvilken type saker som behandles i kommunen vs. fylkeskommunen, samarbeid om tilskuddsforvaltning mv.?

3.2 Datakilder

I denne evalueringen har vi brukt dokumentasjon og funn fra tidligere devalueringer og undersøkelser og supplert disse med ytterligere dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og rapporteringer fra Riksantikvaren, dybdeintervjuer, casestudier og to dialogseminarer med deltagere fra fylkeskommuner og casekommuner.

3.2.1 Dokumentgjennomgang

De viktigste dokumentene vi har gjennomgått er følgende:

- ▶ Evaluering av satsingen kulturminner i kommunene (KIK). Erfaringer fra kommunene (Menon, 2020)
- ▶ Kulturminner i kommunene – midtveisevaluering (NIKU, 2016)
- ▶ Byantikvarstillinger i kommunene. Evaluering av prøveordning 2014–2016 (Oxford Research, 2019)
- ▶ St.meld. nr. 16 (2004–2005), Leve med kulturminner
- ▶ Meld. St. 35 (2012–2013), Framtid med fotfeste
- ▶ Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken
- ▶ Miljøstatus – Norges miljømål – Kulturminner og kulturmiljø
- ▶ Veileder Kulturminner i kommunen, kulturminneplan, Riksantikvaren (2013)
- ▶ Riksantikvarens strategi 2017–2021, Riksantikvaren (2017)
- ▶ Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene 2019–2022, Riksantikvaren (2019)
- ▶ Riksantikvarens nettsider med veiledningsmateriell
- ▶ Invitasjonsbrev fra Riksantikvaren til kommunene (2011–2020)
- ▶ Rapportering til Riksantikvaren fra kommunene (2011–2019)
- ▶ Eksempler på tilskuddsbrev
- ▶ Eksempler på temaplaner og kulturminneplaner
 - Rotfest framtid. Temaplan for kulturminne, Bygland 2020–2032
 - Kulturminneplaner for Øygarden kommune:
 - Kulturminneplan for Sund 2017–2022, vedtatt 2017
 - Bærekraftig vern og bruk av kulturminna i Fjell. Temaplan 2019–2022, vedtatt 2019
 - Kulturminneplan» Vedtatt av Øygarden kommunestyre 2019

De tidligere devalueringene omtales kort som vedlegg.

3.2.2 Dybdeintervjuer

For å sikre tilstrekkelig dybde i datainnsamlingen har vi gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører. Intervjuene har vært brukt til å hente inn informasjon som ikke har vært tilgjengelig i skriftlige kilder, og til å utdype og nyansere allerede innhentet skriftlig informasjon. I tillegg har vi gjennom intervjuene innhentet informanternes synspunkter på, og erfaringer med, tilskuddsordningen knyttet opp mot evalueringskriteriene kostnadseffektivitet, effekt, virkning, relevans, koherens og bærekraft.

Intervjuene har vært gjennomført som såkalte semistrukturerte dybdeintervjuer. Det betyr at samtalene med respondenter har tatt utgangspunkt i tilpassede intervjuguider der temaene i hovedsak har vært fastlagt på forhånd, men der det har vært mulighet for å gå dypere inn i tema og problemstillinger som dukker opp i løpet av intervjuet. Intervjuene har dels vært gjennomført som enkeltintervjuer og dels som gruppeintervjuer. Det er totalt gjennomført rundt 40 intervjuer.

Vi har intervjuet informanter som har arbeidet med KIK hos Riksantikvaren. Videre har vi intervjuet KIK-kontakter fra alle fylkeskommunene og fra Sametinget. Flere sammenslåtte fylkeskommuner stilte med informanter fra de tidligere, nå sammenslåtte, fylkeskommunene. Fra disse intervjuene fikk vi gode innspill til casekommuner der vi kunne se nærmere på kulturminnearbeidet i kommunen.

- ▶ Vi har gjennomført dybdeintervjuer i ni kommuner, hvilket er mer enn de seks til åtte casekommunene som opprinnelig var planlagt. Vi har intervjuet informanter fra følgende kommuner: Nesseby, Lyngen, Øksnes, Steinkjer, Alver (som Radøy nå er en del av), Haugesund, Trysil, Porsgrunn og Moss. Vi har blant annet snakket med saksbehandlere og ledere i kommuneadministrasjonen innen kulturminnearbeidet og knyttet til kommunens planprosesser. Representanter for historielag og museer har også blitt intervjuet. Vi har i tillegg intervjuet en ekstern konsulent som har arbeidet med utarbeidelse av kulturminneplan i flere kommuner.

Casekommunene har vært av ulik størrelse og med god geografisk spredning, og representerer ulike sider av kulturminneforvaltningen i kommunene. Kommunene ble valgt ut med bakgrunn i rapporterte aktiviteter og etter innspill fra fylkeskommunene, samt i samråd med oppdragsgiver. I praksis fant vi færre relevante og tilgjengelige eksterne aktører knyttet til kulturminnearbeidet i kommunene enn forventet, dels fordi prosessene i flere av kommunene primært var internt drevet, med planprosesser supplert med generelle høringsrunder. I samråd med oppdragsgiver utvidet vi isteden undersøkelsen med flere casekommuner.

- ▶ Vi har også intervjuet informanter fra Klima- og miljødepartementet, Kulturvernforbundet, Norsk kulturforum (NOKU), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og Kulturminnefondet.

3.2.3 Statistikk og registerdata fra Riksantikvaren

Vi har mottatt registerdata fra Riksantikvaren med oversikt over tilskudd til kulturminneplaner i kommunene og til kompetansemidler for fylkeskommunene i perioden 2011–2020.

I tillegg har vi mottatt materiale utarbeidet av Riksantikvaren over kommunenes rapportering frem til 2019.

3.2.4 Dialogseminarer

Det ble arrangert to dialogseminarer med informanter fra casekommuner og fylkeskommunene. Formålet med seminarerne var dels å verifisere og utdype beskrivelsene og analysene basert på datainnsamlingen, og dels å få innspill og forslag knyttet til arbeidet med kulturminner i kommunene fremover. Seminarerne har også hatt som funksjon å dele evalueringens funn og deltagerens erfaringer.

Seminarerne ble holdt på digital plattform. Agenda Kaupang fasiliterte seminarerne. Riksantikvaren deltok som observatør.

3.3 Samarbeid med Riksantikvaren

Underveis i prosjektet har vi hatt løpende dialog med Riksantikvaren. Riksantikvaren har vært svært behjelpelig med å bistå med relevant dokumentasjon og statistikk som Riksantikvaren besitter, for eksempel tilskuddsbrev og rapporter fra tilskuddsmottakere, kontaktinformasjon til respondenter og kilder og med praktisk tilrettelegging i forbindelse med workshop.

Selve datainnsamlingen, analysene og sammenstillingen av funnene, er gjennomført av Agenda Kaupang, som er ansvarlig for rapportens beskrivelser, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

4 Riksantikvarens arbeid med kulturminner i kommunene

4.1 Bakgrunn og mål for satsingen

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon Dokument nr. 3:9 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar* undersøkte hvordan Miljøverndepartementet hadde fulgt opp St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Undersøkelsen vurderte oppfølgingen, virkemidlene og måloppnåelsen, og tok for seg alle de tre nasjonale resultatmålene på kulturminneområdet, avgrenset til fredete og verneverdige bygninger. Riksrevisjonen pekte på en del svakheter og risikoelementer i virkemiddelapparatet knyttet til administrative, juridiske og økonomiske virkemidler. Følgende risikoelementer ble trukket særskilt frem i undersøkelsen:

- ▶ manglende og dårlige styringsdata og fagdatabaser, særlig knyttet til verneverdige bygninger
- ▶ mangelfull kulturminnekompetanse i kommunene
- ▶ svakheter i hvordan det regionale nivået utøver sin rolle og bruker virkemidlene
- ▶ svakheter knyttet til samisk kulturminneforvaltning
- ▶ for dårlig representativitet på fredningslisten

På bakgrunn av dette viste Riksrevisjonen til at sentrale forutsetninger for å nå målene på kulturminneområdet ikke var på plass.

I 2011 startet Riksantikvaren *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* som et grep for å imøtekomme kritikken fra Riksrevisjonen. KIK-satsingen har vært en del av Kunnskapsløftet.

Målet med KIK-satsingen er å styrke kompetansen om kulturminner i kommunene og å få en bedre oversikt over verneverdige kulturminner i kommunene. KIK-satsingen skal legge til rette for dette gjennom arbeid med kommunale kulturminneplaner. Målet har vært at innen 2020 skal 90 % av alle kommuner ha politisk vedtatte kulturminneplaner.⁴

Satsingen må ses i lys av 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]). Satsingen må også ses i sammenheng med det nasjonale miljømålet om å redusere tapet av verneverdige kulturminner.

4.2 Noen sentrale aktører på kulturminnefeltet

4.2.1 Kommunene

Målgruppen for KIK-satsingen har vært kommunene. Kommunene har ansvar for å verne viktige kulturminner etter plan- og bygningsloven, som er det viktigste juridiske virkemiddelet for kommunene i arbeidet med kulturminner. Kommunene har hovedansvaret for å identifisere, verdifastsette og forvalte verneverdige kulturminner i tråd med nasjonale mål. Kommunene har også ulike virkemidler på kulturminneområdet, både organisatoriske, juridiske og økonomiske (blant annet tilskuddsordninger⁵).

⁴ Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene 2019–2022. Riksantikvaren 2019

⁵ For en oversikt over kommunale tilskuddsordninger til kulturminnetiltak, se <https://kulturminnefondet.no/soknad/andre-tilskuddsordninger/#1470292959168-c4bcf5ce-2887>

I tillegg har kommunene myndighet etter flere særlover som angår kulturminner, blant annet som lokal landbruksmyndighet og som økonomisk ansvarlig for vedlikehold av kirker og kirkegårder. Mange kommuner eier også lokale museer, eller bidrar finansielt til disse.

Som vi vil se nærmere på i kapittel 5, har kommunene organisert arbeidet med kulturminner på ulike vis. I en rekke kommuner er ansvaret plassert i kulturavdelingen. Andre har by- eller kommuneantikvar eller stillinger med tilsvarende oppgaver.

Kommunene har et stort lokalt handlingsrom innen samfunnsutvikling og arealforvaltning.

Kulturminneplan

En kulturminneplan er kommunens oversikt over viktige kulturminner og kulturmiljøer, og inneholder en plan for forvaltningen av disse. Planen gir kunnskap om fortiden og avklarer hvilke kulturminner en vil ta vare på i fremtiden. Kommunene definerer selv hvilke kulturminner som er verneverdige og som skal inngå i kulturminneplanen.

Kulturminneplanen må være en del av kommunens planstrategi. Det er tre veier til målet:

Tema i kommuneplanen. Kommuneplanens samfunnsdel skal samordne sektorenes planer. Den skal gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, både i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer, og kommunens samlede utvikling.

Kommunenes kulturminnepolitikk kan nedfelles i kommuneplanens samfunnsdel som et eget kapittel med mål og strategier, og kan knyttes til samfunnsdelens arealstrategi og kobles opp mot andre mål innenfor for eksempel reiseliv, næringsutvikling, folkehelse og friluftsliv.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel med tiltak for å gjennomføre samfunnsdelen for de nærmeste fire årene eller mer (jf. plan- og bygningsloven § 11.1). Handlingsdelen skal oppdateres årlig i forbindelse med kommunens økonomiplan.

Arealdelen

I tillegg til alle fredete kulturminner bør de øvrige kulturminnene som kommunene prioriterer, avsettes med hensynssoner i arealdelen. Kommunen kan lage generelle bestemmelser til de prioriterte kulturminnene som ivaretar kulturminneinteressene.

Kommunedelplan for kulturminner. Kulturminner og kulturmiljøer kan være tema for en egen kommunedelplan utarbeidet etter plan- og bygningslovens regler. Gjennom arbeidet med planen velger kommunen ut verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, samt prioriterer virkemidler og tiltak for disse.

Planen skal ha en handlingsdel med tiltak som revideres årlig og kobles til kommunens økonomiplan (jf. plan- og bygningsloven § 11.2).

Temaplan. En kulturminneplan kan også vedtas som en temaplan uten å følge alle saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven, for eksempel kravet til planprogram. Medvirkning og politisk forankring av arbeidet er likevel viktig.

4.2.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunen har flere roller knyttet til kulturminnefeltet, som vedtaksmyndighet, planmyndighet og regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene har blant annet ansvar for at kulturminner ivaretas som hensyn i samfunns- og arealplanleggingen i fylket. Fylkeskommunen skal påse at det tas hensyn til kulturminner i planleggingen, også på kommunenivå.

Fylkeskommunene har delegert myndighet i flere saker som angår kulturminner, og har ansvar for iverksetting og oppfølging av nasjonal kulturminnepolitikk.

Fylkeskommunene er også rådgivere for kommunene og andre som ønsker veiledning på kulturminnefeltet.

Med regionreformen har fylkeskommunene fått førstelinjeansvar for flere kulturminnetyper enn tidligere. Dette gjelder forvaltning av de fleste automatisk fredete kulturminnene, skipsfunn, fartøyer med status som fredete eller vernete, de fleste forskriftsfredete eiendommene, flere tekniske og industrielle anlegg og de ikke-kirkelige middelalderbygningene. Fra høsten 2020 overtar fylkeskommunene også behandlingen av søknader innen flere tilskuddsordninger, for eksempel tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner og tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen.

Fylkeskommunene kan også ha egne tilskuddsordninger til kulturminnetiltak.⁶

4.2.3 Sametinget og samiske kulturminner

Samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre er automatisk fredet etter kulturminneloven.⁷

Sametinget er forvaltningsmyndighet for samisk kulturmiljø i hele Norge. Sametinget har tilsvarende rolle og myndighet i kulturminneforvaltningen som fylkeskommunene har for ikke-samisk kulturmiljø i sine fylker.

4.2.4 Kulturminnefondet

Kulturminnefondet er en statlig tilskuddsordning og skal være et lavterskeltilbud for private eiere av verneverdige kulturminner. Kulturminnefondet gir økonomisk støtte til bevaring av verneverdige kulturminner, som bygninger, boliger, båter, hageanlegg og kulturlandskap.

Vern gjennom bruk og verdiskaping er viktige kriterier i Kulturminnefondets vurderinger. Slik kan det genereres inntekter, som igjen gjør eierne i stand til å holde kulturarven levende.

Kulturminnefondet ble opprettet som et statlig fond av Stortinget i 2002 og er direkte underlagt Klima- og miljødepartementet. Hovedhensikten er å bevilge penger til tiltak som skal sørge for istandsetting og bevaring av kulturminner i Norge. Fondet mottar sine midler over en egen post i statsbudsjettet.

Kulturminnefondet skal i sin søknadsbehandling legge vekt på hvorvidt kulturminnene det søkes om tilskudd til, er prioritert i kommunale kulturminneplaner.

4.3 Riksantikvarens virkemidler i KIK-arbeidet

Riksantikvarens virkemidler for å styrke kunnskapen om kulturminner i kommunene er gjennom ulike kanaler, motivasjonsarbeid og økonomiske insitamentter.

⁶ <https://kulturminnefondet.no/soknad/andre-tilskuddsordninger/#1470213924227-687e444b-c5c5>

⁷ Lov om kulturminner (kulturminneloven), av 9. juni 1978, sist endret 20. desember 2018. Klima- og miljødepartementet

- ▶ Tilskudd på 100 000 kroner til kommuner, etter søknad, til utarbeidelse av en kulturminneplan til kommuner som ønsker å lage kulturminneplan, og hadde et politisk vedtak om dette. Det har også blitt gitt tilskudd til å rullere eksisterende planer. I tillegg har noen kommuner fått ekstramidler i forbindelse med sammenslåing og til samarbeidskonstellasjoner mellom flere kommuner.
- ▶ Styrking av fylkeskommuner og Sametinget med midler til kompetansemodeller etter søknad. Kompetansemodellene er utviklet regionvis for å styrke fylkeskommunenes mulighet for å være pådriver og gi hjelp til kulturminnearbeidet i kommunene gjennom nettverk, samlinger, råd og veiledning.
- ▶ Veiledere og informasjonsmateriell til kommuner som ønsker å utarbeid kulturminneplaner. Dette omfatter en veileder for planarbeidet, tilgang til databaser og registreringsverktøy, samt gode eksempler i form av planer som anses som gode.
- ▶ Kurs og fagsamlinger knyttet til KIK-satsingen. Riksantikvaren har arrangert samlinger i egen regi, i samarbeid med andre (FKP, NOKU mfl.) og deltatt på andres arenaer, ofte på fylkesnivå, med sesjoner, innlegg m.m.
- ▶ Etablering og drift av nettverk for KIK-kontakter i fylkeskommunene
- ▶ Etablering og drift av nettverk for «nye og gamle» byantikvarer
- ▶ Rådgivning ved henvendelser

Som del av Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen ga Riksantikvaren i perioden 2014–2016 også tilskudd til opprettelse av nye byantikvarstillinger i 11 kommuner.

Riksantikvarens aktiviteter og virkemidler omtales nærmere i kapittel 5.2.

4.4 Milepæler og viktige hendelser i perioden 2005–2020

I tabellen nedenfor er en sammenstilling over milepæler og viktige hendelser i perioden 2005–2020.

År	Hendelser
2005	Kommunenes rolle i forbindelse med vern, planlegging og forvaltning av kulturminner er omtalt i St.meld. nr. 16 (2004–2005) <i>Leve med kulturminner</i> . Meldingen viser til at kommunene har en sentral rolle i miljøvernforvaltningen og et viktig ansvar som plan- og bygningsmyndighet.
2009	Riksrevisjonens kommer med kritikk av kulturminneforvaltningen. Riksrevisjonen påpeker svikt i forvaltningssystemet på kulturminneområdet på flere nivåer.
2009	Første utgave av <i>Håndbok for lokal registrering av kulturminner</i> .
2011	Riksantikvaren starter "Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen". KIK er et av tiltakene i satsingen.
2011	I juni sender Riksantikvaren ut invitasjon til kommuner om å igangsette lokal registrering av kulturminner. To hjelpemidler: «Håndbok for lokal registrering» og mulighet for å søke om midler til arbeidet (inntil 100 000 kroner pr. kommune). Invitasjon går til alle kommuner. Det kommer mange søknader det første året. Det andre året inviterer Riksantikvaren derfor ikke kommunene til å søke.
2011	I oktober informerer Riksantikvaren om satsingen gjennom en rekke Utviklingsnett, et tilbud rettet inn mot kompetanseheving i kommuner, fylkeskommuner og lokale aktører. KIK er tema på møter i mange kommuner.
2011	13 kommuner får penger første året, hvorav fem var kommuner som er med i miljøovervåkingsprogrammet for verneverdige kulturminner.
2012	I februar mottar Østfold, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag fylkeskommuner invitasjon til å delta i utvikling av kompetansemodeller for 2013. Dette kan ses på som et forprosjekt. Østfold blir ikke med.

2012	I februar er det Utviklingsnett-møte om kulturminnearbeid samt verksted for interesserte kommuner og fylkeskommuner.
2012	Riksantikvaren sender invitasjon for 2013 til samarbeid om styrket kommunal kulturminnekompetanse. Ordningen med kompetansemodeller utvides til å gjelde inntil ti fylkeskommuner. Inntil 200 000 kroner pr. år fra Riksantikvaren til fylkeskommunen, i inntil to år. Kommunene kan søke om inntil 100 000 kroner til kulturminneregistreringer.
2012	33 kommuner mottar midler i 2012.
2013	Riksantikvaren produserer veiledningsmateriale samt styrker informasjonsarbeidet. Blant annet blir det lansert egen nettside (RA.no/KIK).
2013	I desember inviterer Riksantikvaren til samarbeid med kommunene for 2014. Fylkeskommunene inviteres til å søke midler om kompetansemodeller. Tilskuddet på inntil 200 000 kroner opprettholdes. Kommunene kan søke om inntil 100 000 kroner til kulturminneregistreringer.
2013	Kommunerangering innføres i 2013. "Best på kulturminner"-kåringen får betydelig medieoppmerksomhet. Ser blant annet på kommunenes rapportering til KOSTRA. Blir avvirket i 2017 etter spørsmål om kvaliteten på data.
2013	Ca. 40 kommuner mottar midler i 2013.
2014	Kontaktene i fylkeskommunene som arbeider med KIK har samlinger to ganger i året om satsingen, der man blant annet deler erfaringer.
2014	I desember blir det sendt ut invitasjon til samarbeid for 2015. Tilbudet er det samme som tidligere år: tilskudd på inntil 200 000 kroner til fylkeskommuner for samarbeid om kompetansemodeller med kommuner, og tilskudd på inntil 100 000 kroner til kommunene for registrering av kulturminner. Riksantikvaren ønsker ekstra fokus på krigens kulturminner. Riksantikvaren oppfordrer også kommuner til samarbeid med museer, kunnskapssektoren og frivillig sektor om å samle kunnskap.
2014	Ca. 50 kommuner får tilskudd.
2015	I desember sender Riksantikvaren invitasjon til samarbeid om styrket kommunal kulturminnekompetanse for 2016. Tilbudet er det samme som tidligere år. Riksantikvaren uttrykker ønske om oppmerksomhet på nasjonale minoriteter, andre verdenskrig og kulturhistoriske landskap. Også oppmerksomhet på kulturarv i byutvikling.
2015	Ca. 50 kommuner får tilskudd
2015	NIKUs evaluering (NIKU, 2016) påpeker svak fremdrift i arbeidet. Riksantikvaren endrer karakter på pådriverarbeidet. Gir blant annet mer oppmerksomhet på organisering og handlingsplaner i kommunene. Opplever at kommuner hadde god nok oversikt, og man får fokus på å få utarbeidet planer.
2015	65 bykommuner med NB!-områder inviteres til å opprette byantikvarstillinger finansiert med midler fra Riksantikvaren over to år. 10 stillinger opprettes.
2016	I desember sender Riksantikvaren invitasjon til samarbeid om styrket kommunal kulturminnekompetanse for 2017. Det gis tilsvarende tilbud som tidligere år. Særlig fokus på kulturminner knyttet til nasjonale minoriteter.
2016	Ca. 50 kommuner får tilskudd.
2016	Riksantikvaren tar initiativ overfor FKP/KS, DIBK og NOKU om å spre informasjon, gode eksempler og erfaringer.
2017	Riksantikvaren sender i januar ut invitasjon til å søke om tilskudd til arbeidet i kommuner og fylkeskommuner for 2018. Tilbudet er det samme som for tidligere år. Særlig fokus på kulturminner knyttet til nasjonale minoriteter.
2017	Ca. 55 kommuner får tilskudd.
2018	Riksantikvaren sendte i oktober ut invitasjon til å søke om tilskudd til kulturminneplaner og kompetanemodeller for 2019.. Fylkeskommunene kunne få mer enn 200 000. Det var blitt færre kommuner som søkte og man ønsket å bidra til at fylkeskommunene kunne øke sin innsats for å hjelpe kommunene til å bli ferdige. Kommunene kunne nå også få penger til rullering av planer.

2018	Ca. 40 kommuner fikk tilskudd.
2019	KIK – Kommunal kompetanse 2020 – Kompetansemodeller – Styrket kulturminnesatsing i kommunene – Invitasjon Tilskudd samarbeid med kommuner – kompetansemodeller Tilskudd på inntil 100 000 kroner – pr. kommune for kulturminneplanarbeid
2019	27 kommuner får tilskudd. Revidering av planer i sammenslåtte kommuner.
2020	Siste år for KIK-satsingen i sin opprinnelige form. 10 kommuner får tilskudd. Revidering av planer i sammenslåtte kommuner.

Riksantikvarens strategi for arbeidet med kulturarv i kommunene 2019–2022

Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene 2019–2022 bygger på resultater fra kommunenes arbeid med kulturminneplaner gjennom Riksantikvarens KIK-satsing. Strategien redegjør for hvordan direktoratet i sitt arbeid vil styrke kommunenes rolle som forvalter av kulturarv.

Satsingen har involvert alle fylkeskommunene, en rekke museer, hundrevis av frivillige og ikke minst politikere og ansatte i over 400 kommuner (før kommunereformen).

Strategien skal bidra til å styrke kommunene i deres arbeid med å ivareta kulturmiljø som ressurs for kunnskap, opplevelse, bruk og gjenbruk. Strategien tydeliggjør forventninger og anbefalinger til hvordan fylkeskommuner og kommuner kan arbeide med kulturmiljøfeltet i kommunene.

Viktige anbefalinger i strategien omfatter bedre bruk av plan- og bygningsloven og samordning med andre sektorinteresser ved utvikling av kommunale kulturminneplaner som forankres i kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Anbefalte kulturplaner mv. skal gi større kommunal bevissthet om kulturminneverdier i møte med utbyggere, bedre samarbeid med befolkningen og økt tilgang på økonomiske virkemidler for eiere og forvaltning.

Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken

I april 2020 ble det lagt frem en stortingsmelding med forslag til nye nasjonale mål, Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*. Regjeringen ber Stortinget slutte seg til følgende tre nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken:

- ▶ Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.
- ▶ Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.
- ▶ Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.

Regjeringen ser, av flere grunner, behov for nye nasjonale mål i kulturmiljøpolitikken. En viktig grunn er at de eksisterende målene, slik de er formulert i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, utløper i 2020. Disse 2020-målene har vært svært viktige for innsatsen på kulturmiljøfeltet siden 2005 og har gitt mange gode resultater. Det har imidlertid også vært enkelte utfordringer knyttet til dem, blant annet som vist i Riksrevisjonens rapport.

5 Evalueringens problemstillinger

I dette kapitlet beskriver vi resultatene fra datainnsamlingen. Datainnsamlingen har bestått av i) intervju, ii) dokumentgjennomgang, og iii) dialogkonferanse (se kapittel 2 for nærmere beskrivelse av datainnsamlingsmetodene). Vi har tilpasset OECDs evalueringskriterier til temaene og problemstillingene som Riksantikvaren ønsker vurdert i evalueringen (se kapittel 2.1.1). Hvert delkapittel avsluttes med en samlet vurdering av kriteriet.

Vi innleder hvert delkapittel med en omtale av kriteriet som behandles, relevante tema og tilhørende problemstillinger. Vi utdyper og supplerer funnene fra tidligere gjennomførte evalueringer av KIK-satsingen med resultatene fra våre intervjuer med Riksantikvaren, fylkeskommuner og et utvalg casekommuner. Til sammen svarer resultatene fra vår datainnsamling og tidligere gjennomførte evalueringer av satsingen ut problemstillingene som ønskes besvart av Riksantikvaren. Vi belyser også evalueringens ulike kriterier fra ulike perspektiver.

5.1 Organisering og styring av satsingen

Det første kriteriet dreier seg om *kostnadseffektivitet/implementering*, som handler om hvorvidt tiltaket leverer resultater raskt og økonomisk. Et eksempel på relatert spørsmål er hvor god ressursbruken er når det gjelder organisering og virkemiddelbruk i satsingen. Som en del av dette kriteriet er det i praksis ofte nødvendig å gjøre en kartlegging av aktivitetene i tiltaket. I dette kapitlet ser vi derfor på organiseringen av arbeidet med KIK hos Riksantikvaren og fylkeskommunene. Vi ser også på hvordan kommunene er organisert på kulturminnefeltet, og hvordan kommunene i praksis har jobbet med kulturminneplanene.

5.1.1 Organiseringen av arbeidet

Hos **Riksantikvaren** har KIK-arbeidet vært organisert i linjen på Planavdelingen, senere omdøpt til Samfunnsavdelingen. De første årene var det ca. to årsverk og en 20 % informasjonsmedarbeider knyttet til arbeidet med KIK. Fra 2017 har arbeidet utgjort ca. et årsverk. Samtidig er tilskuddene til fylkeskommunene økt, for å styrke deres kapasitet med å bistå kommunene. Satsingen har vært forankret helt til topps hos Riksantikvaren. Det har vært årlige rapporteringer om aktiviteter og resultater av satsingen til ledermøtet hos Riksantikvaren.

Riksantikvaren har gitt fylkeskommunene en rolle i satsingen gjennom tildeling av tilskudd, og ved å forberede og bistå KIK-kontakter i fylkeskommunene som rådgivere og støttespillere for KIK-arbeidet i kommunene.

Vi noterer at gitte tilskudd til kommunene ikke ble gitt med krav til fremdrift, entydig rapportering eller med mulighet til sanksjoner ved manglende fremdrift og leveranser. Vi ser at arbeidet med kulturminneplaner i kommuner som har mottatt midler, mange steder har trukket ut i tid og i noen tilfeller stoppet helt opp. Et strengere regime, for eksempel i form av hyppigere rapportering og oppfølging av kommunen, ville ha krevd mer ressurser. Sannsynligvis ville det imidlertid trolig være mer drivende for arbeidet med kulturminneplanene og gitt insentiver til kommunene til å arbeide mer effektivt med dem. Vi ser imidlertid at arbeidet har utviklet seg over tid og blitt mer målrettet etter som man har gjort viktige erfaringer. Dette har på mange måter vært et nybrottsarbeid, og læringen har skjedd på alle nivåer.

Resultater fra intervjuene viser at det varierer hvordan **fylkeskommunene** har jobbet med KIK. Oppgaven har typisk vært plassert i den organisatoriske enheten i fylkeskommunen med ansvar for kulturmiljøområdet. KIK har etter hvert blitt til en fast aktivitet i linjen i de fleste fylkeskommunene.

I flere fylkeskommuner har det vært to–tre saksbehandlere med ansvar for KIK. Blant dem har det som regel vært en koordinator med hovedansvar. Noen fylkeskommuner har hatt egne stillinger knyttet til KIK-arbeidet, mens i andre fylkeskommuner har saksbehandlerne hatt det som én av flere oppgaver. De som har jobbet med KIK i fylkeskommunene, har hatt varierende fagbakgrunn.

Resultatene viser videre at det er vanlig at fylkeskommunene følger opp kommunene *enkeltvis* på kulturminnefeltet. Ansvar for de enkelte kommunene har gjerne vært delt mellom saksbehandlerne som har jobbet på området.

Flere oppgir at det at fylkeskommuner ganske nylig har blitt slått sammen som følge av regionreformen, har medført at organiseringen av arbeidet med kulturminner fortsatt er i støpeskjeen i de nye, sammenslåtte fylkeskommunene.

Våre intervjuer viser at også i **kommunene** varierer det hvor ansvaret for kulturmiljøfeltet er plassert. Intervjuene indikerer imidlertid at ansvaret ofte er plassert hos kultursjefen. Dette korresponderer også med Menons kartlegging (2020), som fant at i over 60 % av kommunene er ansvaret for kulturminnearbeidet plassert under kultur/fritid/idrett. Menons kartlegging viste videre at i noen tilfeller er det planavdeling/teknisk avdeling som har fått ansvar for området, mens i andre kommuner har egne byantikvarer og egne organisatoriske enheter som ivaretar ansvaret.

Informanter peker på at det er varierende kompetanse om kulturminner i kommunene. Særlig små og mellomstore kommuner kan ha lite kompetanse på området. For små kommuner med lite ressurser kan oppgaven å få utarbeidet en kulturminneplan fortone seg som nokså overveldende.

5.1.2 Kommunenes arbeid med kulturminneplanene

Når det gjelder arbeidet med kulturminneplanene, fant Menon (2020) at det er variasjon mellom kommunene i hvordan de har organisert arbeidet med disse. Menon fant blant annet at det varierte hvem som har ledet arbeidet med planen, hvilke aktører som har vært involvert i arbeidet og hvordan dette samarbeidet har vært organisert. Man fant at i all hovedsak har arbeidet med planen vært ledet av en saksbehandler eller en avdelingsleder/enhetsleder. En mindre andel av kommunene oppga at arbeidet hadde blitt ledet av eksterne ressurser. Ifølge Menon viste resultatene at arbeidet med planen hadde vært et samarbeid på tvers av flere avdelinger innad i kommunene.

Menons evaluering indikerte at sjansen for å lykkes med en kulturminneplan øker 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). Menon fant også at i ni av ti kommuner var det vedtak fra kommunestyret om å utarbeide kulturminneplanen. Videre hadde de folkevalgte i om lag halvparten av kommunene fått mulighet til å påvirke innholdet i planen. I flere av kommunene var politisk ledelse representert i styringsgruppen for prosjektene.

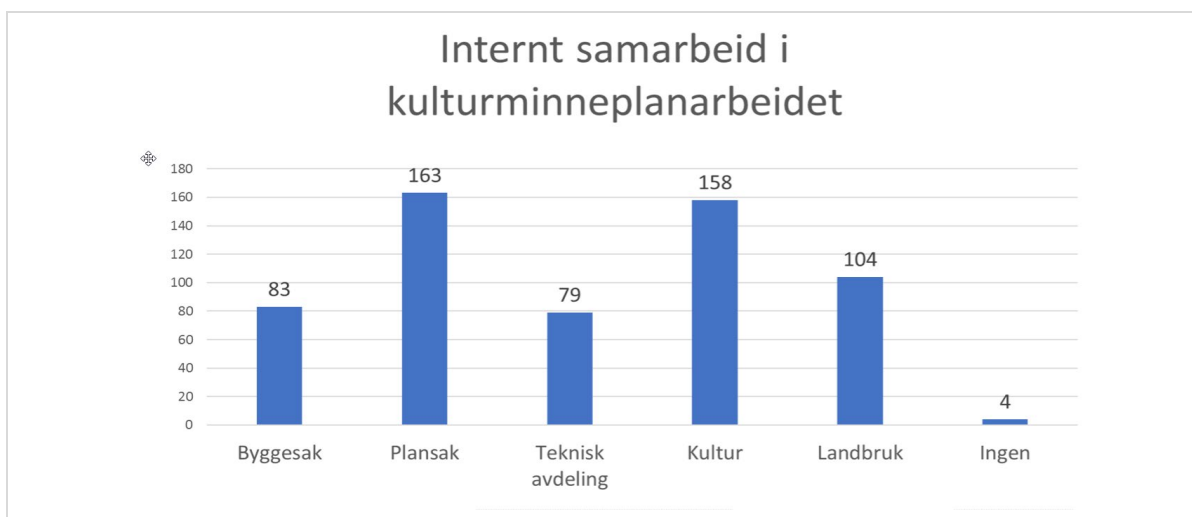
Menon fant ellers at over 80 % av kommunene som har utarbeidet plan, har forankret kulturminneplanen i øvrig planverk. Det kan bety at planen i større grad er tatt i bruk og er juridisk bindende.

Menons undersøkelse viste også at noen kommuner hadde brukt eksterne konsulenter til å utarbeide kulturminneplanen. Undersøkelsen viste at noen kommuner hadde satt bort hele eller store deler av oppgaven med å utarbeide plandokumentet, til konsulenter, mens andre har satt bort enkelte deler av planen, særlig registrerings- og/eller verdisettingsdelen.

Også gjennom våre intervjuer finner vi at organiseringen av arbeidet med kulturminneplaner varierer mye mellom kommunene. Også vi finner at arbeidet med kulturminneplaner formelt forankres godt i kommunene, både politisk og administrativt.

Gjennom intervjuene finner vi også at det varierer mye mellom kommunene hvordan man arbeider med kulturminneplanene. I noen kommuner har enkeltpersoner i administrasjonen utarbeidet planen, mens i andre har prosjektgrupper gjort deler av eller hele jobben. Det er også kommuner der arbeidet med kulturminneplanen er gjort i samarbeid med et lokalt museum.

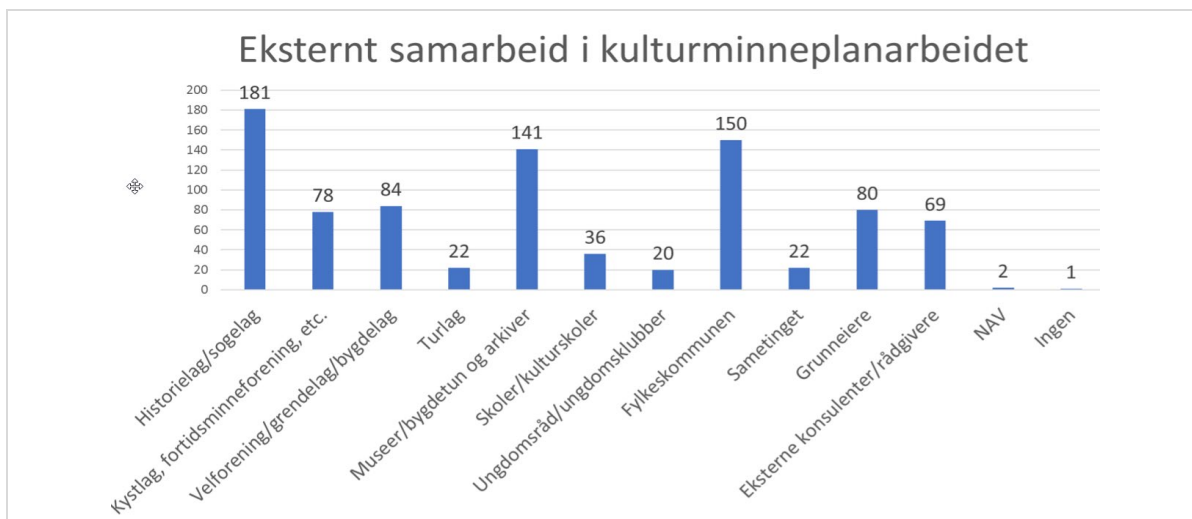
Et sentralt funn fra våre intervjuer er at arbeidet med kulturminneplaner ofte er drevet frem av enkeltpersoner, for eksempel i administrasjonen, knyttet til museer eller andre eksterne. Dette er gjerne ildsjeler, som ofte har et personlig engasjement eller interesse for kulturminner. Ofte bruker de sine nettverk i utarbeidelse av planer, for eksempel i prosjektgrupper og til registrering mv.



Figur 1 Internt samarbeid i kommunene. Rapportering til Riksantikvaren 2018. Data fra 212 kommuner

Rapporteringen fra kommunene til Riksantikvaren i 2018 viser at det særlig er enhetene som er ansvarlig for kultur og plansak i kommunene, som er mest involvert i arbeidet med kulturminneplanene, jf. figur 1. Figur 1 bidrar også til å nyansere bildet fra både kartleggingen gjennomført av Menon og resultatene fra våre intervjuer: Selv om kulturavdelingen ofte er den sentrale enheten i arbeidet med kulturminneplanene, er flere sektorer representert. Det er et viktig poeng at tekniske sektor er sterkt representert her, med byggesak, plan og teknisk avdeling. Hvor omfattende det interne samarbeidet er, varierer i våre casekommuner. I noen kommuner er planarbeidet et «lagarbeid». I andre kommuner er det et klarere skille mellom de som driver frem planarbeidet, og de som har en annen rolle.

Fra rapporteringen som kommunene har avgitt til Riksantikvaren, ser vi at det rapporteres om omfattende samarbeid med eksterne i kommunene, men at det varierer mellom kommunene hvor mye de samarbeider med eksterne aktører og hvilke konkrete typer aktører de samarbeider med.



Figur 2 Ekstern samarbeid i kulturminneplanarbeidet. Fra årsrapportering til Riksantikvaren 2018. Data fra 212 kommuner

Vi ser at historielag/sogelag er eksterne aktører som det hyppigst samarbeides med, men også fylkeskommunen og museer oppgis som en hyppig samarbeidspart. Samlet sett er frivillige organisasjoner en dominerende samarbeidspart i arbeidet med kulturminneplaner.

Intervjuene som vi har gjennomført, viser at kommunene har brukt en rekke arenaer for **medvirkning**, for eksempel folkemøter, «kulturminnekaféer» og «gjestebud» (se tekstboks). I intervjuene fremkommer det at kommunen ofte samarbeider med for eksempel historielag og lokalmiljøer/grendelag om registreringsarbeidet.

Gjestebud

Gjestebud innebærer at kommunen identifiserer og tar kontakt med privatpersoner ute i lokalmiljøene. Disse inviteres til å ta initiativ til, og være vertskap for, ett møte med et utvalg lokale innbyggere. Møtet finner da sted i vertskapetets hjem, eller annet egnet lokale. Det er opp til vertskapet å finne ut hvem som inviteres, og formen på gjestebudet. Fra kommunen kan vertskapet få noe bistand i form av midler til innkjøp av kaffe/servering, samt et opplegg for hvordan temaene relatert til kulturminneplanarbeidet skal adresseres. Gjestebud er både brukt til å identifisere aktuelle kulturminner og peke ut satsingsområder, men også i sammenheng med høringsrunder om innholdet i planen.

5.1.3 Hvordan fungerer rolle- og arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene?

Ut fra intervjuene finner vi at rolle- og arbeidsdelingen fungerer godt mellom de ulike forvaltningsnivåene på området. Vi har også fått flere innspill om at KIK-satsingen har vært med på å bedre samarbeidet mellom forvaltningsnivåene. En informant fra fylkeskommune uttaler: «Kommunene har skjont at de skal gjøre jobben. Vi veileder, og Riksantikvaren kommer med bistand når vi ber om det.» Informanter peker også på at samarbeidet har blitt styrket av KIK. Imidlertid er det også informanter som viser til varierende samarbeid. For eksempel er opp til kommunene hvor sterkt de ønsker å involvere fylkeskommunen.

5.1.4 Vår vurdering av organisering og styring av satsingen

KIK-satsingen har, slik vi oppfatter det, hatt god forankring hos Riksantikvaren. Det er en generell oppfatning i fylkeskommunene og kommunene at Riksantikvaren har god kompetanse på området og har gitt satsingen god faglig støtte. Det er også positivt at Riksantikvaren har gitt fylkeskommunene en rolle i satsingen gjennom tildelingen av tilskudd og ved å forberede og bistå KIK-kontakter i fylkeskommunene. Det er en generell oppfatning i tilbakemeldingene vi har fått om at også fylkeskommunene har god kompetanse på området.

Kommunene og fylkeskommunene er tilfredse med innretning og innhold i satsingen. Som rapporten senere viser, har tilskuddsordningen vært utløsende for arbeidet med å systematisere arbeidet med kulturminner i kommunene, gjennom bedre dokumentasjon og utarbeidelse av kulturminneplaner. Ikke overraskende ønsker mange at tilskuddsposten kunne være mer omfattende og at posten videreføres.

Selv om den formelle forankringen av arbeidet med kulturminneplanen i kommunene som regel er god, varierer det nok hvor stor bevissthet og reelt engasjement kommunens ledelse og de folkevalgte faktisk har omkring arbeidet. Et funn i undersøkelsen er at enkeltpersoner - gjerne ildsjeler - ofte har vært viktige for å drive frem arbeidet med kulturminneplanen. Etter vår vurdering kan manglende kompetanse og avhengigheten av enkeltpersoner gjøre kulturminnearbeidet i kommunene nokså tilfeldig og sårbar.

Museene kan være viktige aktører både når kulturminneplaner skal utarbeides og i det generelle kulturminnearbeidet i kommunene. Museene har ofte fagfolk og god oversikt over lokale kulturminner. En informant uttaler at «de kommunene som har engasjerte museer har kommet godt ut.» Det er imidlertid ikke alle kommuner som har museer som kan delta i arbeidet.

Det er flere som trekker frem at Kulturminnefondet også har vært viktig. Som nevnt i avsnitt 4.2.4, skal Kulturminnefondet i sin søknadsbehandling legge vekt på om kulturminnene det søkes om tilskudd til, er prioritert i kommunale kulturminneplaner. Etter vår vurdering er dette eksempel på sammenheng mellom virkemiddelbruk fra ulike aktører som både kan motivere til utarbeidelse av kulturminneplaner og som kan gjøre det mer attraktivt for grunneiere å bli tatt med i planen. Det er viktig at slike sammenhenger gjøres kjent på tvers av forvaltningsnivåer, slik at virkemiddelbruken kan henge enda bedre sammen fremover.

5.2 Satsingens aktiviteter og virkemidler

I dette kapitlet omtaler vi Riksantikvarens virkemiddelbruk i KIK-satsingen og kompetansehevede tiltak. Vi vurderer også innretningen av disse.

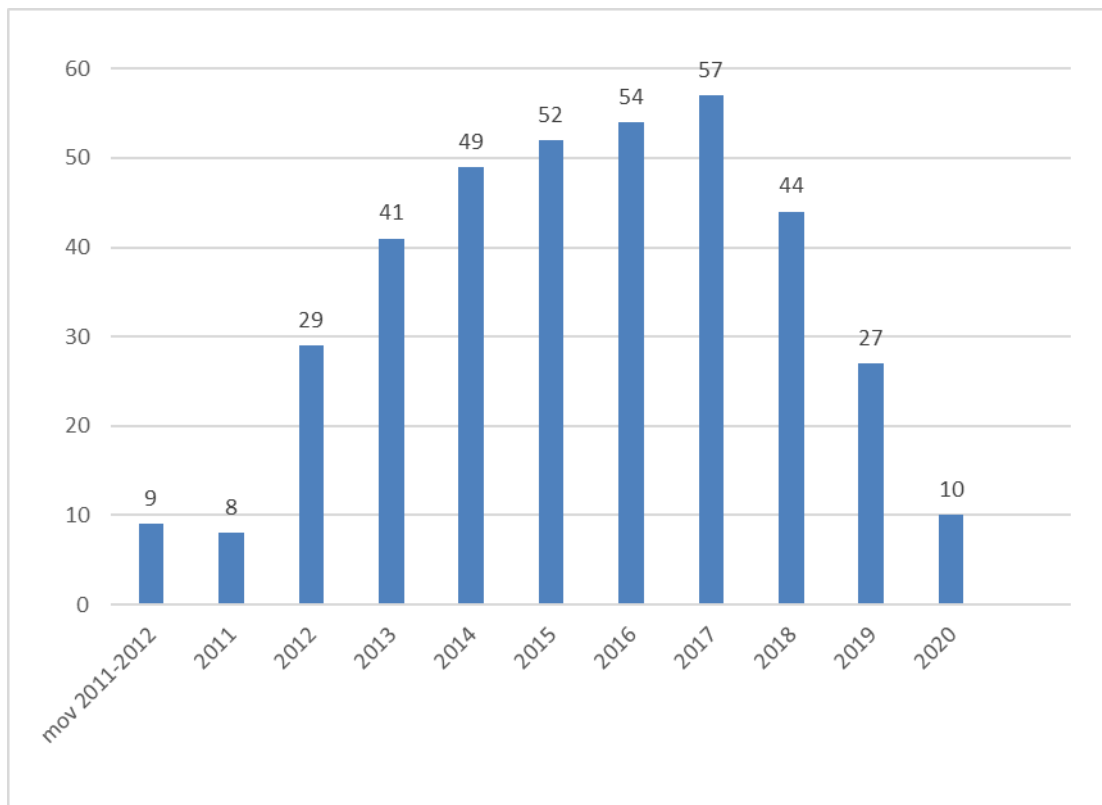
5.2.1 Tilskudd til kulturminneplaner i kommunene (2011–2020)

Siden 2011 har Riksantikvaren årlig invitert kommuner til å søke midler til å utarbeide kulturminneplaner. Dette har skapt noe konkurranse om midlene, og samtidig gjort det mulig å tildele 100 000 kroner til hver av kommunene som fikk godkjent søknadene. Enkelte kommuner som hadde en kulturminneplan før satsingen ble iverksatt, fikk også mulighet til å søke midler til å revidere kulturminneplanen. Ved kommunereformen fikk kommuner som ble slått sammen, mulighet til å søke om midler til å utarbeide planer for de nye kommunene.

Fylkeskommunene forvalter tilskuddsmidlene fra Riksantikvaren, og utbetaler disse i henhold til kravene fra Riksantikvaren når politiske vedtak om å utarbeide plan foreligger og kommunen ber om det.

Figur 3 nedenfor viser antall tildelinger av midler for utarbeidelse av kulturminneplaner i kommunene i perioden 2011–2020. Figuren viser at i 2011 mottok åtte kommuner tilskudd. Det har

vært en gradvis økning i antall kommuner som mottok tilskuddsmidler frem til 2017, men synkende trend fra 2018 frem mot 2020. Etter hvert som de fleste kommunene hadde fått tilskudd, ble de årlige antallene nye søknader færre. I 2020 har 10 kommuner mottatt tilskudd, hvorav flere har fått midler til rulling av planen på grunn sammenslåinger. Tilskuddene til utarbeidelse av kulturminneplaner er en fast sum på 100 000 kroner. Totalt har 379 kommuner mottatt tilskudd. I løpet av perioden 2011–2020 utgjør tilskuddene et samlet beløp på 37,9 millioner kroner.



Figur 3 Antall tildelinger per år i perioden 2011–2020 (Kilde: Riksantikvaren).

I statistikkgrunnlaget vi har mottatt fra Riksantikvaren, fremkommer det at noen kommuner har mottatt såkalte MOV-midler. Disse midlene skal benyttes til arbeidet med en kulturminneplan, på lik linje som midlene i KIK-satsingen. Riksantikvaren opplyser om at deres mål i de tidlige årene av KIK-satsingen var at kommunene skulle skaffe seg en oversikt over verneverdige kulturminner i kommunen. Først et par år inn i satsingen ble kommunene spesifikt invitert til å utarbeide og vedta en kulturminneplan. For MOV-kommunene var målet at kommunene ved hjelp av midlene skulle få ferdigstilt oversiktene over verneverdige kulturminner raskere, slik at overvåkingsprogrammet kunne videreføres. Tidligere i programmet var det bygninger oppført i SEFRAK-registeret som ble overvåket; fra 2011 ble dette endret til å gjelde alle kulturminner disse kommunene vurderte som verneverdige.

SEFRAK

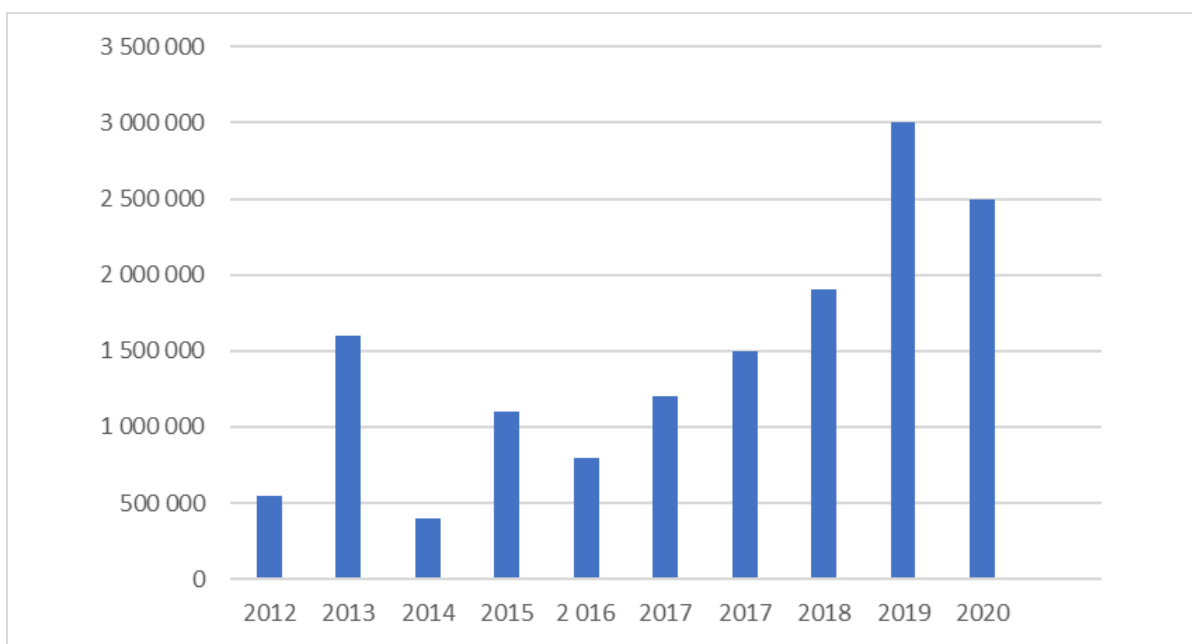
SEFRAK er et landsdekkende register over eldre bygninger og andre kulturminner i Norge. Navnet er en forkortelse for SEkretariatet For Registrering Av faste Kulturminner, som var navnet på den institusjonen som påbegynte arbeidet med registeret. Registreringen ble avsluttet tidlig på 1990-tallet. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvar for bygningene i SEFRAK-registeret.

MOV står for MiljøOverVåking. Målet med miljøovervåking er å dokumentere miljøtilstanden, som for eksempel tap av kulturminner, og utviklingen av denne.

SEFRAK-kommunene har, som de andre kommunene, avlevert årlige rapporteringer til Riksantikvaren. Det har videre vært opp til kommunene selv å avgjøre hvordan de velger å ivareta kulturarv, gjennom for eksempel egen kommunedelplan, temaplan, en del av kommuneplanen, sentrumsplan eller annet.

5.2.2 Kompetansemidler

Andre tilskudd som er relatert til KIK-satsingen, er kompetansemidler. Dette er midler som Riksantikvaren har gitt til fylkeskommunene, Sametinget samt samarbeid mellom to eller flere kommuner og museene. I tillegg har noen kommuner fått ekstramidler i forbindelse med kommunesammenslåing. Dette gjelder for eksempel Færder (se under). Disse midlene har vært bevilget til arbeidet med å organisere kulturminnearbeidet i den nye sammenslåtte kommunen. I tillegg har det gått til kompetanseutvikling og til samarbeid med frivillige. Et eksempel på samarbeid mellom flere kommuner er i Valdres, der kulturminneplanarbeidet gjøres i Regionrådets regi.



Figur 4 Tildelte kompetansemidler i perioden 2012–2020 (Kilde: Riksantikvaren)

Figur 4 viser at det i perioden 2012–2020 har blitt tildelt 15,05 mill. kroner i kompetansemidler til fylkeskommunene. Tildelingene har variert i perioden, med en gradvis økning fra 2017 til 2019. Det ble bevilget 3 mill. kroner i 2019 og 2,5 mill. kroner i 2020.

I 2020 har Norsk Kulturarv fått 0,5 mill. kroner i tilskudd til et forprosjekt kalt Kulturarvkommune, som skal være et kvalitetsmerke for kommuner som ønsker å utvikle og ivareta kulturmiljø, gjerne gjennom ny bruk.

Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene i mottatte kompetansemidler. Nordland og Møre og Romsdal har mottatt 1,2 mill. kroner i perioden, mens Finnmark har mottatt 100 000 kroner. Dette kan tyde på at det er ulik motivasjon blant fylkeskommunene for å søke midler. Det kan også indikere at noen fylkeskommuner i større grad benytter egne kompetansemidler i stedet for å søke om tilskudd hos Riksantikvaren.

Hvordan de ulike fylkeskommune har valgt å benytte de tildelte midlene, varierer. Riksantikvaren oppgir at noen fylkeskommuner har satset stort med egne dedikerte medarbeidere, og at hoveddelen av tilskuddet der har gått til lønnsmidler. Andre har fordelt oppgavene på flere og brukt pengene til samlinger, deltakelse på møter, reiser mv.

Det er også flere fylkeskommuner som har brukt egne midler. Figurene gir derfor ikke hele bildet av ressursbruken i fylkeskommunen. Figurene viser imidlertid en oversikt over midlene som Riksantikvaren har bevilget til kompetansemønstre i forbindelse med KIK-satsingen.

5.2.3 Prøveordning med tilskudd til byantikvarstillinger

Som et tiltak for å styrke kulturminnekompetansen i bykommuner ble det i 2014 opprettet en toårig prøveordning med tilskudd til etablering av nye byantikvarstillinger. Prøveordningen regnes ikke som en del av KIK-satsingen, men den er likevel relevant for målsettingene for KIK. Målet med prøveordningen var å styrke kulturminnekompetansen i kommunene, som ble gjenstand for evaluering av Oxford Research i 2019. Prøveordningen delfinansierte byantikvarstillinger i elleve kommuner: Eigersund, Fredrikstad, Frogn, Kongsberg, Kragerø/Risør, Levanger, Lærdal, Moss, Odda og Steinkjer.

Evalueringen viste at kommunene opplevde stillingene som et relevant virkemiddel for bevaring og bruk av kulturminner. Stillingen bidro til å øke kompetanse om kulturminner og utvikle planer som hensyntar kulturminner. Det statlige tilskuddet ga kommunene et «dytt» for å få etablert byantikvarstillingen. De fleste kommunene videreførte byantikvarordningen, men ikke alle. De kommunene som ikke gjorde det, viste til økonomiske grunner.

Evalueringen viste videre at den administrative forankringen av stillingen varierte i kommunene og at det var variasjon i oppgavene. I noen kommuner var hovedoppgaven å få utarbeidet en kulturminneplan. I andre kommuner arbeidet byantikvarene mer med saksbehandling knyttet til arealplan og byggesaker. Samtlige av byantikvarene arbeidet med rådgivning og veiledning i forbindelse med arealplanlegging og utbyggingssaker.

Stillingene har bidratt til bevisstgjøring og kunnskap om bevaring av kulturminner og kulturmiljøer, og deres betydning som ressurs. Stillingene har også bidratt til bedre saksbehandling, rådgivning og veiledning, både internt i kommunen og overfor private eiere. Det er skapt mye aktivitet og engasjement i kommunene, både politisk, fra eiere og næringsliv, og også fra frivillige lag og organisasjoner.

5.2.4 Kompetanseoverføring og -deling

Riksantikvarens KIK-satsing har bestått av mer enn tilskuddsmidlene. I dette avsnittet ser vi på andre virkemidler som Riksantikvaren har tatt i bruk som en del av satsingen.

Riksantikvarens veiledere og informasjonsmaterie

I 2013 kom Riksantikvaren med veilederen «Kulturminner i kommunen. Kulturminneplan»⁸. Den gir råd for utarbeidelse av en kulturminneplan, og eksempler og råd knyttet til selve handlingsdelen i kommunedelplanen. Målgruppen er kommuner som skal i gang med, eller har begynt arbeidet med kulturminneplan.

Riksantikvaren har også en egen nettside⁹ om KIK-prosjektet, der det blant annet er informasjon om bakgrunnen for prosjektet og om hva kulturminneplaner er. På siden er det også en kortfattet introduksjon til hvordan kommunen skal gå frem når den skal lage en kulturminneplan, samt lenker til nettsteder som kan være nyttige for kommunene i deres arbeid med kulturminneplanen.

⁸ <https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/handle/11250/175719>

⁹ [RA.no/KIK](https://ra.no/KIK)

Samlinger og nettverk

En sentral del av satsingen har vært ulike former for samlinger, herunder nettverkssamlinger under overskriften *Utviklingsnett*. Målgruppen for Utviklingsnett er kommunene, fylkeskommunene og andre lokale aktører. Utviklingsnett arrangeres fire–seks ganger årlig, og KIK var flere ganger tema ved oppstart av satsingen.

Utviklingsnett

Riksantikvarens Utviklingsnett er et kompetansetilbud som tar opp aktuelle kulturminnefaglige emner. Det skjer gjennom ulike typer seminarer, både dagsseminarer som arrangeres rundt om i landet og seminarer som går mer i dybden. Tilbudet er gratis og åpent for alle interesserte, men emnene er i hovedsak vinklet mot problemstillinger og utfordringer i kommuner og lokalsamfunn. Seminarene er også en viktig møteplass for kulturminneforvaltningen på alle nivåer og andre fagmiljøer og samfunnssektorer. Program for arrangementene legges fortløpende ut på Riksantikvarens nettsider og sendes ut til kontakter over hele landet.

Fra 2014 har Riksantikvaren to ganger pr. år arrangert nettverksmøter med fylkeskontakter som arbeidet med KIK. I disse møtene drøfter man status for arbeidet i fylkene. Riksantikvaren har også deltatt på regionale samlinger arrangert av fylkeskommunene.

Etter hvert har Riksantikvaren også begynt å informere om KIK på flere arenaer. Riksantikvaren har blant annet jobbet gjennom KS og deltatt på flere store konferanser, for eksempel *FKP-konferansen* i regi av Forum for kommunal planlegging, Direktoratet for byggekvalitets *Byggesaksdagene* og landskonferanser i regi av Norsk Kulturforum.

Resultater fra intervjuene viser at informantene vurderer de faglige nettverkene som viktige for kunnskaps- og erfaringsutveksling. Informanter i fylkeskommunene uttaler at de har «prøvd å gjøre kommunene gode». Etter intervjuene vi har gjennomført, er det imidlertid også et spørsmål om man når bredt nok ut. En uttalelse som uttrykker dette, er: «Riksantikvarens nettverkssamlinger er veldig bra, men man får bare med de som allerede er interesserte.»

Rapportering

Rapportering er også en del av virkemiddelbruken knyttet til KIK. Riksantikvaren sender årlig ut spørreskjema til kommunene og fylkeskommunene med spørsmål relatert til kulturminneplaner og KIK. Kommunene har blant annet blitt spurt om kulturminneplanen er ferdig vedtatt, om hvilken type plan som eventuelt er utarbeidet, og hvilke interne enheter/avdelinger og eksterne aktører det har blitt samarbeidet med for å lage planen. Det har også blitt spurt om eventuelle forsinkelser i arbeidet, og hva de skyldes. I tillegg har det blitt spurt om oversikter som Askeladden og Kulturminnesøk brukes i arbeidet med kulturminneplaner.

Det er ikke særskilte ordninger for rapportering fra kommuner til fylkeskommunene om kulturminneplaner e.l. Rapportene fra kommunene er videreformidlet til fylkeskommunene.

5.2.5 Vår vurdering av satsingens aktiviteter og virkemidler

Tilskuddsmidlene har vært det mest sentrale av virkemidlene i satsingen. Vi vurderer måloppnåelse og relevans av disse i avsnittene og 5.3 og 5.5.

De faglige nettverkene har vært viktige for overføring av kompetanse og erfaring mellom kommunene og fylkeskommunene og på tvers av forvaltningsnivåene. Nettverkene og samlingene er antagelig også et kostnadseffektivt virkemiddel, der man får mye igjen for ressursene som brukes. Etter vår undersøkelse kan det imidlertid stilles spørsmål ved om rekrutteringen til nettverkene kan bli enda bedre. I og med at kommunenes innsats på kulturminneområdet

erfaringsmessig kan være avhengig av enkeltpersoner, vil samlingene og nettverkene nå ut til dem som kan drive arbeidet fremover i kommunene.

Når det gjelder informasjons- og veiledningsmateriellet, er det vårt inntrykk at det er kjent og brukt i målgruppen. Vi har fått noen innspill på at veiledningsmateriellet kan gjøres enda mer brukervennlig. Det er også informanter som har savnet mer veiledning i plan- og bygningslovens relevans for kulturminneforvaltning, se også avsnitt 5.5.2.

Våre informanter i casekommunene oppfatter ikke rapporteringen til Riksantikvaren som krevende. Rapporteringen gir informasjon til Riksantikvaren og fylkeskommuner, men synes i liten grad å være brukt aktivt i oppfølgingen av mottakere av tilskudd. Etter vår vurdering kan antagelig Riksantikvaren og fylkeskommunene bruke rapporteringen enda mer aktivt i oppfølgingen.

Vi noterer at gitte tilskudd til kommunene ikke har blitt gitt med krav til fremdrift, tydelige krav til rapportering eller med mulighet til sanksjoner ved manglende fremdrift og leveranser. Vi ser at arbeidet med kulturminneplaner i kommuner som har mottatt midler, mange steder har trukket ut og i noen tilfeller stoppet opp. Et strengere tilskuddsregime ville ha krevd mer oppfølging, men ville sannsynligvis vært mer drivende for arbeidet med kulturminneplanene, og på den måten gjort tilskuddsordningen mer kostnadseffektiv som middel for å få etablert kulturminneplaner. Tilskuddene kan uansett ha gjort kommunene mer bevisste på sin rolle som kulturminneforvaltning.

5.3 Måloppnåelse og effekt

I henhold til OECD-kriteriene dreier *Effekt* seg om hvorvidt tiltaket har oppfylt, eller forventes å oppfylle, *målsettingene* og *resultatene* av tiltaket – i dette tilfellet KIK-satsingen som helhet. De ulike delkapitlene i dette kapitlet svarer ut problemstillingene i evalueringen som dreier seg om i hvilken grad aktivitetene har i) bidratt til måloppnåelse, ii) ført til bedret kulturminnekompetanse, iii) ført til bedret datagrunnlag i kulturminneforvaltningen, iv) hvordan kulturminneplanene er fulgt opp i de overordnede planene i kommunen, v) i hvilken grad satsingen har generert merverdi utover oppnådd kulturminneplan og vi) hvordan satsingens effekter har vært på kort og lang sikt for dem som har vært involvert.

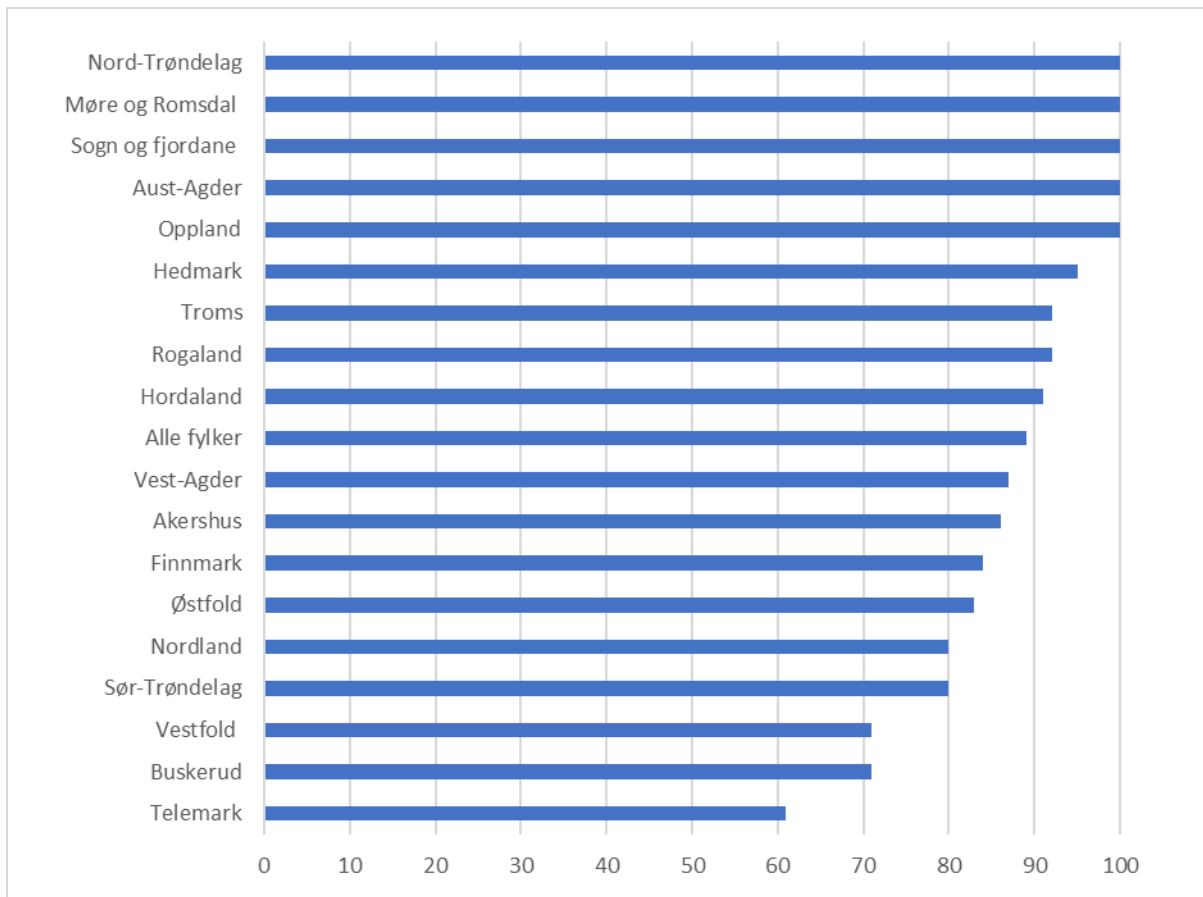
Riksantikvarens KIK-satsing har som mål å styrke kommunenes innsats og kompetanse som kulturminnemyndighet. Prosjektet har pågått siden 2011 og skal slutføres i sin nåværende form i 2020. Et hovedmål er at kommunene utarbeider og vedtar kulturminneplaner. Dette er målsatt til at 90 % av landets kommuner innen 2020 skal ha egne kulturminneplaner. Øvrige målsettinger er ikke kvantifiserte og direkte målbare, men drøftes i kapitlene 5.4 og 6.4.

5.3.1 Hovedmål: 90 % med kulturminneplaner innen 2020

Statistikk fra Riksantikvaren gir oss informasjon om hvor mange kommuner som har begynt å utarbeide en kulturminneplan, og hvor mange kommuner som har ferdigstilt en plan.

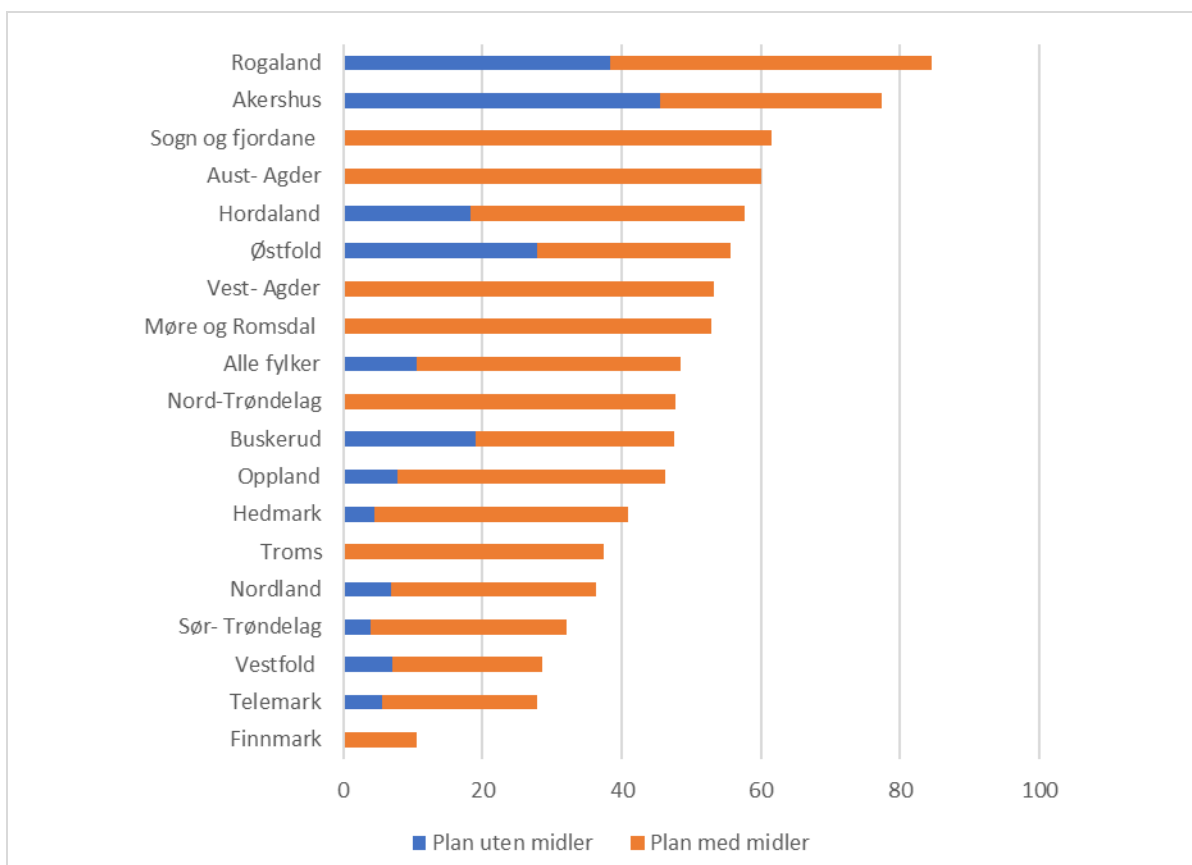
Alt i alt har 49 % av landets kommuner ferdigstilte kulturminneplaner i 2020.

I løpet av perioden 2011–2020 har Riksantikvaren gitt tilskudd på 100 000 kroner til 379 kommuner, noe som utgjør om lag 89 % av landets kommuner, når vi legger til grunn kommuneinndelingen pr. 1. januar 2019. Til sammen 162 kommuner som har mottatt tilskudd, har utarbeidet en kulturminneplan pr. 1. august. Dette utgjør om lag 38 % av alle kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren. I tillegg har 45 kommuner plan med vekt på kulturminner utarbeidet uten midler fra Riksantikvaren.



Figur 5 Prosentandel kommuner som har startet arbeidet med en kulturminneplan, i perioden 2011–2020, fordelt etter fylke (Kilde: Riksantikvaren).

Figur 6 viser andel kommuner pr. fylke som har startet arbeidet med å utarbeide kulturminneplan. Andelen varierer mellom de ulike fylkene. I fem fylker har samtlige kommuner startet arbeidet med en plan (i tillegg til Oslo), mens i Telemark har om lag 60 % av kommunene startet arbeidet.



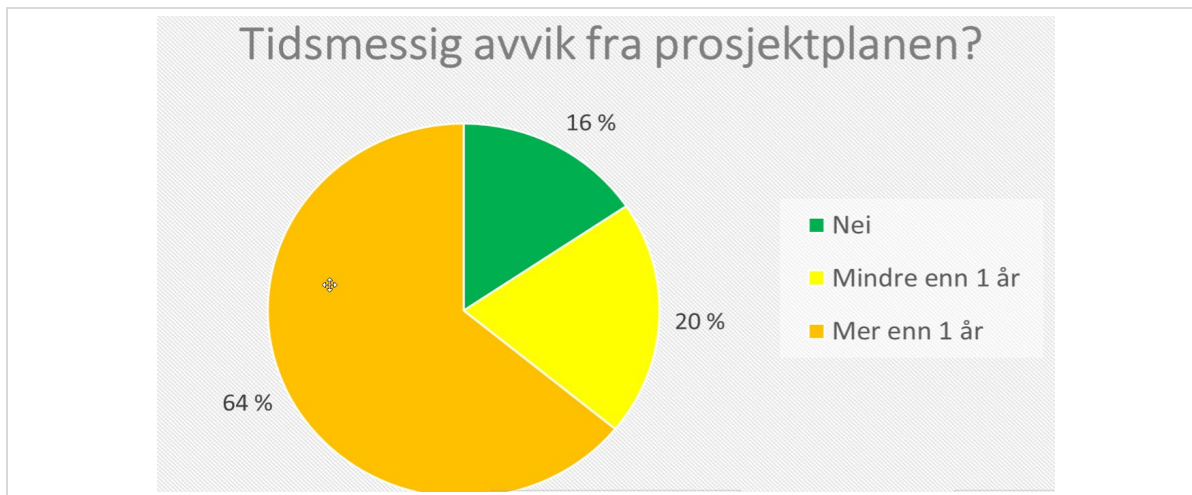
Figur 6 Prosentandel kommuner som har ferdigstilt en kulturminneplan med eller uten KIK-midler, etter fylke

Figur 7 viser at totalt 49 % av kommunene har ferdigstilt en kulturminneplan («Alle fylker»). Figuren viser videre at av disse har 11 % av kommunene ferdigstilt en plan uten midler fra Riksantikvaren, mens 38 % av kommunene, har mottatt midler fra Riksantikvaren.

Figuren viser at det er store variasjon mellom fylkeskommunene i andel kommuner som har ferdigstilt en plan, både med og uten midler fra Riksantikvaren. Rogaland og Akershus er de fylkeskommunene med en høyest andel kommuner som har ferdigstilt en plan totalt sett. Disse er imidlertid også blant de fylkeskommunene med en høyest andel som har utarbeidet en plan uten midler fra Riksantikvaren. De fleste av disse igjen er utarbeidet før 2011, og etter 2005. Rogaland fylkeskommune opplyser at de tidlig hadde oppmerksomhet på kulturminneplan når kommuner sendte kommuneplaner på høring, og at det var et godt og aktivt samarbeid mellom kultursjefene i Rogaland, som bidro til det samme. Noen kommuner begynte med kulturminneplaner på 1990-tallet og ble gode eksempler for andre.

I syv av fylkeskommunene er kulturminneplanene ferdigstilt utelukkende med midler fra Riksantikvaren. Finnmark er den fylkeskommunen med færrest kommuner som har ferdigstilt en plan. Bakgrunnstallene fra Riksantikvaren viser at de fleste kommunene i Finnmark har fått midler i perioden 2017–2018. Det kan bidra til å forklare hvorfor det er relativt sett er få kommuner som har ferdigstilt en plan i dette fylket.

Sogn og Fjordane er ett av fylkene der flere enn 60 % av kommunene har ferdigstilt en plan. I denne fylkeskommunen mottok samtlige kommuner tilskudd i perioden 2012–2015. Det vil si at de har hatt en lengre periode på å ferdigstille planene, sammenliknet med for eksempel Finnmark. Riksantikvaren opplyser om at fylkespolitikere i Sogn og Fjordane vedtok at alle kommuner i fylket skulle ha en kulturminneplan, og det ble brukt av fylkeskommunens egne ressurser til dette i tillegg til midlene fra Riksantikvaren. Noen kommuner har fått midler så sent som i 2019–2020. For disse kommunene er det ikke å forvente at en plan er ferdigstilt på nåværende tidspunkt.



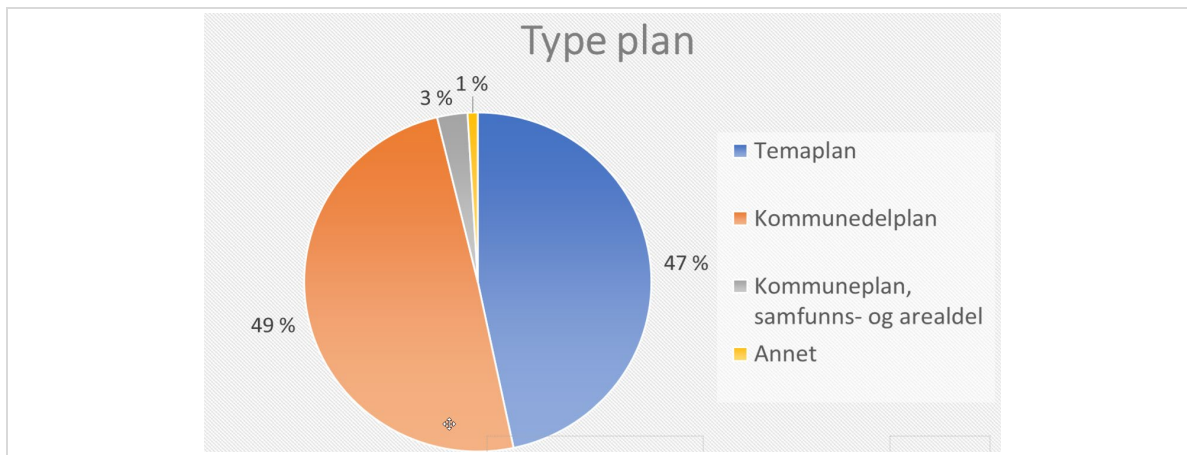
Figur 7 Rapportering fra kommunene til Riksantikvaren 2018 (212 kommuner) Kilde: Riksantikvaren

Rapporteringsdataene fra Riksantikvaren viser at til tross for at en rekke kommuner har mottatt tilskudd tilbake i tid, så er det likevel mange som ikke har ferdigstilt planen. Figur 8 viser prosentandel kommuner som rapporterer tidsmessig avvik fra prosjektplanen. Resultatene viser at tre av ti kommuner rapporterer tidsmessig avvik på mindre enn ett år, og flere enn seks av ti kommuner rapporterer at de har et tidsmessig avvik fra prosjektplanen på mer enn ett år. NIKU (2016) fant også betydelige forsinkelser i sin begrensede midtveiseevaluering.

I intervjuene oppgis ulike begrunnelser for at kommunene ikke får ferdigstilt planen. Det kan dreie seg om at dedikerte personer til dette arbeidet slutter i jobben, eller at arbeidet med innleid konsulent ikke ble ferdigstilt. Grunnen kan også være at den siste ferdigstillingen skulle gjøres av kommunen, og at dette ikke ble fulgt opp. Mange peker på betydningen av engasjerte ressurspersoner og politisk prioritering.

5.3.2 52 % av KIK-kommunene med en ferdig plan har tatt inn føringer, retningslinjer og bestemmelser for kulturminneforvaltningen i sin kommuneplan

Det har vært en målsetting for KIK-satsingen å få flere kommuner til å forankre sin kulturminneforvaltning i kommunenes overordnede planverk. I rapporteringen til Riksantikvaren i 2018 ble fordelingen av kulturminneplanene på type plan angitt som vist i figur 9 nedenfor.



Figur 8 Fordeling av plantype blant KIK-kommuner. Kilde: Rapportering til Riksantikvaren 2018.¹⁰ Data fra 212 kommuner.

Figuren viser at 52 % av kommunene som har rapportert at de har utarbeidet kulturminneplaner, har lagt disse inn i sin kommuneplan, eventuelt i planens samfunns- og/eller arealdel. 47 % har utarbeidet temaplaner, som er mindre førende for forvaltningen.

I denne evalueringen har vi kartlagt åtte casekommuner. Resultater fra kartleggingen viser at det er variasjoner mellom casekommunene knyttet til både hvordan kommunene har arbeidet med planen, og i hvilken grad de har ferdigstilt en plan. Dette kan tilsa at det er store variasjoner på tvers av de fleste kommuner med hensyn til arbeid med kulturminneplaner i Norge.

I enkelte kommuner er kulturminneplanen tatt med (henvises til) inn i kommuneplanen, og arbeidet med kulturminneplanen har i flere kommuner bidratt til å definere hensynssoner som er registrert i Kartverket. Definerte hensynssoner bidrar til bedre oversikt og enklere ivaretagelse av kulturminner, særlig sett opp mot mulige interessekonflikter knyttet til plan- og byggesak.

De fleste av casekommunene mener det er en fordel om planene er forankret i kommuneplanen. Når likevel flere av dem har temaplaner, oppgis det å skyldes flere faktorer:

- ▶ Kulturminneplanen i sin første iterasjon handler vel så mye om å få opp kunnskapsgrunnlaget, noe en temaplan er et egnet virkemiddel for.
- ▶ Planleggingen etter plan- og bygningsloven vil være mer ressurskrevende.
- ▶ Det er ikke politisk ryggdekning for å gjennomføre en kommune(del)planprosess på området.

De fleste som har temaplan, gir likevel uttrykk for en ambisjon om å utvikle kulturminneplanen til en kommunedelplan, men at det må ses som en prosess. Kulturminnefeltet må inn i planstrategien i kommunen og forankres. Flere mener at dette vil være målsettingen ved rullering av planen.

Et representativt sitat fra kilder i kommunene er følgende:

«Planen er helt nødvendig i det kommunale systemet. Har du ingen plan, har du ikke noen forankring for å få gjennomført det en ønsker. Dette går på jussen. Det hjelper ikke med politisk vilje hvis du ikke har med jussen.»

Dette sitatet eksemplifiserer den vanlige oppfatningen om at kommunen for det første må ha en kulturminneplan, og for det andre at planen må forankres i kommuneplanen. Bare slik kan man få gjennomslag for kulturminnearbeidet i kommunen, ved at det blir juridisk bindende i de enkelte kommunene.

¹⁰ Data for 2019 foreligger ikke på rapportens leveringstidspunkt.

5.3.3 KIK-satsingen har bidratt til bedre kompetanse om kulturminner i kommunene

I en vurdering av måloppnåelse og effekter av KIK-satsingen er det nyttig å se hvordan satsingen har bidratt til å forbedre den svikten i forvaltningssystemet som Riksrevisjonen påpekte i 2009¹¹, blant annet knyttet til:

- ▶ *Manglende kulturminnekompetanse i kommunene, og manglende oversikt over egne kulturminneinteresser*

NIKU (2016) fant at mange kommuner manglet den nødvendige kompetansen til å gjennomføre kulturminneplanleggingen. I våre intervjuer med fylkeskommunene er det flere som uttrykker at det er stor variasjon i kommunenes kompetanse når det gjelder kulturminnearbeid. I noen kommuner er det ansatt personer med god kulturminnefaglig kompetanse, og med dedikerte oppgaver innenfor kulturminnefeltet, mens i andre kommuner er arbeid med kulturminner ivarettatt av personer uten kulturminnefaglig kompetanse. I intervjuene får vi innspill på at særlig små og mellomstore kommuner kan ha lite kompetanse på området. For små kommuner med lite ressurser har vi gjennom intervjuene også fått innspill på at oppgaven med å få utarbeidet en kulturminneplan kan fortone seg som nokså overveldende. I flere av intervjuene får vi innspill på at enkeltpersoner – gjerne ildsjeler – ofte har vært viktige for å drive frem arbeidet med kulturminneplanen.

En positiv effekt av arbeidet med kulturminneplan ble fanget opp av kartleggingen gjennomført av Menon. Menon (2020) fant at 83 % 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. Økt fokus som igjen har bidratt til økt kompetanse på feltet. Økt kompetanse har bidratt til at kulturminner får en tydeligere plass i kommunens innsats på en rekke politikkområder, næringsliv og sivilsamfunn.

Videre finner Menon at grunnet satsing og økt kompetanse i kommunene

- ▶ ses 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 arealspørsmål og byggesak
- ▶ blir kulturminneplanen bedre forankret i kommunens planverk
- ▶ samarbeides det mer med andre aktører, som fylkeskommunen og frivillige
- ▶ har interessen og engasjementet blant frivillige lag og foreninger blitt mer fremtredende
- ▶ har økt søkelyset på mindre kjente kulturminner i kommunen

I intervjuer som Menon gjennomførte, har det blitt trukket frem at økt oppmerksomhet på kulturminnearbeidet også har gitt mer nærhet til lokalsamfunnet og økt lokal tilhørighet.

Også blant våre casestudier ser vi kommuner som har utviklet kompetanse gjennom KIK-satsingen. Utarbeiding av kulturminneplanen, samarbeid med museer og frivillige, kompetanseoverføring fra fylkeskommuner og andre kompetanseaktører har bidratt til dette. Det er likevel en klar bekymring fra mange om hvorvidt denne kompetansen og interessen er varig, og om den er mulig å opprettholde. Mulige barrierer mot dette oppgis blant våre casekommuner å være:

- ▶ Manglende politiske vilje til å bruke ressurser på å opprettholde kompetanse
- ▶ Manglende stillinger som er målrettet mot kulturminneforvaltning

¹¹ Forvaltningsrevisjon Dokument nr. 3:9 (2008–2009): Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygninga

- ▶ Kunnskapen er personavhengig, hvis disse flytter eller slutter forsvinner også kompetansen.
- ▶ Kompetansen er ikke alltid forankret der hvor den trengs mest: i kommunenes tekniske etater.

Generelt indikerer våre funn fra intervjuene at selv om det er indikasjoner på at kommunenes kompetanse om kulturminnefeltet har økt gjennom arbeidet med kulturminneplaner, kan den likevel være forholdsvis lav, særlig i små eller mellomstore kommuner. Vi finner imidlertid at uavhengig av kommunestørrelse, oppfatter vi at kommuner med byantikvarer og/eller kommuner som har egne enheter dedikert til kulturminnearbeidet, generelt har høyere kompetanse på området.

5.3.4 KIK-satsingen har bidratt til mer registrering av kulturminner i kommunene

I Riksrevisjonens rapport fra 2009¹² ble det blant annet påpekt at det var:

- ▶ *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*

KIK-satsingen har, ifølge våre informanter, bidratt til at kommunene i større grad har registrert kulturminner. Vi får imidlertid inntrykk av gjennom intervjuene at denne registreringen har blitt gjennomført på ulike måter, og i ulike typer registre. Enkelte kommuner oppgir at de har leid inn konsulenter til å foreta registreringen, og gjerne i konsulentens egenutviklede systemer, mens andre kommuner oppgir at de har leid inn konsulenter for å registrere kulturminnene i Askeladden. De fleste kommunene oppgir imidlertid at de registrerer kulturminnene selv i egne systemer, eller i Askeladden. Flere av respondentene våre gir imidlertid tilbakemelding på at det er utfordrende å registrere kulturminner i Askeladden, og at det mangler viktige kategorier for å registrere kulturminner som er relevante for alle deler av landet. Andre respondenter oppgir at veiledningen fra Riksantikvaren i denne sammenhengen har fungert rimelig bra. Der hvor registreringen er gjennomført av frivillige, har en i noen tilfeller opplevd utfordringer med løsningens brukervennlighet.

Et annet moment er at det kan være ganske ulike praksiser fra kommune til kommune for hva som legges inn. Våre informanter merker seg at det i noen kommuner nesten ikke har kommet til nye registreringer i sammenheng med KIK. Dette kan bety at en allerede har oversikt over kulturminner i kommunene, men det kan også bety at en setter en høy terskel for hva som skal registreres. I andre kommuner har registreringsarbeidet resultert i et stort antall registreringer av nye kulturminner, over et bredt spekter av typer. Variasjonen i registreringspraksis kan gjøre det vanskeligere å vurdere utviklingen i forhold til de nasjonale målene. Vi merker oss også at det i noen kommuner har blitt en diskusjon om hva som skal tas med i en kulturminneplan og ikke. I noen kommuner mener en at listen over objekter er blitt for omfattende og at en må justere definisjonen av hva som skal betraktes som verneverdige kulturminner og ikke. Andre kommuner ser at en har mye igjen på å skaffe seg oversikt over kulturminnene i kommunen, for eksempel i sammenheng med neste rullering av kulturminneplanen. En har gjennom prosessen blitt bevisstgjort på at det er klasser av kulturminner som en ikke har fokusert på, eller ikke var klar over at fantes i kommunen.

Vår vurdering er at datagrunnlaget antagelig har blitt bedre i de kommunene som har startet på og ferdigstilt en kulturminneplan, men vi oppfatter at det likevel er høyst usikkert om disse dataene har blitt, eller vil bli registrert inn i Askeladden. Vårt inntrykk er at det fortsatt er en god vei å gå før alle kulturminner er registrert i Askeladden, og at man gjennom denne databasen kan følge med på utviklingen av de nasjonale målene på området. Men dette til tross, så er det åpenbart at det omfattende registreringsarbeidet som er gjennomført i sammenheng med utvikling av kulturminneplaner, har gitt bedre oversikt over kulturminner i kommunene.

¹² Forvaltningsrevisjon Dokument nr. 3:9 (2008–2009): Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygninga

5.3.5 KIK-Satsingen har ført til bedre samarbeid på tvers av forvaltningsområdene

Riksrevisjonen påpekte i 2009¹³ at det forelå en svikt i forvaltningssystemet knyttet til:

- ▶ *For dårlig samordning av arbeidet innenfor kulturminneforvaltningen på tvers av forvaltningsnivåene*

NIKU foretok høsten 2016 en midtveisevaluering av deler av prosjektet *Kulturminner i kommunene*. Oppdraget ble gjennomført som en kortfattet kvalitativ spørreundersøkelse på telefon til 12 utvalgte kommuner som var på ulike stadier i arbeidet med sine kulturminneplaner: Fire kommuner hadde mottatt støtte og var ferdige med kulturminneplanen; fire hadde søkt og mottatt støtte, men var ikke ferdige med planen; og fire hadde foreløpig ikke søkt om støtte, og det var uvisst hvor de var i prosessen.

I rapporten konkluderes det med at fylkeskommunenes engasjement i prosjektet synes å være varierende og oppleves ulikt hos de enkelte kommunene. Et annet element som trekkes frem, er at forholdet til fylkeskommunen synes å påvirke kommunens prioritering av kulturminneplanen, og slår positivt ut der fylkeskommunen oppleves som en støttespiller og bidragsyter. I NIKUs rapport trekkes også samarbeid med andre kommuner frem som faglig positivt, selv om det kanskje ikke har vært så viktig for utfallet av arbeidet.

Et viktig element i KIK-satsingen er at det er kommunene som har ansvaret for utarbeiding av kulturminneplaner. Oppfølging fra fylkeskommunene og Riksantikvaren må ses i lys av dette.

I intervjuene med fylkeskommunene fremkommer det flere fellestrekk for oppfølging og samhandling med kommunene. Dette knytter seg til:

- ▶ Oppfølgingen overfor kommunene har vært enkeltvis, basert på etterspørsel og behov i kommunene
- ▶ Fylkeskommunene har besøkt enkeltkommunene fysisk
- ▶ Fylkeskommunen har arrangert tematiske samlinger for kompetansespredning og erfaringsutveksling
- ▶ Fylkeskommunen driver løpende rådgiving i sammenheng med enkeltsaker
- ▶ Fylkeskommunen produserer og distribuerer informasjonsmateriell knyttet til KIK
- ▶ I lys av covid-19-situasjonen har også enkelte fylkeskommuner tatt i bruk elektroniske samhandlingsløsninger og arrangert webinarer, som erstatning for fysiske møter

Hvor omfattende de enkelte virkemidlene fra fylkeskommunens er brukt, varierer. I intervjuene med casekommunene får vi inntrykk av at ikke alle kommuner mener de har behov for, eller ønsker, tett oppfølging fra fylkeskommunen. For andre, særlig små kommuner med lite ressurser, uttrykkes det både ønsker og behov for tettere oppfølging for å opprettholde fremgang i arbeidet.

I intervjuene med både fylkeskommunene og casekommunene, oppfatter vi at er forskjell mellom fylkeskommunene i hvor mye de vektlegger oppfølging av kommunene. Informantene gir innspill på at også i fylkeskommunen er kapasitet og ressurser en utfordring i dette arbeidet. I denne sammenhengen etterlyser flere fylkeskommuner bedre rapportering fra kommunene, særlig når det gjelder fremdrift i arbeidet.

¹³ Forvaltningsrevisjon Dokument nr. 3:9 (2008–2009): Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygninga

Informantene våre i de fleste casekommunene, oppgir at de har hatt lite direkte kontakt med Riksantikvaren, utover å møte dem i sammenheng med erfarings- og kompetanseutviklingsarrangementer i regi av fylkeskommunene.

I intervjuene med fylkeskommunene beskrives samarbeidet mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren som godt. Det gis uttrykk for at Riksantikvaren har vært på tilbudssiden og stilt seg til rådighet for fylkeskommunene. Riksantikvarens deltakelse på fylkeskommunale arrangementer fremheves som positive bidrag. Fylkeskommunene og enkelte av casekommunene oppgir at som følge av KIK-satsingen, så har Riksantikvaren blitt mer synlig.

Oppsummert, med utgangspunkt i intervjuene, gir våre informanter helt klart uttrykk for at KIK-satsingen har ført til bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Selv om samhandlingen mellom fylkeskommuner og kommuner varierer, er informantene våre samstemte om at det er god rolleavklaring mellom fylkeskommunen og kommunene når det dreier seg om kulturminner i kommunene. Gjennom KIK-satsingen oppfatter vi at kommunene i større grad har blitt ansvarliggjort og involvert i arbeidet med å identifisere og ta vare på lokale kulturminner.

I intervju med Riksantikvaren fremheves det at etableringen av byantikvarer har styrket kommunenes rolle og forholdet til fylkeskommunene.

5.3.6 Tilskuddene har sporet til økt innsats (addisjonalitet)

I spørreundersøkelsen gjennomført av Menon (2019/2020), oppga respondentene at tilskuddsordningen har hatt en betydelig utløsende effekt (addisjonalitet), uavhengig av om kommunen har vedtatt plan eller ikke. Dette til tross for en begrenset størrelse på tilskuddet. I evalueringen gjennomført av Menon vurderes det at tilskuddet har hatt en positiv innvirkning på å utarbeide en kulturminneplan sammenlignet med en situasjon uten tilskudd.

Våre funn fra intervjuene supplerer dette bildet. Det er en felles oppfatning blant våre informanter at tilskuddet til å utarbeide kulturminneplaner er begrenset, men at beløpet har ført til oppmerksomhet omkring planarbeidet fra både politikere og administrativ ledelse i kommunene. Oppmerksomheten har bidratt til at arbeidet med en kulturminneplan har blitt satt på dagsorden. I flere tilfeller oppgis det at tilskuddet har vært helt avgjørende for at arbeidet med kulturminneplanen har blitt igangsatt.

Ifølge statistikken fra Riksantikvaren er det betydelige variasjoner mellom fylkene i andel kommuner med en ferdigstilt plan. Noe av denne variasjonen kan imidlertid skyldes at kommunene har mottatt tilskudd tidlig eller sent i perioden. I evalueringen fra Menon er det et funn at kommuner som har utarbeidet en plan og fått til ytterligere aktiviteter på kulturminneområdet, i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt av fylkeskommunen. Dette kan bety at ikke bare tilskuddet i seg selv, men også politiske beslutninger og prioriteringer på fylkeskommunalt nivå, har stor betydning for initiering og oppfølging av arbeidet med kulturminneplaner i kommunene. Det er et ønske både fra nasjonalt og regionalt nivå at kommunene skal ta mer ansvar for å identifisere kulturminner og for å ivareta kulturminner i egen kommune. Våre informanter på fylkeskommunalt nivå gir imidlertid uttrykk for at selv om kulturminneplanarbeidet er gitt prioritet i fylket, så er det store variasjoner mellom kommuner, selv innenfor samme fylke, i hvordan arbeidet med en kulturminneplan følges opp. De fleste kommuner har mottatt tilskudd (90 %), men statistikk fra Riksantikvaren avdekker at mange av disse kommunene ikke har fått ferdigstilt en plan. Våre informanter knytter manglende måloppnåelse til lav prioritet av kulturminnearbeidet både politisk og administrativt i enkelte kommuner, manglende kompetanse i kommunen og/eller at sentrale personer i kommunen har sluttet før planen har blitt fullført.

5.3.7 Kulturminneplaner har ført til en mer aktiv forvaltning av kulturminnene i kommunene

I sin devaluering stiller Menon spørsmål om hvilke aktiviteter og virkemidler på kulturminneområdet kommunene har igangsatt som følge av arbeidet med planen.

Av rapporten fremkommer det at kulturminneplanene har bidratt til prioritering av kulturminnearbeid i kommunene og at kommunene følger opp prioriteringene gjennom ulike virkemidler. I tillegg fremkommer det i rapporten at enkelte kommuner har inngått mer formalisert samarbeid med eksterne aktører, utlyst eget tilskudd til arbeid med kulturminner og innført fritak for eiendomsskatt for kulturminner.

Resultatene i Menons rapport viser videre at 14 % av kommunene oppgir å ha søkt andre tilskuddsordninger innenfor kulturminneområdet som følge av arbeidet med planen. Disse kommunene trekker frem at de har søkt midler fra Sparebankstiftelsen, UNI-stiftelsen, Fortidsminneforeningen og fylkeskommunen, samt statlige midler.

I spørreundersøkelsen gjennomført av Menon 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. Resultatene viste at nærmere 50 % oppga at de i mindre grad ville brukt egne virkemidler.

I et forsøk på å identifisere forskjeller mellom kommuner som har en plan og kommuner som ikke har utarbeidet en plan, undersøkte Menon hvorvidt det er statistiske forskjeller mellom kommuner som har plan og igangsatt ytterligere aktiviteter og de som ikke har utarbeidet plan. Resultatene viste at den førstnevnte gruppen i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunen. Vi forsøkte å få utdypet dette nærmere i intervjuene vi gjennomførte med fylkeskommunene, og vi får inntrykk av at hvorvidt KIK-arbeidet er vedtatt politisk varierer mellom fylkeskommunene. Vi oppfatter imidlertid at det særlig er den politiske og administrative interessen i kommunene knyttet til å utarbeide en kulturminneplan som er av betydning for om arbeidet med en kulturminneplan er ferdigstilt, eller igangsatt.

Menon konkluderer med at arbeidet med kulturminneplaner har bidratt til økt fokus og kompetanse på feltet. Nettverkssamlinger og kurs/samlinger i regi av fylkeskommunen fremheves som viktige effekter av KIK-satsingen. Viktige synergier er at lokalbefolkningen har blitt mer engasjert, og det er igangsatt en rekke ulike fora for både informasjon og for å utløse entusiasme for kulturminnearbeid i kommunene. Vår vurdering er at de kommunene som har fått til dette, har utløst viktige synergier og effekter av satsingen sett opp mot ivaretagelse av kulturminner i kommunene.

Våre informanter oppgir at i arbeidet med kulturminneplaner så har frivillige organisasjoner og museer bidratt mye inn i arbeidet med kulturminneplaner. De fleste informantene våre trekker frem at det nettopp er det gode samarbeidet med disse eksterne aktørene som har bidratt til god kvalitet på planene og til å gjøre kulturminnearbeidet kjent i kommunene.

5.3.8 Vurdering av måloppnåelse og effekt

KIK-satsingen hadde en målsetting om at 90 % av landets kommuner i 2020 skulle ha utarbeidet en kulturminneplan. Høsten 2020 har 89 % av kommunene fått tilskudd til å utarbeide en plan. Kun om lag 49 % har ferdige planer. For 11 % av kommunene har kulturminneplanen blitt ferdigstilt uten midler fra Riksantikvaren (figur 7) Flere kommuner ble med i satsingen så sent som i 2019–2020, og for disse kommunene er det ikke å forvente at de har fått ferdigstilt en plan.

Effektene av satsingen er knyttet til hvorvidt kommunene har tatt planene i bruk. Måloppnåelsen for satsingen i sin helhet må derfor ventes å komme lengre frem i tid. De mange kommunene som har

vært og er engasjert i arbeidet med å utvikle kulturminneplaner, har imidlertid bidratt til flere, mindre kvantifiserbare målsettinger for satsingen og det overordnede *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*.

Vår vurdering er at KIK-satsingen har vært effektiv. Tilskuddsordningen har bidratt til måloppnåelse, og flere kommuner gir innspill om at uten tilskuddsmidler hadde det ikke blitt utarbeidet noen plan. I mange tilfeller er tilskuddet på 100 000 kroner blitt sett på som en utløsende faktor for å få i gang arbeidet med en plan.

En effekt som trekkes frem av flere av våre informanter er at KIK-satsingen har bidratt til at kommunene snakker mer om kulturminner og tar større ansvar for kulturminner. Det er en utpreget oppfatning at KIK-satsingen har bidratt til at det har blitt mer samhandling på tvers av forvaltningsområdene, og at Riksantikvaren gjennom satsingen har blitt mer synlig. Vår vurdering er at satsingen i tillegg til å bidra til konkret måloppnåelse har bidratt til mer samhandling på tvers av forvaltningsnivåene, noe som oppfattes som en styrke, *særlig sett opp mot kommunereformen og den pågående regionreformen med oppgaveoverføring til fylkeskommunene*.

Politiske beslutninger og prioriteringer på fylkeskommunalt nivå har stor betydning for initiering og oppfølging av arbeidet med kulturminneplaner i kommunene. Ifølge statistikken fra Riksantikvaren er det betydelige variasjoner mellom fylkene i andel kommuner med en ferdigstilt plan. Menonrapporten og våre undersøkelser underbygger at i fylkeskommuner der KIK-arbeidet er politisk forankret, finner man flere kommuner som lykkes med kulturminneplaner og andre kulturminneaktiviteter.

Vi vurderer at rollefordelingen mellom forvaltningsområdene er tydelig og at samarbeidet stort sett fungerer bra. Vi har også fått tilbakemelding om at etableringen av byantikvarer med dedikerte oppgaver har vært bra også for samarbeidet mellom forvaltningsnivåene, og har bidratt til å tydeliggjøre roller og ansvar og kontaktpunkt i kommunene med slike stillinger.

En målsetting er at kulturminneplanen skal forankres i det øvrige planverket. Planstatus er dermed et viktig moment å vurdere med hensyn til måloppnåelse. Det vil si om planen er en temaplan eller om planene er gjennomført og forankret i plan- og bygningsloven. Vår vurdering er at det er ulik praksis på tvers av kommunene, men vi oppfatter at det er et uttalt ønske om at planen, for å ha tilstrekkelig moment, må inngå i kommunens øvrige planverk.

På sikt vil en vesentlig virkning av måloppnåelse i kommunene være praktisk oppfølging av planene i form av konkrete tiltak, eller at en finner at kulturminner hensyntas i større grad i saksbehandlingen. Dette kan være konkrete tiltak som eksempelvis knytter kulturminner til folkehelse og friluftsliv. Det kan dreie seg om etablering av kulturstier, merking av kulturminner eller saker hvor næringsutvikling og kulturminner kobles. Et annet tegn er hvordan kommunenes tekniske etater tar kulturminner i betraktning i sammenheng med plan- og byggesaksbehandlingen. Et tegn kan være at det gis færre dispensasjoner der det er etablert hensynssoner.

5.4 Andre virkninger av satsingen

Andre virkninger dreier seg om hvorvidt KIK-satsingen har gitt eller forventes å gi betydelige positive eller negative, tilsiktede eller utilsiktede, samfunnseffekter. *Hvilken forskjell gjør tiltaket?* De langsiktige virkningene omtales i kapittel 5.7 Bærekraft.

Samfunnseffekten av KIK-satsingen er knyttet til hvilke ringvirkninger utarbeidelse av kulturminneplaner kan ha for økt attraktivitet og for å utvikle lokalsamfunnet, men også for samfunnet som helhet.

5.4.1 Har kulturminneplanen medført at kulturminner brukes til å skape økt attraktivitet og utvikle lokalt næringsliv?

Resultater fra intervjuene gjenspeiler at det er få klare eksempler fra casekommunene på at kulturminneplanen og arbeidet med den er aktivt brukt i omdømmearbeid til å styrke lokal identitet og attraktivitet og til å utvikle lokalt næringsliv. Våre informanter fremhever at synliggjøring av kulturminner kan brukes bedre til å profilere kommunen og gjøre kommunen mer attraktiv, men da gjerne som en komponent i et tiltak. Dette var også et funn NIKU (2016) gjorde. Et eksempel som nevnes, er utvikling av en turistvei hvor kulturminner langs stien er merket.

I hvilken grad KIK-satsingen har bidratt til å skape økt attraktivitet og til å utvikle lokalt næringsliv, er mer usikkert. Enkelte informanter oppgir at det i lang tid har vært et fokus både på og fra næringslivet på bruk av kulturminner, mens den mer utbredte oppfatningen er at det fortsatt er en god vei å gå før næringslivet engasjerer seg i kulturminnearbeidet i kommunene.

Fra våre informanter gis det ikke eksempler på konkrete næringsvirksomhet som er utviklet som følge av synliggjøring av kulturminner gjennom kulturminneplanen. Flere mener det ennå er for tidlig å forvente resultater på dette området.

At vi ikke har funnet gode eksempler blant casekommunene betyr imidlertid ikke at det ikke kan oppstå slike langsiktige effekter her. Vi vet fra tidligere studier av etablerte kulturmiljøfredninger, at planmessig utvikling av slike kulturmiljøer i samarbeid med næringslivet kan bidra til økt attraktivitet og næringsutvikling.¹⁴ Eksempler er Røros, Fredrikstad med Gamlebyen, Levanger og Skudeneshavn, der de fredede kulturmiljøene bidrar til attraktivitet og turisme. Andre eksempler er Ny Hellesund, Henningsvær, men også kommuner som eksempelvis har stavkirker eller eventuelt andre tekniske og industrielle kulturminner.

5.4.2 KIK har styrket medvirkning, politisk interesse og oppslutning om feltet i mange kommuner

Riksantikvaren vektlegger medvirkning og demokratiperspektivet i sine veiledere og sin rådgivning til fylkeskommuner og kommuner. KIK-kommunene blir også bedt om å rapportere på dette. Som referert i kapittel 5.1.2, rapporterer kommunene om et omfattende samarbeid med eksterne, men vi ser stor variasjon i hvor mye de enkelte kommunene samarbeider med eksterne, og hvilke konkrete typer aktører de samarbeider med.

I intervjuene med utvalgte casekommuner får vi bekreftet at historielag, museer, velforeninger og interesser for grunneiere og næringsliv gjerne trekkes inn i lokale referansegrupper knyttet til planarbeidet, og at bredere lag av innbyggere, foreninger og næringsliv søkes trukket inn i arbeidet gjennom folkemøter og ordinære høringsrunder knyttet til nye kommunalplaner.

Flere av casekommunene forteller om økt politisk og samfunnsmessig oppmerksomhet rundt kulturminner som følge av KIK og kulturminneplan-prosessen. Vi sitter likevel igjen med et inntrykk av at kommunene i svært ulik grad legger ned krefter i dette, og i ulik grad lykkes med å mobilisere sin befolkning i arbeidet, ut over ildsjelene som uansett brenner for lokalhistorien.

Vi har sett prosesser som har stoppet opp grunnet manglende retning og forpliktende engasjement fra kommunens administrative og politiske ledelse, der private og frivillige deltagere i ettertid oppfatter at de har vært utsatt for, og misbrukt i, byråkratiske og politiske skinnprosesser. Men vi har også sett kommuner som tar samarbeidet på alvor og som har lyktes i å skape et lokalt eierskap til bygdas og kommunens historie. Suksessfaktorer for god involvering har vært godt drevne prosesser med åpenhet i dialogen og god fremdrift mot klart kommuniserte mål.

¹⁴ Ref: Kulturmiljøfredninger, Agenda Kaupang 2017

Det er en generell erkjennelse at politisk forankring er avgjørende, men denne forankringen må skapes og opprettholdes. Dette var også konklusjonen i NIKUs rapport fra 2016. Det er eksempler fra kommunene på politikere som har stort engasjement på dette feltet og som bidrar til å "dra" prosessene og skape oppmerksomhet. I andre kommuner er nok politikerne velvillige, men kulturminnefeltet konkurrerer om oppmerksomhet fra andre viktige ansvarsområder i kommunene. Betydningen av at planer følges opp med tiltak som skaper oppmerksomhet, er dermed viktig for å sette kulturminner på dagsorden over tid. Mer om dette i kapittel 5.7 Bærekraft.

I Menon (2020) trekkes følgende suksesskriterier frem for kommuner som har lyktes: "Større lokal interesse. Frivillige lag og foreninger har blitt mer bevisst på kulturminner i egne områder, som har skapt større engasjement." I kartleggingen ble det også undersøkt hvorvidt arbeidet med kulturminneplanen har kommet høyere opp på den politiske dagsordenen i kommunene. Resultatene viser at det har blitt større politisk oppmerksomhet rundt kulturminner i kommuner som har en plan, enn i kommuner som ikke har plan (75 % mot 33 %).

I et oppfølgingsspørsmål om hva som forklarte denne økte politiske oppmerksomheten, oppgir de fleste at for de kommunene som har utarbeidet en plan, er kulturminnene bedre ivaretatt i saksbehandlingen. I de kommunene som har merket økt politisk interesse, settes det i sammenheng med at politisk ledelse har sittet i lokale styringsgrupper. I tillegg fremkommer det at disse kommunene i større grad er lokalisert i fylker hvor KIK-arbeidet er politisk vedtatt i fylkeskommunene.

Fra fylkeskommunene er en særlig opptatt av at kommunene faktisk har fått på plass en kulturminneplan. Det oppfattes i stor grad som en forutsetning for at kulturminnefeltet skal få mer oppmerksomhet.

5.4.3 Samlet vurdering av andre virkninger av satsingen

KIK-satsingen har i flere kommuner bidratt til økt politisk oppmerksomhet, økt bevissthet i kommunenes etater og en bevisstgjøring av befolkningen. Samtidig har andre kommuner ikke lyktes i å mobilisere det samme engasjementet.

Vi ser få klare eksempler fra casekommunene på at arbeidet med kulturminneplanen har blitt utnyttet i omdømmearbeid for å styrke lokal identitet og attraktivitet og til å utvikle lokalt næringsliv. Våre informanter synes enige om at kulturminner kan brukes bedre til å profilere kommunen og gjøre kommunen mer attraktiv.

KIK-satsingen har styrket medvirkning, politisk interesse og oppslutning om feltet i mange kommuner. Historielag, museer, velforeninger og interesser for grunneiere og næringsliv trekkes ofte inn i lokale referansegrupper knyttet til planarbeidet. Vi sitter likevel igjen med et inntrykk av at kommunene i svært ulik grad legger ned krefter i dette, og i ulik grad lykkes med å mobilisere sin befolkning i arbeidet. Suksessfaktorer for god involvering har vært godt drevne prosesser med åpenhet i dialogen og god fremdrift mot klart kommuniserte mål. Politisk forankring er avgjørende, og denne forankringen må skapes og opprettholdes.

En vedtatt kommunal kulturminneplan synes å være et viktig bidrag til å sikre kulturminnefeltet videre oppmerksomhet i kommunene.

Vår oppfatning er at det er viktig at fylkeskommunene følger opp kommunene. Dette er avhengig av politisk vilje på fylkeskommunalt nivå og tilstrekkelige ressurser.

Kulturminnearbeidet drives ofte av ildsjeler i kommunene, enten det er i kommunens administrasjon eller av frivillige. Vår vurdering er at dette fungerer best der ansvaret for feltet er tydelig plassert i kommunens organisasjon, og det er etablert klare grensesnitt og «møteplasser» i sammenheng med øvrige kommunale tjenesteområder.

5.5 Relevans

Relevans dreier seg om at satsingens målsettinger og utforming forholder seg til sektorens utfordringer og mottakernes behov, politikk og prioriteringer.

5.5.1 Hvordan er satsingens innretning og relevans sett i forhold til satsingens mål?

KIK-satsingen har vært et strategisk grep for å få flere kommuner til å utarbeide kulturminneplaner, og fortrinnsvis få disse innarbeidet i kommunenes formelle planverk iht. plan- og bygningsloven.¹⁵

Arbeidet med en kulturminneplan krever systematisk forarbeid basert på nye og eksisterende kilder, og den skal tydeliggjøre kulturminnenes relevans for å vise den historiske samfunnsutviklingen i området. Planen bør gi føringer for både forvaltningen av kulturmiljøer og i noen tilfeller også tilgrensende områder. Føringer for forvaltningens saksbehandling sikres best gjennom kommuneplanen og kommuneplanens arealdel.

Tanken var at gjennom arbeidet med kulturminneplanen ville medarbeidere og ledere i kommunen opparbeide mer kunnskap om kulturminnene og deres rolle i utviklingen av byen/bygda. Kunnskapen om dette og forståelsen av betydningen av bærekraftig forvaltning, ville bli tilgjengelig for andre og «institusjonalisert» gjennom publiserte dokumenter og systematiserte arkiv.

Riksantikvarens virkemidler for å fremme arbeidet med kulturminneplaner i kommunene er omtalt i kapittel 4.3.

Tilskudd har gitt kommunene insitament og økt alburom

Det virkemidlet Riksantikvaren har tatt i bruk som kanskje har hatt størst betydning for utarbeidelse av kulturminneplaner i kommunene, er tilskudd. Tilskudd på 100 000 kroner til arbeid med kulturminneplaner ble utdelt etter en årlig søknadsrunde. Antallet ble begrenset av Riksantikvarens budsjett. Kommuner som ikke fikk midler et år, sto først på listen neste år. Riksantikvaren mener at interessen for å søke kan ha blitt stimulert av at kommunene visste at midlene og antall tildelinger pr. år var begrensede, samtidig som det ikke kunne gis garantier om senere tildelinger.

De første årene gikk midlene til kommuner som manglet kulturminneplaner eller hadde gamle og utilstrekkelige slike. Etter hvert har det blitt åpnet for å kunne søke om midler til revidering av planer utarbeidet tidlig i perioden, og til kommuner som har vært gjennom kommunesammenslåinger i perioden der én eller flere kommuner manglet en plan.

Søknader fra kommunene måtte være forankret i et politisk organ. Fylkeskommunene og Sametinget forvalter tilskuddene fra Riksantikvaren og utbetaler disse når Riksantikvaren krav er tilfredsstillt.

Rapporteringskravene fra Riksantikvaren til kommunene som har fått tilskudd har vært begrenset. De fleste kommunene svarer på en årlig spørreundersøkelse om sitt arbeid med kulturminneplanen frem til denne er ferdig vedtatt. Innholdet i spørreundersøkelsen er noe endret gjennom perioden. Riksantikvaren har ikke knyttet begrensninger til utbetaling av tilskuddene til fremdriften i kommunens arbeid med planene som de har fått tilskuddene til, bekrefter Riksantikvaren, heller ikke krav om tilbakebetalinger til kommuner som ikke når milepæler eller ferdigstiller sin plan.

Antall årlige tildelinger har sunket siden 2017, ettersom det ble færre kommuner uten påbegynte kulturminneplaner. I 2020 har 38 % av alle kommunene som har mottatt tilskudd fra Riksantikvaren

¹⁵ Som operativt mål for KIK skulle 90 % av landets kommuner innen utgangen av 2020 ha utarbeidet kulturminneplaner. I 2020 er det omlag 90 % av kommunene som enten har, eller er i gang med å utarbeide kulturminneplaner, ref. kapittel 5.3.1.

utarbeidet kulturminneplaner. Alt i alt har om lag 90 % av kommunene nå ferdige eller påbegynte kulturminneplaner¹⁶.

I NIKUs rapport fra 2016 blir Riksantikvarens økonomiske bidrag fremhevet som viktig av flere kommuner. Mange kommuner har dårlig økonomi og anså bidraget som kjærkomment. Flere kommuner rapporterte om at de manglet nødvendig *kompetanse* for å starte opp eller fullføre arbeidet med lokale kulturminneplaner. Bidraget fra Riksantikvaren var derfor viktig for kommuner som kjøper inn *konsulenttjenester* for å fullføre arbeidet. Samtidig viste undersøkelsen at de kommunene som i størst grad utførte arbeidet selv har et større *eierforhold* til kulturminneplanen. Å engasjere lokale lag og foreninger var også positivt for den *lokale forankringen* av planarbeidet.

Menon Economics evaluerte høsten 2019 deler av KIK-satsingen.¹⁷ Mandatet for evalueringen var begrenset til å vurdere i hvilken grad tilskuddet til arbeidet med kulturminneplaner har bidratt til å utløse aktiviteter som ellers ikke hadde blitt gjennomført (tilskuddets addisjonalitet), samt identifisere suksesskriterier og flaskehalsar for kulturminnearbeidet i kommunene. Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreundersøkelse til de 363 kommunene som har mottatt tilskudd, samt dokumentasjon og intervjuer med fire kommuner.

Menon fant at tilskuddet har hatt en positiv virkning på kommunenes innsats for å ivareta kulturminner, sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. Om lag 70 % av kommunene som hadde mottatt tilskudd pr. 1.1.2019, hadde utarbeidet/utarbeider en kulturminneplan. Rundt 40 % av kommunene oppga at tilskuddsordningen har hatt en betydelig utløsende effekt, og mange ville ikke ha utarbeidet kulturminneplan uten tilskudd. I over halvparten av kommunene var den lokalpolitiske oppmerksomheten på feltet økt som følge av arbeidet. Aktive fylkeskommuner som prioriterer arbeidet var ifølge Menon en suksessfaktor for å lykkes med å lage en kulturminneplan, få økt politisk oppmerksomhet og få igangsatt ytterligere aktiviteter.

Menon-evalueringen var en devaluering, men gikk bredt ut gjennom en spørreundersøkelse til samtlige kommuner i landet og fikk en svarprosent på 56,5 %. Undersøkelsen gir etter vår mening et tilstrekkelig overordnet bilde av effekter av tilskuddet, og av problemstillinger knyttet til organisering og arbeid i kommunene.

I våre intervjuer av et utvalg casekommuner har vi forsøkt å gå mer i dybden mht. organisering, samarbeid og oppgaveløsning. Intervjuene bekrefter og utdypet tidligere undersøkelser, men har alene ikke generaliserende utsagnskraft.

I casekommunene har Riksantikvarens tilskuddsmidler bidratt til å sette arbeidet med kulturminner på dagsorden. Fra våre informanter er tilbakemeldingen ganske tydelig på at tilskudd er en svært viktig utløsende faktor for å få i gang et kulturminneplanprosjekt. Både i kommuner som har sluttført arbeidet med en plan, og i kommuner som fremdeles er i gang med disse, vektlegges betydningen av tilskuddet. Tilskudd gjør det enklere å komme i gang og bidrar til å utløse kommunal egenfinansiering og -innsats.

Kulturminneplanene har noen steder fått form av temaplaner, andre steder inngår de som deler av kommunenes planverk iht. plan- og bygningsloven, hvilket Riksantikvaren anbefaler. I våre casekommuner mener de fleste det er en fordel om planen har status som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, men dette er ikke alltid realistisk å få til. En planprosess etter plan- og bygningsloven mer omfattende, og politikerne kan være tilbakeholdne med å sette i gang en slik

¹⁶ Referer kapittel 5.3

¹⁷ Menon-rapport 16-2020: Evaluering av satsingen kulturminner i kommunene (KIK) – erfaringer fra kommunene

prosess. I flere av casekommunene forklarer en det slik at den første utgaven av planen har status som temaplan, men at ambisjonen er å løfte den til kommunedelplanstatus etter hvert.

Begge plantyper har styrket kommunens kunnskapsgrunnlag, definert som summen av egne medarbeideres erfaring og kompetanse («humankapitalen») og den institusjonaliserte kunnskapen som ligger dokumentert og er tilgjengelig gjennom kulturminneplanen og dens grunnlagsdokumenter. Levende kunnskap hos egne ledere og medarbeidere er viktig, men forgjengelig. I flere av kommunene vi snakket med er medarbeiderne som i sin tid arbeidet med kulturminneplanen pensjonert eller gått over i andre stillinger i eller utenfor kommunen. I noen kommuner ble arbeidet utført av eksterne miljøer. Her er betydningen av god dokumentasjon (opparbeidet «strukturkapital») og ledere og politikere som holder planen «levende», desto viktigere.

Menon-rapporten og flere av kommunene vi har snakket med peker på kommunens politikere som en kritisk suksessfaktor. Kulturminnearbeidet står ikke alltid høyest på politikernes agenda. Der den gjør det, lykkes som regel kulturminnearbeidet. Der den ikke står på dagsorden, stopper det opp. Riksantikvarens krav om at et politisk vedtak skal ligge til grunn for tilskuddet, har etter vår mening vært viktig for å sette arbeidet med en kulturminneplan på kommunenes politiske dagsorden.

Menon-rapporten peker på betydningen av aktive fylkeskommuner i arbeidet med å få frem kommunale kulturminneplaner. Våre intervjuer med kommuner og fylkeskommunene støtter dette. Riksantikvarens tilskuddsordning er innrettet slik at fylkeskommunen har en rolle i tildelingen av tilskuddet. Rapporteringen fra kommunene til Riksantikvaren går også med kopi til fylkeskommunen. Riksantikvaren har også søkt å engasjere fylkeskommunene i KIK-satsingen gjennom andre virkemidler (se under). Vi ser likevel stort spenn i hvilken grad fylkeskommunene faktisk har engasjert seg i, og følger opp, arbeidet med kulturminneplaner i sine kommuner. Kompetansen og kapasiteten i fylkeskommunen innen området er knapphetsfaktorer.

Øvrige virkemidler har gitt kommunene flere verktøy for å lykkes

Mens tilskuddet skulle gi insitamenter og alburom for lokalt arbeid med kulturminneplaner, arbeidet Riksantikvaren parallelt med å tilføre kommunene nødvendig kompetanse og verktøy for å lykkes med sin lokale satsing.

Riksantikvarens veileder og informasjonsmaterieil omtales nesten utelukkende som positivt av kommunene vi har snakket med. Det har gitt kommunene bedre begrep om hva de eventuelt skal gå i gang med og hvordan arbeidet bør innrettes når de først er i gang. Innholdet i veilederen bygger på beste praksis og erfaringer fra hva som har vært suksessfaktorer i tidligere kulturminneprosjekter, eksempelvis rådene om å engasjere lokale krefter i arbeidet, se også kapittel 5.5.2.

Rapporteringene fra kommunene til Riksantikvaren tyder på at kommunene i arbeidet med kulturminneplanene har vært relativt dyktige til å involvere lokale og regionale interesser og aktører utenfor kommuneadministrasjonen. Praksis i casekommunene viser at lokal involvering har vært forskjellig, med høringer og informasjonsmøter som minste felles multiplum.¹⁸

Riksantikvaren har også tilgjengeliggjort verktøy som kommunene kan bruke til å skaffe seg oversikt og registrere kulturminner. Disse oppfattes som nyttige, men utformingen og funksjonaliteten som tilbys oppfattes av flere som lite brukertilpasset. Flere kommuner har benyttet seg av lokale frivillige til registreringsarbeidet, og for disse er enkle og brukervennlige løsninger av stor betydning.

¹⁸ Disse er lovpålagte når det kommer til de formelle kommuneplanene og -delplanene.

Underveis i perioden gjennomførte Riksantikvaren kurs og fagsamlinger for KIK-kontakter i fylkeskommunene og Sametinget knyttet til KIK-satsingen. Også noen ressurspersoner på kommunenivå ble invitert med på samlingene. Våre informanter blant KIK-kontaktene omtaler kursene og samlingene som nyttige både for at fylkeskommunen skulle kunne fylle sin rolle som regionale ressurspersoner for satsingen i kommunene, og for kommunale nøkkelpersoner som man også kunne trekke på i regionen.

Flere av våre informanter i kommunene og fylkeskommunene berømmer Riksantikvaren for deres etablering av KIK-nettverket for fylkeskommunene og for bidragene til dette, og regionale/fylkeskommunale nettverk og seminarer med egne og eksterne ressurser. Nettverkene som er etablert har styrket regionale og nasjonale kompetansemiljøer og tilført små kommuner kompetanse de ikke har mulighet for å utvikle lokalt. Riksantikvaren omtales også som en tilgjengelig og faglig sterk rådgiver ved direkte henvendelser.

Kommunene vi intervjuet, opplevde i mange tilfeller å ha fått god faglig støtte fra sin fylkeskommune, men vi møtte også kommuner som oppfattet sin fylkeskommune som lite aktiv og deltagende, både når det gjaldt regionale nettverk og i KIK-relaterte problemstillinger.

Riksantikvaren innførte i perioden også en kompetansemodell for fylkeskommunene og Sametinget, med en egen tilskuddsordning for disse (ref. kapittel 5.2.2). Det har variert hvordan midlene har blitt brukt. En av fylkeskommunene vi intervjuet, hadde mottatt kompetansemidler for å sette av personalressurser for å bistå kommunene, men hadde av ulike årsaker ennå ikke lyktes med å allokere forutsatte personalressurser.

5.5.2 Treffer satsingen behovet hos aktørene?

Rundt 40 % av kommunene i Menons undersøkelse oppgir at tilskuddsordningen til kommunene har hatt en betydelig utløsende effekt, som omtalt i kapittel 5.5.1. Mange kommuner ville ikke ha utarbeidet kulturminneplan uten tilskudd. 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.

I NIKU-rapporten¹⁹ stilles det spørsmål ved hvorvidt ambisjonsnivået kan være for høyt blant mange kommuner som har søkt tilskudd for å utarbeide kulturminneplaner. Forstår kommunene hva som kreves for utarbeiding av kulturminneplaner? Forstår og aksepterer kommunene Riksantikvarens forventninger?

I våre samtaler med casekommunene har vi møtt kommuner som har ferdigstilt velfungerende kulturminneplaner med tilskudd fra Riksantikvaren, og vi har møtt en kommune som har utarbeidet, men etter mange år enda ikke vedtatt sin kulturminneplan. Vi har møtt kommuner som er i gang med arbeidet og en kommune som har mottatt tilskudd, men etter flere år enda ikke begynt på arbeidet. Vi har også snakket med KIK-kommuner som sannsynligvis ville ha utarbeidet kulturminneplan også uten Riksantikvarens tilskudd.

Vi har sett at kommunenes ressurser, kompetanse og behov er ulikt fordelt. Vi har sett at fremdriften kan forstyrres av at nøkkelressurser forsvinner (sårbarhet i små miljøer) eller av manglende oppslutning i førende politiske miljøer.

Tilskuddet på 100 000 kroner har kommet godt med for alle kommunene vi har møtt, men behovene og effektene har vært ulike. Enkelte kommuner etterlyser derfor en mer differensiert ordning gradert etter behov, som ikke nødvendigvis korrelerer med kommunens størrelse.

¹⁹ NIKU Oppdragsrapport 185/2015: Kulturminner i kommunene – midtveisevaluering. Erfaringer fra 12 kommuners arbeid med kulturminneplaner

Verktøy og veiledninger understøtter kommunenes arbeid med kulturminneplanen på en god måte, og de erfaringsutvekslingsfora fylkeskommunene har arrangert oppleves som nyttige. Selv om en ser forbedringsmuligheter har de gitt kommunene rammer og retning for gjennomføring av planarbeidet, og oppfattes som nyttige.

Andre kommuner oppfatter Riksantikvarens veileder som en vel omfattende liste over alt et kulturminneplanarbeid kan inneholde. De peker på at lokale behov kan være forskjellige. De etterlyser en veileder som skiller tydeligere mellom hva et kulturminneplanarbeid *må* omfatte og hva det *kan* omfatte. Riksantikvaren har imidlertid også en kortversjon av veilederen som skal hjelpe kommunene med å få laget en første kulturminneplan, som eventuelt kan bygges ut senere.

Riksantikvarens tilbud om kompetansemidler til fylkeskommunene og Riksantikvarens bidrag til faglige nettverk både for fylkeskommunene og kommunene, syntes å adressere et stort og umettet behov av betydning for målsettingene i KIK-satsingen.

Som nevnt i kapittel 5.5.1, gir innretningen av tilskuddsordningen til kommunene fylkeskommunene en rolle i KIK-arbeidet og derved en mulighet til å styrke dialogen og samarbeidet med kommunene om kulturminnearbeidet i sine fylker. Aktive fylkeskommuner kan bety mye for mindre kommuner med begrensede ressurser, både når det gjelder å bygge nettverk og for å bidra med kompetanse. Intervjuer med fylkeskommunene og casekommunene viser det er forskjeller i fylkeskommunenes evne og kapasitet til å fylle dette behovet. Noen fylkeskommuner bruker rapporteringen fra kommunene aktivt i oppfølgingen, mens andre oppfatter at denne rapporteringen først og fremst er adressert til Riksantikvaren.

5.5.3 Vår vurdering av relevans

KIK-satsingens målsettinger og utforming forholder seg etter vår vurdering godt til de mål og behov vi finner i kommunene. Tilskuddsmidlene til kommunene har gitt økt handlingsrom og insitamenter til å utvikle egne kulturminneplaner. Riksantikvarens øvrige virkemidler har supplert kommunene med relevante verktøy for å lykkes.

Tidligere evalueringer og våre egne funn viser at kommunene i det store og hele oppfatter satsingen som viktig og riktig, og at virkemidlene som brukes treffer godt for behovene de har.

Samtidig er det også viktig å poengtere at Riksantikvaren har hatt en klar ambisjon om at kommunene selv skal være den drivende kraft i dette arbeidet. Virkemiddelbruk fra Riksantikvaren og andre skal bidra til å understøtte kommunenes eget arbeid.

Etterspurte forbedringsmulighetene for verktøy og veiledninger er først og fremst knyttet til tre forhold:

- ▶ Veiledningen burde videreutvikles for å gjøres enklere å bruke. Et tydeligere skille mellom hva planer på grunnleggende nivå bør inneholde og hva en plan kan inneholde, kunne vært et utviklingsområde.
- ▶ Mange kommuner har hatt stor suksess med å engasjere lokale kulturminneforeninger i arbeidet med registrering av kulturminner. De registreringsløsningene som er tilgjengeliggjort fra Riksantikvaren kunne være mer brukervennlige, med versjoner tilpasset et enklere brukergrensesnitt enn dagens løsninger.
- ▶ Kompetansebehovet i kommunene er stort. Det er viktig at Riksantikvaren tar grep for å styrke kompetansen om kulturminner i kommunene, særlig i de enheter som fatter beslutninger av betydning for kommunens kulturminner. Dette omfatter kommunens plan- og tekniske etater.

Tilskuddsmidlene til kommuner og fylkeskommuner oppfattes også som et godt og vellykket grep i for de overordnede mål om å styrke kompetansen i kommunene og å styrke kommunenes

systematiske kulturminnearbeid. Innretningen av tilskuddsordningen gir fylkeskommunen en rolle i arbeidet og gjennom dette en mulighet til å engasjere seg og følge opp arbeidet i kommunene. Gjennom tiltak som KIK-nettverk, kurs og kompetansemølltilskudd, har Riksantikvaren bidratt til å styrke fylkeskommunenes evne til å fylle behovet for en regional rådgiver og koordinator i kulturminnearbeidet og KIK-satsingen. Vi ser likevel at enkelte fylkeskommuner har slitt med å fylle rollen.

Riksantikvaren har stilt krav om en politisk forankret søknad om tilskudd til utarbeidelse av kulturminneplanen, før tilskudd gis. Dette har bidratt til å løfte arbeidet opp på den politiske dagsorden, noe vi og tidligere evaluatorene vurderer som en kritisk suksessfaktor for kulturminnearbeidet i kommunen. Vi ser likevel at arbeidet mange steder trekker ut, og i noen tilfeller stopper opp. Andre oppgaver går ofte foran når lokale ressurser prioriteres.

Riksantikvaren har ikke praktisert sanksjoner som f.eks. tilbaketrekking av bevilgningsramme eller krav om tilbakebetalinger knyttet til fremdrift og leveranser. Kanskje ville mulige sanksjoner som dette bidratt til å holde kulturminnesatsingen høyere på agendaen i disse kommunene.

Tilskuddet har vært utformet som flatt engangstilskudd på 100 000 kroner, uavhengig av den enkelte kommunes reelle behov for ressurser og kompetanse. Dette er enkelt å administrere (kostnadseffektivt), men har ulik nytteeffekt for mottagerkommunene, som har ulike forutsetninger og behov. Det er mulig Riksantikvaren kunne fått mer nytte ut av hver krone med en noe mer differensiert tildeling, dersom denne kan baseres på et fremdeles enkelt og forutsigbart kriteriesett for tildelingene.

5.6 Samspill og krysseffekter (koherens)

Koherens (samspill) handler om hvordan KIK fungerer sammen med andre tiltak i sektoren eller på området. En kan se for seg et bredt spekter av samspillseffekter mellom kulturminnefeltet og andre forhold. Disse kan være direkte knyttet til samspillende tiltak innen kulturminnefeltet, men også samspill med tiltak på andre politikkområder. Samspillet kan være positivt, i den forstand at det er positive synergier mellom tiltakene og at de forsterker hverandre. På den annen side kan samspillet være negativt, i den forstand at tiltak eller tilstander fungerer som hindringer eller barrierer for hverandre, eller nuller hverandre ut.

5.6.1 Samspill innen kulturminnefeltet

Den kanskje mest nærliggende positive samspillseffekten i KIK-sammenheng, kan være mellom Riksantikvarens KIK-satsing og prøveordningen med byantikvarer. I Oxford (2019) oppgis det at byantikvaren, som en ressursperson med spisset fagkompetanse og mandat for å bidra til å styrke forvaltningen av kulturminner i kommunene, bidrar til et økt fokus på nettopp dette. Byantikvarens oppgaver varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner fant Oxford at hovedfokus var å få utarbeidet en kulturminneplan. I andre kommuner har byantikvarene jobbet mer med rådgivning, veiledning og saksbehandling knyttet til arealplan og byggesaker. Byantikvarenes betydning for arbeidet med kulturminneplanen trekkes også frem i våre caseintervjuer. I kommuner med byantikvar har en allerede på plass en aktør med formelt ansvar på kulturminneområdet, og som vil være en naturlig mottaker for en bestilling om en kulturminneplan, om et slikt arbeid igangsettes. En kan også se for seg at byantikvarrollen fylles med innhold gjennom arbeid med kulturminneplan.

En annen positiv samspillseffekt kan være at tiltak innen kulturminnefeltet, som er forankret i vedtatte kulturminneplaner, skal prioriteres når det gjelder søknad om midler fra Kulturminnefondet. Slik sett bidrar Kulturminnefondet til å skape positive insitamenter til å institusjonalisere arbeidet med oppdaterte kulturminneplaner, og til å gjøre resultatene av KIK-satsingen mer bærekraftig.

Vi har også sett eksempel på en negativ samspillseffekt i en av våre casekommuner, hvor et parallelt fredningsforslag fra fylkeskommunen forsterket motstanden blant berørte grunneiere og næringsinteresser mot KIK-satsingen og, i alle fall midlertidig, parkerte arbeidet med en kulturminneplan i kommunen.

5.6.2 Samspill med øvrige tjenesteområder og sektorer

Andre positive samspillseffekter som trekkes frem er samspillet mellom kulturminnefeltet og andre kommunale tjenesteområder. I Menons evaluering av KIK (Menon 2020) fremgår det at arbeidet med kulturminneplanen har bidratt til økt samhandling mellom kulturminner og andre tjenesteområder. Eksempler på dette er blant annet at man knytter kulturminner tettere sammen med tilrettelegging for friluftsliv, folkehelse og/eller gjennom den kulturelle skolesekken.

Gjennom caseintervjuene har vi også fått en rekke eksempler på hvordan kulturminner brukes som et verdikende element i andre tjenestetilbud. Eksemplene er gjerne knyttet til de samme tjenesteområder som Menon trekker frem. Samtidig er det viktig å påpeke at dette ikke er krysseffekter som kommer av seg selv. Kommunene må se mulighetsrommet selv og bevisst bruke kulturminner på andre tjenesteområder. De positive krysseffektene skapes gjennom den forankring og oppmerksomhet kulturminnefeltet har i kommunen, både på administrativt og politisk nivå.

Det er også eksempler på mulige negative samspillseffekter i KIK-sammenheng. En åpenbar er hvordan en kommunes vanskelige økonomiske situasjon kan være en barriere mot fremdrift i arbeidet med kulturminneplan. I intervjuene med fylkeskommunen henvises det til erfaringer med at planarbeid stopper opp eller forsinkes som følge av presset økonomi i kommunen, og at det finnes eksempler der behovet for byutvikling kan være vanskelig å kombinere med ønsket om bevaring av større kulturmiljøer. Landbrukssektoren er også en sektor hvor denne type interesse-motsetninger kan forekomme. Er forankringen av kulturminnearbeidet svak kan det gi en negativ samspillseffekt.

Hvis kommunens politikk på kulturminnefeltet er godt forankret og tillegges vekt, kan det likevel finnes positive samspillseffekter. Arbeidet med en kulturminneplan, og integrering av denne i kommunens øvrige planverk, gir de ulike interesser en felles arena for å finne løsninger og felles kjøreregler for den videre forvaltningen av området, se også kapittel 5.7.1.

5.6.3 Vurdering av samspill og krysseffekter

Det finnes eksempler på positive og negative samspillseffekter mellom KIK-satsingen og andre tiltak. Tiltak og virkemidler bør ses i sammenheng, som i en porteføljetilnærming. Nye tiltak og virkemidler bør utformes slik at de samspiller positivt med arbeid som er utført og i sammenheng med øvrige virkemidler og utviklingstrekk i kommunen og regionen.

Det er også viktig å være bevisst hvilke negative samspillseffekter som kan oppstå og at forvaltningen på ulike nivåer samarbeider godt om dette.

Arbeidet med en kulturminneplan og integrering av denne i kommunens øvrige planverk, gir de ulike interesser en felles arena for å finne løsninger og felles kjøreregler for den videre forvaltningen av området.

5.7 Bærekraft

Bærekraft som evalueringskriterium dreier seg om hvorvidt det er sannsynlig at netto fordeler av en satsing fortsetter etter at satsingen er over. Spørsmålet her er om det grunn til å tro at resultatene av KIK-satsingen vil vare over tid for de som har vært involvert (Riksantikvaren, regional forvaltning og kommunene), også etter at satsingen er avsluttet?

Det peker seg ut tre forhold som er særlig viktige forutsetninger for at KIK skal ha langsiktig effekt. Er kulturminner blitt en del av kommunens strukturelle kunnskapskapital, er kulturminner satt på dagsorden i samfunnsdebatten i kommunene og blir det gjennomført konkrete tiltak som oppfølging av arbeidet med kulturminneplanen? Hvis svaret på disse tre spørsmålene er ja, så er det, slik vi ser det, mer sannsynlig at KIK vil gi langsiktige effekter. Disse tre elementene henger også sammen og vil bidra til å forsterke hverandre.

5.7.1 Er kulturminner blitt en del av kommunens strukturelle kunnskapskapital?

Evalueringer av andre tilskuddsordninger viser ofte at de gir resultater så lenge tilskuddet varer. Når tilskuddet opphører, opphører også ofte ønsket aktivitet.

Prøveordningen med støtte til byantikvarstillinger illustrerer dette. Når ordningen ble innført ble det opprettet stillinger, men ikke alle ble videreført etter at satsingen opphørte. At et tiltak ikke videreføres trenger ikke å være negativt, det kan være at det er erstattet av andre og bedre tiltak, eller at tiltaket har gitt andre «varige» endringer i organisasjon og adferd.

I teorien om kunnskapsstyring i organisasjoner er «kunnskapskapital» et begrep. Det er summen av «humankapital» og «strukturkapital». Enkelt sagt sitter kunnskap i hodene på folk (humankapital) eller den kan være institusjonalisert i strukturen gjennom gode og gjerne standardiserte rutiner og prosesser dokumentert i rutinebeskrivelser, og med systematisert kunnskap dokumentert og tilgjengeliggjort i veiledere og planverk, arkiver og databaser.

Gjennom direkte tilskudd til kommunesektoren, har Riksantikvaren ønsket å gi kommunene og fylkeskommunene økt handlingsrom til å investere i egen humankapital og til å bygge opp strukturkapital innen kulturminneområdet. Samtidig har Riksantikvaren initiert og bidratt til kunnskapsoverføring gjennom nasjonale og regionale faglige samlinger og nettverksmøter, og ved å bygge opp fylkeskommunens rolle som regional ressurs for kulturminnearbeidet. Gjennom veiledere og informasjonsmaterieill har Riksantikvaren bidratt både til kunnskapsoverføring og til kommunenes og kulturminnefeltets samlede strukturkapital, synliggjort i kulturminneplanene.

Tidligere evalueringer (NIKU 2016) og våre informanter peker på at kommuneøkonomi er viktig, men at politisk og administrativt engasjement er enda viktigere for at kommunene skal fortsette å sette av egne ressurser til kulturminnearbeidet. Flertallet av våre casekommuner ber Riksantikvaren og fylkeskommunene om å opprettholde sine tilskuddsordninger for å kunne prioritere kulturminnearbeid og oppdatere sine kulturminneplaner jevnlig.

Uten tilstrekkelig ressurstilgang forvirrer kommunenes «humankapital» og kompetanse innen området. I den grad det er investert i gode kulturminneplaner, beholder disse kommunene likevel mye av sin strukturelle og latente kunnskapskapital. Etablering av gode kulturminneplaner er derfor meget viktig ut fra et bærekraftsperspektiv, og gode kulturminneplaner skal gi føringer for hvordan kommunene arbeider med videre med bevaring av kulturminner. Dette er også en del av kommunens strukturkapital.

Er arbeidet med kulturminner institusjonalisert i måten kommunen arbeider på?

For å skape varige virkninger er det viktig at hensynet til kulturminner vektlegges i måten kommunens generelle tjenesteproduksjon planlegges og organiseres. Våre samtaler med fylkeskommunene og casekommunene viser at dette varierer betydelig. I noen kommuner jobbes det aktivt med dette, mens i andre er det ikke slik. En problemstilling som ofte trekkes frem er interessekonfliktene som må håndteres av kommunenes tekniske etater, jf. kapittel 5.6. De som arbeider med plan- og byggesaker i kommunene, er de som oftest møter utfordringen når hensynet til kulturminner kommer i konflikt med andre behov. Landbrukssektoren er også en sektor hvor

denne typen interessekonflikter kan forekomme. Hvis kulturminnearbeidet er svakt forankret i kommunens organisasjon kan dette bli nedprioritert.

Menons rapport viser at ansvaret for kulturminnearbeidet er plassert under kultur/fritid/idrett i et flertall av kommunene. Et fåtall kommuner har endret organiseringen underveis i prosessen. Blant disse oppgis at endringen har bidratt til at ansvaret er plassert hos medarbeidere som er spesialisert innen feltet, at en har lagt til rette for samarbeid og har tydeligere ansvarsfordeling.

I undersøkelsen rapporteres det at 12 % av kommunene har opprettet en egen stilling for arbeid med kulturminner i kommunen. Heller ikke iblant våre casekommuner er det mange kommuner som har dedikert egne stillinger til arbeidet med kulturminneforvaltningen. Som oftest er det medarbeidere i kommunenes kulturavdeling eller teknisk/planavdeling som har dette i sin oppgaveportefølje og som derfor må prioritere sin tid mellom dette og andre saker som brenner.

Kulturminnearbeidet drives ofte av ildsjeler, og mangler i flere kommuner en tydelig forankring i kommunens ledelse, organisasjon og styringsdokumenter. Det er sårbart, og det er derfor viktig å få kulturminnearbeidet inn i de formelle strukturene i kommunene. Ansvaret for kulturminner bør plasseres og forankres tydelig i organisasjonen, og kulturminneplaner bør bli faste komponenter i plan- og styringsdokumenter som kommuneplan, budsjett og kompetanseplaner. Bevissthet knyttet til kommunens kulturminner bør forankres i alle relevante sektorer.

I våre intervjuer har vi sett at tilskuddene fra Riksantikvaren har utløst tilskudd fra enkelte fylkeskommuner og kommunale og private kilder, der slike finnes. Kulturminnefondet kan også bidra med tilskudd til tiltak forankret i lokale kulturminneplaner. Dette er imidlertid ikke nok til å kunne føre satsingen i kommunene videre på samme nivå etter KIK. Det kritiske spørsmålet er om kommunene selv vil ønske og å være i stand til å føre satsingen på oppdaterte kulturminneplaner og forvaltningen av disse videre.

Nye samarbeidsmønstre synes å ha kommet for å bli

Mye tyder på at nye samarbeidsmønstre i kulturminneforvaltningen er kommet for å bli, både kommunene imellom, fylkeskommunene imellom og imellom nivåene i forvaltningen.

Riksantikvarens tiltakspakke i KIK-satsingen har inspirert til økt samarbeid mellom aktørene i kulturminneforvaltningen. Erfaring og beste praksis har blitt delt gjennom regionale og nasjonale nettverk, som også har bidratt til deling av kostnader knyttet til faglige seminarer og kurs. Nettverkene som er etablert har styrket regionale og nasjonale kompetansemiljøer og tilført små kommuner kompetanse som de ikke har mulighet for å utvikle lokalt. Nettverkene, og det styrkede uformelle samarbeidet mellom aktørene, holdes frem som en åpenbar og trolig varig kunnskapshevende gevinst fra KIK-satsingen, av nesten samtlige informanter vi har intervjuet.

Nettverkene har vært en arbeidsform Riksantikvaren har benyttet også i andre sammenhenger, som i arbeidet med fredning og forvaltning av kulturmiljøene. KIK-satsingen har imidlertid vært relevant for og involvert nesten samtlige kommuner i landet.

5.7.2 Har satsingen bidratt til å sette kulturminner på dagsorden i samfunnsdebatten?

Flere av våre casekommuner forteller om økt politisk og samfunnsmessig oppmerksomhet rundt kulturminner i forbindelse med arbeidet med kulturminneplanene. KIK har bidratt til økt oppmerksomhet om kulturminnearbeidet i kommunene og interessen for kommunenes kulturminner, som omtalt i kapittel 5.4.2. Gjennom høringer, folkemøter og referansegrupper har aktører fra fagmiljøer, frivillige organisasjoner og andre aktører engasjert seg i debatten. Dette har bidratt til styrket positiv interesse, men også vekket motstand fra grunneiere og politikere mot enkelte forslag til tiltak.

Langsiktige effekter av dette er avhengige av kommunens evne til å opprettholde oppmerksomheten rundt kulturminnearbeidet. Oppmerksomheten må pleies og gis næring. I den grad kulturminner brukes aktivt inn i kommunens tjenester og profilering, kan dette bidra til å opprettholde oppmerksomheten.

5.7.3 Fører KIK til gjennomføring av tiltak?

Vi har sett at KIK-satsingen har bidratt til at mange nye kulturminneplaner er utarbeidet. Men kulturminneplaner følges ikke nødvendigvis opp med tiltaksplaner, og alle tiltaksplaner følges ikke opp med handling.

Noen planer er mer å betrakte som ambisjon- og prinsippprogrammer enn handlingsplaner. Andre planer er mer handlingsrettet, med tiltak, tidsplaner og ansvars plassering. Tiltaksplaner er likevel ingen garantist for at kommunale tiltak gjennomføres som planlagt. Dette kan avhenge av økonomi og politisk prioritering.

Det synes å være større usikkerhet knyttet til gjennomføring av faktiske tiltak i kommuner som kun har temaplaner enn i kommuner med kulturminneplaner innarbeidet i kommuneplan og delplan forankret i plan- og bygningsloven. Er kulturminneplanen innarbeidet i kommuneplanen og konkretisert i kommuneplanens arealdel, gir dette sterke føringer for kommunen og forutsigbarhet for grunneiernes utviklingsmuligheter for eiendommen.

Våre informanter viser til at systematisk satsing på kulturmiljøer og bevaring av kulturminner har bidratt til næringsutvikling i noen kommuner, men vi fant få slike eksempler i våre casekommuner som kunne kobles til casekommunenes kulturminnearbeid og -planer.

Det er et moment at kulturminneplaner er en relativt ny satsing i mange kommuner. Omfanget av tiltak som vil gjennomføres, og om disse vil bidra til nye varige virkninger, er fremdeles usikkert. Mange kommuner har begrensede ressurser til gjennomføring av tiltak, og det vil være en utfordring også i fremtiden.

5.7.4 Vurdering av KIK-satsingens bærekraft

Vi har over forsøkt å besvare tre spørsmål som forteller noe om satsingens bærekraft.

1. Er kulturminner blitt en del av kommunens strukturelle kunnskapskapital?

Vi mener kommunenes arbeid med kulturminneplaner innen KIK-satsingen har løftet kommunenes kunnskap og forutsetninger for en god kulturforvaltning. Kunnskap er imidlertid ferskvare som må vedlikeholdes. Dette gjelder spesielt den delen av kunnskapen som sitter i hodet på folk. Gode planer varer lenger og vil være en del av kommunenes kunnskapskapital i mange år. Vi ser at det gjennom KIK-satsingen er etablert sterkere samarbeidsmønstre mellom kommuner og fylkeskommuner og mellom nivåene i forvaltningen, der kunnskap og erfaring deles. Dette har også blitt en del av kommunenes strukturkapital. Vi tror på aktørene når de forteller oss at dette vil fortsette og bidra til å opprettholde og videreutvikle kunnskapen i kommunene.

Vi mener KIK-satsingen har styrket kommunenes strukturelle og mer varige kunnskapskapital innen området. Men selv gode planer forvitrer etter hvert og må vedlikeholdes for å opprettholde sin nytte. Det må derfor fortsatt settes av midler til dette i kommunene. Vi ser også et behov for en sterkere forankring av kulturminnearbeidet i mange kommuner.

2. Er kulturminner satt på dagsorden i samfunnsdebatten i kommunene?

Kommunenes rapporteringer til Riksantikvaren tyder på at KIK-kommunene har engasjert aktører fra fagmiljøer, frivillige organisasjoner og andre interessenter i arbeidet med kulturminneplanene.

I våre casekommuner hører vi at planarbeidet har fått mye oppmerksomhet i media og at KIK-satsingen har bidratt til å sette kulturminner på agendaen i samfunnsdebatten.

3. Fører KIK til gjennomføring av tiltak?

Omfanget av tiltak som vil gjennomføres, og om disse vil bidra til nye varige virkninger, er fremdeles usikkert. Mange kommuner har begrensede ressurser til gjennomføring av tiltak, og det vil være en utfordring også i fremtiden. Det finnes støtteordninger for gjennomføring av tiltak, både i regi av Riksantikvaren og andre, men ultimativt er det kommunens ansvar å følge opp sine planer.

Spørsmålet om satsingens bærekraft, er vanskelig å besvare. I noen kommuner er svaret på disse tre spørsmålene helt klart ja, mens i andre kommuner er det mindre klart. På samme måte som ansvaret for gjennomføring av kulturminneplanarbeidet først og fremst ligger på kommunene, vil også KIK-satsingens levedyktighet først og fremst avhenge av kommunens evne til å opprettholde oppmerksomheten rundt kulturminnene. I den grad kulturminner brukes aktivt inn i kommunens tjenester og profilering, kan dette bidra til å opprettholde oppmerksomheten. Riksantikvaren kan, gjennom hensiktsmessig bruk av virkemidler, bidra til dette.

6 Samlet vurdering og anbefalinger

6.1 Organisering og styring av satsingen

KIK-arbeidet har vært godt forankret og organisert i linjen hos Riksantikvaren og et tema i styringsdialogen med KLD.

Riksantikvaren har gitt fylkeskommunene en rolle i satsingen gjennom utbetaling av tilskudd til kommunene, og ved å forberede og bistå KIK-kontakter i fylkeskommunene som rådgivere og støttespillere for KIK-arbeidet i kommunene gjennom arbeidet med kompetansemodeller.

Det er en generell oppfatning blant våre informanter at Riksantikvaren og de fleste fylkeskommunene har hatt god kompetanse på området, og gitt satsingen god faglig støtte. Vi ser noen ulikheter mellom fylkeskommunene når det gjelder politisk forankring av arbeidet, og allokering av ressurser til dette.

Organisering og prioritering av arbeidet med kulturminneplaner, varierer mye mellom kommunene. Et funn i undersøkelsen er at enkeltpersoner – gjerne ildsjeler – ofte er viktige for å drive frem arbeidet med kulturminneplanen. Kommunene har i varierende grad trukket inn ekstern kompetanse og interessenter i arbeidet med kulturminneplanene, gjennom referansegrupper og høringer.

6.2 Satsingens aktiviteter og virkemidler

Riksantikvarens virkemidler for å fremme arbeidet i kommunene har bestått av

- ▶ tilskudd på 100 000 kroner til kommuner til utarbeidelse av en plan med vekt på kulturminner
- ▶ styrking av fylkeskommuner og Sametinget med midler for å utvikle kompetansemodeller
- ▶ veiledere, verktøy og informasjonsmateriell til kommuner som ønsker å utarbeide kulturminneplaner
- ▶ kurs og fagsamlinger knyttet til KIK-satsingen
- ▶ etablering og deltagelse i nettverk for KIK-kontakter i fylkeskommunene
- ▶ deltagelse i regionale/fylkeskommunale nettverk og seminarer
- ▶ direkte rådgivning ved henvendelser av mer veiledende art

Tilskuddsmidlene har vært det mest sentrale av Riksantikvarens virkemidler i KIK-satsingen. Informasjons- og veiledningsmateriellet er også godt kjent og benyttet. Vi har fått noen innspill om at veiledningsmateriellet kan gjøres enda mer brukervennlig, og at det kan komme tydeligere frem at en kulturminneplan ikke behøver å være like omfattende for alle, men må tilpasses den enkelte kommunes behov. Det er også informanter som har savnet mer veiledning i plan- og bygningslovens relevans for kulturminneforvaltning.

De faglige nettverkene har vært viktige for overføring av kompetanse og erfaring mellom kommunene og fylkeskommunene, på tvers av forvaltningsnivåene. Nettverkene og de regionale og nasjonale samlingene, synes også å ha en god pådrivereffekt. Begge deler er viktig for små kommuner med begrensede ressurser og der arbeidet ofte hviler på enkelte ildsjeler. Nettverkene og samlingene er etter vår vurdering et kostnadseffektivt virkemiddel, der man får mye igjen for ressursene som brukes. Rekruttering til og deltagelse i nettverkene bør prioriteres.

Kommunene rapporterer sine kulturminneaktiviteter til Riksantikvaren gjennom en årlig spørreundersøkelse. Riksantikvaren bruker rapporteringen i dialogen med fylkeskommunene og som grunnlag for sin rapportering og informasjon til departement og Stortinget.

Riksantikvaren har ikke knyttet sanksjoner til tilskuddsordningen, som for eksempel inndragelse av tilskudd fra kommunene som ikke ferdigstiller eller vedtar planene innen en viss tid.

6.3 Måloppnåelse og effekt

Riksantikvarens KIK-satsing har som overordnet mål å styrke kompetansen om kulturminner, og forvaltningen av disse. Et hovedmål er at kommunene utarbeider og vedtar kulturminneplaner. Det er målsatt til at 90 % av landets kommuner innen 2020 skal ha egne kulturminneplaner. Høsten 2020 har 89 % av kommunene fått tilskudd til å ferdigstille en plan.

Alt i alt hadde 49 % av landets kommuner ferdigstilte kulturminneplaner i 2020. Av disse planene var 11 % ferdigstilt uten midler fra Riksantikvaren og 38 % med midler fra Riksantikvaren. Flere kommuner ble med i satsingen så sent som i 2019–2020. Erfaringsmessig tar det to–fire år å få ferdigstilt en plan.

KIK-satsingen har etter vår mening bidratt til satsingens overordnede målsetting om å styrke kommunenes innsats og kompetanse som kulturminneforvalter:

- ▶ Om lag 50 % av KIK-kommunene med en ferdig plan, har tatt inn føringer, retningslinjer og bestemmelser for kulturminneforvaltningen i sin kommuneplan.
- ▶ KIK-satsingen har bidratt til bedre kompetanse om kulturminner i kommunene.
- ▶ KIK-satsingen har bidratt til mer registrering av kulturminner i kommunene.
- ▶ KIK-satsingen har ført til bedre samarbeid på tvers av forvaltningsområdene.
- ▶ Tilskuddene har sporet til økt innsats (addisjonalitet).
- ▶ Kulturminneplaner har ført til en mer aktiv forvaltning av kulturminnene i kommunene.

På sikt er effekten knyttet til hvorvidt planene følges opp med konkrete tiltak, og at kulturminner i større grad hensyntas i saksbehandlingen på tvers av etater. En målsetting er at kulturminneplanen skal forankres i kommunenes øvrige planverk. Vi observerer at det er ulik praksis i kommunene, men at det er stor enighet om at kulturminneplanen bør inngå i kommuneplan/kommunedelplan for å sikres tilstrekkelig forankring.

Arbeidet med å lage kulturminneplaner i kommunene har også ført til realisering av andre viktige, men mindre kvantifiserte, målsettinger for satsingen og det overordnede *kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*. Tilskuddsordningen har bidratt til at kommunene som har deltatt i satsingen, har tatt større ansvar for kulturminner. Satsingen har bidratt til mer samhandling på tvers av forvaltningsnivåene, og samarbeidet fungerer stort sett bra, med god rolleforståelse blant aktørene.

Vi observerer forskjeller mellom fylkene når det gjelder kommunal deltagelse i KIK-satsingen, og ser at politiske beslutninger og prioriteringer på fylkeskommunalt nivå i stor grad påvirker arbeidet med kulturminneplaner i kommunene. Tilskudd alene er ikke nok.

6.4 Andre virkninger av satsingen

KIK-satsingen har bidratt til økt ekstern oppmerksomhet rundt kulturminnefeltet i flere kommuner. I andre kommuner har en ikke klart å mobilisere det samme engasjementet.

Det ser ut til å være et utnyttet potensial i å bruke arbeidet med kulturminneplanene til omdømmearbeid for å styrke kommunenes identitet og attraktivitet og til å utvikle lokalt næringsliv.

KIK-satsingen har styrket medvirkning, politisk interesse og oppslutning om feltet i mange kommuner. Historielag, museer, velforeninger og interesser for grunneiere og næringsliv trekkes ofte inn i lokale referansegrupper knyttet til planarbeidet. Vi sitter likevel igjen med et inntrykk av at

kommunene i svært ulik grad legger ned krefter i dette, og i ulik grad lykkes med å mobilisere sin befolkning i arbeidet. Suksessfaktorer for god involvering har vært godt drevne prosesser med åpenhet i dialogen og med god fremdrift mot klart kommuniserte mål. Politisk forankring er avgjørende, og denne forankringen må skapes og opprettholdes.

Vedtatte kommunale kulturminneplaner er viktige bidrag til å sikre kulturminnefeltet videre oppmerksomhet i kommunene.

6.5 Relevans

Vi finner KIK-satsingens målsettinger og utforming relevant vurdert opp mot kommunenes mål og behov. Tilskudd til utarbeiding av kommunale kulturminneplaner oppfattes som et vellykket grep mot satsingens overordnede mål om å styrke kompetanse og systematisk kulturminnearbeid i kommunene.

Tilskuddsordningen har gitt kommunene insitamenter og økt handlingsrom til å utvikle egne kulturminneplaner, og Riksantikvarens øvrige virkemidler har supplert kommunene med relevante verktøy for å lykkes.

Innretningen av tilskuddsordningen gir fylkeskommunen en rolle i arbeidet, og gjennom dette en mulighet til å engasjere seg og følge opp arbeidet med kulturminneplaner i kommunene. Vi oppfatter fylkeskommunens rolle som viktig for kommunene. Gjennom tilskudd til å utvikle tiltak som KIK-nettverk, kurs og veiledning (kompetansemodeller), har Riksantikvaren bidratt til å styrke fylkeskommunenes evne til å være en regional rådgiver og koordinator i kulturminnearbeidet og KIK-satsingen. Vi ser likevel at enkelte fylkeskommuner har hatt vansker med å prioritere arbeidet.

Riksantikvarens krav om et politisk vedtak i søkerkommunene har bidratt til å løfte arbeidet opp på den politiske dagsorden, noe vi og tidligere evaluatorene vurderer som en kritisk suksessfaktor for kulturminnearbeidet i kommunen.

Tilskuddet har vært utformet som flatt tilskudd på 100 000 kroner, uavhengig av den enkelte kommunes reelle behov for ressurser og kompetanse. Dette er enkelt å administrere (kostnadseffektivt), men har ulik nytteeffekt for mottakerkommunene, som har ulike forutsetninger og behov. Det er mulig Riksantikvaren kunne fått mer nytte ut av hver krone med en noe mer differensiert ordning, dersom denne kan baseres på et enkelt og forutsigbart kriteriesett for tildelingene. Det er også mulig at et strengere oppfølgingsregime med mulige sanksjoner (tilbakebetaling av midler) kunne bidratt til raskere og bedre oppfølging av gitte tilskudd i enkelte kommuner.

6.6 Samspill og krysseffekter

Vi har sett eksempler på positive og negative samspillseffekter mellom KIK-satsingen og andre tiltak og utviklingstrekk. Tilskuddene fra Riksantikvaren har utløst tilskudd og bevilgninger fra fylkeskommuner, kommuner og lokale fond, men vi har også sett at et regionalt fredningsinitiativ har stoppet arbeidet med en kommunal kulturminneplan. Nye tiltak og virkemidler bør utformes slik at de samspiller positivt og med arbeid som er utført. Det er viktig å være bevisst hvilke negative effekter som kan oppstå dersom forvaltningen på ulike nivåer ikke opptrer koordinert. Forvaltningen på ulike nivåer må derfor ha en god dialog om rett tidspunkt og innretning av tiltakene.

Arbeidet med en kulturminneplan og integrering av denne i kommunens øvrige planverk, gir de ulike interessene en felles arena for å finne løsninger og felles kjøreregler for den videre forvaltningen av kulturmiljøer.

6.7 Bærekraft

Spørsmålet om satsingens bærekraft, har ikke et entydig svar. I noen kommuner er svaret på spørsmålet helt klart ja, mens i andre kommuner er det mindre klart.

KIK-satsingen har løftet mange kommuners kunnskap og mulighet til en bærekraftig kulturmiljøforvaltning. KIK har styrket den «strukturelle» kunnskapskapitalen i kommunene, i form av dokumentert og tilgjengelig kunnskap og i måten kommuner arbeider og samarbeider med andre på. Det er utarbeidet mange gode planer som gir føringer for nær fremtid, og som i seg selv har skapt en varig kunnskapsbase.

Selv gode planer forvitrer etter hvert og må vedlikeholdes for å bevare sin verdi. Det må derfor fortsatt settes av midler til dette i kommunene. Vi ser også et behov for en sterkere forankring av kulturminnearbeidet i mange kommuner, og behov for mer øremerkede stillinger.

KIK har bidratt til å sette kulturminner på dagsorden i samfunnsdebatten i mange kommuner. Et levende engasjement i befolkningen er i seg selv en spore til videre politisk engasjement og prioritering av kulturminnearbeidet fremover.

Ikke alle kulturminneplaner følges opp med tiltaksplaner, og ikke alle tiltaksplaner følges opp med handling. Omfanget av tiltak som vil gjennomføres og bidra til nye varige virkninger, er fremdeles usikkert. Mange kommuner har begrensede ressurser til gjennomføring av tiltak, og dette vil være en utfordring også i fremtiden.

På samme måte som at ansvaret for gjennomføring av kulturminneplanarbeidet først og fremst ligger på kommunene, vil også KIK-satsingens levedyktighet først og fremst avhenge av kommunens evne til å opprettholde oppmerksomheten rundt kulturminnene. Riksantikvaren kan gjennom fortsatt hensiktsmessig bruk av virkemidler, bidra til dette.

6.8 Riksrevisjonens merknader

I 2008 påpekte Riksrevisjonen at sentrale forutsetninger for å nå målene på kulturminneområdet ikke var på plass, og pekte spesielt på følgende risikoelementer:

- ▶ manglende og dårlige styringsdata og fagdatabaser, særlig knyttet til verneverdige bygninger
- ▶ mangelfull kulturminnekompetanse i kommunene
- ▶ svakheter i hvordan det regionale nivået utøver sin rolle og bruker virkemidlene
- ▶ svakheter knyttet til samisk kulturminneforvaltning
- ▶ for dårlig representativitet på fredningslisten

Evalueringen viser at KIK-satsingen har adressert og bidratt til å løfte punkt 1, 2 og 3 på denne listen. Også punkt 4, samisk kulturarv, er løftet frem gjennom arbeidet i kommuner der dette er relevant.

6.8.1 Kulturminnearbeidet må inn i formelle strukturer og prosesser i kommunene

- ▶ Utvikling, revidering og forvaltning av kulturminneplaner bør bli faste poster i kommunenes styringsdokumenter: kommuneplan og kommunedelplan, budsjetter og virksomhetsplaner.
 - Sett av ressurser til arbeidet.
- ▶ Ansvaret for kulturminner bør plasseres og forankres tydelig i organisasjonen.
 - Oppgavene bør ligge i enheter og hos personer med tydelig ansvar på området. I mindre kommuner der det ikke er behov eller rom for å dedikere ressurser 100 % til dette arbeidet, bør det likevel ikke være tvil om hvor og hos hvem ansvaret og

oppgavene ligger. Det må være tydelig hvem som har ansvar for den løpende kontakten på kulturminneområdet med fylkeskommune og Riksantikvaren.

- Still krav til involvering av plankompetanse og kompetanse fra teknisk enhet i kommunen, og fra andre relevante enheter, som næring, havn, landbruk mv., der slike finnes, i arbeidet med utvikling og revidering av kulturminneplanene.
 - Ansvaret og plasseringen av oppgaver bør være tydelig i alle berørte enheter.
 - Det bør etableres tydelige rutiner og møteplasser knyttet til tverrfaglige oppgaver og prosesser innen området.
- Kompetansebehovet bør identifiseres og reflekteres i kompetanseplaner, rekrutteringsplaner og individuelle utviklingsplaner.

6.8.2 Regionleddets rolle må videreutvikles og styrkes

I forbindelse med regionreformen øker fylkeskommunens ansvar for kulturminneområdet.

Fylkeskommunen vil fremover måtte spille en sterkere rolle som pådriver og faglig rådgiver for kulturminnearbeidet i sitt fylke. Sametinget må tilsvarende ta en sterkere rolle når det gjelder støtte og samarbeid med kommunene knyttet til samiske kulturminner.

- I overgangsfasen er det særlig viktig å sikre oppbygging av kapasitet og kompetanse på kulturminnefeltet i regionleddet, slik at de kan bistå kommunene. Fylkeskommunene og Sametinget må sette av midler til dette gjennom sin ordinære budsjettprosess.
- Riksantikvaren har som en del av KIK-arbeidet valgt å gi tilskudd til utvikling av kompetansemodeller. Dette er øremerkede midler for å sikre ressurser til å bistå kommunene. Det bør fortsatt settes av midler over Riksantikvarens budsjett til å opprettholde ordningen i en overgangsperiode.
- Anbefalingene om tydelighet knyttet til plassering av ansvar, oppgaver og kompetanseutvikling i kommunene, gjelder også regionleddet.

6.8.3 Videreføring av KIK

KIK-satsingen på utvikling av kulturminneplaner har vært vellykket som strategisk grep for å styrke kompetansen på kulturminnefeltet i kommunene. Samtidig har Riksantikvarens krav til politisk behandlede søknader bidratt til å gi kulturminnearbeidet oppmerksomhet på politisk nivå.

Begge deler er ferskvare, og evalueringen viser at status i kommunene varierer stort.

- KIK-satsingen bør i store trekk videreføres.
 - Eksisterende planer må vedlikeholdes og rulleres.
 - Ambisjonsnivået for mange eksisterende planer kan løftes, ikke minst når det gjelder handlingsplaner.
 - Flere planer bør innarbeides i kommuneplan og kommuneplanens arealdel.
- Noen justeringer av tilskuddsordningen til kulturminneplaner bør vurderes.
 - Tilskuddene kan differensieres i forhold til kommunens ambisjonsnivå:
 - Enkel revidering, eller helt ny plan?
 - Behov for ny og omfattende kartlegging?
 - Temaplan, eller avsnitt i kommuneplan med referanser til planens arealdel?
 - Overordnet strategi, eller konkretisert med handlingplan/tiltaksplan?
 - Stor satsing for en liten kommuneøkonomi?
 - Bonus eller sanksjoner kan knyttes til gjennomføringen:
 - Gjennomføringstid/ferdigstillelse (for eksempel siste 25 % utbetales ved ferdigstillelse av planen innen et år).

- Endringer i omfang (for eksempel siste 25 % utbetales ved ferdigstillelse, dersom planen leverer på ambisjonsnivået i søknaden).
- Benytt enkle, lett forståelige og lett administrerbare kriterier ved differensiering og bonus.
- ▶ Vurdér forbedringsmuligheter for verktøy og veiledninger:
 - Videreutvikle veiledninger for å gjøre det enklere å bruke dem. Et tydeligere kommunisert skille mellom hva planer på grunnleggende nivå bør inneholde, og hva en plan kan inneholde.
 - De registreringsløsningene som er tilgjengeliggjort fra Riksantikvaren kan gjøres mer brukervennlige for lokale kulturminneforeninger engasjert i arbeidet med registrering av kulturminner.

6.8.4 Tilbud om kompetanseutvikling

Kompetansebehovet i kommunene er fortsatt stort. Det er viktig at Riksantikvaren fortsatt tar grep for å styrke kompetansen om kulturarv og forvaltning av kulturmiljø i kommunene, særlig i de administrative og politiske enhetene som fatter beslutninger av betydning for kulturminner. Dette omfatter både kommunens plan- og tekniske etater og politiske organer. Riksantikvarens bidrag til faglige samlinger og seminarer har vært høyt verdsatt. Fylkeskommunene bør i større grad ta ansvar for regional kompetanseutvikling, men det faglige grunnlaget bør være felles.

Vi mener at Riksantikvaren (fortsatt) bør ha et overordnet ansvar for et tilbud som tar et kulturhistorisk og forvaltningsmessig grep, ned til det mer praktiske arbeidet i kommunene. Dette kan være knyttet til registreringsarbeid, utarbeiding/revidering av kulturminneplaner, forståelsen av plan- og bygningslovens relevans for kulturminneforvaltningen i det daglige arbeidet m.m. Positive og negative samspillseffekter for kulturminneforvaltningen mellom ulike tiltak og sektorer bør også stå på planen, samt hvordan man sikrer gode, involverende prosesser med eksterne aktører i kulturminnearbeidet. Riksantikvaren bør bidra til

- ▶ utvikling av innhold og kurstilbud i samarbeid med universitet og skoler
- ▶ digitale kursverktøy for egenstudier
- ▶ fortsette satsingen på nettverk for erfaringsdeling og kollegastøtte

6.8.5 Fortsett satsingen på nettverk regionalt og nasjonalt

Samlingene og nettverkene har vært viktige for læring på tvers av kommunegrensene. Vi anbefaler at man øker innsatsen for å få til erfaringsutveksling og annet samarbeid om kulturminnearbeidet på tvers av kommunene. Særlig for små kommuner med begrensede ressurser, vil samarbeid med andre kommuner være nyttig. Etter vår undersøkelse kan det imidlertid stilles spørsmål ved om rekrutteringen til nettverkene kan bli enda bedre.

Etter vår vurdering ligger det også et potensial i at fylkeskommunene i større grad lærer av hverandre. Hva slags aktiviteter bidrar best til at kommunene lykkes med på få ferdigstilt kulturminneplanen? Hva bør kommunene gjøre for faktisk å få fulgt opp planene? Hvordan får man til fagnettverk som fungerer godt? Dette er eksempler på problemstillinger som fylkeskommuner i større grad kan utveksle erfaringer om.

Nettverkene kan også nyttes for å styrke kompetanse og oppmerksomhet i kommunene på hvordan man reelt sett kan få til *vern gjennom bruk*.

- ▶ Kommunene bør sette av tid og ressurser til å delta i faglige kulturminnenettverk.
- ▶ Fylkeskommunene bør ta det regionale ansvaret for å bygge levende og interessante nettverk.
- ▶ Samtidig er det fremdeles behov for nasjonale nettverk, ikke minst for fylkeskommunene.

- ▶ Vi tror det kan ligge nytteeffekter både for kulturminneperspektivet og demokratiperspektivet i å invitere andre aktører inn i nettverksmøtene, som regionale museer og kompetansemiljøer, historielag, kulturlivet og næringsaktører.

6.8.6 Mange kommuner bør utnytte kulturminnene bedre i samfunnsbyggingen

Evalueringen viser at de kommunene som har lyktes i å mobilisere aktører utenfor sin egen administrasjon i kulturminnearbeidet, har høstet gevinster både i et kulturminneperspektiv og et demokratiperspektiv. For noen kommuner har en god og bevisst kulturminneforvaltning også bidratt til lokal identitetsbygging og fellesskapsfølelse. Men, eksemplene kunne vært flere.

De som har lyktes, peker ofte på en bevisst satsing på samarbeidet, med eksterne og kreative grep for å mobilisere og engasjere befolkningen.

- ▶ Etablér samarbeidsprosesser med frivillige og eksterne fagmiljøer i utvikling og vedlikehold av planer og i forvaltningen av kulturminnene.
- ▶ Sett kompetente ressurser til å drive prosessene med åpenhet i dialogen og god fremdrift mot klart kommuniserte mål.
- ▶ Politisk forankring er viktig.

6.8.7 Bruk Kulturminnefondet og andre finansieringskilder

Kommunene og fylkeskommunene skal, og bør, sette av midler til kulturminnearbeidet. Det finnes imidlertid også andre kilder som kan være gode supplement til Riksantikvarens tilskuddsordninger. Det finnes både private og offentlige fond, hvorav Kulturminnefondet antagelig er det mest kjente. Kulturminner som er omtalt i gjeldende kommunale kulturminneplaner, blir ofte prioritert av Kulturminnefondet. I tillegg er det mulig å få støtte fra næringsliv og private givere. Her står også offentlig «anerkjente» kulturminner og -miljøer høyest i kurs. Dette er nyttig kunnskap for grunneiere som kan bli omfattet av nye kulturminneplaner.

- ▶ Fylkeskommunene og kommunene bør utarbeide oversikter over eksisterende kilder og kunne gi råd om disse til potensielle søkere – i tillegg til å vite når de selv kan nytte dem.
- ▶ Fylkeskommunene og kommunene bør utforske muligheten for å åpne nye finansieringskilder gjennom samarbeid og dialog med private aktører.

6.8.8 Politisk forankring sikrer progresjon og bærekraft

Riksantikvarens krav om at et politisk vedtak skal ligge til grunn for tilskuddet, har etter vår mening vært viktig for å sette arbeidet med en kulturminneplan på kommunenes politiske dagsorden. Det samme bør legges til grunn for tilskudd til fylkeskommunale kompetansemodeller. Politisk forankret rapportering til Riksantikvaren kan gi ytterligere effekt.

- ▶ Det bør (fortsatt) stilles krav til politisk forankrede søknader fra kommuner om tilskudd til kulturminnefeltet, gjerne også fra fylkeskommunene for å styrke den politiske oppmerksomheten her.
- ▶ Det bør også stilles krav om rapportering på gitte tilskudd. Politisk behandlede rapporter kan legges som premiss for utbetaling av en siste, tilbakeholdt del av tilskuddsmidlene.

Vi viser også til Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene (2019–2020), se vedlegg 7.2, som inneholder en rekke anbefalinger til kommunene. Riksantikvarens anbefalinger er meget relevante for evalueringens funn og anbefalinger.

7 Vedlegg

7.1 Tidligere evalueringer

7.1.1 NIKUs «Kulturminner i kommunene – midtveisevaluering»

NIKU foretok høsten 2015 en midtveisevaluering av deler av prosjektet *Kulturminner i kommunene*. Oppdraget ble gjennomført som en kortfattet kvalitativ spørreundersøkelse pr. telefon til 12 utvalgte kommuner som var på ulike stadier i arbeidet med sine kulturminneplaner. Fire kommuner var ferdige med kulturminneplanen og hadde mottatt støtte, fire hadde søkt og mottatt støtte, men var ikke ferdige med planen, og fire hadde foreløpig ikke søkt om støtte og det var uvisst hvor de var i prosessen.

Riksantikvarens økonomiske støtte ble fremhevet som viktig av flere kommuner. Mange kommuner har dårlig økonomi og så bidraget som kjærkomment. Flere kommuner rapporterte at de manglet nødvendig kompetanse for å starte opp eller fullføre arbeidet med lokale kulturminneplaner. Bidraget fra Riksantikvaren var derfor viktig for kommuner som kjøper inn konsulent tjenester for å fullføre arbeidet. Samtidig viste undersøkelsen at de kommunene som i størst grad utførte arbeidet selv, har et større eierforhold til kulturminneplanen. Å engasjere lokale lag og foreninger var også positivt for den lokale kjennskapen til planarbeidet. De kommunene som ikke hadde umiddelbare planer om å lage egen kulturminneplan – eller de kommunene som har utsatt arbeidet – gjør det typisk fordi kulturminner ble bortprioritert til fordel for andre kommunale oppgaver som ble oppfattet som viktigere enn kulturminner, i alle fall på kort sikt.

NIKU mente det gjenstår et arbeid med å få flere kommuner til å se kulturminner som en ressurs, ikke bare en utgiftspost. Hovedinntrykket fra studien var likevel at majoriteten av kommunene fant kulturminner viktig, og de fleste hadde ambisjoner om å lage egne kulturminneplaner.

NIKU beskrev i sin underveisevaluering i 2015 viktige suksessfaktorer for fredningsprosessene og for etablering av gode forvaltningsplaner, blant annet:

- ▶ Initiativ og mobilisering fra Riksantikvaren skapte engasjement lokalt
 - Hvordan arbeides det nå med mobilisering, generelt?
- ▶ Kompetanseoverføring, -bistand og tilskudd fra Riksantikvaren til lokale kompetanseressurser gjorde godt planarbeid mulig
 - Har tilskudd fra Riksantikvaren i forbindelse med KIK-satsingen styrket lokal kompetanse og ressurser innen området?
- ▶ God styring av prosessene er en forutsetning for effektiv bruk av tid og ressurser. Organisatoriske grep med dedikerte prosjektledere gjorde dette mulig.
 - Har KIK-satsingen påvirket hvordan planarbeidet forankres og allokeres det nå dedikerte ressurser til plan- og prosjektarbeidet?
- ▶ God forankring gjennom samarbeid med lokale interessenter: grunneiere og lokale kompetansemiljøer i utarbeiding av fredningsvedtak og forvaltningsplaner
 - Har KIK-satsingen bidratt til at lokale interessenter og kompetansemiljøer (i større grad) er med i utarbeiding av kulturminneplanene?
 - Har satsingen bidratt til formaliserte samarbeidsarenaer og -prosesser med lokale interessenter og kompetansemiljøer?

- ▶ Rolleavklaring mellom forvaltningsnivåene og tydelige roller og tilskuddsreglement for lokale interessenter er viktig for å unngå friksjoner
 - Har KIK-satsingen bidratt til et godt og avklart samarbeid mellom forvaltningsnivåene innen området?
 - Er rutiner, roller og ansvar godt kommunisert til alle interessenter?
- ▶ Kompetanseheving og utveksling av erfaring gjennom felles fagsamlinger og nettverk på tvers av kommuner, fylkeskommuner og Riksantikvaren supplerer ofte små lokale fagmiljøer
 - Deltar kommunen i fagsamlinger og nettverk med andre kommuner, fylkeskommuner og Riksantikvaren innen området?

7.1.2 Menon Economics' «Evaluering av satsingen Kulturminner i kommunene (KIK) – Erfaringer fra kommunene»

Menon Economics evaluerte høsten 2019 deler av KIK-satsingen. Mandatet for evalueringen var begrenset til å vurdere i hvilken grad tilskuddet til arbeidet med kulturminneplaner har bidratt til å utløse aktiviteter som ellers ikke hadde blitt gjennomført (tilskuddets addisjonalitet), samt identifisere suksesskriterier og flaskehals for kulturminnearbeidet i kommunene. Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreundersøkelse til de 363 kommunene som har mottatt tilskudd, dokumentøk og intervjuer med fire kommuner.

Menon fant at tilskuddet har hatt en positiv virkning på kommunenes innsats for å ivareta kulturminner, sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. Om lag 70 % av kommunene som har mottatt tilskudd har utarbeidet/utarbeider en kulturminneplan med høyere kvalitet. Rundt 40 % av kommunene oppgir at ordningen har hatt en betydelig utløsende effekt, og mange ville ikke ha utarbeidet kulturminneplan uten tilskudd. 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. Aktive fylkeskommuner som prioriterer arbeidet er ifølge Menon en suksessfaktor for å lykkes med å lage en kulturminneplan, få økt politisk oppmerksomhet og få igangsatt ytterligere aktiviteter.

Menon-evalueringen var som nevnt en devaluering. Undersøkelsen gikk imidlertid bredt ut gjennom en spørreundersøkelse sist høst til samtlige kommuner i landet. Svarandelen var 56,5 %. Undersøkelsen gir etter vår mening likevel et tilstrekkelig overordnet bilde av effekter av tilskuddet og av problemstillinger knyttet til organisering og arbeid i kommunene. Viktige tema vi ikke ser dekket, er samarbeid med lokale interesser og samarbeid, rolleforståelse og oppgavedeling mellom kommunene, Riksantikvaren og fylkeskommunene, samt nytte og bruk av Riksantikvarens veiledningsmaterieill, faglige nettverk og annen bistand.

7.1.3 Oxford Research evaluerte i 2019 prøveordningen med byantikvarstillinger²⁰

Som et tiltak for å styrke kulturminnekompetansen i bykommuner ble det i 2014 opprettet en toårig prøveordning med tilskudd til etablering av nye byantikvarstillinger. 11 bykommuner deltok i prøveordningen og mottok støtte fra Riksantikvaren for å dekke om lag halvparten av en byantikvarstilling. Målet med prøveordningen var å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet.

²⁰ Oxford Research 2019: Byantikvarstillinger i kommunene. Evaluering av prøveordning 2014–2016

Hovedfunnene i evalueringen viste at kommunene i prøveordningen opplevde ordningen som et relevant virkemiddel for bevaring og bruk av kulturminner. Stillingen bidro til å øke kompetanse om kulturminner og utvikle planer som hensyntar kulturminner. Det statlige tilskuddet ga kommunene et «dytt» for å få etablert byantikvarstillingen. De fleste kommunene videreførte byantikvarordningen, men ikke alle. De kommunene som ikke gjorde det, viste blant annet til økonomiske grunner.

Evalueringen viste videre at den administrative forankringen av stillingen varierte i kommunene og at det var variasjon i oppgavene. I noen kommuner var hovedoppgaven å få utarbeidet en kulturminneplan. I andre kommuner arbeidet byantikvarene mer med saksbehandling knyttet til arealplan og byggesaker. Samtlige av byantikvarene arbeidet med rådgivning og veiledning i forbindelse med arealplanlegging og utbygging.

7.1.4 Menon Economics og Agenda Kaupang (2018): Ringvirkninger

I 2018 bisto Agenda Kaupang og Menon Riksantikvaren i prosjektet *Ringvirkninger*, der formålet var å lage en modell for estimering av samfunnsøkonomiske gevinster av kulturmiljøfredningene i kommunene. Arbeidet kan ha bidratt til økt bevisstgjøring knyttet til kostnader og gevinster knyttet til kulturminnene våre. I forbindelse med evalueringen av KIK-satsingen, kan det være relevant å forsøke å svare på følgende:

- ▶ Har satsingen på KIK bidratt til at kommunene i dag arbeider mer systematisk med å identifisere og formidle potensielle gevinster for næringslivet, lokalsamfunnet og eventuelt nasjonen av en bærekraftig forvaltning av kulturminnene?

7.2 Riksantikvarens strategi for arbeid med kulturarv i kommunene (2019–2022)

Riksantikvaren anbefaler i sin strategi for arbeid med kulturarv i kommunene (2019–2022) at kommunene

1. gjør arbeidet med kulturminner, kulturmiljøer og landskap til et viktig politisk felt i kommunen blant annet gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel
2. tydelig plasserer ansvaret for kulturminneforvaltningen i organisasjonen
3. sikrer tilstrekkelig ressurser, kompetanse og kapasitet. Det kan være ved egne stillinger og/eller avtaler om samarbeid i regionen med museer, bygningsvernsentre, nabokommuner og frivillige
4. ivaretar kulturminneverdier gjennom gode samarbeidsarenaer og prosesser for medvirkning og involverer eiere, frivillige, næringsliv og andre aktører i arbeidet
5. ser kulturminnetiltak i sammenheng med andre viktige samfunnsområder, blant annet brannsikring, folkehelse, friluftsliv, skole, reiseliv, landbruk og natur- og klimatiltak
6. aktivt bruker ulike kanaler til å informere om og aktualisere kulturarv som fellesgode
7. bruker økonomiske tilskudd og andre insentiver målrettet, og prioriterer tiltak som bidrar til aktivitet og engasjement
8. bruker egne økonomiske midler for å formidle og sikre kulturarv. Det kan for eksempel være egen tilskuddspost til eiere, tilskudd til frivillige, fritak for eiendomsskatt, bruk av landbrukets SMIL-midler, friluftsliv- og folkehelsemidler og lokale prosjekter i Den kulturelle skolesekken
9. som eier av kulturminner går foran med gode eksempler på bærekraftig forvaltning, blant annet gjenbruk, transformasjon og energieffektivisering
10. skaffer seg gode oversikter over verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap
11. har oppdaterte planer inkl. tiltaksplan for kulturminneområdet som ses i sammenheng med øvrig virksomhet i kommunen

12. kartfester de prioriterte kulturminnene og kulturmiljøene i kommuneplanens arealdel og forankrer kulturminnearbeidet i samfunnsdelen
13. oppdaterer arealplaner og bruker hensynssoner og andre virkemidler i plan- og bygningsloven
14. tilrettelegger for bruk, gjenbruk, transformasjon og energieffektivisering av verneverdige bygninger og anlegg
15. bruker byggesaksreglene aktivt for å ivareta kulturminneverdiene
16. legger Riksantikvarens bystrategi til grunn for behandling av plan- og byggesaker
17. gjennomfører risikovurderinger for prioriterte kulturminner og tiltak som reduserer fare for skader



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.