

Byantikvarstillinger i kommunene

Evaluering av prøveordning 2014 - 2016



Byantikvarstillinger i kommunene. Evaluering av prøveordning 2014 - 2016

Oppdragsgiver
Riksantikvaren

Prosjektleder
Elisabet S Hauge

Team
Jon Paschen Knudsen
Johan Løkken

Kvalitetssikrer
Adm.Dir Rune Stiberg-Jamt

Om Oxford Research Knowledge for a better society

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning, samt velferd og forvaltning.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Som et tiltak for å styrke kulturminnekompetansen i bykommuner ble det i 2014 opprettet en to-årig prøveordning med tilskudd til etablering av nye byantikvarstillinger. 11 bykommuner har deltatt i prøveordningen og mottatt støtte fra Riksantikvaren for å dekke om lag halvparten av en byantikvarstilling. Den andre halvdelene har kommunene selv dekket.

Målet med prøveordningen er å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet. Byantikvarens oppgaver har vært å:

- bidra med kulturminnekompetanse i plan- og byggesaksarbeidet
- lage/ følge opp kulturminneplaner og andre type planer som fremmer kulturminneinteressene
- delta på og invitere til samarbeid med relevante fagmiljø lokalt og regionalt
- delta i Riksantikvarens nettverk for byantikvarer
- bidra til informasjonsformidling og veiledning i kulturminnesaker

På oppdrag fra Riksantikvaren har Oxford Research evaluert prøveordningen. Foreliggende evaluering dekker hele perioden fra 2014 til 2016. Kontaktpersoner og fagansvarlige for evalueringen hos Riksantikvaren var Kari Larsen og Sissel Carlstrøm. Vi takker alle for godt samarbeid og nyttige innspill.

Evalueringen er gjennomført av et team bestående av senioranalytiker Jon P. Knudsen og analytiker Johan Løkken. I evalueringen har CEO og senioranalytiker Rune S. Jamt vært kvalitetssikrer. Prosjektet har vært ledet av undertegnede.

Oxford Research vil takke for oppdraget og teamet takker alle som har bidratt med refleksjoner, svar og innspill til evalueringen. Det gjelder både byråkrater, politikere og representanter for ulike interessenter og brukere av byantikvarens tjenester.

På vegne av evalueringsteamet



Elisabet Sørfjorddal Hauge, prosjektleder

Sammendrag

Flere av de største byene har hatt byantikvar eller kulturminneforvaltere i en årrekke. Denne evalueringen vurderer prøveordning for byantikvarer 2014-2016.¹¹ Bykommuner med NB!-områder¹ har deltatt. Målet med prøveordningen er å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet. Vilkår for å motta tilskudd er at byantikvaren skal:

- Bidra med kulturminnekompetanse i plan- og byggesaksarbeidet
- Prioritere arbeid med å lage/ følge opp kulturminneplaner og andre type planer som fremmer kulturminneinteressene
- Delta på og invitere til samarbeid med relevante fagmiljø lokalt og regionalt
- Delta i Riksantikvarens nettverk for byantikvarer
- Bidra til informasjonsformidling og veiledning i kulturminnesaker

Evalueringens formål og metoder

På oppdrag fra Riksantikvaren skulle evalueringen:

- Vurdere vilkårene for ordningen
- Vurdere byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene
- Vurdere Riksantikvarens innsats, virkemidler og arbeidsmåte
- Gi anbefalinger til Riksantikvarens videre arbeid med kulturminner i kommunene

Problemstillingene som evalueringen belyser er:

- Treffer prøveordningen kommunenes behov og mobiliserer den riktig målgruppe?
- Hvordan er byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene?
- Hvilke resultater har prøveordningen for byantikvarer ført til for kommunene?
- Hvilke anbefalinger for videre utvikling av prøveordning for byantikvar fremkommer som følge av analysene av data?

¹ <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Byer-og-tettsteder/NB!-registeret>

Evaluerings funn og konklusjoner bygger på empiri fra:

- Dokumentstudier
- Survey
- Kvalitative intervjuer:
 - Byantikvarene
 - Fylkeskonservator
 - Forvaltningsleder i kommunene
- Læringsseminar med representanter fra Riksantikvaren

Evaluerings viktigste funn

Prøveordningens relevans og rasjonale

Kommunene i prøveordningen finner målsetningene hensiktsmessige og relevante for deres kommune. Det er ikke en overraskelse at kommunene som er i ordningen selv har valgt å gå inn i den. Argumentene som brukes blant respondenter og informanter når de argumenterer for prøveordningens relevans er verdibaserte, strategiske og kompetanseorienterte og knytter seg til fire tematikker:

- i) Ordningen er relevant for bevaring og bruk av kulturminner
- ii) Ordningen er relevant for å øke kompetanse om kulturminner
- iii) Ordningen er relevant for å utvikle planer som hensyntar kulturminner
- iv) Ordningen med statlig tilskudd gir kommunene et moment for å få etablert byantikvarstillingen

Selv om politikere og byråkrater finner målsettingen for prøveordningen som hensiktsmessig, betyr det ikke at byantikvarstillingen videreføres etter prøveperioden er avsluttet. Det var opp til kommunene selv om de ønsket å videreføre stillingen. Flertallet av kommunene har imidlertid videreført byantikvarordningen. Dette er kommuner som ønsker å styrke og videreutvikle den kompetansen på kulturminnefeltet. Kommunene som har valgt å videreføre byantikvarordningen ønsker med det å synliggjøre kommunens ansvar som samfunnsutvikler. Ved å belyse kulturminnenes verdi i et utviklingsperspektiv skaper dette en felles forankring knyttet til utfordringer og muligheter, noe som igjen bidrar med strategisk retning for samfunnsutviklingen. Denne forankringen bidrar til et sektorovergrepene samarbeid av aktører som går sammen i utviklingen av kommunene.

Prøveordningens innretning og organisering

Interessen og forståelsen av verdien av å ta vare på og bruke kulturminner synes å ha økt i kommunene i prøveordningen. Prøveordningen bidrar til å styrke kommunenes kompetanse om forvaltning av kulturminner. Flere av byantikvarene forteller at de ofte føler seg alene i rollen som byantikvar. Resultatet viser seg i at flere av byantikvarene er til dels usikre på hva som er deres arbeidsoppgaver og rolle.

Det er i hovedsak to måter å organisere stillingene internt i kommunene på. Fem kommuner har valgt å etablere stillingen under rådmann eller kommunalsjef. De øvrige kommunene har valgt å legge stillingene til avdelings- eller etatsnivå. Administrativ organisering reflekterer byantikvarens ansvarsområde. Stillingene som er direkte underlagt rådmannen eller kommunalsjef er mer fristilt til å jobbe med kulturminnekompetanse på tvers av kommunenes avdelinger og etater. Byantikvarene med mer nærhet til plansaksbehandlere i kommunen har mer innflytelse i planprosesser.

Også byantikvarens oppgaver varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner har hovedfokus vært å få utarbeidet en kulturminneplan. I andre kommuner har byantikvarene jobbet mer med saksbehandling knyttet til arealplan og byggesaker. Samtlige av byantikvarene jobber med rådgivning og veiledning i forbindelse med arealplanlegging og utbygging.

For byantikvarene er det viktig å synliggjøre sitt ansvarsområde kulturminnefeltet. Synliggjøring skjer helst gjennom direkte kontakt mellom byantikvaren og kommunens innbyggere med rådgivning og veiledning i byggesaksbehandling, informasjonsmøter mv. En slik funksjon der en person er engasjert for å holde tett kontakt med innbyggere, eiere og næringsaktører, er avgjørende for hvordan kommunene lykkes med bruk og ivaretagelse av kulturminner.

De fleste av byråkratene og politikerne som deltok i surveyen mener at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere har noe til svært god kjennskap til byantikvarens virke. Brukere av byantikvarens tjenester vurderer egen kjennskap til byantikvarens virke som høyere. De fleste blir kjent med byantikvarordningen gjennom direkte kontakt med kommunen gjerne i forbindelse med byggesaker eller gjennom media. Brukere kontakter byantikvaren som oftest i forbindelse med rådgivning og veiledning i byggesaker eller knyttet til formidling og veiledning om kulturminner og kulturminnevern i kommunen.

Byantikvaren har prioritert informasjonsarbeidet om kulturminneverdiene i kommunen i stor eller svært stor grad. En kulturminneplan er et viktig styringsverktøy i forvaltningen av kulturminner. Likevel er det mange av Norges kommuner som ikke har en kulturminneplan. I følge byråkratene i surveyen mener litt over 40 prosent at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan. Blant politikerne er det nærmere 70 prosent som mener at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan i kommunen. En av prøveordningens målsetninger er nettopp utarbeiding av kulturminneplan. I en eventuell videreføring av prøveordningen bør det diskuteres hvordan man kan få flere kommuner til å vedta og iverksette en kulturminneplan.

Prøveordningens resultater

Det tar tid å påvise de fulle resultatene og effektene av prøveordningen. To år er kort tid i forvaltningen, og for de fleste kommunene som deltok i prøveordningen er det kort tid siden støtten løp ut. Dermed er ikke effektene for prøveordningen fullt ut mulig å synliggjøre p.t.

Et av prøveordningens mål er at byantikvarstillingen skal opprettholdes etter prøveperiodens slutt. Sju kommuner har videreført byantikvarordningen. Det betyr at prøveordningen har klart å mobilisere bykommuner som ønsker og evner å styrke lokal kompetanse for kulturminnefeltet, videreutvikle kompetansen og bruke den for å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler. Samtidig er det fire av kommunene som ikke har valgt å fortsette ordningen. Mens syv av kommunene gjennom prøveordningen har funnet en god løsning på hvordan byantikvarstillingen skal forvaltes, er det andre kommuner som heller vil tillegge ansvarsområdet til andre stillinger i kommunen. De kommunene som finner ordningen lite hensiktsmessig foreslår å gjøre ordningen mer brukervennlig gjennom å tydeliggjøre byantikvarens rolle og å utvikle og ferdigstille en kulturminneplan. Fire kommuner har ikke videreført byantikvarordningen etter prøveperiodens slutt. I Lærdal, Kragerø/ Risør og Odda er det ikke politisk vilje for å videreføre stillingen. Manglende vilje blir forklart med dårlig kommuneøkonomi. I en eventuell fortsettelse av prøveordningen bør Riksantikvaren være tydeligere på målsetningen om en permanent stilling etter prøveperiodens slutt. Det er stor sannsynlighet for at fokuset på kulturminnefeltet forvitrer når byantikvaren forsvinner.

Prøveordningen har betydning for kommunene. Prøveordningen har ført til mer kompetanse om kulturminner i egen kommune. Kompetanseøkning kommer til uttrykk gjennom bedre saksbehandling, rådgivning og veiledning i arealplanlegging og utbygging, og at byantikvaren bidrar med bevisstgjøring og kunnskap om bevaring av kulturminner og kulturminners verdi og betydning for samfunnsutviklingen.

Potensialet for styrket kulturminneforvaltningen er tilstede i kommunene som deltar i prøveordningen. Mobilisering av ulike aktører er en viktig oppgave for byantikvaren. Konkret gir dette seg utslag i at kommunene gjennom byantikvaren gir råd og veiledning i arealplaner og byggesaker, fasiliteter samarbeid lokalt, deltar i ulike nettverk og tilrettelegger for at relevante aktører kommer sammen, både på tvers av offentlig privat - sektor, mellom kommuner og mellom institusjoner. De fleste kommunene i prøveordningen oppfatter at god kontakt med publikum er helt sentralt for å lykkes med mobilisering. I kommunene hvor det ikke har vært god kontakt mellom byantikvar og publikum oppfattes det at mobiliseringen av aktører har vært mer utfordrende. Byantikvarene samarbeider vertikalt i forvaltningen med fylkeskommunen og Riksantikvaren. Horisontalt samarbeider byantikvarene helst med lokale foreninger og organisasjoner og med hverandre.

Anbefalinger

Byantikvarordningen fremstår som en ordning med stor oppslutning knyttet til formål, arbeidsmåte og resultater. Gjennomgangstenen i tilbakemeldingen er altså at det kulturminnefaglige ansvaret ikke burde bygges ned, men heller styrkes. Dette gjelder også på tvers av aktørene som er involvert i kulturminnefeltet. Det er likevel en rekke forhold knyttet til byantikvarordningen som krever avklaring og/eller endring dersom den skal videreføres. Styrking av byantikvaren vil kunne gi kommunene et større rom for å realisere sin rolle som samfunnsutvikler som er til nytte og stor verdi for kommunens innbyggere og tilreisende.

De aller fleste tilbakemeldingene fra respondentene går på at en bør sørge for å gjøre stillingene i prøveordningen permanente. Mens enkelte mener at stillingen realiseres gjennom interkommunale løsninger og tettere samarbeid med Riksantikvaren eller fylkeskommunen, er det andre som mener at byantikvarens oppgaver er så viktig at man bør oppskalere byantikvarens stillingsprosent i de enkelte kommunene.

For det andre er byantikvarordningen ennå lite beskrevet med hensyn til funksjon og roller. Flere understreker her viktigheten av å tydeliggjøre byantikvarens stillingsbeskrivelse og mandat. Dersom ordningen gjøres permanent, er det behov for en klarere beskrivelse av ordningen. I dag utøves den på ulike måter fra kommune til kommune. Noen steder arbeider byantikvaren relativt fritt, andre steder er han/hun bundet opp til saksbehandling innenfor for eksempel plan- og bygningsadministrasjon. Noen steder er ordningen lagt nær stab, andre steder lengre ned i organisasjonen. Noen byantikvarer opplever stor frihet rundt egne ytringer og vurderinger, andre legges i et mer hierarkisk ledelsesregime der ytringsrommet snevres inn. Mens enkelte av respondentene ønsker seg en friere stillingsbeskrivelse, er det flere av respondentene som ønsker et mer strømlinjeformet mandat som beskriver byantikvarens ansvar og rolle.

For det tredje har antikvarordningen i dag et byfokus. Enkelte informanter mener at kulturminner på bygdene fortjener vel så mye oppmerksomhet som de i byene. I landkommunene er det da mer tilfeldig hva som blir gjort, det hele står og faller på at andre personer i kommunene interesserer seg for kulturminnene. Det kan være grunnlag for å vurdere om ordningen bør endres til 'kommuneantikvar' slik at hele landet kan dekkes. Samtidig bør en legge opp til interkommunale løsninger der hvor én kommune blir for liten til å holde seg med egen antikvar.

Allerede i forsøksfasen har det vist seg at byantikvarenes finansieringssituasjon er sårbar både i forhold til lønn og driftsmidler. Flere kommuner har ikke råd til en egen byantikvarstilling. Byantikvarordningens bærekraft for videre utvikling er dermed viktig. Dette handler først og fremst om den økonomiske bærekraften, men også den miljømessige og sosiale. Med økonomisk bærekraft menes her kommunenes fremtidige evne til å opprettholde stillingen, og til å delta i de regionale, nasjonale og internasjonale nettverk og samarbeid som er nødvendige for å videreutvikle ordningen.

Summary

Several of the largest cities in Norway have had a city antiquarian for numerous years. This evaluation assesses the trial scheme for the establishment of 11 new city antiquarian positions from 2014-2016. City municipalities with NBI -areas² have participated in the trial scheme. The aim of the trial scheme is to make the city antiquarian position a permanent part of the municipality's activities. The conditions for receiving grants are that the city antiquarians shall:

- Contribute with cultural heritage expertise in planning processes
- Prioritise work on creating / following up cultural heritage plans and other types of plans that promote cultural heritage interests
- Participate in and invite to co-operation with relevant professional communities locally and regionally
- Participate in the Directorate for Cultural Heritage's network for city antiquarians
- Contribute to information dissemination and guidance in cultural heritage cases

The aim and methods of the evaluation:

The evaluation should, on behalf of the Directorate for Cultural Heritage:

- Evaluate the terms of the scheme
- Evaluate the city antiquarians' tasks, function and organisation in the selected municipalities
- Evaluate the Directorate for Cultural Heritage's efforts, instruments and working methods
- Provide recommendations to the Directorate for Cultural Heritage's further work on cultural heritage in the municipalities

The questions the evaluation seeks to answer are:

- Does the trial scheme answer to the municipalities' needs and does it mobilise the right target group?
- What are the city antiquarians' tasks, function and organisation in the selected municipalities?
- What are the results of the trial scheme for city antiquarians in the municipalities?
- Make recommendations for further development of the trial scheme for city antiquarians

² <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Byer-og-tettsteder/NBI-registeret>

The findings and conclusions in the evaluation are based on empirical data from:

- Document studies
- Surveys
- Qualitative interviews with:
 - City antiquarians
 - Representatives from the regional cultural heritage administration
 - Administrative officers in the municipalities
- Workshops with members of the Directorate of Cultural Heritage

The main findings of the evaluation:

The relevance and rationale of the trial scheme

The participating municipalities in the trial scheme found the objectives expedient and relevant for their municipality. As a result, it is not surprising that the municipalities participating in the scheme have chosen to enter the trial scheme themselves. The arguments used by both respondents and informants when arguing for the relevance of the trial scheme are value-based, strategic, and competence-oriented, and they are linked to four themes:

- i) The scheme is relevant for the preservation and use of material cultural heritage
- ii) The scheme is relevant for increasing the competence related to material cultural heritage
- iii) The scheme is relevant for developing plans that take material cultural heritage into consideration
- iv) The government grant scheme helps to establish the position of the city antiquarian position

The municipalities themselves decided if they wanted to continue the city antiquarian position after the trial scheme had concluded. Most of the municipalities chose to maintain the city antiquarian position after the conclusion of the trial scheme and want to strengthen and further develop the local competence on material cultural heritage. They see this as an opportunity to highlight their responsibility for local community development. By highlighting the value of material cultural heritage in a development perspective, a strategic direction for local community development is created. This leads to a cross-sectoral cooperation of actors working towards local development in the municipalities.

The arrangement and organisation of the trial scheme

The trial scheme seems to have increased the understanding of the values cultural heritage represents for the participating municipalities. The trial scheme contributes to strengthening the municipalities' competence regarding the management of cultural heritage. Several of the city antiquarians state that they often feel alone in the role of administrators of cultural heritage. As a result, the city antiquarians are often uncertain of what their tasks comprise of and what role they should play.

There are primarily two ways to organise the position in the municipalities, either unattached to the hierarchical structure of administration or to organize it on agency level. Five of the municipalities have chosen to organise the position unattached to the hierarchical structure of the administration, advising the entire municipal administration as a part of the chief executive officers' staff. The other municipalities have chosen to situate the position on agency level, e.g. closer to planning and building authorities, and work more closely with that agency's area of responsibility. These differences in organisational placement reflect the city antiquarians' area of responsibility. City antiquarians that are directly subject to the chief executive officer have a larger scope of action to operate within, as officers across the levels of municipal departments and agencies. City antiquarians with more proximity to planning and building authorities can more easily influence planning processes in the municipality.

The tasks of the city antiquarian vary from municipality to municipality. Development and implementation of cultural heritage plans has been the main priority in some municipalities. While the city antiquarians in other municipalities have focused more on applications regarding land-use plans and building projects. Common tasks for all the city antiquarians in this study have been guiding and consulting the municipal administration on land-use planning and building development.

For the city antiquarians, it is essential to highlight the importance of material cultural heritage to the inhabitants of the municipality. Dissemination is preferably done through direct contact between the city antiquarians and the citizens with advice and guidance in building projects, information meetings, etc. Encouraging close contact with citizens, owners and business actors, is crucial for how the municipalities succeed with using and maintaining material cultural heritage.

Most of the bureaucrats and politicians who participated in the survey believe that the municipality's residents, business owners and property developers have some, to a lot, of knowledge, about the work of the city antiquarians. Users of the city antiquarians' services (residents, business owners and property developers) consider their knowledge of the function to be higher. Most people become acquainted with the city antiquarian through direct contact with the municipality, often in connection with building projects or through local media. Users who contact the city advisor most frequently need advice and guidance in building matters or with preservation of cultural monuments.

The evaluation shows that information dissemination on the cultural heritage values in the municipality, to a large or very large extent, has been prioritised by the city antiquarians. A material cultural heritage plan is an important tool in the management of cultural heritage sites. Nevertheless, many of Norway's municipalities do not have a cultural heritage plan. According to the municipal administrative officers who responded to the survey, just over 40 per cent believe that the city antiquarians have prioritised the preparation of material cultural heritage plans. Among 70 per cent of the politicians who responded to the survey believe that the city antiquarian has prioritised development of such plans. One of the main objectives in the trial scheme was to develop material cultural heritage plans. In a possible continuation of the trial scheme, it should be discussed how to get more municipalities to adopt and implement material cultural heritage plans.

The results of the trial scheme

Two years is a short time period, and thus the results of the trial scheme are not fully possible to determine, nor is it certain that they have materialised yet. For most of the municipalities partaking in the trial scheme the financial grant offered by the Directorate for Cultural Heritage has just ended.

One of the goals in the trial scheme was to make the city antiquarian-position a permanent part of the municipal administration. Seven municipalities have chosen to maintain that. This means that the trial scheme has managed to mobilise municipalities that intend to and are able to strengthen local competence on material cultural heritage. Some of them have found good solutions to manage the city antiquarian position through the trial scheme, while others rather add material cultural heritage responsibility to other positions in the administration. They propose to make the trial scheme more user-friendly by clarifying the role of the city antiquarian and by developing and completing a material cultural heritage plan. Lack of political will is the main reason why Lærdal, Odda Kragerø and Risør chose to not continue the city antiquarian scheme. This lack of political will is explained by poor municipal finances. In a possible continuation of the trial scheme, the Directorate for Cultural Heritage should clarify the goal of a permanent city antiquarian position after the end of the trial period. There is a high probability that the focus on material cultural heritage in those municipalities will deteriorate when the city antiquarian position is discontinued.

The trial scheme is of importance for the participating municipalities. It has increased the competence regarding material cultural heritage. This importance is directly expressed through better case management, counselling and guidance in land-use planning and development. The city antiquarian raises awareness and offers competence regarding the preservation of cultural monuments and material cultural heritages' importance for local development.

The potential for better cultural heritage management is present in the municipalities that participate in the trial scheme. The mobilisation of various actors is an important task for the city antiquarian. Specifically, this is reflected in the fact that the municipalities, through the city antiquarian, provide advice and guidance in land-use plans and building issues, facilitate collaboration locally, participate in different networks and facilitate the involvement of relevant actors, both across the public and private sector, between municipalities and between institutions. Most municipalities in the trial scheme perceive that contact with the public is vital to the success of mobilisation for material cultural heritage. In the municipalities where the contact between the city antiquarian and the public is less evident, it is perceived that the mobilisation of actors has been more challenging. The city antiquarian collaborates with different actors on different levels of government regarding material cultural heritage management. The city antiquarian cooperates vertically in the administration of material cultural heritage with the county municipality and the Directorate for Cultural Heritage. Horizontally, the city antiquarian collaborates with local organisations, associations and with the other city antiquarians.

Recommendations

The city antiquarian scheme appears to be a scheme with great support for purposes, work methods and results. The responsibility for material cultural heritage should not be reduced, but rather strengthened. This also applies to all the actors involved across the cultural heritage field. There are, however, several factors related to the city antiquarian scheme that require clarification and / or change if it is to be continued. Strengthening the city antiquarians' role will give the municipalities a better opportunity to realise their role as a local developer benefitting both the municipality and its residents.

Most of the feedback given by our respondents suggest that the position as city antiquarian should be a permanent one in municipal administration. Some respondents believe that inter-municipal cooperation, or closer cooperation with the Directorate for Cultural Heritage and/or the regional municipal material cultural heritage administration is the solution to strengthen the administration of material cultural heritage. Others believe that the city antiquarians' areas of responsibility are so important that their percentage of employment should be increased.

The city antiquarian schemes' function and role is poorly clarified. Here, several respondents emphasise the importance of clarifying the city antiquarian's job description and mandate. If the scheme is to be made permanent, a clearer job description is needed. Today, it is carried out in various ways from municipality to municipality. In some places, the city antiquarian works relatively unattached from the local administration, elsewhere he / she is bound to case processing within, for example, planning and building authorities. In some places, the position is laid close to the chief executive officers' staff, elsewhere, the position is organised on an agency level. Some city antiquarians experience great freedom around their own expressions and assessments, others are placed in a more hierarchical management structure with little room for manoeuvrability. Some respondents want a more unrestricted job description, while several respondents want a more streamlined mandate with tangible descriptions of role and responsibilities.

The scheme focuses on the administration of material cultural heritage in cities. Some informants believe that cultural monuments in rural areas deserve just as much attention. Rural municipalities are dependent on enthusiastic bureaucrats and politicians with an interest in the preservation and development of cultural monuments. Considerations should be done regarding a broader emphasis of the scheme. In smaller municipalities, inter-municipal collaboration should also be considered as an option to employ city antiquarians.

The financing situation of the city antiquarians is shown to be vulnerable. Several municipalities cannot afford a city antiquarian position. Sustainability is consequently vital for continuous development of the scheme. This is first and foremost about the economic sustainability, but also the environmental and social sustainability. Economic sustainability is meant as the municipalities' future ability to maintain position, and their ability to participate in regional, national and international networks and collaborations necessary for further development of the scheme.

Innhold

Sammendrag	4
Summary	9
1. Kulturminneforvaltningen i bykommuner	17
1.1 Om prøveordningen	18
1.2 Kommunal kulturminneforvaltning	18
1.3 Kulturminneforvaltning som samfunnsutvikling	19
2. Om evalueringen	21
2.1 Evalueringens formål og problemstillinger	21
2.2 Evaluering og analysemodell	22
3. Relevans og rasjonale	23
3.1 Oppsummering	27
4. Innretning, organisering og effektivitet	29
4.1 Organisering og arbeidsoppgaver	29
4.2 Byantikvaren i møte med brukere	36
4.3 Kommunens prioritering av informasjonsarbeid og kulturminneplan	43
4.4 Oppsummering	45
5. Resultater	47
5.1 De viktigste resultatene fra byantikvarens virke	47
5.2 Styrking av samarbeid	49
5.3 Kommunens kompetanseutvikling om forvaltning av kulturminne	51
5.4 Videreføring og addisjonalitet	53
5.5 Oppsummering	55
5.6 Anbefalinger for videre utvikling	56
6. Vedlegg 1. Metodisk tilnærming for evalueringen	59
6.1 Dokumentstudier	59
6.2 Spørreundersøkelse	59
6.3 Kvalitative intervjuer	62
6.4 workshop/ læringsseminar	62
7. Vedlegg 2: Spørreskjema – survey	63

1. Kulturminneforvaltningen i bykommuner

Kulturminnevern handler ikke bare om «gamle ting». Hvordan vi er, språket og identiteten vår, er resultatet av en utvikling med røtter langt bak i tid. Jo mer vi vet om hvordan vi har vært, jo bedre forståelse har vi for samtiden. Kulturminner forteller om hvordan våre forfedre levde og overlevde. Og når vi kan både lese om en tidsalder, og faktisk se bygninger eller ruiner fra den tiden, så blir både historien og gjenstandene mer virkelige. Kulturminner er også vakre, og forskning har bevist at det lønner seg å ta vare på dem, også økonomisk. Turister flokker til områder med viktige kulturmiljøer, og nabolag med mange gamle, velholdte bygninger har høyere verdi enn områder uten slike kulturminner.

Fra Kommunedelplan for kulturminner i Odda kommune 2017 - 2022

I 2011 lanserte Riksantikvaren prosjektet Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen. Bakgrunnen for prosjektet var Riksrevisjonens rapport om hvordan Miljøverndepartementet ivaretok sitt nasjonale ansvar for freda og verneverdige bygningene³. I Riksrevisjonens gjennomgang ble det pekt på at forvaltningens kunnskapsgrunnlag var mangelfull. Målet med Kunnskapsløftet var derfor å styrke kompetansen om kulturminner og etablere gode registerings-, rapporterings- og saksbehandlingsverktøy til forvaltningen. Et viktig element i Kunnskapsløftet har vært å styrke den kommunale kompetansen på kulturminnefeltet. For å redusere tapet av verneverdige kulturminner har kommunene en sentral rolle.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ble i 2013 bedt av Riksantikvaren å se på muligheten for å utvikle og ivareta kommunenes ansvar for kulturminner⁴. NIBR skulle særlig se på rollen byantikvaren hadde med tanke på kompetanseheving og ivaretagelse av kulturminner i bykommunene. I 2013 hadde seks byer en egen byantikvarstilling. NIBR pekte på sammenhengen mellom bykommunenes ressurser, antall kulturminner, saksmengde og kommunestørrelse som avgjørende for byenes etablering av byantikvarstillingene.

Seks byer har hatt byantikvarer i en årrekke, og noen bykommuner (fire) har hatt tilsvarende stillinger som kommuneantikvar/kulturminneforvaltere i fulle stillinger. Som et tiltak for å styrke kulturminnekompetansen i bykommuner ble det i 2014 opprettet en to-årig prøveordning med tilskudd til etablering av nye byantikvarstillinger. Totalt ble 65 bykommuner invitert til å delta i prøveordningen. Invitasjonen var på bakgrunn av Riksantikvarens register over byer med i områder av nasjonal interesse (NBI-registeret). Av de 65 inviterte kommunene var det 17 kommuner som søkte om tilskudd. Tilskuddet ble tildelt til søkere fordelt på 11 kommuner. Byantikvaren skulle være en

³ Meld. St. 35 (2012–2013). Framtid med fotfeste Kulturminnepolitikken. Miljøverndepartementet

⁴ Holm, Arne 2013. Modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner. Med hovedvekten på byantikvarenes medvirkning og innflytelse i de kommunale planprosessene. NIBR-rapport 2013:14

kommunal stilling for å ivareta kommunenes kulturminneinteresser, både internt i forvaltningen, men også mot befolkning, næringsliv og eiendomsutviklere. I invitasjonen ble det lagt opp til at kommunene selv skulle vurdere hvordan stillingen skulle organiseres og gis innhold.

Kommunene som deltar er:

- Eigersund
- Fredrikstad
- Frogn
- Kongsberg
- Kragerø/ Risør (felles ordning)
- Levanger
- Lærdal
- Moss
- Odda
- Steinkjer

1.1 Om prøveordningen

Målet med prøveordningen er å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet. Vilkår for å motta tilskudd til byantikvarstilling er:

- Byantikvaren skal bidra med kulturminnekompetanse i plan- og byggesaksarbeidet
- Byantikvaren skal prioritere arbeid med å lage/ følge opp kulturminneplaner og andre type planer som fremmer kulturminneinteressene
- Delta på og invitere til samarbeid med relevante fagmiljø lokalt og regionalt
- Delta i Riksantikvarens nettverk for byantikvarer
- Byantikvaren skal bidra til informasjonsformidling og veiledning i kulturminnesaker

1.2 Kommunal kulturminneforvaltning

Kommunene er hovedaktører i forvaltningen av kulturminner gjennom plan- og bygningsloven. Denne er kommunenes hovedverktøy for å ivareta kulturminner, og planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (pbl. § 1-1). Loven konkretiserer oppgavene som følger av dette, herunder ansvaret for vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer (pbl. § 3-1, b). Kommunen har også andre virkemidler, som for eksempel tilskuddsmidler og fritak for eiendomsskatt. Noen kommuner har egne stillinger, som by- eller kommuneantikvar, eller stillinger med tilsvarende oppgaver og ansvar. Byantikvaren er kommunenes faglige rådgiver og veileder i saker som angår kulturminner. Byantikvarens oppgaver kan variere fra kommune til kommune. Omtale av byantikvarenes ulike oppgaver framkommer i denne rapporten.

1.3 Kulturminneforvaltning som samfunnsutvikling

I forvaltningen er byantikvarens innsats og fokus å fremme kulturminnefeltet i lokal utvikling. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats som rettes mot de ulike sektorene, slik som klima og miljø, folkehelse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig sammenheng mellom slike områder for å oppnå en ønsket utvikling. Kulturminnefeltet skal med andre ord sees i sammenheng med andre felt som kommunen har ansvar for, enten det dreier seg om helse, skole, infrastruktur, arealplanlegging og så videre.

Kommunene og fylkeskommunene har gjennom lovverk og forvaltningsoppgaver en rolle som samfunnsutviklere. Fylkeskommunen har en vid rolle som regional utviklingsaktør knyttet til sine sektoroppgaver, og som samordner av statlig, regional og lokal politikkøvelse gjennom fylkesplanen. Kommunenes utviklerrolle er særlig knyttet til fysisk planlegging, samt næringsutvikling og tjenesteproduksjon.

I 2015 la NIBR frem en rapport bestilt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om hva rollen som regional samfunnsutvikler innebærer og hva som må til for å videreutvikle den (Hofstad og Hanssen, 2015⁵). Hofstad og Hanssen (2015) argumenterer for at den regionale samfunnsutviklerrollen har tre hoveddimensjoner:

1. Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
2. Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Disse tre hoveddimensjonene er også lagt til grunn i Hagen-utvalgets innstilling (Ekspertutvalget for regionreformen⁶) som premisser for videre utbygging av folkevalgt regional forvaltning og tjenesteproduksjon. Det er utfordrende å gi en presis definisjon på hva samfunnsutviklerrollen innebærer fordi mangfoldet er stort. Det reflekteres også gjennom intervjuene vi har hatt med byantikvarene og forvaltningsledere. Men elementene som inngår i hoveddimensjonene i Hofstad og Hanssens definisjon, virker å treffe godt. Slik samfunnsutviklerrollen beskrives her, er denne i tråd med hvordan Riksantikvaren gjennom Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen beskriver byantikvarens rolle og ansvarsområde. Byantikvaren skal være en del av den generelle lokale samfunnsutviklingen. Det er særlig viktig at det å innta rollen som samfunnsutvikler på kulturminnefeltet også innebærer å tilrettelegge for samarbeid mellom det som kan forstås som kjerneoppgaver på feltet og tilgrensende felt, slik som helse, frivillighet, utdanning, næring, bymiljø/byplanlegging etc.

⁵ Hofstad og Hansen (2015). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå – Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17

⁶ Hagen, m.fl. (2018). Rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Oslo: KMD. Februar 2018

Også når det gjelder mobilisering av ulike aktører, er dette noe de fleste byantikvarene tar opp som en viktig oppgave og som forstås som del av det å være samfunnsutvikler. Konkret gir dette seg utslag i at kommunene fasiliteterer for ulike nettverk og tilrettelegger for at relevante aktører kommer sammen, både på tvers av offentlig-privat sektor, mellom kommuner og mellom institusjoner. De fleste kommunene i prøveordningen virker å oppfatte slik fasiliteringen som en sentral del av samfunnsutviklerrollen og kan vise til konkrete tiltak for å etablere og stimulere til samarbeid.

Slike samarbeid har i evalueringen vist seg å blant være deltakelse i internasjonale fellesnettverk. Eksempelvis har vi Levanger kommunes deltakelse i prosjektet *Attraktive nordiske byer*. Prosjektet er et nordisk samarbeid initiert av Nordisk Ministerråd, hvor formålet har vært å utvikle en felles strategi basert på FNs bærekraftsmål. Hensikten har vært å sikre et godt bymiljø som er økonomisk, miljømessig og sosialt bærekraftig. 16 nordiske byer har deltatt i samarbeidet. I Levanger har byantikvaren hatt rollen som prosjektleder for en nordisk faggruppe som har behandlet underliggende tematikker tilknyttet prosjektets hovedformål. Arbeidet med de ulike elementene i strategien har bidratt til å skape et fokus internt i kommunen rundt verdien av kulturarv. Dette eksempelet bidrar konkret til å vise hvordan byantikvarene inntar samfunnsutviklerrollen og illustrerer sammenhengen med kulturminnene og de andre elementene i strategien for å skape mer bærekraftige byer i fremtiden.

2. Om evalueringen

2.1 Evalueringens formål og problemstillinger

Evalueringens mandat er:

- Vurdere vilkårene for ordningen
- Vurdere byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene
- Vurdere Riksantikvarens innsats, virkemidler og arbeidsmåte
- Gi anbefalinger til Riksantikvarens videre arbeid med kulturminner i kommunene

Problemstillingene som evalueringen belyser er:

- Treffer prøveordningen kommunenes behov og mobiliserer den riktig målgruppe?
- Hvordan er byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene?
- Hvilke resultater har prøveordningen for byantikvarer ført til for kommunene?
- Hvilke anbefalinger for videre utvikling av prøveordning for byantikvar fremkommer som følge av analysene av data?

Evalueringens funn og konklusjoner bygger på empiri fra⁷:

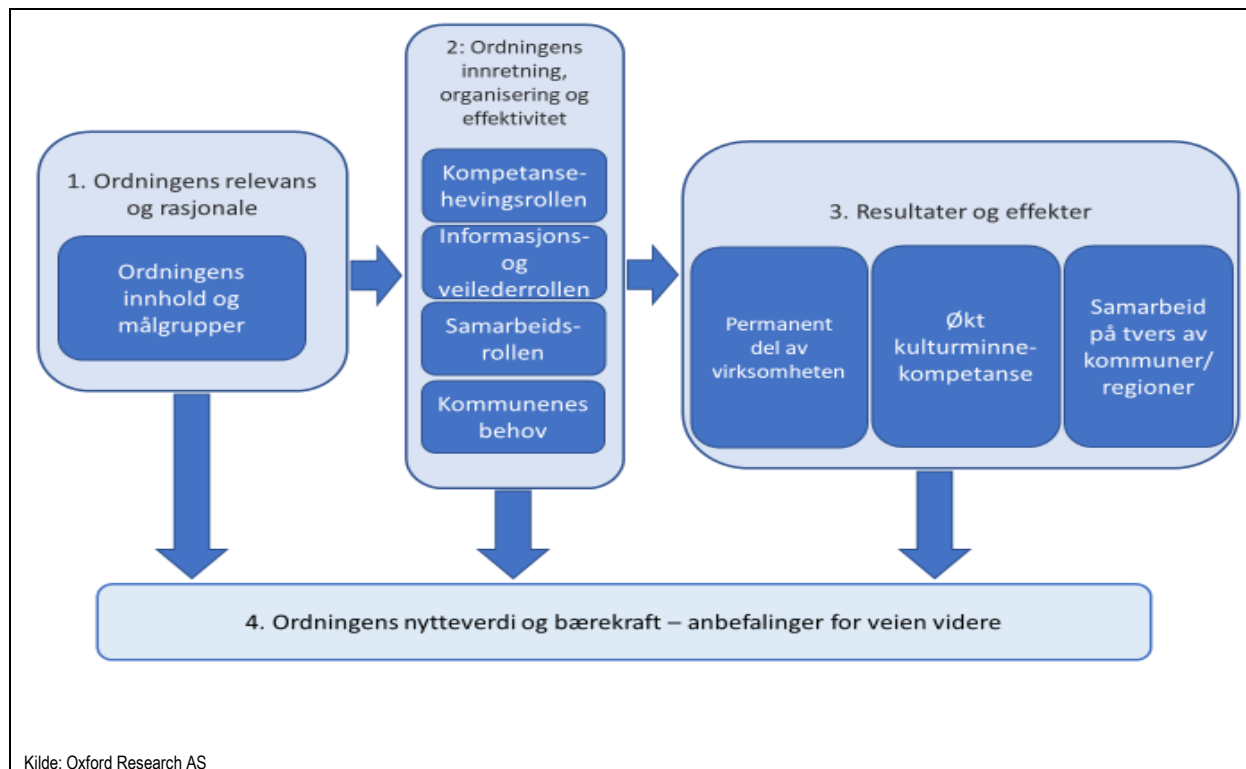
- Dokumentstudier
- Survey
- Kvalitative intervjuer:
 - Byantikvarene
 - Fylkeskonservator
 - Forvaltningsleder i kommunene
- Læringsseminar med representanter fra Riksantikvaren

⁷ For utfyllende beskrivelse av metodisk tilnærming, se eget vedlegg (Vedlegg 1).

2.2 Evaluering og analysemodell

For å systematisere de ulike målene og sett dem inn i et helhetlig rammeverk, har Oxford Research utviklet en evaluerings- og analysemodell (Se figur 2.1). Gjennom å anvende denne modellen, vil vi få et informasjonsgrunnlag som dekker OECDs krav til god evalueringspraksis (OECD 2008:13).

Figur 2.1: Evaluerings- og analysemodell



I det følgende skisseres kort noen evalueringsfaglige elementer som er nødvendige for å gjennomføre en systematisk og solid evaluering som er til nytte for oppdragsgiver. Det som skiller evalueringer fra øvrig akademisk virke, som også innebærer datainnsamling og analyse, er evaluerings klare element av vurdering. Vurderingene må imidlertid foretas i henhold til tydelige prinsipper og kriterier. For å sikre at oppdragsgiver får svar på sine problemstillinger har vi derfor valgt å se prøveordningen i lys av evalueringsmodellen og de prinsipper som DFØ legger til grunn "Veileder – Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen"⁸ og OECDs kriterier for evalueringer (OECD 2008:13⁹). Det sikrer evalueringen legitimitet også utover sektoren selv.

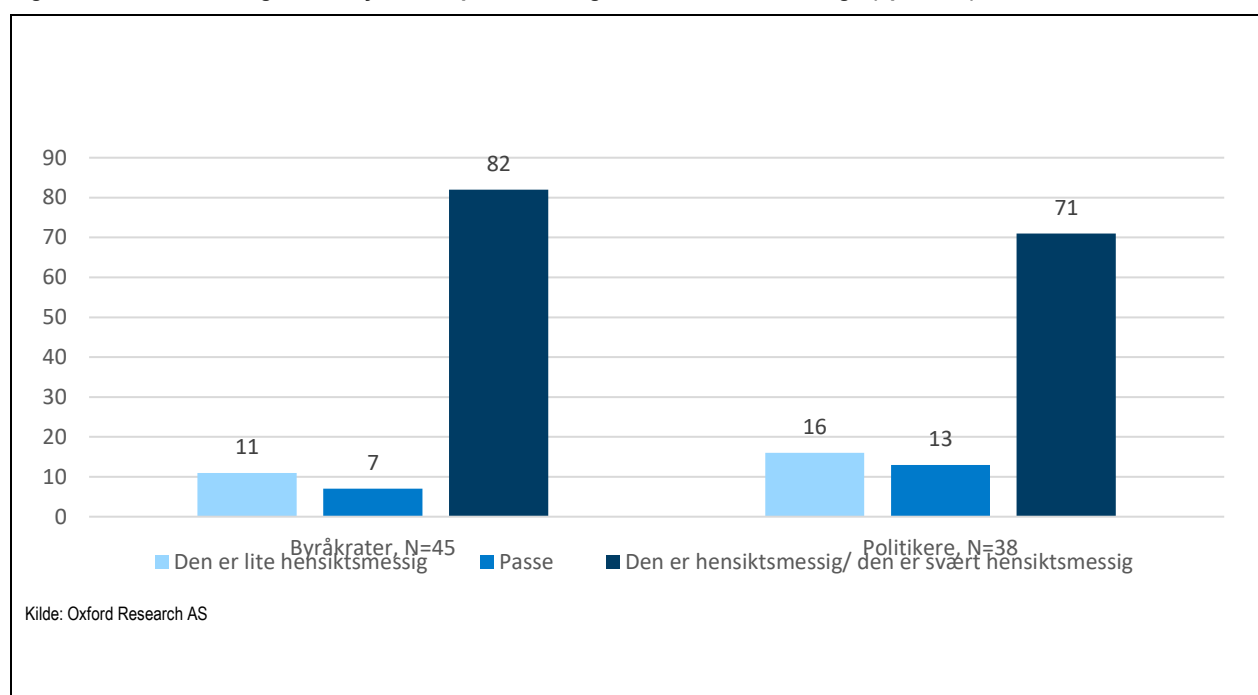
⁸ DFØ (2011). Veileder: Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen. DFØ 10/2011

⁹ The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000).

3. Relevans og rasjonale

I dette kapitlet diskuteres prøveordningens relevans og rasjonale. Som beskrevet i kapittel 1.1 er målet med prøveordningen å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet. For at kommunene skal finne det riktig å gjøre prøveordningen permanent, må byantikvaren oppfattes som å være viktig for å ivareta kulturminnefeltet i lokal samfunnsutvikling. Målet for kapitlet er med andre ord å svare på problemstillingen: Treffer prøveordningen kommunenes behov og mobiliserer den riktig målgruppe? I surveyen ble derfor kommune- og fylkesbyråkratene, og politikerne stilt spørsmålet: «Har målsetningene for ordningen vært hensiktsmessig» (figur 3.1).

Figur 3.1: Har målsetningene for byantikvarprøveordningen vært hensiktsmessig? (I prosent)



Figur 3.1 viser at rundt 80 prosent av byråkratene og 70 prosent av politikerne finner målsetningene for byantikvarprøveordningen hensiktsmessig eller svært hensiktsmessig. Svært få av respondentene i begge kategoriene finner målsetningene for prøveordningen lite hensiktsmessige. I surveyen har målsetningene for prøveordningen blitt testet ut for å undersøke hvordan de samsvarer med argumentene om hvorfor kommunen deltok i ordningen. Respondentene ble derfor fulgt opp med det åpne spørsmålet: «Fra ditt ståsted i (fylkes-)kommunen, hva er de viktigste argumentene for at kommunen deltok i ordningen?». Hele 72 respondenter valgte å svare på spørsmålet. Svarene som disse respondentene gav kan struktureres i de fire tematikkkene: i) bevaring og bruk av kulturminner, ii) kompetanse, iii) utvikling av kulturminneplan og at iv) prøveordningen gav et moment for kommunen til å opprette en stilling med byantikvar.

For 25 av respondentene er bevaring og bruk av kulturminner en viktig motivasjon for at deres kommune søkte om å få delta i prøveordningen. Disse respondentene setter kulturarv høyt på agendaen i spørsmål om veivalg for utvikling av lokalsamfunn. Typiske svar er: «*Bevare viktige kulturminner som trehusbebyggelse og særegenheter*», «*Få til bedre bevaring av historiske miljøer i kommunen*» og «*Ta vare på vesentlige kulturminner og legge planer for det arbeidet*». Blant respondentene er det mulig å spore stor stolthet for kommunens kulturminner. Kulturminner relateres til kommunens egenart, og i utviklingen av lokalmiljøet er kulturminner en viktig del av samfunnsutviklingen. Disse respondentene bruker gjerne argumenter knyttet til stedsidentitetsutvikling som argument for å ha en byantikvar. En av respondente mente at «*Stedsidentitet og vern gjennom bruk er viktig for å bruke byen som møteplass, og arenaer for inkluderende deltakelse er viktige påvirkningsfaktorer for folks helse og trivsel*». En annen respondent viser til at «*...det er viktig å ha oppmerksomhet på kulturminner for å se byutvikling i en sammenheng med historiske linjer*». Denne respondenten får støtte av en meningsfelles som sier at kulturminner er viktig for «*...å skape forståelse for, og interesse for, kommunens kulturminner og bevaring av disse i den kommunale organisasjonen samt, blant politikere og innbyggere.*»

Både kommunebyråkrater og politikere bruker en argumentasjon som er basert på åverdier når de diskuterer viktigheten av å ta vare på og bruker kulturminner som en del av samfunnsutviklingen. Prøveordningen vurderes å være relevant fordi kulturminner så tydelig er en viktig del av innbyggernes stedsidentitet og felles historie som knytter innbyggere sammen. De aller fleste kommunene har ikke egne ansatte som har kompetanse om, eller har et dedikert ansvar for kulturminnefeltet. Småbykommuner kjøper helle disse tjenestene inn ved behov eller bruker fylkeskonservator i spørsmål knyttet til kulturminner. 20 respondenter mener at kommunens motivasjon for å delta i prøveordningen er utviklingsorientert knyttet til kunnskap- og kompetanseutvikling. En av respondentene fortalte at det er «*...behov for kulturminnefaglig vurdering. Andre fagfelt blir ivaretatt, men på kulturminnesiden var det et vakum.*» Denne respondenten får følge av en kollega som svarte at prøveordningen ville «*...fokus på de antikvariske verdiene og kulturminnene, og øke kunnskapen i kommunen og få en helhetlig kulturminneplan som et viktig verktøy*». Kunnskap og kompetanse er viktig for å knytte kulturminnefeltet til øvrige utviklingsplaner og strategier i kommunen.

Kulturminneplaner er et viktig styringsredskap for kommunene når det gjelder å ta vare på kulturminner, og å sikre lett tilgjengelige, prioriterte og godt systematiserte registre over hvilke verider som finnes i den enkelte kommune. Mange kommuner har slike planer, men fortsatt er det mange kommuner som ikke har det. 14 av respondentene bruker nettopp mer strategiske argumenter for deres deltakelse i prøveordningen, orientert mot å utarbeide en kulturminneplan. En av respondentene svarta at årsaken til at kommunen søkte prøveordningen var at «*... Vi ønsket å delta i ordningen blant annet på grunn av at vi skulle utarbeide kulturminneplan*». Kommunene hadde allerede startet noe arbeid med kulturminner. Kulturminneplan og en stor fredning var på gang. En annen fortalte at «*Kommunen antok at en slik stilling ville styrke dette påbegynte arbeidet vil jeg tro*».

Gjennom å bruke byantikvarstillingene strategisk ønder disse respondente å sette kulturminnefeltet inn i en helhetlig rolle, lik rollen som blir beskrevet som samfunnsutviklerrollen i kapittel 1.4. En respondent oppsummerte denne holdningen slik: *”For å ivareta kulturminneverdiene i kommunen – både gjennom plan og byggesak, ved å bevisstgjøre og øke kunnskap til politikere, administrasjonen og befolkning, og ved å sette kulturminnevern i sammenheng med andre oppgaver, prosesser og prosjekter slik at feltet blir innlemmet og blir en driver i samfunnsutviklinga”.*

Ni av respondentene stiller seg bak både verdibaserte, strategiske og utviklingsorienterte argumenter for hvorfor deres kommuner bør ha en byantikvar. Disse respondentene ser prøveordningen som en mulighet for å få etablert en byantikvarstilling i deres kommune. Det at kommunen får et tilskudd fra staten åpner opp for å få byantikvarkompetanse på plass i kommunen. En av respondentene oppsummerte dette med at *«Vi har behov for en byantikvar og så dette som en gylden mulighet for å få funksjonen på plass».*

I de kvalitative intervjuene med forvaltningsledere, byantikvarer og fylkeskonservatoren blir det uttrykt stor enighet om at det er viktig å opprettholde byantikvaren som en egen stilling i de kommunene som deltar eller har deltatt i prøveordningen. Et formål med prøveordningen er at stillingen byantikvar skal opprettholdes også etter at tilskuddsperioden er slutt. Om det vil skje uttrykkes det imidlertid usikkerhet om. En fylkeskonservator som hadde en kommune som deltok i prøveordningen i sitt fylke forteller at:

Jeg er redd for at denne ordningen blir et skippertak. Formålet med ordningen og tilskudd til byantikvarstillinger var faste stillinger. Kommunene skulle innse at de har behov for en byantikvar. Erfaringen fra enkelte kommuner er at dette har ikke hjulpet. Det ble ingen fast stilling. På den måten også har det vært mislykket spør du meg, og da må man gjøre andre grep. Jeg nevnte dette med lovfestet krav, eventuelt se på andre typer ordninger som blir mer permanente. Ordningen må ikke avvikles, men heller få en tydeligere prioritering. Det er et enormt sprik mellom ansvaret til kommunene og forvaltning av kulturvern. Da må man bruke ulike virkemidler for å få hevet kvaliteten. Kulturminnevern bør være et eget programområde som må forsterkes.

Fylkeskonservator

Fylkeskonservatoren får bred støtte fra de fleste forvaltningsleddene i kommunene. Forvaltningslederne er opptatte av å formidle at byantikvarordningen er et viktig bidrag i kommunens rolle som samfunnsutvikler. Byantikvaren skal med kompetanse og kjennskap til kommunens kulturminner ta del i samfunnsutviklingen fremfor å være en vaktbikkje. Faren med å flytte byantikvarens rolle og oppgaver til andre stillinger er at kompetanse på ivaretaking og bruk av kulturminner forvitrer. En av forvaltningslederne forteller at:

Jeg tror det er en fordel å samle kompetansen i én stilling, det er behov for såpass spissert kompetanse for å ivareta kulturminnefeltet. Det er mest hensiktsmessig å ha det samlet. Nå har jo fylkeskonservatoren et ganske stort ansvar for kulturminner fra før. Det fungerer greit, men om ansvaret til byantikvarene legges dit mister man nærheten til de ulike aktørene på lokalt plan. Det er en fordel at det ligger på samme forvaltningsnivå som det skal behandles på.

Forvaltningsleder

En innfrielse av formålet med prøveordningen – styrket kompetanse og mobilisering for å få flere bykommuner til å prioritere kulturminnefeltet – er avhengig av flere faktorer. Disse faktorene vil bli videre beskrevet i kapittel 4, om innretning og organisering. De fleste informantene er enige i at prøveordningen treffer kommunenes behov og at riktig målgruppe er mobilisert. Informantene peker på at byantikvaren har en nærhet til de kulturminnene som øker forståelsen for kommunens behov basert på kunnskap om kommunens kulturminner. En av byantikvarene oppsummerte relevans og rasjonale med å peke på denne nærheten. Byantikvaren forteller at:

Jeg tror man må kjenne de lokale detaljene. Noen kulturminner er av lokal betydning, og hvis fylkeskonservatoren skulle vurdere så vil det være vanskelig å vurdere lokal betydning. Det er her det er viktig med tett kontakt i lokalmiljøet. De beste resultatene får en når en kommer tidlig inn før tiltakshaver har bestemt seg – da får en ofte mer lykkelige resultat i form av at alle er fornøyde.

Byantikvar

3.1 Oppsummering

Ut fra respondentenes svar i surveyen, med utdypende beskrivelse om motivasjon for å bli del av prøveordningen, er det evaluators vurdering at målsetningene for prøveordningen er hensiktsmessige. De involverte partene i kulturminnefeltet finner prøveordningen relevant for deres kommune. Det er naturlig at disse 11 kommunene finner prøveordningen relevant – de har selv valgt å gå inn i ordningen. 17 av 65 kommuner søkte ordningen. Et viktig spørsmål i en eventuell videreføring av prøveordningen er hvordan felere enn de 17 søkerkommunene skal finne ordningen relevant for deres kommune. Argumentene som brukes for at deres kommune skal delta i ordningen er verdibaserte, strategisk og kompetanseorienterte og knytter seg til fire tematikker:

- Bevaring og bruk av kulturminner
- Kompetanse
- Utarbeiding av kulturminneplan
- Statlig tilskudd

At lokalpolitikkerne, kommune- og fylkeskommunebyråkratene finner målsetningen for prøveordningen hensiktsmessig, betyr ikke at byantikvarstillingen videreføres etter at prøveperioden er slutt. Når prøveordningen er slutt er det opptil kommunene selv å avgjøre om de skal videreføre stillingen. Sju kommuner har imidlertid videreført byantikvarordningen. Det betyr at prøveordningen har klart å mobilisere flertallet av kommunene – dette er kommuner som ønsker å styrke sin kompetanse på kulturminnefeltet, videreutvikle kompetansen og bruke den for å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler.

Mens noen av kommunene gjennom prøveordningen har funnet en god løsning på hvordan byantikvarstillingen skal forvaltes, er det andre kommuner som heller vil tillegge ansvarsområdet til andre stillinger i kommunen. Samtidig er det også forskjellig fra kommune til kommune hvordan en eventuell videreføring av stillingen skal gjennomføres (jamfør kapittel 4). Årsaken til forskjellig videreføring og organisering av byantikvarens virke, kan være begrunnet med kommunenes ulike behov. Kapittel 4, om innretning og organisering, belyser kommunenes tilnærming til byantikvarens virke nærmere.

4. Innretning, organisering og effektivitet

Dette kapitlet diskuterer prøveordningens innretning, organisering og effektivitet. Kapitlet søker å besvare problemstillingen: Hvordan er byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene? Diskusjonen er bygget opp rundt funn knyttet til hvordan kommunene har valgt å organisere byantikvarstillingen. I evalueringen har vi har forsøkt å belyse hvorvidt prøveordningen er hensiktsmessig innrettet og organisert sett i forhold til de ulike kommunenes behov.

For å få en mest mulig oversiktlig framstilling av datamaterialet er analysen strukturert inn i fire hovedbolker:

- Innretning og organisering
- Byantikvaren i møte med publikum
- Kommunens prioritering av kulturminnearbeid
- Oppsummering

I hver av disse bolkene presenteres surveydata som blir fulgt opp med data fra de kvalitative intervjuene. I det siste delkapitlet oppsummeres analysen.

Første del av dette kapitlet beskriver prøveordningens innretning som virkemiddel for å styrke kulturminnekompetansen i de 11 kommunene som mottok tilskudd. For å kunne belyse innretningen er det nødvendig å se nærmere på tilskuddsordningens formål og organisering i de ulike kommunene. Kapitlet starter derfor med en beskrivelse av innretningen av prøveordningen som et virkemiddel for å styrke kompetansen om kulturminneforvaltningen i de 11 kommunene som deltok i prøveordningen. Videre i kapitlet analyseres det hvordan kommunene og byantikvarene har jobbet med å synliggjøre byantikvarens rolle både internt i administrasjonen, men også ut mot publikum.

4.1 Organisering og arbeidsoppgaver

4.1.1 Formålet med virkemiddelet

Prøveordningen er primært et virkemiddel for å styrke kompetansen i forvaltningen av kulturminner lokalt. Riksantikvarens overordnede mål med prøveordningen, har vært å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet. Prøveordningen, som nevnt innledningsvis i rapporten, har sitt utgangspunkt i Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang. I gjennomgangen konkluderes det med at kompetansen rundt forvaltningen av kulturminner, spesielt i kommunene er mangelfull.

Kommunene oppfattes som en av de viktigste aktørene i forvaltningen av kulturminner (Holm 2013¹⁰). Lokal forvaltning av kulturminnene oppfattes som vesentlig for å ta vare på kulturhistorien.

¹⁰ Arne Holm 2013, Modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner (NIBR-rapport 2013:4)

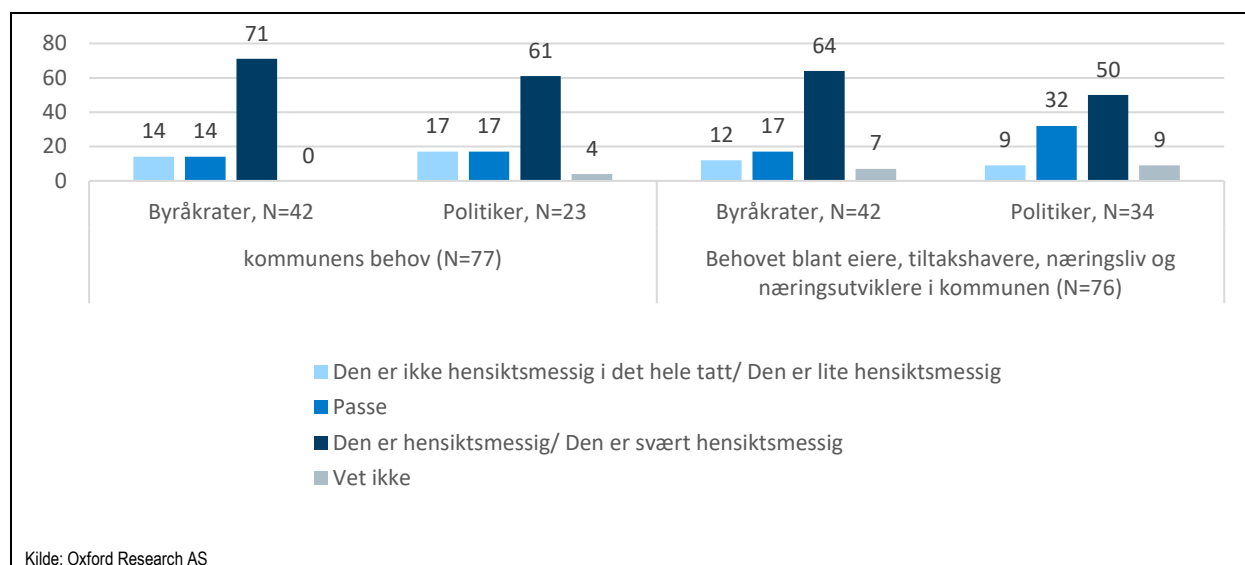
Kommunenes store spenn av lovpålagte oppgaver, utstrakt utbygging og næringsutvikling, både offentlig og privat, legger et press på kulturminnene. Skal en sikre god og forsvarlig bevaring av kulturminnene er det derfor viktig med en faglig god kompetanse på feltet. Kommunene har per dags dato en rekke lovpålagte tjenester de skal utføre. I trengselen blant de store tjenesteområdene som utdanning, helse- og sosialtjenester, samt en rekke forvaltnings-oppgaver knyttet til areal- og reguleringsplanlegging, saksbehandling knyttet til plan- og bygningsloven, dispensasjoner og bevilgninger er det lett at lokale hensyn til kulturminneforvaltning faller bort fra listen av prioriteringer. 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.

4.1.2 Organisering

Foruten vilkårene satt i tilskuddsbrevet ble utformingen av rammen for innholdet i stillingen lagt opp til kommunene selv. For en videre vurdering av ordningens innretning er det dermed relevant å se på organiseringen av byantikvarstillingen i de ulike kommunene.

I surveyen ble byråkrater og politikere spurt hvordan de vurderer organiseringen av ordningen både med hensyn til kommunens, men også publikums behov.

Figur 4.1: Hvordan vurderer du organiseringen av prøveordningen med byantikvar med hensyn til...(i prosent)



Figur 4.1 viser at sju av ti byråkrater og seks av ti politikerne vurderer organiseringen som hensiktsmessig sett opp mot kommunens behov. Seks av ti byråkrater og fem av ti politikerne vurderer ordningen som hensiktsmessig sett opp mot behovet blant eiere, tiltakshavere, næringsliv og næringsutviklere i kommunen. En liten andel av respondentene i begge kategoriene finner organiseringen for prøveordningen lite hensiktsmessig. Respondentene som oppga at de vurderte organiseringen som lite eller ikke hensiktsmessig i begge kategoriene ble fulgt opp med åpne spørsmålet: «Hva kunne være gjort annerledes for å dekke behovet?».

17 respondenter valgte å svare på spørsmålet. Den store graden av variasjon i respondentenes svar gjør det vanskelig å strukturere svarene i overordnede tematikker, men to kategorier fremkommer flere ganger. Disse kan struktureres i to temaer: i) tydeliggjøring av byantikvarens rolle og ii) arbeid med kulturminneplan. Dette er tematikker vi kommer tilbake til i delkapittel 4.1.2. Tabellen illustrerer hvordan de 11 kommunene har valgt å organisere byantikvarstillingen i sin kommune.

Tabell 4.1 Organisering av byantikvarstillingen

Kommune	Organisering	Videreføring av stilling	Om organiseringen
Eigersund	Byggesaksavdeling	Ja	I Eigersund ligger byantikvarstillingen organisatorisk i byggesaksavdelingen, direkte underlagt byggesakssjef. I Eigersund er byantikvarstillingen kombinert med stilling som byggesaksbehandler. Stillingen er delvis finansiert gjennom selvkostfinansiering via byggesaksgebyr som byggesaksbehandler. Opprinnelig liten politisk vilje til å etablere stillingen. Press fra byggenæring i kommunen om kompetanse på kulturminneforvaltning førte til opprettelse av stilling i 2015.
Fredrikstad	Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.	Ja	I Fredrikstad var stillingen plassert direkte under kommunalsjef for kultur, miljø og byutviklingsseksjonen. Etter omorganisering er stillingen plassert i stab til etatsjef by- og miljøutvikling.
Frogn	Enhet for samfunnsplanlegging	Ja	I Frogn var byantikvarstillingen under prøveordningen underlagt enhet for samfunnsutvikling, hvor plan- og byggesaksavdelingen inngikk. I 2017 ble det gjort en omorganisering av enheten, plan og byggesak er nå underlagt forskjellige enheter. Etter endt prøveordning er stillingen nå kombinert byplanlegger og byantikvar underlagt planavdelingen.
Kongsberg	Tekniske tjenester og samfunnsutvikling	Ja	I Kongsberg er byantikvaren direkte underlagt kommunalsjef for tekniske tjenester og samfunnsutvikling. Sitter på kontor med plan, byggesak og landbruksavdeling.
Kragerø og Risør	Kragerø – kulturavdeling Risør – Rådmannens stab	Nei	I Kragerø var byantikvaren først organisert i planavdeling, senere under kultursjef i kulturavdeling. I Risør var byantikvaren direkte underlagt rådmannen.
Levanger	Rådmannens stab	Ja	Levanger kommune har valgt å plassere byantikvaren i rådmannens stab.
Lærdal	Seksjon Oppvekst og kultur	Nei	I Lærdal ble byantikvaren plassert i seksjon for oppvekst og kultur, direkte underlagt kommunalsjefen.
Moss	Avdeling plan, miljø og teknisk – Bylab	Ja	Moss kommune har valgt å plassere byantikvaren i plankontoret Bylab.
Odda	Kulturavdeling	Nei	I Odda var byantikvaren først tilknyttet planavdelingen, det siste halvannet år av prøveordningen var byantikvaren tilknyttet kulturavdelingen. Direkte underlagt kultursjefen.
Steinkjer	Plan og utredningstjenesten	Ja	Steinkjer kommune har valgt å organisere byantikvarstillingen direkte under rådmann i plan og utredningstjenesten.

Kilder: Dokumentstudie & intervjuer. Oxford Research AS

4.1.3 Plassering av byantikvarstillingen i kommuneorganisasjonen

Når det gjelder administrativ organisering av stillingen er det særlig to hovedtrekk som viser seg. Det ene er at byantikvaren har en stilling på et høyere administrativt forvaltningsnivå i kommuneadministrasjonen, enten knyttet opp mot kommunalsjef eller rådmann. Opprinnelig valgte seks kommuner å knytte stillingen opp mot rådmann eller kommunalsjef. Underveis i prøveordningen ble stillingen i Fredrikstad flyttet til by- og miljøutviklingsetaten. Det andre hovedtrekket er at byantikvarstillingen er organisert med mer nærhet til saksbehandlere, i kommunenes avdelinger eller etater. Seks kommuner valgte å plassere stillingen her.

Informantene gir et inntrykk av fordeler og ulemper med begge formene for organisering av stillingen. En stilling direkte underlagt rådmann eller kommunalsjef vil være mer fristilt til å kunne jobbe med kulturminnekompetanse på tvers av kommunens avdelinger. Som en del av den kommunale toppledelsen er en også synligere ovenfor politikerne. Et annet aspekt ved en slik organisatorisk plassering er større grad av uavhengighet i veiledning av saksbehandlende avdelinger. I veiledningen av innbyggere, næringsliv, utviklere og andre som får saker med kulturminnehensyn behandlet av kommunen, kan en mer fristilt organisering av stillingen føre til mer nøytral veiledning når byantikvaren ikke er en direkte part i saksbehandlingen. En byantikvar forklarer argumentasjonen av plasseringen slik:

Den var lagt til rådmannens stab for å gjøre stillingen synlig både hos innbyggere og politikere. Det er enklere å være høringspart opp mot plan og byggesaker når du ikke sitter i den avdelingen der. Det er lettere å være nøytral og da blir en ikke vingeklippet, det gjør at jeg kan se ting i en helhet. Jeg skal beve kulturminnekompetansen i hele organisasjonen og opp mot politikerne. (...) Det gir mulighet til å se ting i helhet, bidra til å styrke hele kommunen. Vi har blant annet søkt og fått tilsagn på regionale utviklingsmidler for å utvikle byen.

Byantikvar

Videre forteller informanten om mulighetene for å se ting i et mer helhetlig bilde. Hvordan byantikvaren bruker sin stilling til å vise at kulturminnene kan bidra til utvikling og økonomisk vekst i kommunen. Her ser vi at informanten er bevisst sin rolle som samfunnsutvikler. Ved å vise hvordan forvaltningen av kulturminnene kan brukes som et virkemiddel for å bidra til å utvikle kommunen vil en kunne skape en bevisstgjøring om kulturminnenes verdi som noe mer enn en bremsekloss for utvikling og vekst, men som en verdi med økonomisk mulighet for kommunen.

Seks av kommunene har valgt en tettere kobling mot plan- eller byggesaksavdeling. Informanter fra kommuner hvor stillingen er plassert i saksbehandlende avdelinger og etater trekker frem fordelene med en stilling tett koblet til plan- og byggesaksavdelingene. Nærhet til plan- og byggesaksadministrasjonen, hvor mange av spørsmålene knyttet til kulturminner i kommunene behandles, oppleves som viktig for noen av informantene. Da har en mulighet til å påvirke i en tidlig fase av behandlingen, og dermed sette kulturminneinteresser på dagsorden tidlig i behandlingen. En byantikvar forteller om organiseringen:

Da jeg begynte som byantikvar ble jeg plassert i plan- og bygningsavdelingen. I ettertid ser jeg det som smart. Det er lurt å være tett på dem som arbeider med utformingen av bebyggelsen i kommunen. (...) Plasseringen i kommuneorganisasjonen sammen med plan- og bygningsavdeling er fornuftig. En må være der premissene legges og sakene forberedes for å kunne påvirke før det blir for sent. Det er ikke så lett med en plassering i andre etater.

Byantikvar

I hovedsak er det likevel et fåtall av informantene som opplever at det er gunstig med en tett plassering tilknyttet saksbehandlende avdelinger. Det kan fort oppstå konflikter knyttet til rolleforståelse i spennet mellom saksbehandler og rådgiver. Dette vil vi diskutere nærmere i neste delkapittel. For de fleste byantikvarene og forvaltningslederne er det viktigste å sørge for stillingens uavhengighet. En tett tilknytning til plan- eller byggesaksavdeling kan motvirke byantikvarens muligheter til fritt å uttale seg som rådgiver i saker hvor kulturminneinteresser skal diskuteres. En forvaltningsleder forteller:

Det aller viktigste for en byantikvar er å jobbe mest mulig uavhengig. På den måten unngår vi at byantikvaren kommer i en situasjon hvor det blir krysspress som saksbehandler i byggesak og som uavhengig rådgiver. Byantikvaren skal være en rådgiver, og en rådgiver bør være uavhengig av en avdeling.

Forvaltningsleder

I intervjuene med fylkeskonservatorene synes de å være enige i denne argumentasjonen og tar til orde for at byantikvaren burde være fristilt for å opprettholde sin faglige uavhengighet. På den måten kan en unngå vanskelige problemstillinger knyttet opp mot lojalitet til avdeling i krysspress av arbeidsoppgaver knyttet til saksbehandling i byggesaker og faglige uttalelser som rådgiver. En fylkeskonservator oppsummerer:

Jeg er opptatt av at byantikvarene må sitte i et faglig miljø, der hvor saksbehandlinger foregår, samtidig som det må være en fristilt posisjon, hvor det ikke blir saldert vekk i arbeid med saksbehandling. Det er noe av det vanskeligste, hvor skal de rapportere, hvor er lojaliteten, sikre faglig skjønn. Sier ikke at alltid byantikvar skal vinne fram, men det er viktig at det faglige skjønnets til byantikvar inkluderes og høres. Det er en fare ved at det blir underlagt en underliggende enhet.

Fylkeskonservator

4.1.4 Arbeidsoppgaver

I tabellen under gis en samlet oversikt over byantikvarenes oppgaver i kommunene. Det gir et bilde av hva byantikvarens rolle rommer, samtidig er det viktig å understreke at det vil være variasjon mellom de ulike byantikvarenes prioriteringer av oppgaver og aktiviteter.

Tabell 4.2

Samlet oversikt over byantikvarenes arbeidsoppgaver	
Rådgivning og veiledning internt	Kompetanseheving av ansatte i kommunen, rådgivning, Uttalelser og høringssvar i plan- og byggesaker der verneverdig bebyggelse er involvert. Befaringer.
Rådgiving og veiledning publikum	Veilede tiltakshavere, næringsliv og eiere i søknadsprosesser til Kulturminnefondet og andre lokale, regionale og nasjonale tilskudd for kulturminner. Besøksdag, restaurering og vedlikehold av verneverdig bebyggelse.
Arbeid med planer	Utarbeide og oppdatere kulturdelen i kommuneplan, brannsikringsplan, utarbeide hensynsoner, reguleringsplaner mm.
Samarbeid	Riksantikvaren, nettverk for byantikvarer, lokale historielag og fortidsminneforeninger, nasjonale og internasjonale foreninger, lokale og regionale museum og fylkeskommuner.
Kurs/seminar	Pedagogisk arbeid internt i administrasjonen, fagkurs for byggenæringen, kulturminner i grunnskolen, holdningsskapende arbeid, kompetanseheving av ansatte i kommunene, kurs for politisk ledelse og fargeveileder.
Kommunikasjon	Tilstedeværelse i tradisjonelle og sosiale medier, informasjonsmøter mot publikum og informasjonsformidling om kulturminner til publikum.
Analysearbeid	DIVE-analyser, risikoanalyser, analyser av brannsikringsområder.
Kilder: Dokumentstudier & intervju. Oxford Research AS	

Felles for alle byantikvarene er at de har fulgt opp vilkårene satt i tilskuddsbrevet, men på ulik måte og i ulikt omfang. Fra spørreundersøkelsen og i intervjuene kommer det fram at byantikvarene alle har bidratt med kulturminnekompetanse i plan- og byggesaksarbeidet. Byantikvarene opplever at saksuttalelser og høringssvar blir hørt både internt i administrasjonen, men også av kommunens politiske ledelse. Naturlig nok blir ikke alltid deres synspunkt hensyntatt, men de opplever at dette er naturlig i den politiske prioriteringen av de oppgavene som kommunen er satt til å levere. En oppgave i alle kommunene har vært arbeidet med nye eller eksisterende kulturminneplaner. Byantikvarene har i varierende grad utarbeidet eller fulgt opp arbeidet med kulturminneplanene i de 11 kommunene. Mer inngående om dette vil bli diskutert i delkapittel 4.3. Flere av kommunene i prøveordningen har tett trehusbebyggelse og dermed har arbeid med brannsikringsplaner og andre planer for verneområder vært en stor oppgave for flere av byantikvarene. Analysearbeidet knyttet til risiko og vern samt utforming av brannsikringsplaner vil bidra til å sikre kulturhistoriske og verneverdige bygninger i framtiden.

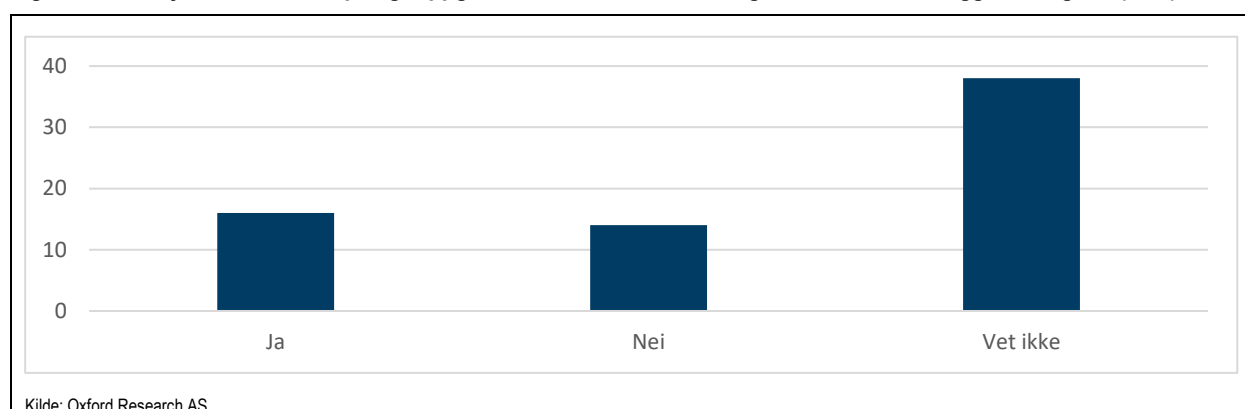
I tillegg til veiledning om kulturminneforvaltning internt i administrasjonen har også byantikvarene i stor grad hatt en utadrettet rolle mot innbyggere, lokalt næringsliv og entreprenører. Flere av byantikvarene oppgir i intervjuene at de er tidlig ute med å veilede eiere og tiltakshavere før sakene blir løftet opp mot plan- og byggesaksavdelingene. På den måten sikres det at kulturminneinteressene inngår som et premiss tidlig i behandlingen av deres sak. Byantikvarene har en synlig rolle blant publikum og er ofte med på befaringer. Flere byantikvarer har også gjennomført informasjonsmøter med kommunens innbyggere. I Levanger og i Kongsberg har byantikvarene også hatt et pedagogisk arbeid opp mot elever i grunnskolen. Byvandring og skoleprosjekter er holdningsskapende arbeid som bidrar til en bevisstgjøring og kunnskapsheving rundt kulturminner og deres verdi.

Byantikvarene har under prøveperioden generert en rekke midler til sine kommuner, både direkte og indirekte til privatpersoner og foreninger. Eksempelvis har byantikvaren i Risør og Kragerø under prøveordningen hatt en aktiv rolle i å veilede privatpersoner i søknader til for eksempel Kulturminnefondet. Byantikvaren har også aktivt gått inn for å søke om støtte til brannsikring og utarbeiding av kulturminneplan. I Risør alene har dette tilsvart en sum på 400 000 kroner bare i 2016. I Kragerø har byantikvarens aktive innsats i tilskuddssøknader generert inntekter tilsvarende 1 600 000 kroner. Disse midlene går både direkte til kommunene i arbeidet med utformingen av planer, men også til privatpersoner og næringslivsaktører. Disse summene er ikke noe som bare kommer kommunen til gode, men bidrar til en utvikling og vekst også blant lokale entreprenører og i næringslivet.

4.1.5 Utfordringer med organiseringen

I spørreundersøkelsen ble kommunebyråkrater og politikere i de 11 kommune spurt om byantikvaren hadde blitt pålagt oppgaver som det har vært uenighet om skal tillegge stillingen. Totalt svarte 68 respondenter på spørsmålet. De fleste respondenter oppga at de ikke visste hvorvidt byantikvaren hadde blitt pålagt oppgaver det hadde vært uenighet om skulle tillegge stillingen, men nærmere hver fjerde respondent oppga at det hadde vært uenigheter rundt hvilke oppgaver byantikvaren skulle bli pålagt.

Figur 4.2: Har byantikvaren blitt pålagt oppgaver som det har vært uenighet om det skal tillegge stillingen? (i tall), N=68



I intervjuene ble byantikvarene stilt det samme spørsmålet. De fleste byantikvarene oppgir at det ikke har vært store uenigheter rundt arbeidsoppgavene. For noen har det vært litt diskusjon rundt hvorvidt alle oppgavene de har blitt satt til er relevante for forvaltningen av kulturminner i kommunen. Men slik vi oppfatter det, basert på de kvalitative intervjuene og respondentenes svar på spørreundersøkelsen, har det vært lite konflikt rundt byantikvarens oppgaver internt i kommunen. Likevel viser det seg at forskjellig forståelse av rollen byantikvaren skal ha i organisasjonen mellom forvaltningsledelsen og byantikvaren har ført til problemer i et par kommuner. Et fåtall av byantikvarene forteller i intervjuene at de i større grad ble oppfattet som saksbehandlere enn rådgivere på kulturminnefeltet. Dette førte til diskusjoner internt mellom kommuneledelsen og byantikvaren, hvor begge parter hadde forskjellige oppfatninger knyttet til mandatet og rollen byantikvaren skulle ha. Diskusjonene kulminerte i omplasseringer av byantikvarene internt i administrasjonen, hvor de i etterkant fikk en mer fristilt rådgiverstilling. I ett tilfelle ble også Riksantikvaren involvert for å avklare byantikvarens rolle for kommuneledelsen. Disse uoverensstemmelsene om byantikvarens oppgaver og rolle var noe som viste seg tidlig i prøveordningen, men roet seg gradvis etter hvert som byantikvaren fikk etablert seg og tydeliggjort sin rolle i organisasjonen. Mangel på et tydelig mandat og rolleavklaring internt i kommunen synes å være årsakene til uoverensstemmelsene omkring arbeidsoppgaver og byantikvarens rolle.

Et annet moment flere byantikvarer oppgir som en utfordring er at de føler seg alene i stillingen. Forvaltningen av kulturminner er en liten del av en kommunes portefølje av oppgaver. I kommuner med begrensede økonomiske ressurser generelt er det lite plass å avsette til forvaltningen av kulturminner. Som rådgiver på kulturminneområdet oppfatter flere av byantikvarene at de blir veldig ensom i sitt arbeid med å synliggjøre og forvalte kulturminnene. I de store byene med etablerte byantikvarstillinger håndteres dette gjerne av en større stab. Blant byantikvarene som deltok i prøveordningen er det derfor desto viktigere å benytte seg av det faglige nettverket utenfor kommuneforvaltningen for å unngå dette. Både lokalt, regionalt og nasjonalt er det faglige støttespillere som byantikvarene kan lene seg på. Lokale historielag og fortidsminneforeninger besitter god kompetanse på fagfeltet. Også regionalt i fylkeskommunene er det større fagmiljø byantikvarene kan støtte seg på. På det nasjonale nivået er Riksantikvaren og byantikvarnettverket gode ressurser for faglig støtte og råd. Byantikvarnettverket oppleves av byantikvarene i prøveordningen som en god ressurs. Byantikvarene har forskjellig faglig kompetanse og erfaringer, og nettverket er en god møteplass for diskusjoner av problemstillinger og utveksling av erfaringer på tvers av kommunene.

4.2 Byantikvaren i møte med brukere

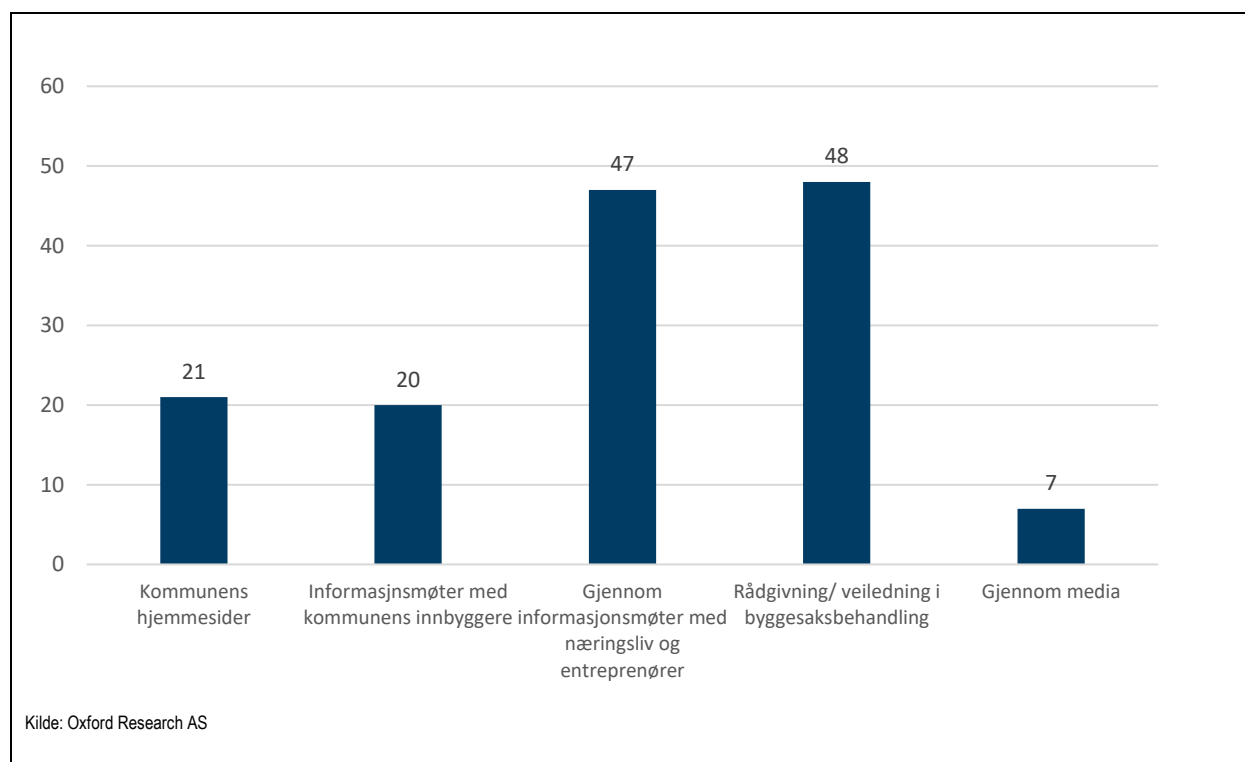
For å evaluere byantikvarenes virke i møte med brukerne, har det i survey blitt rettet en rekke spørsmål knyttet til brukernes erfaringer av kommunens informasjonsarbeid og synlighet om byantikvarens virke. Både brukerne, byråkratene og politikerne ble bedt om å svare på spørsmål knyttet til:

- i) Synliggjøring av byantikvarens tjenester
- ii) Kjennskap til byantikvarens virke
- iii) Årsak til kontakt med byantikvaren

4.2.1 Synliggjøring av byantikvarens tjenester

For kommunene som deltok i prøveordningen var byantikvarens virke et nytt tjenestetilbud i kommunen da stillingen ble etablert. Kommunene hadde kulturminneforvaltning før prøveordningen, men da mer eller mindre som en del av kommunens øvrige oppgaver og ansvar. Oppgavene var ikke knyttet til en person eller stilling. Byantikvarens ansvar og oppgaver er nødvendig å synliggjøre i kommunens tjenestetilbud. Respondentene i kommunene ble derfor spurt om hvordan byantikvarens rolle og funksjon blir synliggjort i kommunen (figur 4.3).

Figur 4.3: Hvordan blir byantikvarens rolle og funksjon synliggjort fra kommunens side? (i tall) , N=85 - flere svar mulig



Figur 4.3 viser at byantikvarens rolle og funksjon helst blir synliggjort for kommunens innbyggere gjennom den direkte kontakt mellom byantikvaren og brukerne av tjenestene. På spørsmål om synliggjøring var mer enn ett svar mulig. Først og fremst blir byantikvarens virke synliggjort gjennom rådgivning og veiledning i byggesaksbehandling (48 stykker) og gjennom informasjonsmøter med næringsliv og entreprenører (47 stykker). 20 respondenter mener at byantikvarens virke blir synliggjort gjennom informasjonsmøter med kommunens innbyggere. I surveyens åpne spørsmål forteller respondenter at eksempler på slike møter mellom byantikvaren og kommunens innbyggere er byvandring, erfaringsutveksling med håndverkere, konkrete prosjekter og prosjektmøter. En av byantikvarene holder ukentlige møtedager for brukere og innbyggere i kommunens bibliotek. Slike møteplasser mellom byantikvar og innbyggere blir i de kvalitative intervjuene av fylkeskonservatorene trukket frem som viktige nøkkelaktiviteter for å gjøre byantikvarens virke kjent. Disse lokale

møteplassene hever interessen for kulturminner blant folk, og er ofte avgjørende for hvordan kommunene lykkes med bruk og ivaretaking av kulturminner i lokalt plan- og utbyggingsarbeid.

I de kvalitative intervjuene bekrefter byantikvarene at en stor del av deres oppgaver nettopp er å bidra i saksbehandlingsprosessen gjennom høringsrunder og innspill, samt bidra til å holde kontakt med relevante interessenter og være en rådgiver i ulike brukeres utviklingsprosjekter i kulturminnefeltet. Informasjonsmøtene og rådgivning blir blant annet gjerne brukt til å informere om og diskutere ulike aktuelle temaer innenfor kulturminnefeltet. En av respondentene (Kragerø/ Risør) fortalte at:

Jeg har arrangert åpne møter med Kulturminnefondet. Formidling og slike ting gjelder for hele kommunen. Jeg har vært med på åpne møter for beboere om kulturminneplan og brannsikring, arrangert fagkveld for befolkningen og deltatt på politiske møter. Jeg bidratt med opplæring om kulturminner og verdien av kulturminner for politikerne. Og jeg har også skrevet artikler om månedens kulturminner.

Byantikvar

21 av informantene mener at byantikvarens virke blir synliggjort gjennom kommunens nettside. Kvaliteten på nettbasert informasjon om byantikvarens virke synes imidlertid å variere:

På nettsiden til min kommune med egen link til byantikvar står det litt om byantikvarens rolle. Nå er jeg litt usikker på om det ligger der. Vi la ut hele bevaringsplanen der, men vi har fått tilbakemeldinger på at det ikke går an å åpne den. Egentlig er det meningen at jeg skal legge ut mer info på nettsiden, men jeg har ikke hatt tid til det.

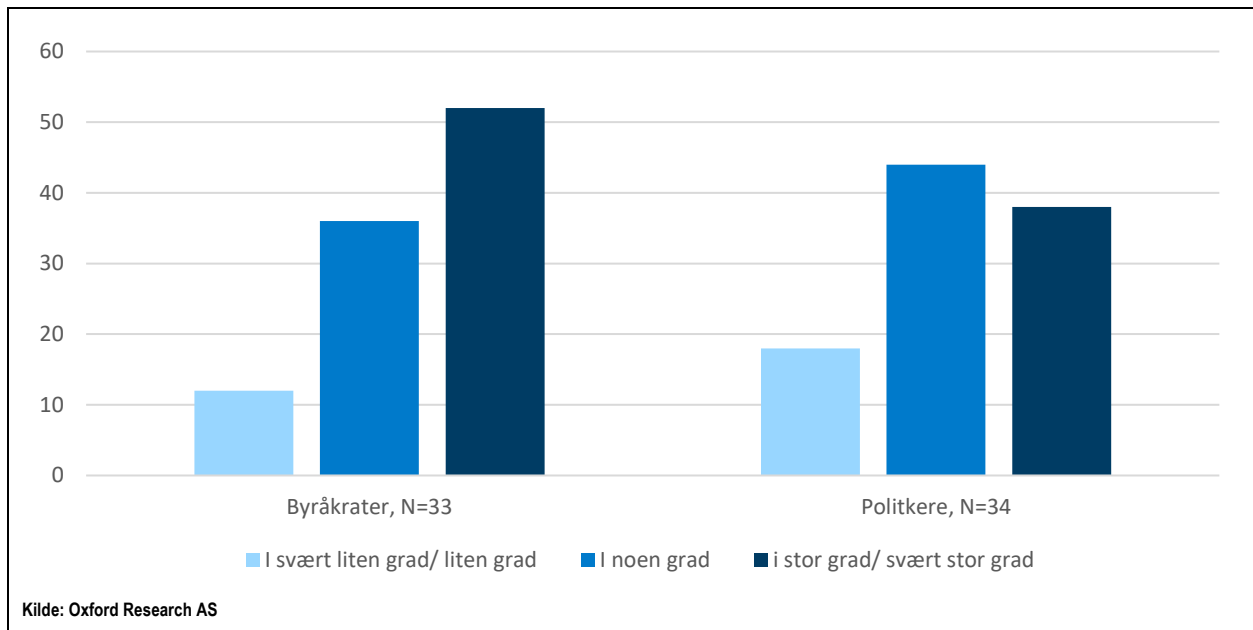
Byantikvar

Sju av respondentene mener at byantikvarens virke blir synliggjort gjennom media. Å informere om byantikvarens virke gjennom media krever et godt samarbeid med aviser og andre medier. Hvordan byantikvaren blir fremstilt i media vil ha mye å si for hvordan byantikvaren blir forstått av kommunens innbyggere. Mange negative saker i media kan resultere i at byantikvaren blir redusert til en vaktbikkje og ikke et bidrag til samfunnsutviklingen. Uenighet kan også være en barriere for godt og utviklingsorientert samarbeid mellom byantikvaren og kommuneadministrasjonen om ivaretagelse og bruk av kulturminner.

4.2.2 Kjennskap til byantikvarens virke

Byråkratene og politikerne ble i surveyen også spurt om hvordan de opplever at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere er kjent med byantikvarens virke (figur 4.4).

Figur 4.4: Hvordan opplever du at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere er kjent med byantikvarens virke? (i prosent)



Figur 4.4 viser at det er få av respondentene (12 prosent av byråkratene og 18 prosent av politikerne) som mener at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere har svært lite eller lite kjennskap til byantikvarens virke. Respondentene – både byråkratene og politikerne – fordeler seg i kategoriene «i noen grad» og «i stor grad/ i svært stor grad». I sum tolkes dette som et uttrykk for at både byråkrater og politikere mener at byantikvarens virke og tjenester er kjent blant kommunens innbyggere. Figur 4.4 viser også at byråkratene har en noe større opplevelse av at innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere er kjent med byantikvarens virke. Hvorfor det er en skeivhet mellom de to kategoriene kan ikke forklares gjennom bruk av surveydata.

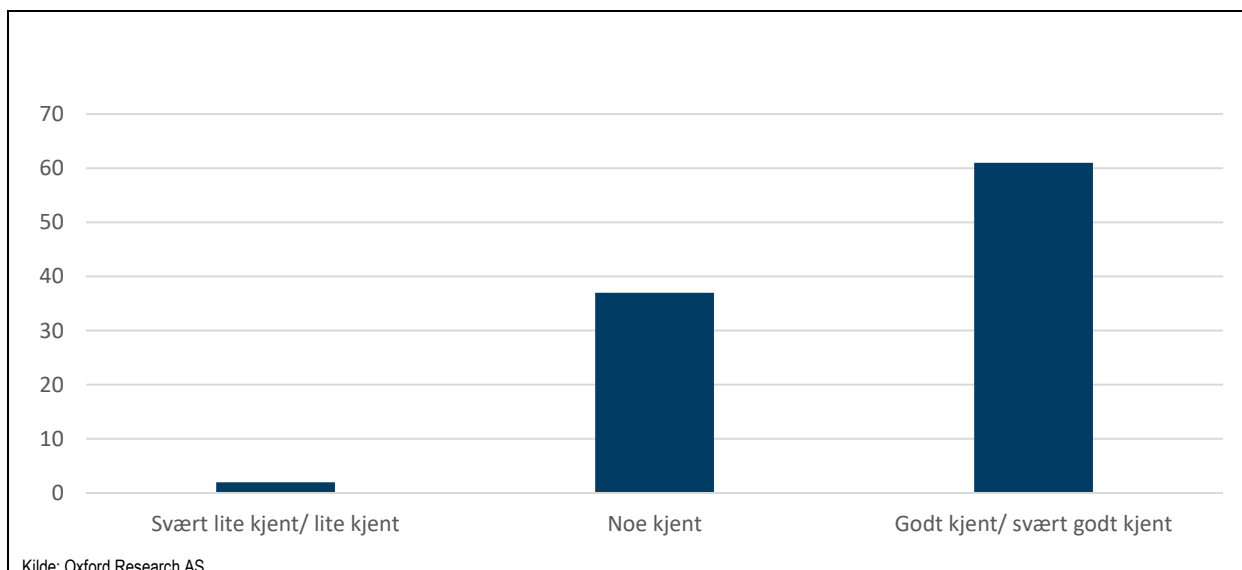
I de kvalitative intervjuene ble byantikvarenes og forvaltningsledernes synspunkter om innbyggernes kjennskap til byantikvarens virke utdypet. I sum mener de fleste informantene at tittelen byantikvar er beskrivende for stillingens ansvar og oppgaver. En av byantikvarene forteller at med tittel byantikvar får du en stilling som er dedikert til ivaretaking og bruk av kulturminne:

Om det heter byantikvar eller noe annet – det er rollen som er viktig. Det er mange som kjenner navnet og syns det er fortellende. Det er mange på bygda som signaliserer at det bare skal være for byen, men andre innbyggere syns det kanskje framstår som litt fint.

Byantikvar

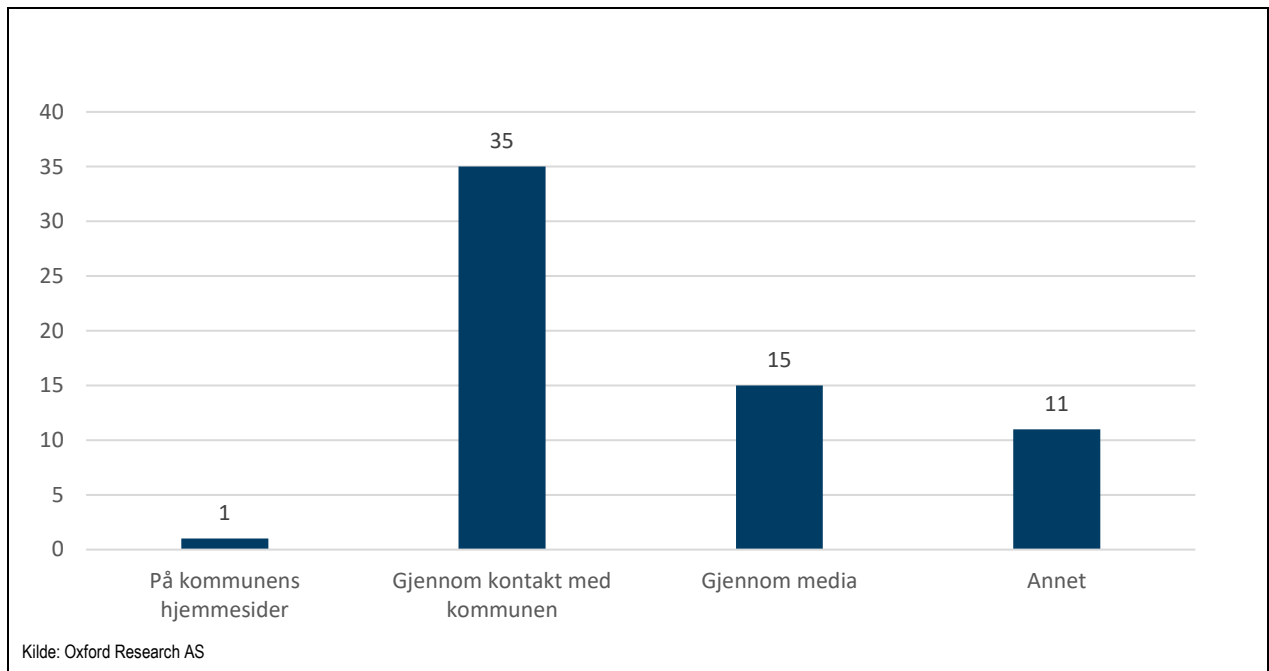
I survey ble privatpersoner, næringsliv og eiendomsutviklere spurt om hvordan de vurderer egen kjennskap til byantikvarens virke. Figur 4.5 viser at disse respondentene vurderer egen kjennskap til byantikvarens virke som høyere enn det som byråkratene og politikerne gjør. Her er det imidlertid viktig å understreke at surveyen ble rettet mot respondenter som av ulike årsaker har vært i kontakt med deres kommunes byantikvar. Figuren er altså ikke representativ for kommunes befolkning.

Figur 4.5: I hvilken grad er du kjent med byantikvarens virke? (N = 49 Privatpersoner, næringsliv og eiendomsutviklere). (i prosent)



De samme respondentene, privatpersoner, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere, ble spurt om hvordan de har blitt kjent med den lokale byantikvarordningen. Figur 4.6 viser at de fleste respondentene er blitt kjent med byantikvarordningen gjennom direkte kontakt med kommunen. Der nest spiller media en stor rolle for respondentenes kjennskap. Bare en av respondentene svarer at de er blitt kjent med byantikvarordningen gjennom kommunens hjemmesider.

Figur 4.6: Hvordan ble du kjent med byantikvarordningen. (i tall) N=50 - flere svar mulig

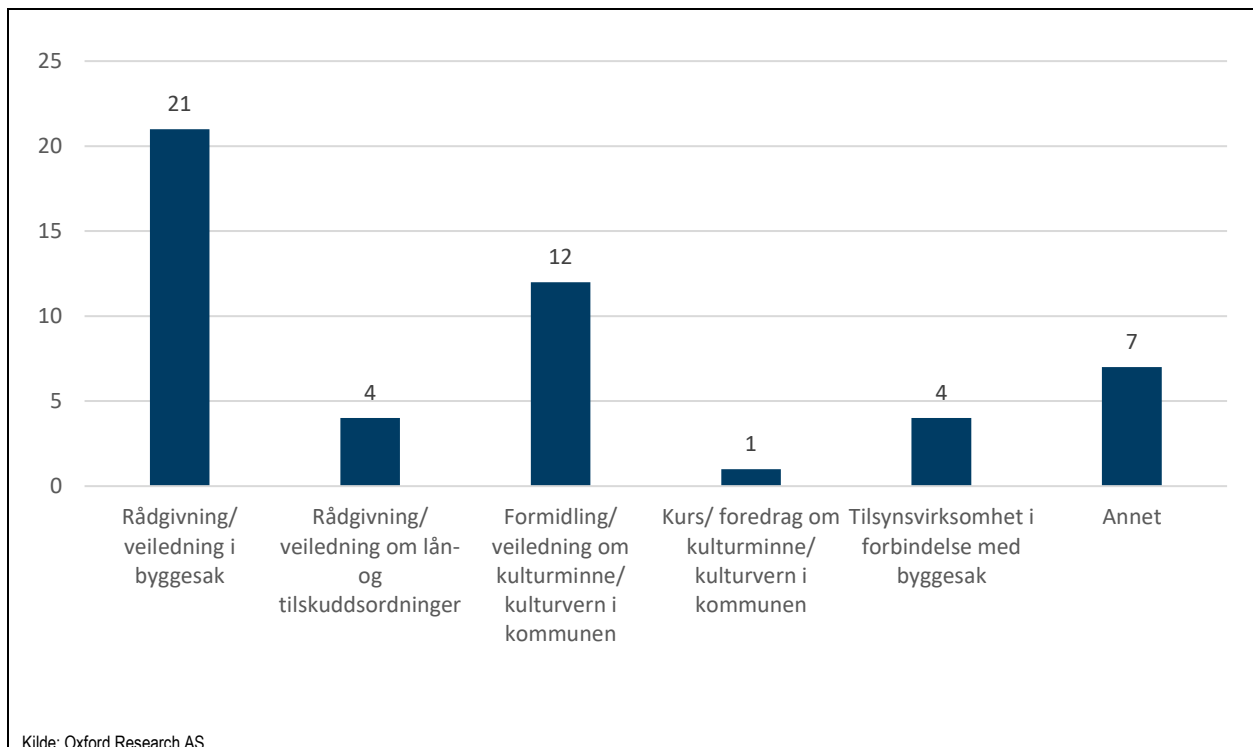


14 respondenter svarte «annet». Ti av respondentene valgte å utdype svaret. Typisk respons på spørsmålet er «foredrag med byantikvar» og «sosiale media». Fire av respondentene jobber som næringsaktør med en verneverdig bygning eller liknende. Typiske svar her var «arbeid med fredede bygninger» og «oppdrag i verneverdig bebyggelse».

4.2.3 Årsak til kontakt

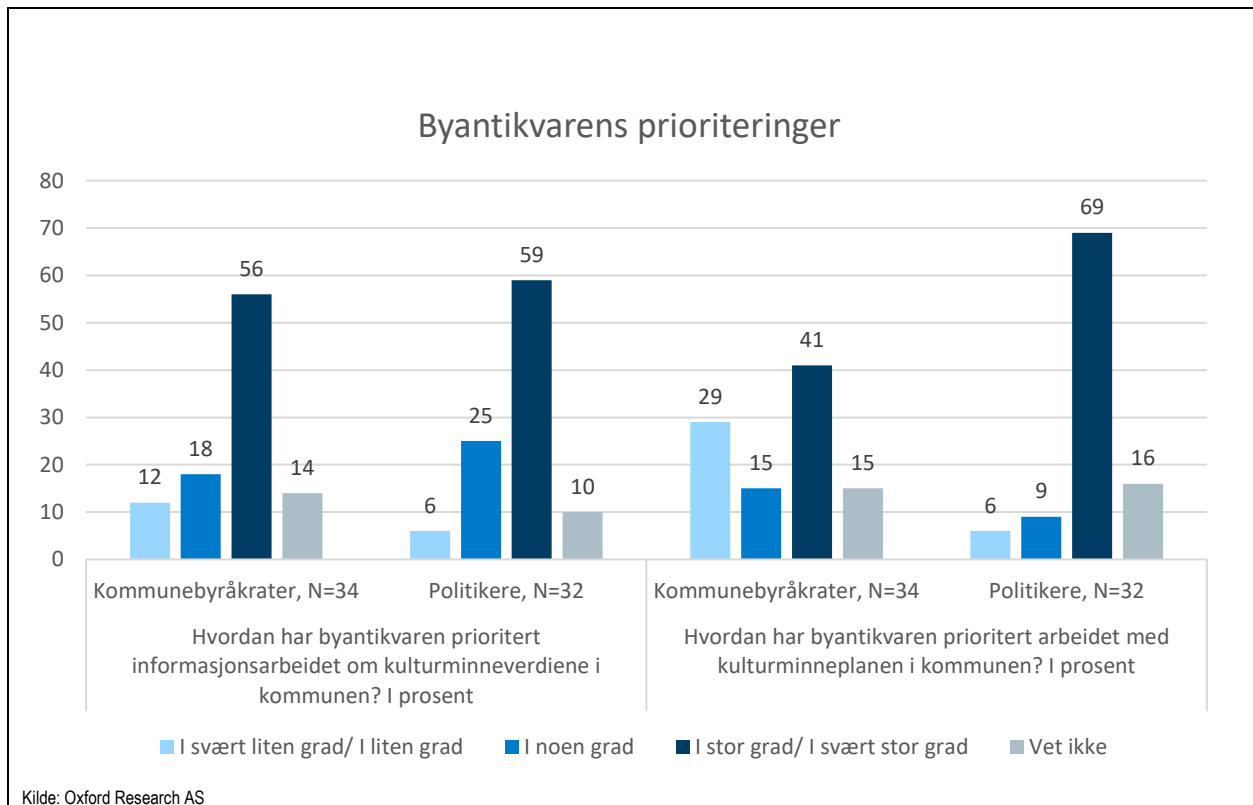
Privatpersonene, eiere og næringslivsaktørene ble videre i surveyen spurt om hva som var årsaken til deres kontakt med byantikvaren (figur 4.7). Figuren viser en oversikt over respondentenes svar. De fleste (21 stykker) hadde kontakt med byantikvaren fordi de fikk rådgivning eller veiledning i en byggesak. Videre var en viktig årsak kontakt med byantikvar at respondenten fikk formidling og veiledning om kulturminne eller kulturvern i kommunen.

Figur 4.7: Hva var årsaken til din kontakt med byantikvaren (privatpersoner/ næringsliv/eiendomsutviklere)? N=136. Flere svar tillatt



4.3 Kommunens prioritering av informasjonsarbeid og kulturminneplan

Figur 4.8: Hva har vært kommunens prioriteringer? (i prosent)



Riksantikvaren vil at kommunene skal få oversikt over kulturminner og legge planer for hvordan disse skal forvaltes lokalt. Over to tredjedeler av landets kommuner har fått støtte fra Riksantikvaren til dette arbeidet. Likevel er det mange kommuner som fremdeles ikke har kulturminneplan. Ett av målene med prøveordningen var at deltakerne skulle få på plass en kulturminneplan for kommunen. En kulturminneplan er et viktig styringsverktøy i kommunens forvaltning av kulturminner gjennom blant annet arealforvaltning. Planen kan gi mer forutsigbare og tydelige rammer i saker som angår verneverdier, kulturminnefaglige prinsipper og erindringsproblematikk. Planene er viktige redskap for å synliggjøre kommuners lokale og mangfoldige kulturhistorie. Mange kulturminner kan gå tapt fordi kommunene ikke vet om dem. En kulturminneplan er derfor en investering i kunnskap og mulighet for bevaring (www.ra.no/kik). Tabell 4.3 viser en oversikt over de av kommunene i prøveordningen som har en politisk vedtatt kulturminneplan.

Tabell 4.3:

Oversikt over kommuner i prøveordningen som har en politisk vedtatt kulturminneplan	
Kommuner som har egen kulturminneplan	Kommuner som har igangsatt prosess for utarbeiding av kulturminneplan
Odda – 2017-2022	Levanger – (fortsetter i 2018)
Eigersund – (ferdigstilt våren 2017) som en del av kommuneplanen	Frogn
Steinkjer – 2014-2018	Kragerø/ Risør
Lærdal – 2016-2020 (vedtatt 2015)	Kongsberg – temaplan vedtatt i 2004
Moss – i arealdelen 2011-2022 (vedtatt 2017)	
Fredrikstad – 2019-2027 (vedtatt 2017)	
Kilde: Oxford Research AS	

Framdriften mot vedtatt kulturminneplan er ulik i de 11 kommunene. I survey ble byråkratene og politikerne bedt om å svare på det åpne spørsmålet: Hvordan er arbeidet med å lage og/ eller følge opp kulturminneplaner og andre typer planer som fremmer kulturminner, kulturmiljøer og landskap prioritert i kommunen under prøveordningsperioden? Hele 50 respondenter valgte å svare. I svarene er det to grupperinger blant respondentene: respondenter i de av kommunene som har fått på plass en kulturminneplan, og respondenter i de kommunene uten politisk vedtatt kulturminneplan.

I de av kommunene som har fått på plass en kulturminneplan, er det en tendens til at respondentene mener at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan høyt, selv om politisk vedtatt kulturminneplan kanskje ikke blir i tråd med byantikvarens faglige vurdering. 29 av respondentene mener at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan høyt. Typiske svar er «Byantikvaren har vært med på å utforme den lokale kulturminneplanen», «Høyt – byantikvaren brukte mye tid på kulturminneplanen» og «Fått sterk prioritering, både tidsmessig og omfang, gått til behandling gjennom komiteer og bystyre. Prosessen ble gjort tydelig og sterkt».

I de av kommunene som ikke har fått på plass en kulturminneplan, eller som ikke har startet arbeidet med planen, er det en tendens til at respondentene mener at byantikvaren ikke har prioritert kulturminneplanarbeid høyt nok. I disse svarene kan man spore en misnøye blant respondentene med at prøveordningen ikke har resultert i en politisk vedtatt kulturminneplan. De fleste av disse kommunene har likevel startet en prosess for å utvikle planen. 10 av informantene mener at det ikke har vært god nok fremdrift, eller at arbeidet ikke har kommet skikkelig i gang. Disse respondentene legger ikke skjul på at det er utfordrende å etablere en god prosess for å utvikle en kulturminneplan. En av respondentene forteller at byantikvaren i liten grad har prioritert arbeidet med kulturminneplan: «[den er prioritert] veldig lavt, og det har vært krevende. Bystyret hadde dette som høyest prioritet». Denne respondenter får følge av en annen respondent som forteller at «... Byantikvaren har fått dette som konkret bestilling, men det blir med ord. Lite fremdrift».

4.4 Oppsummering

Interessen og forståelsen av verdien av å ta vare på og bruke kulturminner har økt i kommunene under prøveperioden. Evalueringen viser at prøveordningen bidrar til å styrke kommunenes kompetanse om forvaltning av kulturminner. Det gjør at respondentene finner prøveordningen nyttig og hensiktsmessig. At respondentene finner ordningen hensiktsmessig gjenspeiles i at sju kommuner har videreført byantikvarstillingen etter prøveperiodens slutt. At godt over halvparten av kommunene har valgt å videreføre byantikvarordningen styrker kommunenes rolle som samfunnsutvikler gjennom byantikvarkompetanse og kulturminneforvaltning.

De av respondentene som finner prøveordningen lite hensiktsmessig foreslår å gjøre ordningen mer brukervennlig gjennom å tydeliggjøre byantikvarens rolle og å utvikle og ferdigstille en kulturminneplan. Fire kommuner har ikke videreført byantikvarordningen etter prøveperiodens slutt. I Lærdal, Kragerø/ Risør og Odda er det på grunn av dårlig kommuneøkonomi, ikke politisk vilje for å videreføre stillingen. I en eventuell videreføring bør Riksantikvaren være tydeligere på målsetningen om at byantikvarens stilling skal fortsettes etter prøveperiodens slutt. Når byantikvaren forsvinner er det fare for at fokuset på kulturminnefeltet forvitrer.

Det er i hovedsak to måter å organisere stillingene på internt i kommunene. Fem kommuner har valgt å etablere stillingen under rådmann eller kommunalsjef. De øvrige kommunene har valgt å legge stillingene til avdelings- eller etatsnivå. Administrativ organisering reflekterer byantikvarens ansvarsområde. Stillingene som er direkte underlagt rådmannen eller kommunalsjef er mer fristilt for å jobbe med kulturminnekompetanse på tvers av kommunenes avdelinger og etater. Byantikvarene med mer nærhet til saksbehandlere i kommunen har mer innflytelse i planprosesser.

Også byantikvarens oppgaver varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner har hoved-fokus vært å utarbeide en kulturminneplan. I andre kommuner har byantikvarene jobbet mer med saksbehandling knyttet til arealplan og byggesaker. Samtlige av byantikvarene jobber med rådgivning og veiledning i forbindelse med arealplanlegging og utbygging. Alle byantikvarene peker på at det å være synlig gjennom informasjonsarbeid som foredrag, byvandring, avisoppslag og liknende er en sentral del av byantikvarens virke. Variasjonen i byantikvarens oppgaver er et uttrykk for at kommunene har ulike behov knyttet til kulturminneforvaltning. Flere av byantikvarene forteller at de ofte føler seg alene i rollen som byantikvar. Resultatet viser seg i at flere av byantikvarene er til dels usikre på hva som er deres arbeidsoppgaver og rolle. De forteller at de har behov for en bedre rolleavklaring og et mer spisset mandat knyttet til oppgaver og ansvar.

For at byantikvaren skal inngå som en del av kommunens samfunnsutviklerrolle, er det nødvendig å synliggjøre byantikvarens ansvar og oppgaver i kommunens tjenestetilbud. Evalueringen viser at slik synliggjøring helst skjer gjennom direkte kontakt mellom byantikvaren og kommunens innbyggere, gjennom rådgivning og veiledning i byggesaksbehandling og gjennom informasjonsmøter. Møtepunkter mellom byantikvaren og eksisterende og potensielle eiere og brukere av kulturminner er viktig for å heve interessen for kulturminner. Møtepunktene er ofte avgjørende for hvordan kommunene lykkes med bruk og ivaretaking av kulturminner i lokalt plan- og utviklingsarbeid.

De fleste av byråkratene og politikerne mener at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere har noe til svært god kjennskap til byantikvarens virke. Respondentene som er brukere av byantikvarens tjenester vurderer egen kjennskap til byantikvarens virke som høyere. Evalueringen viser videre at brukere av byantikvartjenestetilbudet blir kjent med byantikvarordningen gjennom direkte kontakt med kommunen, gjerne i forbindelse med byggesaker eller gjennom media. Brukere kontakter byantikvaren som oftest i forbindelse med rådgivning og veiledning i byggesaker eller knyttet til formidling og veiledning om kulturminner og kulturvern i kommunen.

Evalueringen viser at over halvparten av byråkratene og politikerne som deltok i surveyen mener at byantikvaren har prioritert informasjonsarbeidet om kulturminneverdiene i kommunen i stor eller svært stor grad. Det kan gi utslag i at kompetanse om kulturminner og kulturminnevern i kommunen har økt både blant innbyggere så vel som i kommuneadministrasjonen og blant lokalpolitikere.

En kulturminneplan er en viktig investering for å synliggjøre kulturminner, samt å øke kunnskap og mulighet for bruk og bevaring av kulturminner. Planer et viktig styringsverktøy i forvaltningen av kulturminner. Likevel er det mange av Norges kommuner som ikke har en kulturminneplan. Ifølge byråkratene som besvarte surveyen mener like over 40 prosent at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan. Blant politikerne er det nærmere 70 prosent som mener at byantikvaren har prioritert arbeidet med kulturminneplan i kommunen. For 7 av 11 kommuner er kulturminneplanen et av resultatene fra prøveordningen. Formålet med prøveordningen har dermed ikke blitt innfridd i de kommunene som fremdeles er uten en politisk vedtatt kulturminneplan.

5. Resultater

Dette kapitlet diskuterer prøveordningens resultater og effekter. Diskusjonen bygger opp rundt funn knyttet til resultatene prøveordningen har for kommunen og dens innbyggere. Kapitlet skal med andre ord svare på problemstillingen: Hvilke resultater har prøveordningen for byantikvarer ført til for kommunene? Analysene av data er strukturert i fire deler:

- i) Byantikvarens virke
- ii) Styrking av samarbeid
- iii) Kompetanseutvikling
- iv) Videreføring av byantikvarstillingen etter prøveordningens slutt

5.1 De viktigste resultatene fra byantikvarens virke

I surveyen ble kommuneansatte og lokalpolitikere spurt «Hva mener du er de viktigste resultatene av byantikvarens virke i din kommune?». Spørsmålet ble stilt som et åpent spørsmål. Hele 68 respondenter valgte å svare. Svarene respondentene gir er komplekse, men kan struktureres i fire teamtikker som til dels henger sammen:

- i) Fokus på bevaring og verdien av kulturminner
- ii) *Kunnskap og kompetanse som gir bedre kunnskapsgrunnlag*
- iii) Arbeid med kulturminneplan
- iv) Ingen resultater eller negative ringvirkninger

Analysene av surveydata viser ingen spesielle trender å spore i forhold til om hvem som svarer hva. Kommunebyråkratene og lokalpolitikere er nokså samkjørte når de vurderer hva som er de viktigste resultatene av byantikvarens virke.

Rundt halvparten av respondentene benytter anledningen til å fremheve at resultatene av byantikvarens virke er at kommunen, brukerne og politikere har fått større bevissthet, engasjement og interesse for kulturminner og verdien av å inkludere kulturminnefeltet i utviklingen av lokalsamfunn. Typiske svar blant av de som er opptatte av bevaring og kulturminners verdi er for eksempel: «*En større bevissthet rundt kulturminner*», «*Økt oppmerksomhet rundt kulturminnene og større kommunal innsats*», «*Fokuset på bevaring er skjerpet og engasjement i befolkningen har økt*» og «*At kulturminner og kulturmiljø forstås som en utviklingsressurs for kommunen*». De viser unisont til at de viktigste resultatene av byantikvarens virke er bevisstgjøring, interesse og forståelse for at kulturminner er viktig i steds- og identitetsutvikling.

Bevisstgjøring om viktigheten av å ta vare på kulturminne blir fulgt opp av en stor gruppe respondenter (22 stykker) som hevder at utvikling av kunnskap og kompetanse er et viktig resultat. De viser til at kommunene, gjennom byantikvaren, kan tilby innbyggerne rådgivning og veiledning i utbyggingssaker. Typiske svar er «*God veiledning overfor innbyggere*» og «*Opplysning og informasjon om oppussing/rehabilitering*». Enkelte viser også til at med økt kunnskap i kommunen følger også økt

kompetanse om hvor og hvordan eiendomsutviklere og utbyggere kan søke tilskudd for bevaring av kulturminner. Flere viser også til at byantikvarens virke også leder til bedre beslutningsgrunnlag for kommuneadministrasjonen og politikere. Typiske svar er: *«Faglige argumenter i saker hva angår plan- og bygningsloven»* og *«At det er kommet egne synspunkter og høringer på saker som er viktige for byen og som berører viktige bygg og så videre»*.

Et av byantikvarens ansvarsområder er å fasilitere prosessen og å føre i pennen arbeidet med kulturminneplan. Fem av respondentene viser til at et viktig resultat av byantikvarens virke er nettopp at arbeidet med kulturminneplan er etablert, eller gjennomført og vedtatt politisk. En av respondentene oppsummer resultatene av byantikvarens virke slik: *«Økt kvalitet i det administrative og politiske arbeidet med stedsutvikling/ byutvikling. Kommunen fikk en helhetlig og god kulturminneplan»*.

11 respondenter mener at prøveordningen med byantikvar i liten grad har gitt noen resultater, eller i verste fall, har gitt negative ringvirkninger. Disse stemmene er viktige for den videre utviklingen av prøveordningen nasjonalt og lokalt. Typiske svar for disse respondentene er *«Liten betydning»*, *«Lite konkrete resultater»* og *«Kan ikke se noen viktige resultater»*. Datagrunnlaget i evalueringen er for lite til å trekke konklusjoner om hva som ligger bak utsagnene til disse respondentene. En årsak kan imidlertid være at byantikvarens rolle og mandat kan virke uklar for kollegaer, brukere og politikere (jmf. kapittel 4). En annen årsak kan være at selv om byantikvarens vurderinger og eventuell saksbehandling er faglig god, blir ikke byantikvarens arbeid brukt konstruktivt av kommunens administrasjon eller politikere. En påpeker at byantikvarens virke er en bremsekloss for byutviklingen. Vedkommende forklarer hvorfor han mener at byantikvaren er til hinder for utviklingen: *«Byantikvaren uttaler seg til saker, og bidrar med økt kunnskapsnivå i sakene. Men byantikvaren har begrenset kapasitet, og velger av og til å konsentrere seg i overkant mye om enkelte saker. Det finnes eksempel på at saker har "havarert" fullstendig som følge av byantikvarens involvering. Samtidig har byantikvaren ikke bidratt i tilstrekkelig grad til kulturminneplan og kommuneplan»*.

Gjennomgangen og struktureringen av svarene som respondentene gav er basert på økonomiske, verdibaserte og utviklingsorienterte argumenter. En oppsummer de viktigste resultatene av byantikvarens virke til å være en utvikling bestående av flere momenter: *«Økt forståelse for at god byggeskikk i bygemiljø tilfører betydelige kvaliteter og verdi, både for huseierne, byen som helhet samt gjester, turister og næringsliv. Nødvendig fagkompetanse innen arkitektur og byggeskikk som kommunen ikke har fra før. Byantikvaren har vært et nødvendig bindeledd mellom utbyggere og kommune, og har blitt en funksjon og en person å henvende seg til om ulike spørsmål knyttet til byggeskikk. Byantikvaren har gitt byggeskikk som fag et ansikt og en funksjon på linje med annen kompetanse en kommune trenger»*.

I de kvalitative intervjuene ble informantene utfordret på om resultatene knyttet til kulturminneforvaltning har kommet som følge av byantikvarens virke, eller om man ville ha oppnådd samme resultater ved å ivareta kulturminnefeltet i et annet forvaltningsnivå, som for eksempel fylkeskommunen. Byantikvarene og forvaltningsleddene som er intervjuet i evalueringen er generelt enige om at det er viktig for kulturminnevern at saker og utviklingsprosesser behandles og gjennomføres så nært innbyggerne som mulig. En byantikvar pekte nettopp på at resultatene forløses når innbyggerne opplever lav terskel for å kontakte og rådføre seg med byantikvaren, og at det er avgjørende for hvem som skal ha ansvaret for lokal kulturminneforvaltning:

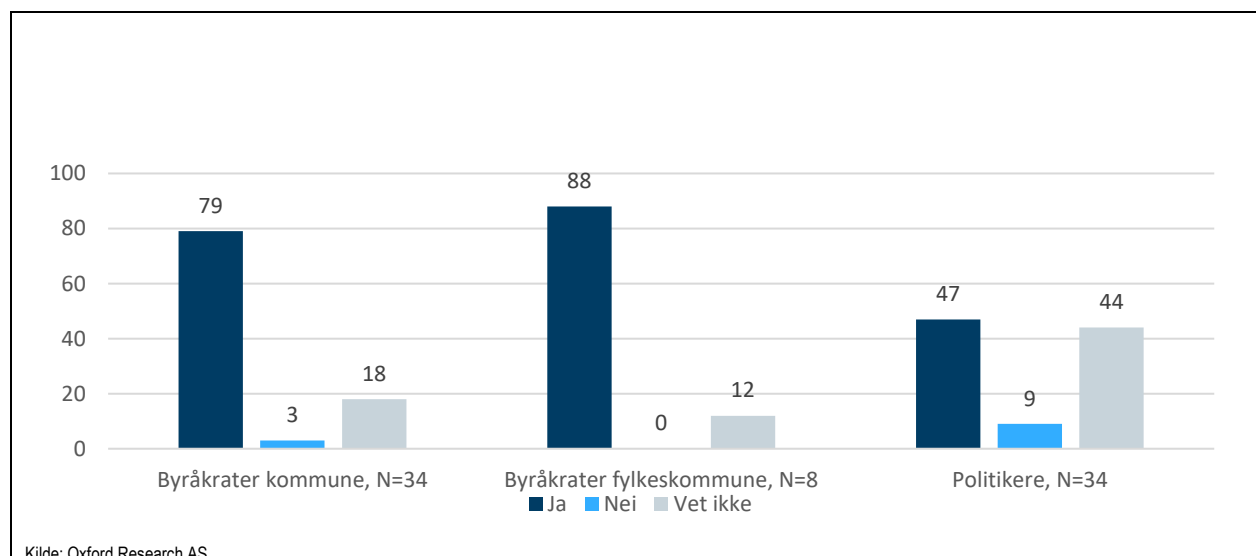
Å flytte byantikvarens ansvar til fylkeskonservatoren betyr at en vil fjerne opplevelsen av å være et lavterskeltilbud, og det mister en om en fjerner det fra lokalt nivå.

Byantikvar

5.2 Styrking av samarbeid

I kapittel 4 ble det konkludert med at flere byantikvarer ofte føler seg alene i rollen som byantikvar og at de til dels er usikre på hva som er deres arbeidsoppgaver. Samarbeid med andre, som for eksempel kollegaer i andre kommuner, fylkeskonservator, lag og organisasjoner, er derfor særdeles viktig for byantikvarene. Samarbeid er viktig for å fange opp og kartlegge kulturminner, hvem som har interesse for og kunnskap om registrerte kulturminner, og ikke minst hvem som kan bidra til at kulturminnene blir bevart og brukt på en forsvarlig måte. Samarbeid er også utveksling av kunnskap og erfaringer om hvordan best forvalte kulturarv. I survey ble byråkratene og politikerne spurt om byantikvaren har innledet samarbeid med andre relevante fagmiljø (figur 5.1).

Figur 5.1: Har byantikvaren innledet samarbeid med andre relevante fagmiljø? (i prosent)



Figur 5.1 viser at hele 80 prosent av kommunebyråkratene og nærmere 90 prosent av fylkesbyråkratene mener at byantikvaren har innledet et samarbeid med relevante fagmiljø. Politikerne er, naturlig nok, mer usikre på om byantikvarene samarbeider med andre fagmiljø. Hele 44 prosent har svart vet ikke. Det kan forklares med at man som politikere har lengre avstand til byantikvaren enn byråkratene som møter byantikvaren nærmest daglig på jobb. Politikerne har dermed mindre forutsetninger for å svare på spørsmålet.

Prøveordningens formål omfatter blant annet at byantikvaren skal delta på og invitere til samarbeid med relevante fagmiljø lokalt og regionalt, samt delta i Riksantikvarens nettverk for byantikvarer. Byantikvarenes samarbeidsrelasjoner synes med andre ord å være i tråd med retningslinjene for prøveordningen om at samarbeid skal skje på tvers av de tre forvaltningsnivåene (jmfør kapittel 1.2). Byråkratene og politikere mener at byantikvarene i stor grad realiserer mål om samarbeid. Figur 5.1 ble i surveyen fulgt med et åpent spørsmål rettet til de samme respondentene. Her ble det spurt om hvilke andre relevante fagmiljø kommunen samarbeider med. 81 respondenter valgte å svare på spørsmålet. Svarene respondentene gir, peker på at samarbeid gjerne realiseres vertikalt på tvers av forvaltningsnivåene og horisontalt med lokale lag og foreninger. Med denne måten å jobbe på, bidrar byantikvarene proaktivt til å styrke kommunenes samfunnsutviklerrolle.

De fleste (27 respondenter) forteller at deres byantikvar samarbeider med fylkeskommunen, og da primært med fylkeskonservatoren. I de kvalitative intervjuene kommer det frem at flere av byantikvarene ønsker å ha et tett forhold til fylkeskonservatoren. Her finner byantikvaren nødvendig kompetanse og rådgivning om kommunens kulturminner. I de kommunene der samarbeid mellom fylkeskonservator og byantikvar er kommet godt i gjenge, avlastes fylkeskommunenes kulturminnestab, særlig overfor tiltakshavere som trenger konkret og lokal veiledning.

14 av respondentene forteller at deres byantikvar samarbeider med andre byantikvarer. Det er gjerne etablert samarbeidsrelasjoner med kommuneadministrasjoner som ligger geografisk nært større byer med fast etablert byantikvar. I tillegg møtes byantikvarene i nettverksmøtene som Riksantikvaren organiserer. Dette følges opp med at 12 av respondentene forteller at deres byantikvar samarbeider med Riksantikvaren.

I datamaterialet er det av særlig interesse at 14 respondenter forteller at deres byantikvar samarbeider med ulike aktører som utbyggere og lag og foreninger innenfor frivillig sektor. Det er særlig mange som forteller at de samarbeider med lokale historielag og kulturminneforeninger. I de kvalitative intervjuene er det tydelig at dette samarbeidet er viktig for byantikvarene og styrker kvaliteten på kulturminneforvaltningen i kommunen. En av informantene fortalte at:

Ja, vi har et godt samarbeid med historielagene i kommunen. Vi har syv historielag og med egne museum og med fortidsminneforeningens lokallag i kommunen, og der har vi hatt et godt og tett samarbeid. De er ikke redd å kritisere meg når de mener jeg har gjort feil.

Byantikvar

Lokalt samarbeid med andre lag og foreninger leder også mot konkrete tiltak, som for eksempel informasjon- og veiledningsbrosjyrer:

Jeg samarbeidet med verneforeningen om å utarbeide en folder om hvordan å ta vare på verneverdige bygg. Det er ikke en full guide, men mer en folder for når tilflyttere skal for eksempel bosette seg. Hva er viktig å tenke på? Ut over det har vi ikke hatt noe mer samarbeid med verneforeningen her. Vi har en side på kulturminnevernsidene, men det er det min forgjenger som har utarbeidet.

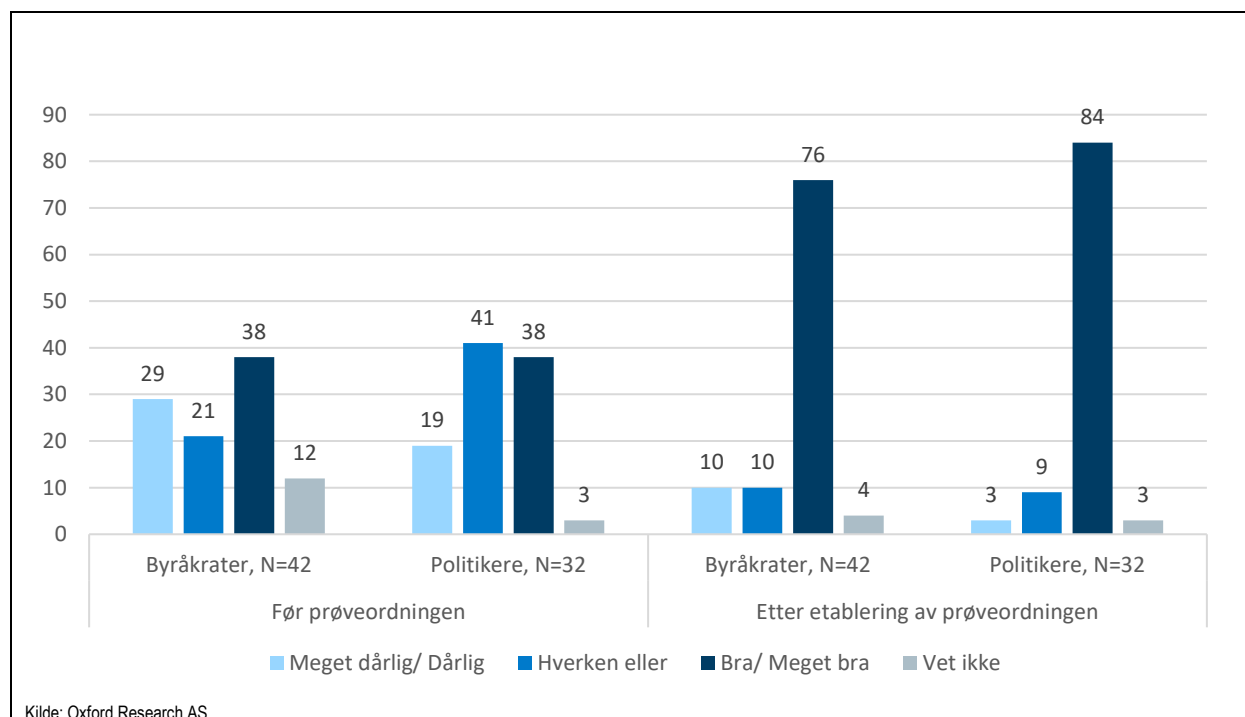
Byantikvar

Åtte av kommunene forteller at deres byantikvar samarbeider med bedrifter, fem med museer og én med ett universitet. Også det gir indikasjoner på at byantikvarene generelt er opptatte av å ha samarbeid mot fagmiljøer og andre miljøer som kan styrke kommunens kulturminneforvaltning.

5.3 Kommunens kompetanseutvikling om forvaltning av kulturminne

Ett av formålet med prøveordningen for byantikvarer er tilførsel av kompetanse om kulturminner til bykommuner. Politikerne og byråkratene fikk derfor spørsmålet: «Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning før og etter prøveordningen?» (figur 5.2).

Figur 5.2: Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning før og etter prøveordningen? (i prosent)



Figur 5.2 viser at både byråkratene og politikerne mener at kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning økte etter at prøveordningen ble etablert i kommunen. Før prøveordningen var det nærmere 40 prosent av respondentene som mente at kommunen hadde bra eller meget bra kompetanse om kulturminneforvaltning. Etter etableringen av prøveordningen hadde vurderingen økt til rundt 76 prosent for byråkratene og 84 prosent for politikerne, som mente at kompetanse på kulturminneforvaltning er bra eller meget bra.

Videre i surveyen har 58 respondenter svart på det åpne spørsmålet: «Du har svart at byantikvaren i noen til svært stor grad dekker kommunens kompetansebehov innen kulturminneforvaltning. Har du noen eksempler på hvordan byantikvarens kompetanse påvirker saksbehandlingen i kommunen?».

Ifølge de fleste respondentene kommer byantikvarens kompetanse knyttet til saksbehandling frem gjennom uttalelser i plan- og byggesaker, bevisstgjøring gjennom rådgivning og at byantikvaren er en kunnskapsleverandør innen kulturminnefeltet. I svarene som respondentene gir, viser de fleste til at byantikvaren bidrar i saksbehandling av byggesaker. De fleste oppgir ikke én enkelt årsak til hvordan dette bidrar til kompetanseutvikling, foruten å nevne at byantikvarens rolle er å ivareta bevaring og bruk av kulturminner. Flere av disse mener at byantikvarens uttalelser og vurderinger blir hørt og hensyntatt i byutviklingen. Tre av respondentene er imidlertid negative og mener at byantikvarens involvering i utviklingsprosesser og har lite for seg i byutvikling.

Byantikvarens kompetanse knyttet til byutvikling kommer med andre ord først og fremst frem i byggesaksbehandling som fra både politikeres og byråkraters side hevdes å ha blitt kvalitativt bedre ved å også ha et kulturminneorientert perspektiv i saksbehandlingen. Byantikvarens kompetanse har også ført til at politikerne fatter interesse for, og får en økt forståelse for viktigheten av kulturminneforvaltning. En av respondentene utdyper svaret sitt med: *«Ja, i flere saker, ikke minst fordi rollen påvirker kunnskapsnivået til politikere og internt i administrasjonen. Vi kan være uenige med antikvar, men vi får gode argumenter og god forståelse for hvorfor bevaring på visse måter er viktig».*

At kompetanse kommer til syne er imidlertid personavhengig knyttet til at byantikvarens innsats er synlig i bybildet. Synlighet fremmes blant annet gjennom foredrag og samarbeid med lag og foreninger, innovering av kommunens innbyggere i planarbeid og liknende. I noen kommuner har byantikvaren vært svært aktiv og synlig i media. En av respondentene mener blant annet at: *«Byantikvaren har uttalt seg i en rekke saker som er fulgt opp av media. Disse sakene har skapt stor debatt og har tildels vært kontroversielle».*

Informantene i de kvalitative intervjuene ble utfordret til å vurdere om byantikvaren fungerer som en kompetanseutvikler for kulturminneforvaltning i kommunen.

Byantikvarene er, naturlig nok, enige i at de bidrar til slik kompetanseutvikling. En av byantikvarene forteller at kompetanse har bidratt til en ny dimensjon i saksbehandling av byggesaker og at man derfor ikke bør løsrive kompetansen fra kommuneforvaltningen:

Før jeg begynte å jobbe fulltid med kulturminner så ble ikke kulturminner vurdert i enkeltsaker. Byggesaksavdelingen bruker meg, jeg uttaler meg om alle saker innenfor hensynssoner, samt alle SEFRAK¹¹-registrerte bygg. Byggesaksbehandlerne følger mine anbefalinger, men det er ikke alltid at politikerne gjør det. Kompetansen må være i kommunen, det er kommunen som har ansvar for plan- og bygningsloven så kompetansen må være nær politikerne som må fatte vedtakene.

Byantikvar

I diskusjonen om kompetanse får byantikvaren støtte fra kommunenes forvaltningsleder som forteller at:

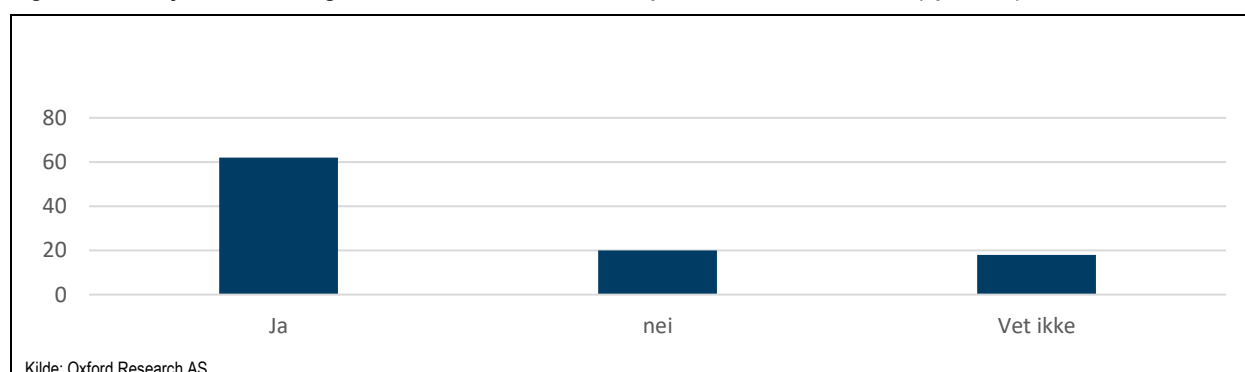
Byantikvarens rolle er en naturlig og bra del av et fagmiljø. Det er i dag høy kompetanse i plan- og byggesaksforvaltning. Men at dette får og er en egen rolle, er utslagsgivende. Dette ligger i at en slik «ombudsrolle» i administrativ forvaltning er med på å legitimere råd og drøftinger.

Forvaltningsleder

5.4 Videreføring og addisjonalitet

Et sentralt mål med prøveordningen er at byantikvarstillingen skal fortsette etter endt prøveperiode. Kommunebyråkratene og politikerne ble derfor i survey spurt om byantikvarstillingene har blitt en del av kommunens permanente virksomhet (figur 5.3). Figur 5.3 viser at nærmere to av tre respondenter svarer at så har skjedd.

Figur 5.3: Har byantikvarstillingen blitt en del av kommunens permanente virksomhet? (I prosent), N=66



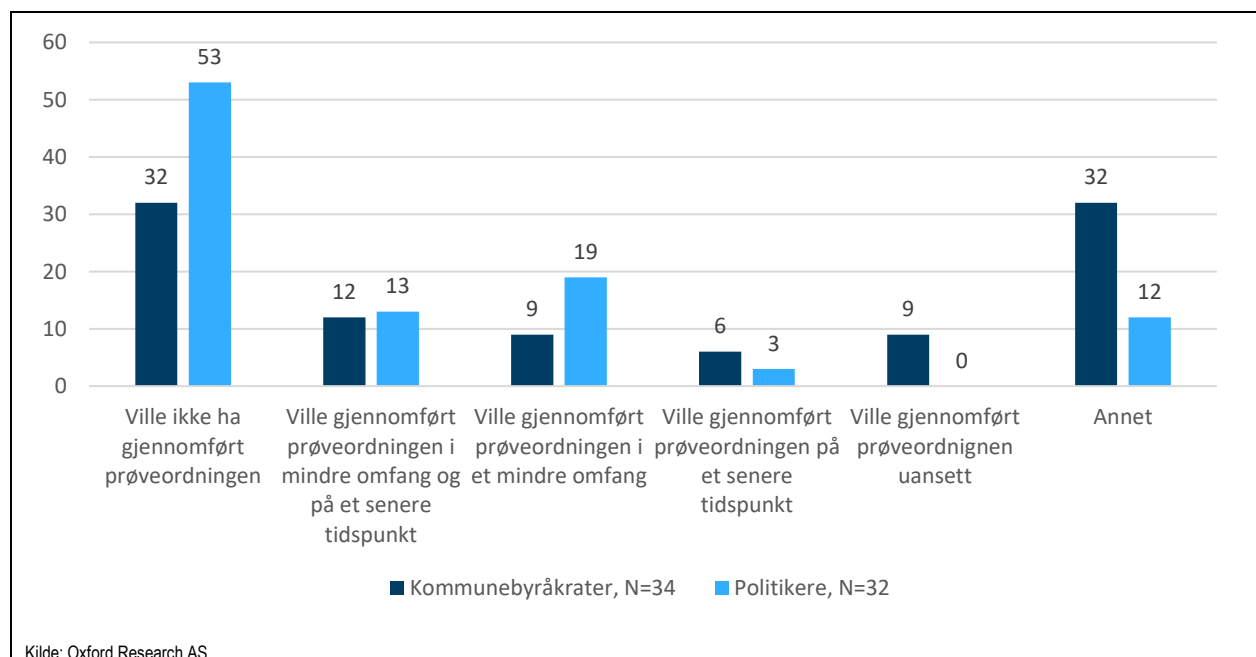
¹¹ Sekretariatet For Registrering Av faste Kulturminne i Norge.

På det åpne spørsmålet «Du har svart at byantikvarstillingen ikke har blitt en del av kommunens permanente virksomhet. Hvorfor har den ikke det?» peker svarene til 11 respondenter i ulike retninger. Spørsmålet ble stilt til kommunebyråkratene. Syv av kommunebyråkratene viser til kommunens økonomi, og mener at det er for dyrt for kommunen for å forsvare stillingen. De kommunene som ikke ønsker å prioritere byantikvarordningen som en egen stilling i kommunen etter endt prøveordning, vil kunne møte store utfordringer med å ansette byantikvar med riktig kompetanse ved et senere tidspunkt. Én av respondentene fra en kommune som ikke viderefører ordningen gav følgende forklaring: «Penger, penger, penger. Fordi vi ikke har råd prøvde vi å lage en kombinert stilling der miljørådgivning inngikk, men fikk ingen søkere og nå er kommunens økonomi for dårlig - den er tatt ut av budsjettet. Vi har snakket om å innlede samarbeid på nytt med en kommune, eller eventuelt leie inn slike tjenester på timebasis. Men stillingen kommer ikke tilbake, om det ikke gis tilskudd. Dessverre».

Tre av respondentene forteller i surveyen at deres kommune ikke viderefører ordningen fordi kommuneadministrasjonen og politikerne ikke finner byantikvaren som viktig nok eller at byantikvarens ansvarsområde og oppgaver er for utydelig.

I vurderinger av ordningens addisjonalitet spørres det om i hvor stor grad de oppnådde resultatene skyldes byantikvarordningen, og om resultatene ville blitt oppnådd uten ordningen? For å avdekke addisjonalitet ble derfor byråkratene og politikerne spurt spørsmålet: Hva ville ha skjedd uten støtte fra Riksantikvaren (figur 5.4).

Figur 5.4: Hva ville ha skjedd uten støtte fra Riksantikvaren? (i prosent)



Figur 5.4 viser at kommunebyråkratene og politikerne svarer ulikt om hva som hadde skjedd uten støtten fra Riksantikvaren. Ulikheten er størst blant de som svarer at kommunen ikke ville ha gjennomført prøveordningen. Mens to av tre kommunebyråkrater svarer dette, svarer over halvparten

av politikerne det samme. Det kan tyde på at politikerne holder økonomiske tilskudd som viktig, og kanskje avgjørende, for å prioritere byantikvar. Rundt én av ti kommunebyråkrater og politikere hevder at kommunen ville gjennomført prøveordningen i mindre omfang og på et senere tidspunkt. Rundt én av ti kommunebyråkrater svarer at kommunen ville gjennomført prøveordningen i et mindre omfang, mens blant politikerne er det to av ti som svarer det samme. Et fåtall, henholdsvis seks og tre prosent av kommunebyråkratene og politikerne, svarer at kommunen ville gjennomført prøveordningen på et senere tidspunkt. Én av ti byråkrater svarer at kommunen ville ha gjennomført prøveordningen uansett. Én forvaltningsleder i en av kommunene bekrefter at «*De økonomiske rammene setter føringer som kan være utslagsgivende om ordningen ble avvikelet*»

5.5 Oppsummering

Prøveordning med byantikvar har hatt ulik betydning for kulturminnefeltets posisjon i de fleste kommunene. Syv kommuner har valgt å videreføre byantikvarordningen. Etter ordningens slutt er det sannsynlig at av i de kommunene som har fått en byantikvarstilling på plass permanent vil effektene av stillingen bli forsterket. For disse kommunene har byantikvarens mandat, oppgaver og innflytelse vært viktig både for brukere og for kommunen som sådan. Respondentene erfarer byantikvarstillingen som nyttig. Det tar tid å påvise de fulle resultatene og effektene av prøveordningen. To år er kort tid når man jobber i forvaltningen. For de fleste kommunene er det relativt kort tid siden støtten løp ut.

De av bykommunene som ikke viderefører byantikvarstillingen etter prøveordningens slutt bruker gjerne økonomiske argumenter når de velger å legge ned stillingen. Økonomiske argumenter er gjerne knyttet til at kommunen er liten og at innbyggerne og politikerne har andre prioriteringer. Disse kommunene viser til flere strategier for å ivareta og videreføre kompetanse for kulturminneforvaltning. Enkelte av de som ønsker å videreføre stillingen foreslår interkommunale løsninger. Andre viser til at byantikvarens kompetanse og oppgaver deles opp og plasseres hos andre ansatte, for eksempel byggesaksbehandlere eller rådgivere ansatte innenfor kultursektoren i kommunen. En fare med oppstykkning av byantikvarens ansvar og oppgaver er at kompetansen og interessen for kulturminner forvitrer og reduseres i konkurransen med de ansattes øvrige ansvarsområder.

Byantikvarene samarbeider med andre relevante fagmiljøer. Byantikvarene samarbeider vertikalt med fylkeskonservator og Riksantikvaren. Horisontalt samarbeider byantikvarene helst med lokale foreninger og organisasjoner.

Respondentene er enige i at prøveordningen har ført til mer kompetanse om kulturminner i egen kommune. Kompetanseøkning kommer til uttrykk gjennom bedre saksbehandling, rådgivning og veiledning i arealplanlegging og utbygging, og at byantikvaren bidrar med bevisstgjøring og kunnskap om bevaring av kulturminner og kulturminners verdi og betydning for samfunnsutviklingen.

Svarene som respondentene gir, både brukerne, byråkratene og politikerne, er i tråd med Hofstad og Hanssen (2015) sin beskrivelse av samfunnsutviklerrollen. Hvordan rollen som samfunnsutvikler utøves i dag varierer blant kommunene i prøveordningen. Denne evalueringen viser at potensialet for styrket kulturminneforvaltning er tilstede i kommunene som deltar i prøveordningen. Utfordringen

med lokal utvikling og planlegging i dag er at disse kommunene bare til en viss grad har evnet og hatt vilje til å gi kulturminnearbeidet strategisk retning. Det bunner grunnleggende i at forståelsen av byantikvarens rolle og oppgaver ikke er tydelig gitt i mandatet for prøveordningen. Kommunene har ulike prioriteringer og behov, og rolle og oppgaver tolkes ulikt i alle landets kommuner. I tillegg har lokalpolitikkerne stor innflytelse i kommunenes veivalg knyttet til kulturminnefeltet. Dersom kommunene har mange lokalpolitikere som ikke finner innsats på feltet nyttig, er det stor sjanse for at kulturminneverdiene reduseres og får liten betydning i samfunnsutviklingen.

5.6 Anbefalinger for videre utvikling

Slik vi har evaluert byantikvarordningen, fremstår den som en ordning med stor oppslutning knyttet til formål, arbeidsmåte og resultater. Dette gjelder også på tvers av de samfunnsgrupper vi tester den mot. Ordningen skårer godt på de dimensjonene den måles etter. Det er likevel en rekke forhold knyttet til byantikvarordningen som krever avklaring og/eller endring dersom den skal videreføres. Styrking av byantikvaren vil kunne gi kommunene et større rom for å realisere sin rolle som samfunnsutvikler til nytte og verdi for kommunens innbyggere og tilreisende.

Samfunnsutviklerrollen er likevel krevende. Det er her en parallell til kultursektoren slik den forvaltes på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det er en stigende interesse for og litteratur rundt kulturens betydning for nærings- og samfunnsutvikling. Samtidig tar mange talsmenn for kultursektoren til orde for at kulturen må utvikles på sine egne premisser og ikke primært utvikles som en instrumentell komponent opp mot reiseliv og økonomisk argumentert stedsutvikling. Dette er en diskusjon som også angår kulturminnevernet, og ikke minst flere av de byene som nå er med i byantikvarordningen.

De aller fleste tilbakemeldingene fra respondentene går på at en bør sørge for å gjøre stillingene i prøveordningen permanente. Mens enkelte mener at stillingen kan gjøres interkommunal og samarbeide med for eksempel Riksantikvaren eller fylkeskonservatoren, er det andre som mener at byantikvarens oppgaver er så viktig at man bør oppskalere byantikvarens stillingsprosent. Dette blir fulgt opp med ulike tanker om hvordan byantikvarens rolle kan styrkes videre. Flere understreker her viktigheten av å tydeliggjøre byantikvarens stillingsbeskrivelse og mandat. Her understrekes det at man bør følge nasjonale retningslinjer for hvordan en skal forvalte og ta vare på kulturminnene. Det vises her til diskusjonen i avsnittet over. Det vil være naturlig at utfallet av en slik diskusjon nedfelles i et nasjonalt omforent mandat og i en stillingsbeskrivelse. Dette vil særlig være nødvendig dersom ordningen gjøres riksdekkende og eventuelt obligatorisk.

Om hvorvidt kommunen ville ha prioritert en egen stilling på kulturminnerådet uten støtten fra Riksantikvaren, ble i survey fulgt opp av spørsmålet «Hvordan mener du kommunen burde ivareta sitt kulturminnefaglige ansvar i fremtiden». Rundt 70 respondenter svarte på spørsmålet. Bare én respondent svarte at byantikvarens oppgaver kunne overtas av andre fagpersoner i kommunen. Gjennomgangstonen i tilbakemeldingen er altså at det kulturminnefaglige ansvaret ikke burde bygges ned, men heller styrkes. Helt konkret synes det som om byantikvarene, der de er kommet

godt i gjenge, avlaster fylkeskommunenes kulturminneoppgaver, særlig overfor tiltakshavere som trenger konkret og lokal veiledning.

Ut fra en samlet vurdering vil vi tilrå at byantikvarordningen gjøres permanent som en kommunal ordning. Denne vil da kunne fungere som kulturminnefaglig førstelinje i en samlet, nasjonal inn-sats- og forvaltningskjede. Forsøksordningen synes å ha avdekket behovet. Det er imidlertid en rekke forhold som må avklares før ordningen kan gjøres permanent.

For det første er det behov for å avklare hvordan en slik funksjon skal innpasses i forhold til det vi kan forstå som den nasjonale styringskjeden innenfor feltet. Riksantikvaren synes generelt å ha en avklart forståelse av eget forhold til fylkeskommunenes kulturminnevirksomhet. Utfordringen blir å definere grensesnittet mot fylkeskommunenes virksomhet, særlig i forhold til at fylkeskommuner og kommuner er forvaltningsmessig likestilte og ikke inngår i noe over-/underordningsforhold.

For det andre er byantikvarordningen ennå lite beskrevet med hensyn til funksjon og roller. Dersom ordningen gjøres permanent, er det behov for en klarere beskrivelse av ordningen. I dag utøves den på ulike måter fra kommune til kommune. Der hvor man har hatt byantikvar før forsøksordningen kom i stand, har den i større grad «satt seg» – i form av å ha en fastere praksis. På de stedene der den kom inn i forbindelse med tilskuddet fra Riksantikvaren, har ordningen måtte definere sin egen rolle vis-à-vis kommuneorganisasjonen for øvrig. Dette har gitt mange ulike modeller. Noen steder arbeider byantikvaren relativt fritt, andre steder er han/hun bundet opp til saksbehandling innenfor for eksempel plan og bygg. Noen steder er ordningen lagt nær stab, andre steder lengre ned i organisasjonen. Noen byantikvarer opplever stor frihet rundt egne ytringer og vurderinger, andre legges i et mer hierarkisk ledelsesregime der ytringsrommet snevres inn. En del av respondentene tar til orde for å gjøre byantikvarstillingen mer fleksibel slik at stillingsbeskrivelsen er tilpasset de spesifikke kommunene. Mens enkelte av respondentene ønsker seg en friere stillingsbeskrivelse, er det flere av respondentene som ønsker en mer strømlinjeformet stillingsbeskrivelse. Dette er spørsmål som vi mener må utredes videre. En løsning her kunne være at KS og Riksantikvaren gikk sammen om et prosjekt for å gi ordningen et klarere mandat og et bedre vern.

For det tredje har byantikvarordningen i dag et byfokus. Noen steder har man forsøkt å trekke med områder utenfor byene i ordningen. Noen steder, som i Odda, har dette lyktes. Andre steder har det av ulike årsaker ikke lyktes. Enkelte informanter mener at kulturarv på bygdene fortjener vel så mye oppmerksomhet som den i byene. I landkommunene er det da mer tilfeldig hva som blir gjort, det hele står og faller på at andre personer i kommunene interesserer seg for kulturminnene. Vi mener det kan være grunnlag for å vurdere om ordningen, samtidig som den gjøres permanent, blir omdannet til 'kommuneantikvar' slik at hele landet kan dekkes. Samtidig bør en legge opp til interkommunale løsninger i tilfeller der én kommune blir for liten til å holde seg med egen antikvar. Interkommunale løsninger kan også fungere godt i områder der en ønsker å bygge sterkere miljøer enn det ellers ville være grunnlag for ved å satse hver for seg.

Endelig er det en utfordring å finne økonomisk dekning for ordningen. Allerede i forsøksfasen har det vist seg at byantikvarenes finansieringssituasjon er sårbar både i forhold til lønn og driftsmidler. Byantikvarordningens bærekraft må dermed vurderes. Dette handler først og fremst om den økonomiske bærekraften, men også den miljømessige og sosiale. Med økonomisk bærekraft menes her kommunenes fremtidige evne til å opprettholde stillingen, og til å delta i de regionale, nasjonale og internasjonale nettverk og samarbeid som er nødvendige for å opprettholde ordningen.

Spørsmålet om, og eventuelt hvordan, ordningen skal gjøres permanent og riksdekkende er et spørsmål som må avgjøres av storting og regjering. Vår anbefaling er likevel at prosessen mot en behandling av dette spørsmålet startes.

6. Vedlegg 1. Metodisk tilnærming for evalueringen

I dette vedlegget redegjøres det for metodisk tilnærming for evalueringen. Prosjektet har blitt gjennomført i perioden november – desember 2018. Datainnsamlingen har i hovedsak blitt gjennomført i november. Datagrunnlaget bygger på dokumentstudier, en spørreundersøkelse rettet mot privatpersoner, næringsaktører, ansatte i kommunal- og fylkeskommunalforvaltning og lokalpolitikere. Videre er det gjennomført kvalitative intervjuer med aktører fra kommunalforvaltning, byantikvarene og representanter fra den fylkeskommunale kulturminneforvaltningen. I de kommende delkapitlene beskrives metodisk tilnærming nærmere.

6.1 Dokumentstudier

Prosjektteamet har gjennomgått dokumenter i forbindelse med prosjektet. Dokumentstudiene har vært viktige for å skape en forståelse av prøveordningen. Dokumentene fungerte også som et sentralt grunnlag for å utvikle undersøkelsesopplegget, herunder utarbeidelse av spørreundersøkelsen og intervjuguide. Den relevante forskningslitteraturen og rapporter som er tatt i bruk fremkommer i rapportens referanseliste. Videre har vi også gjennomgått en rekke medie-oppslag som omhandler byantikvarene i de ulike kommunene. Det er også gjennomgått noen høringsuttalelser gitt til oss av byantikvarene.

6.2 Spørreundersøkelse

Som en del av prosjektet ble det sendt ut en spørreundersøkelse til ulike aktørgrupper. Hoved-formålet var å kartlegge om vilkårene for tilskuddet var oppfylt, samt om prøveordningen hadde bidratt til å styrke kompetansen om kulturminneforvaltning i kommunene. Videre tok spørreundersøkelsen også for seg spørsmål knyttet til ordningens innhold og gjennomføring av den, samt. hva ordningen har ført til av resultater og effekter.

Spørreskjemaet ble sendt ut til ansatte i kommunalforvaltningen. I utgangspunktet ble spørreundersøkelsen sendt ut til byantikvarens nærmeste leder, men andre ansatte i lokalforvaltningen som har samarbeidet med byantikvaren har også blitt kontaktet. Det er variasjon i hvor byantikvarstillingene er organisert i de ulike kommunene, og dermed varierer også respondentgruppen fra kommune til kommune. Privatpersoner, næringsutviklere og entreprenører som har blitt veiledet av byantikvarene mottok også spørreskjemaet. Videre ble spørreskjemaet utsendt til lokalpolitikere i de ulike kommunestyrene og politiske utvalg som har behandlet kulturminnesaker. Spørreskjemaet ble også utsendt til ansatte i kulturminneavdelingene i de aktuelle fylkeskommunene.

Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 278 respondenter, 14 av adressene ble avvist. Dermed har totalt 264 respondenter mottatt spørreundersøkelsen.

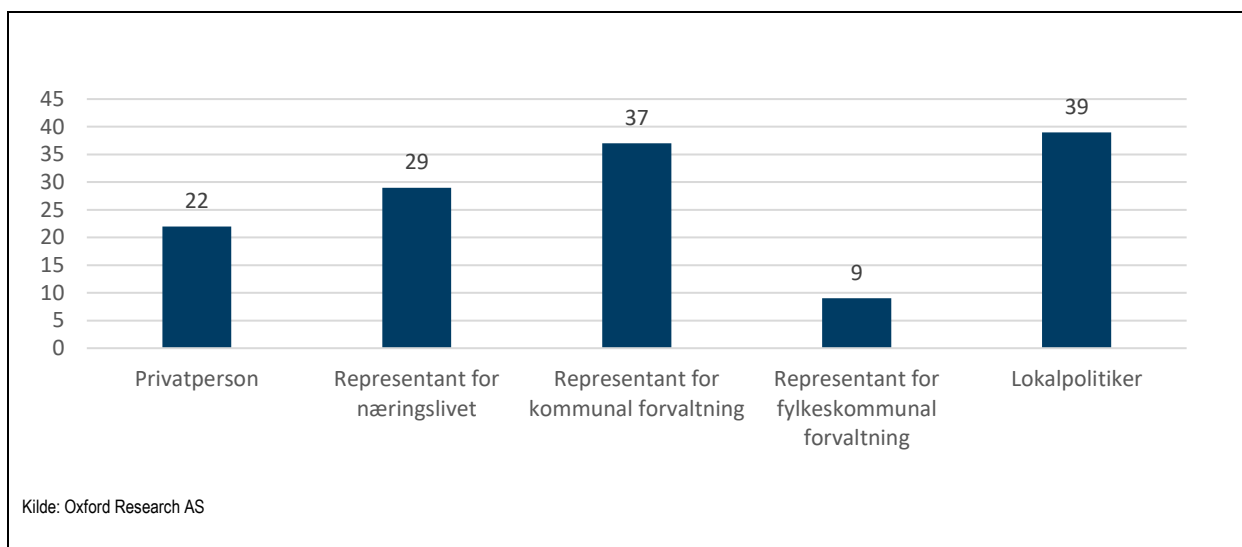
Til sammen svarte 118 respondenter på hele spørreundersøkelsen (42 prosent), mens 15 respondenter har svart på deler av undersøkelsen (5 prosent). I presentasjonen av surveyresultater har vi lagt til grunn alle svar som forelå på det aktuelle spørsmålet, uavhengig av om hele eller deler av undersøkelsen var besvart. Av den grunn presenterer vi antallet som n, i forbindelse med hver figur.

6.2.1 Respondentene i survey

I evalueringen ble det gjennomført en survey med formål om å kartlegge byantikvarenes betydning og rolle i kommunene som deltar i prøveordningen. Surveyen ble gjennomført elektronisk og sendt til 278 personer. Målgruppen for surveyen var personer fra følgende fem kategorier: privatpersoner, representanter for næringslivet, representanter for kommunal og fylkeskommunal forvaltning samt politikere¹². I surveyen har det vært et mål å nå frem til personer som har et erfaringsgrunnlag fra det å jobbe med kulturminneforvaltning enten det er byråkrater, politikere eller brukere. Analysene av kvantitative data er med andre ord ikke representative for kommunens innbyggere. Analysene viser heller et bilde på forholdet mellom nøkkelpersoners bidrag og brukeres erfaringer i møte med byantikvaren knyttet til bevaring og bruk av kulturminner.

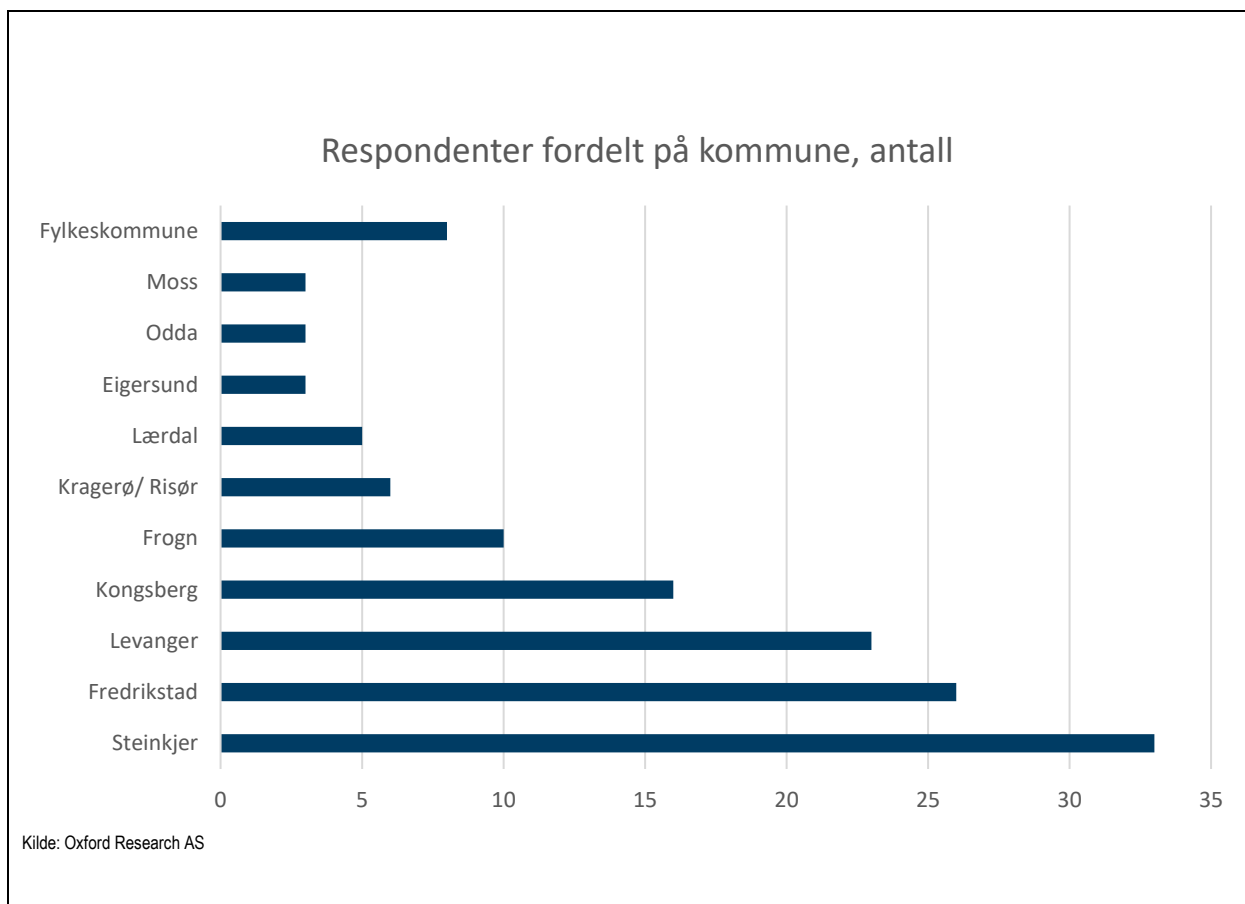
På grunn av at det er få respondenter i hver av disse fem kategoriene, er derfor kategoriene privatpersoner og representanter fra næringslivet slått sammen til en ny kategori: brukere. Kategoriene representanter fra kommunal forvaltning og representanter fra fylkeskommunal forvaltning, er omdefinert til kategorien byråkrater. Figur 2.2 viser en oversikt over hvordan respondentene fordeler seg i de fem kategoriene. Figur 2.3 viser en oversikt over hvordan respondentene fordeler seg mellom kommunene som har deltatt i prøveordningen.

Figur 2.2: Respondentene som deltok i survey, antall respondenter



¹² I evalueringen har det ikke vært rom for å gjøre et randomisert utvalg av respondenter i de 11 kommunene som deltar i prøveordningen. I gjennomføring av survey har det derfor vært nødvendig å få hjelp av kommunene selv til å komme frem til potensielle respondenter som har erfaringer fra deres møter med byantikvaren. Siden evalueringen har hatt som mål å få et best mulig inntrykk av hvordan prøveordningen har fungert, har survey derfor vært orientert mot å finne frem til personer som har erfaring med og kjennskap til byantikvarens virke.

Figur 2.3: Respondenter som deltok i survey, fordelt på kommune



6.3 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har vært evalueringens viktigste datakilde. De kvalitative intervjuene har bidratt til å belyse samtlige av oppdragets problemstillinger. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført i november 2018.

Det er gjennomført intervjuer med byantikvarene fra alle de 11 kommunene i prøveordningen. Det er også gjennomført 11 intervjuer med byantikvarenes nærmeste leder i kommuneadministrasjonen. I tillegg er det gjennomført intervju med representanter fra fylkeskommunal kulturminneforvaltning.

Samlet er det gjennomført 29 intervjuer med til sammen 29 informanter fordelt på følgende informantgrupper:

- A. Byantikvarer (11 intervjuer)
- B. Byantikvarens nærmeste leder i kommunen (11 intervjuer)
- C. Representanter for fylkeskommunal kulturminneforvaltning (7 intervjuer)

6.4 workshop/ læringsseminar

Det er gjennomført ett læringsseminar med representanter fra Riksantikvaren. Møtet ble benyttet etter nesten fullendt datainnsamling og hadde som hensikt å være en arena for å presentere og diskutere foreløpige funn og for å få innspill til rapportering.

7. Vedlegg 2: Spørreskjema – survey

Velkommen til denne undersøkelsen om prøveordningen med byantikvarstillinger.

På oppdrag for Riksantikvaren gjennomfører Oxford Research en evaluering av prøveordningen med byantikvarstillinger

Evalueringen skal:

- Vurdere vilkårene for ordningen
- Vurdere byantikvarens oppgaver, funksjon og organisering i de utvalgte kommunene
- Vurdere Riksantikvarens innsats, virkemidler og arbeidsmåte
- Gi anbefalinger til Riksantikvarens videre arbeid med kulturminner i kommunene

Spørreundersøkelsen har med andre ord fokus på byantikvarenes oppgaver, funksjon, organisering, resultater og veien videre etter endt prøveperiode. Din mening er viktig for videre utvikling av byantikvarordningen.

Spørreundersøkelsen tar om lag ti minutter å gjennomføre.

Du kan navigere mellom sidene i denne spørreundersøkelsen. Vi ber deg bruke knappene «forrige» og «neste» nederst på siden, og ikke knappene i nettleseren.

Ved å trykke på «neste» samtykker du til at vi kan bruke svarene dine i sluttrapporten. Svarene brukes i anonymisert form. Alle informanter er sikret konfidensialitet og kildevern, og svarene oppbevares trygt og slettes eller anonymiseres etter gjennomført prosjektperiode.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen, ta gjerne kontakt med prosjektansvarlig Elisabet Hauge (epost: esh@oxford.no)

Takk for at du deltar!

Med vennlig hilsen

Elisabet Sørfjorddal Hauge

Prosjektansvarlig for evaluering av prøveordningen

Oxford Research AS

Bakgrunn

Hvilken rolle har du hatt i din kontakt med byantikvaren i kommunen?

- (1) ☐ Privatperson
- (3) ☐ Representant for næringslivet
- (4) ☐ Representant for kommunal forvaltning
- (5) ☐ Representant for fylkeskommunal forvaltning
- (6) ☐ Politisk representant for kommunen

Du har valgt kategori privatperson i din kontakt med byantikvaren. Vennligst spesifiser hvilken rolle du som privatperson har hatt i din kontakt med byantikvaren

- (1) ☐ Eier (verneverdig/ fredet kulturminne)
- (2) ☐ Tiltakshaver/byggherre
- (3) ☐ Annet ____

Du har valgt kategori representant for næringslivet. Vennligst spesifiser hvilken rolle du som representant for næringslivet har hatt i din kontakt med byantikvaren

- (1) ☐ Næringsutvikler
- (2) ☐ Eier av verneverdig bygg/ fredet næringsbygg
- (3) ☐ Entreprenør
- (4) ☐ Byggherre/tiltakshaver
- (5) ☐ Representant byggenæring
- (6) ☐ Annet ____

Du har valgt kategori representant for kommunal forvaltning. Vennligst spesifiser hvilken rolle du som representant for kommunalforvaltningen har hatt i kontakt med byantikvaren

- (2) ☐ Nærmeste overordnede rådmannens ledergruppe/stab
- (3) ☐ Nærmeste overordnede teknisk avdeling
- (4) ☐ Nærmeste overordnede samfunnsplanleggingsenhet
- (5) ☐ Nærmeste overordnede avdeling kultur og oppvekst
- (6) ☐ Annen rolle (vennligst spesifiser...Fritekst) _____

Om prøveordningens relevans og rasjonale

Målsettingene for ordningen har vært:

- Byantikvaren skal bidra med kulturminnekompetanse i plan- og byggesaksarbeidet
- Byantikvaren skal prioritere arbeid med å lage/ følge opp kulturminneplaner og andre type planer som fremmer kulturminneinteressene
- Delta på og invitere til samarbeid med relevant fagmiljø lokalt og regionalt
- Delta i Riksantikvarens nettverk for byantikvarer
- Byantikvaren skal bidra til informasjonsformidling og veiledning i kulturminnesaker

Hovedmålet med prøveordningen har vært å gjøre byantikvarstillingen til en permanent del av kommunens virksomhet.

Har målsettingene for ordningen vært hensiktsmessig?

- (1) ☐ Den er ikke hensiktsmessig i det hele tatt
- (2) ☐ Den er lite hensiktsmessig
- (3) ☐ Passe
- (4) ☐ Den er hensiktsmessig
- (5) ☐ Den er svært hensiktsmessig
- (6) ☐ Vet ikke/ ikke relevant

Fra ditt ståsted i (fylkes-)kommunen, hva er de viktigste argumentene for at kommunen deltok i ordningen?

Om Innretning, organisering og effektivitet

Hvor kjent er du med byantikvarens virke?

- (1) ☐ Svært lite kjent
- (2) ☐ Lite kjent
- (3) ☐ Noe kjent
- (4) ☐ Godt kjent
- (5) ☐ Svært godt kjent
- (6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Hvordan ble du kjent med byantikvarordningen?

- (1) ☐ På kommunens hjemmesider
- (2) ☐ Gjennom kontakt med kommunen
- (3) ☐ Gjennom media
- (4) ☐ Annet _____

Hva er årsaken til din kontakt med byantikvaren?

- (1) ☐ Rådgivning/veiledning i byggesak
- (2) ☐ Rådgivning/ veiledning om lån- og tilskuddsordninger
- (3) ☐ Formidling/ veiledning om kulturminne/ kulturvern i kommunen
- (4) ☐ Kurs/ foredrag om kulturminne/ kulturvern i kommunen
- (5) ☐ Tilsynsvirksomhet i forbindelse med byggesak
- (6) ☐ Annet _____

I din kontakt med byantikvaren, fikk du tilfredsstillende hjelp / svar på dine spørsmål?

- (2) ☐ I svært liten
- (3) ☐ I liten grad
- (4) ☐ I noen grad
- (5) ☐ I stor grad
- (7) ☐ I svært stor grad
- (6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Opplever du at kommunen er avhengig av en byantikvarstilling for å ha nødvendig kompetanse om kulturminneforvaltning?

- (1) ☐ Nei

(2) ☐ Ja

(6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Du har svart at du ikke opplever at kommunen er avhengig av en byantikvarstilling for å ha nødvendig kompetanse om kulturminneforvaltning. Kan du utdype hvorfor du mener dette?

Om Innretning, organisering og effektivitet

Hvordan opplever du at kommunens innbyggere, næringsliv, eiere og eiendomsutviklere er kjent med byantikvarens virke?

- (1) ☐ I svært liten grad
- (2) ☐ I liten grad
- (3) ☐ I noen grad
- (4) ☐ I stor grad
- (5) ☐ I svært stor grad
- (6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Hvordan blir byantikvarens rolle og funksjon synliggjort fra kommunens side?

- (1) ☐ På kommunens hjemmesider
- (2) ☐ Gjennom informasjonsmøter med kommunens innbyggere
- (3) ☐ Gjennom informasjonsmøter med næringsliv og entreprenører
- (4) ☐ Henvising i plan- og byggesaksbehandling
- (5) ☐ Gjennom media
- (6) ☐ Annet _____

I hvilken grad opplever du at byantikvaren dekker kommunens kompetansebehov innen kulturminneforvaltning?

- (1) ☐ I svært liten grad
- (2) ☐ I liten grad
- (3) ☐ I noen grad
- (4) ☐ I stor grad
- (5) ☐ I svært stor grad
- (6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Du har svart at byantikvaren i svært liten, eller liten grad dekker kommunens kompetansebehov innen kulturminneforvaltning. Hva kunne vært gjort annerledes?

Hvordan vurderer du organiseringen av prøveordningen med byantikvar med hensyn til – kommunens behov

- (1) ☐ Den er ikke hensiktsmessig i det hele tatt
- (2) ☐ Den er lite hensiktsmessig
- (3) ☐ Passe
- (4) ☐ Den er hensiktsmessig
- (5) ☐ Den er svært hensiktsmessig
- (6) ☐ Vet ikke/ ikke relevant

Du har svart at organiseringen av prøveordningen med hensyn til kommunens behov ikke er hensiktsmessig/ lite hensiktsmessig. Hva kunne vært gjort annerledes for å dekke kommunens behov?

Hvordan vurderer du organiseringen av prøveordningen med byantikvar med hensyn til – behovet blant eiere, tiltakshavere, næringslivet og næringsutviklere i kommunen?

- (1) ☐ Den er ikke hensiktsmessig i det hele tatt
- (2) ☐ Den er lite hensiktsmessig
- (3) ☐ Passe
- (4) ☐ Den er hensiktsmessig
- (5) ☐ Den er svært hensiktsmessig
- (6) ☐ Vet ikke/ ikke relevant

Du har svart at organiseringen av prøveordningen med hensyn til behovet blant privatpersoner, næringsliv og næringsutviklere ikke er hensiktsmessig/ lite hensiktsmessig. Hva kunne vært gjort annerledes for å dekke privatpersoner, næringsliv og næringsutviklere sitt behov?

Har byantikvaren blitt pålagt oppgaver som det har vært uenighet om det skal høre til stilingen?

- (1) ☐ Ja (utdyp) _____
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke/ ikke relevant

Hva mener du er de viktigste resultatene av byantikvarens virke i din kommune?

Bør prøveordningen videreføres?

- (1) ☐ Nei, kommunen har ikke behov for en egen byantikvar
- (2) ☐ Nei, ikke slik stillingen er organisert i dag
- (3) ☐ Ja, men stillingsbeskrivelsen bør endres
- (4) ☐ Ja, kommunen har behov for en egen byantikvar
- (5) ☐ Vet ikke/ikke relevant
- (6) ☐ Annet _____

Om resultater og effekter

Informasjonsformidling og kompetanse

	Meget dårlig	Dårlig	Hverken el- ler	Bra	Meget bra	Vet ikke/ ikke relevant
Hvordan vurderer du kommunens informasjonsformidling om byantikvarens rolle i kommunalforvaltningen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning etter prøveordningen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

Opplever du at prøveordningen med byantikvarstilling i kommunen har bidratt til en bevisstgjøring rundt forvaltningen av kulturminner blant privatpersoner, næringsliv og eiendomsutviklere i kommunen?

- (1) ☐ I svært liten grad
- (2) ☐ I liten grad
- (3) ☐ I noen grad
- (4) ☐ I stor grad
- (5) ☐ I svært stor grad
- (6) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Om resultater og effekter

Har byantikvaren innledet samarbeid med andre relevante fagmiljø? For eksempel: fylkeskommunens kulturminneforvaltning

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Du har svart at byantikvaren har innledet samarbeid med andre relevante fagmiljø. Vennligst utdyp hvilke fagmiljø det her er snakk om.

Kulturminnearbeidet i kommunen

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke/ikke relevant
Hvordan har byantikvaren prioritert informasjonsarbeidet om kulturminneverdiene i kommunen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvordan har byantikvaren prioritert arbeidet med kulturminneplanen i kommunen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

Hvordan er arbeidet med å lage og/ eller følge opp kulturminneplaner og andre typer planer som fremmer kulturminner, kulturmiljøer og landskap prioritert i kommunen under prøveordningsperioden?

Kommunens kompetanse

	Meget dårlig	Dårlig	Hverken el- ler	Bra	Meget bra	Vet ikke/ ikke relevant
Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning før prøveordningen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐

Hvordan vurderer du kommunens kompetanse på kulturminneforvaltning etter prøveordningen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐
--	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

Har byantikvarstillingen blitt en del av kommunens permanente virksomhet?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke/ikke relevant

Du har svart at byantikvarstillingen ikke har blitt en del av kommunens permanente virksomhet. Hvorfor har den ikke det?

Avsluttende kommentarer og veien videre

Ville kommunen ha prioritert en egen stilling på kulturminneområdet uten støtten fra Riksantikvaren?

- (1) ☐ Ville ikke prioritert en egen stilling
- (2) ☐ Ville prioritert en stilling mindre omfang og på et senere tidspunkt
- (3) ☐ Ville prioritert en stilling i mindre omfang
- (4) ☐ Ville prioritert en stilling på et senere tidspunkt
- (5) ☐ Ville prioritert en stilling uansett
- (6) ☐ Annet _____

Hvordan mener du kommunen burde ivareta sitt kulturminnefaglige ansvar i fremtiden?

Har du andre kommentarer knyttet til prøveordningens betydning for kommunen?

Har du andre kommentarer knyttet til prøveordningens betydning for fylkeskommunen?

Har du andre kommentarer knyttet til prøveordningens betydning for deg som eier/tiltaks-
haver?

Har du andre kommentarer knyttet til prøveordningens betydning for deg som næringsutvik-
ler/ representant for næringslivet?

Har du andre innspill til denne evalueringen?

Takk

Takk for at du deltok i denne spørreundersøkelsen! Dine innspill er et svært viktig bidrag i evalueringen av prøveordningen med byantikvarstillinger.

Trykk på «Avslutt» for å sende inn svaret ditt.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel: (+371) 67142503
http://oxfordresearch.lv
info@oxfordresearch.lv