

Arne Holm

Modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner

**Med hovedvekten på byantikvarenes
medvirkning og innflytelse i de kommunale
planprosessene**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:10

Innsigelser etter plan- og bygningsloven

NIBR-rapport 2012:30

Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner

NIBR-rapport 2010:14

Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Tittel:	Modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner Med hovedvekten på byantikvarenes medvirkning og innflytelse i de kommunale planprosessene
Forfatter:	Arne Holm
NIBR-rapport:	2013:14
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-988-4
Prosjektnummer:	3058
Prosjektnavn:	Modeller for kulturminneforvaltning i norske kommuner
Oppdragsgiver:	Riksantikvaren
Prosjektleder:	Arne Holm
Referat:	Rapporten har fokus på kommunale forvaltningsmodeller innenfor kulturminnevernet, med hovedvekten på byantikvarenes rolle i de kommunale beslutningsprosessene. I studien drøftes både ulike forhold av betydning for byantikvarenes innflytelse, samt kompetanse og modeller for kulturminneforvaltning generelt i norske kommuner. Dette omfatter blant annet hvilke erfaringer en lokalt har av modeller som kulturvernkonsulenter, integrering av kulturminneforvaltningen i de ordinære beslutningsprosessene, samarbeid med lokale museer, regionalt samarbeid med mer, samt i hvilket omfang kommunene velger disse ulike modellene.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	September 2013
Antall sider:	145
Pris:	250
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no

Forord

Trenivåmodellen i norsk kulturminneforvaltning bygger i stor grad på en forutsetning om at alle aktørnivåene, kommuner, fylker og stat, har kompetanse og kapasitet til å ivareta den rolle og det ansvar de er tillagt. Dette er viktig for å sikre en forsvarlig forvaltning av kulturminner.

I denne studien vil vi se nærmere på modellutvikling lokalt, som en drøftelse av kommunenes muligheter for å ivareta og utvikle det ansvar de har i kulturminneforvaltningen. Studien er todelt. Først en drøftelse av byantikvarene rolle og ansvar, og de muligheter som ligger i denne modellen for innflytelse. Deretter utvider vi perspektivet og ser på institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner i større bredde, i tilknytning til en landsdekkende survey.

En stor takk til Riksantikvaren for å ha finansiert prosjektet og for konstruktive kommentarer underveis. Det har vært til stor nytte.

En spesiell takk til kontaktperson Ingunn Holm hos Riksantikvaren. En takk går også til alle landets byantikvarer som velvillig har satt av tid til prosjektet. En takk også til informanter i kommuner og fylker for å ta vel i mot studien og dele av sitt engasjement for kulturminneforvaltningen.

Rapporten er skrevet av Arne Holm ved Norsk institutt for by- og regionforskning, som har vært prosjektleder for prosjektet. Grete Swensen, Norsk institutt for kulturminneforskning, har foretatt noen av informantintervjuene.

Oslo, september 2013

Trine M. Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	8
Sammendrag	9
Summary	22
1 Innledning	35
1.1 Kommunenes institusjonalisering av kulturminneforvaltningen	36
1.2 Kommunenes og fylkeskommunen myndighet i kulturminneforvaltningen	39
1.3 Byantikvarenes rolle og ansvar	41
1.4 Problemstillinger og avgrensninger	43
1.5 Gangen i rapporten	44
2 Design og metode	46
2.1 Casestudie av kommuner med byantikvar	46
2.2 Casestudier av kommuner uten byantikvar	47
2.3 Survey til alle landets kommuner	48
3 Strukturelle betingelser for byantikvarenes virksomhet; Organisering, arbeidsmetoder, kapasitet og oppgaver	50
3.1 Kort presentasjon av byantikvarene og kulturminnepolitiske utfordringer	50
3.2 Ansvarsoppgaver	54
3.3 Organisasjonsstruktur	55
3.4 Kapasitet og kompetanse	56
3.5 Arbeidsredskaper og metodikk	57
3.6 Avsluttende kommentar	58
4 Byantikvarenes innflytelse i beslutningsprosessene	60
4.1 Plan- og byggesak som fokus for kulturminnepolitiske målsettinger i kommunene	60

4.2	Byantikvarenes plassering i beslutnings- prosessen innenfor plan- og byggesak	62
4.2.1	Plan- og byggesaker - viktig å komme tidlig inn i prosessen	62
4.2.2	Byantikvarene inn tidlig i prosessen bevisstgjør aktørene og skaper forutsigbarhet	64
4.2.3	Kort om byantikvarens innflytelse i byggesaker	65
4.3	Byantikvarenes som høringsinstans	66
4.4	Byantikvaren – en ”særinteresse” i en helhetlig kommunal utviklingspolitikk	68
4.5	Byantikvaren som intern part i kommunen	70
4.6	Organisering – betydning for muligheter for innflytelse	71
4.7	Kapasitet som forutsetning for innflytelse	73
4.8	Byantikvarenes indirekte innflytelse; informasjon og saksopplysning	74
4.9	Forutsigbarhet i byutviklingen	76
4.10	Avsluttende kommentarer	77
5	Ansvars- og rolleforståelse i det offentlige kulturminne- vernet, med vekt på forholdet mellom byantikvar og fylkeskommune	78
5.1	Rolleforståelse og innflytelse blant byantikvarene	78
5.2	Ansvars- og rolleforståelse i fylkeskommunene vis a vis byantikvarene	80
5.3	Rollefordelingen mellom fylkeskommunen og byantikvar i et kommunalpolitisk perspektiv	84
5.4	Avsluttende kommentarer	86
6	Institusjonelle modeller innenfor kulturminne- forvaltningen i kommunene uten byantikvar	88
6.1	Noen hovedmodeller	88
6.2	Fylkeskommunen som samarbeidspartner på kulturminnefeltet	91
6.3	Kommunenes erfaringer med kulturvern- konsulent eller tilsvarende	92
6.4	Kommunenes erfaringer med å integrere kulturminneforvaltningen i den øvrige kommuneadministrasjonen	95
6.5	Selvstendige grep fra fylkeskommunene for kompetanseheving lokalt	98
6.6	Noen avsluttende kommentarer	100

7	Ulike modeller for å integrere kulturminnevernet i de kommunale beslutningsprosessene	103
7.1	Kommunenes kompetanse på kulturminnefeltet	103
7.2	Organisering av kulturminnekompetanse i kommunene	109
7.3	Nærmere om kulturminnekonsulentene, rolle og innflytelse	115
7.4	Regionalt samarbeid i kulturminnefaglige saker	118
7.5	Kontaktformer med fylkeskommunen og Sametinget og nytten av denne	119
7.6	Kulturminneregistre som verktøy for kulturminneforvaltningen	120
7.7	Kommunenes vurdering av sin egen organisasjonsmodell.....	125
7.8	Avsluttende kommentarer	129
8	Gode modeller for kulturminneforvaltningen; noen oppsummerende kommentarer	131
8.1	Byantikvarmodellen og læring	131
8.2	Roller i kulturminneforvaltningen	134
8.3	Kompetanse og modeller for kulturminneforvaltning i norske kommuner	135
8.4	Mulige tiltak for å styrke den lokale kulturminneforvaltningen	136
8.5	Mot en harmonisk modell i kommunal kulturminneforvaltning, viktig med klare politiske mål. Noen avsluttende merknader.....	142
	Litteratur	144

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Svarfordeling fordelt på kommunestørrelse.....	48
Tabell 2.2	Svarfordeling i forhold til totalt antall kommuner, fordelt på kommunestørrelse	49
Tabell 7.1	Kompetanse i kommunene på kulturminnefeltet, slik kommunene selv opplever det. Spørsmålet lød: Hvor god kompetanse vil du si at din kommune har på kulturminnefeltet? Tabellen viser både antall og andelsvise fordelinger.	104
Tabell 7.2	Er kommunenes kompetanse på kulturminnefeltet tilstrekkelig, slik kommunene selv opplever det. Spørsmålet lød: Opplever du kommunens kompetanse på kulturminnefeltet som tilstrekkelig, ut fra kommunens behov? Tabellen viser både antall og andelsvise fordelinger.	107
Tabell 7.3	Organisering av kulturminnekompetanse i kommunene. Spørsmålet lød: Hvordan er denne [kulturminnekompetansen] organisert? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger, men kommunene kunne velge flere svaralternativer, derfor summerer andelene seg ikke til 100.....	110
Tabell 7.4	Plassering av kulturminnekompetanse i kommunene. Spørsmålet lød: I den grad kommunen har tilstrekkelig kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, hvor er denne kompetansen plassert? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger,	

	men kommunene kunne velge flere svaralternativer, derfor summerer andelene seg ikke til 100.....	114
Tabell 7.5	Kulturvernkonsulentenes innflytelse på beslutningsutfallet der de deltar i planprosessene. Spørsmålet lød: Der kulturvernkonsulenten uttaler seg eller på annen måte deltar i planprosessene, hvor stor innflytelse vil du si vedkommende har for beslutningsutfallet? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	117
Tabell 7.6	Regionalt samarbeid i kulturminnefaglige saker. Spørsmålet lød: Samarbeider din kommune faglig med andre kommuner i regionen i kulturminnefaglige saker. Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	119
Tabell 7.7	Kommunenes oversikt over egne kulturminner. Spørsmålet lød: Har kommunen oversikt over kulturminner i kommunen? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	121
Tabell 7.8	Registre til hjelp for kommunene. Spørsmålet lød: I tilfelle ja [på spørsmålet om kommunen hadde oversikt over kulturminner i egen kommune, red. anmrk.], hvilke registre brukes? Her hadde kommunene mulighet til å nevne flere ulike registre, hvilket innebærer at andelen ikke summeres til 100. Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	122
Tabell 7.9	Bruker kommunene registrene i sin saksbehandling. Spørsmålet lød: Bruker kommunene kulturminneregistreringene i sin saksbehandling? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	124
Tabell 7.10	Er de kommunale organisasjonsmodellene egnet til å sikre at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i arealplansaker. Spørsmålet lød: Vil du si at dagens organisasjonsmodell i din kommune, sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i din kommune når det kommer til arealplansaker? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	125

Tabell 7.11 Er de kommunale organisasjonsmodellene egnet til å sikre at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i byggesaker. Spørsmålet lød: Vil du si at dagens organisasjonsmodell i din kommune, sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i din kommune når det kommer til byggesaker? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.	127
--	-----

Figuroversikt

Figur 7.1	Andelen kommuner som svarer at de har god kulturminnekompetanse etter kommunestørrelse.....	105
Figur 7.2	Andelen kommuner som svarer at de har tilstrekkelig kulturminnekompetanse ut fra behovene, etter kommunestørrelse.	108
Figur 7.3	Andelen kommuner som svarer at de har kulturvernkonsulent etter kommunestørrelse.....	111
Figur 7.4	Andelen kommuner som svarer at de har egen kommunedelplan for kulturminner, etter kommunestørrelse.....	123

Sammendrag

Arne Holm

Modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltning i norske kommuner

Med hovedvekten på byantikvarenes medvirkning og innflytelse i de kommunale planprosessene

NIBR-rapport 2013:14

Bakgrunn

Kommunene har en sentral plass i kulturminneforvaltningen i Norge. Beslutninger tatt lokalt kan i mange tilfeller ha helt avgjørende betydning for mange verdifulle kulturmiljøer og enkeltstående kulturminners videre eksistens. Samtidig må kommunene imøtekomme krav og forventninger fra mange arealkrevende funksjoner i et moderne samfunn, enten det handler om behovet for boliger, næringsvirksomhet, transport eller andre individuelle eller kollektive samfunnsbehov. I sum representerer dette store utfordringer for den lokale kulturminneforvaltningen.

Dette viktigjør gode kommunale forvaltningsmodeller innenfor kulturminnefeltet, noe som er hovedfokuset i denne rapporten. Problemstillingene er todelt, dels retter de seg mot byantikvarmodellen, som den mest synlige modellen innenfor kommunal kulturminneforvaltning, og dels ser vi på hvordan bredden av norske kommuner organiserer forvaltningen av kulturminner.

Problemstillinger

Kulturminnehensyn kan komme inn som premiss i de kommunale beslutningsprosessene både formelt, gjennom ulike varianter av institusjonaliseringer, men også mer uformelt. En formelt institusjonalisert kulturminneforvaltning, for eksempel ved en byantikvar eller kulturminnekonsulent, er imidlertid verken en

nødvendig eller tilstrekkelig betingelsen for at kulturminner vektlegges som premiss i de kommunale beslutningsprosessene.

Det overordnede fokus i denne studien er modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltningen i kommunene, med hovedvekten på byantikvarenes rolle og innflytelse i de kommunale beslutningsprosessene, først og fremst innenfor plan- og byggesaker. Dette handler i stor grad om institusjonell plassering, roller og ansvar, men også om hvilke muligheter og begrensninger som følger av dette. Herunder drøftes det også på hvilket tidspunkt og på hvilken måte byantikvarene kommer inn i beslutningsprosessene.

Vi ser kun på byantikvarmodellen, der denne er organisert som en del av de kommunale beslutningsprosessene. Dette innebærer at byantikvaren i Oslo er holdt utenfor, i det de innehar en selvstendig posisjon vis a vis kommunen og er gitt oppgaver som i de øvrige kommunene mer ligger til fylkeskommunen.

Innflytelse henger ikke bare sammen med hvilket handlingsrom som følger av institusjonell struktur, men også av en lang rekke andre forhold, som kontaktformer, kompetanse, autoritet, holdninger med videre. Betydningen av disse forholdene for byantikvarenes innflytelse drøftes også.

I studiens andre del ser vi på kompetanse og modeller for kulturminneforvaltning generelt i norske bykommuner. Byantikvar er en modell for å institusjonalisere kulturminneforvaltningen og integrere de kulturminnepolitiske hensynene i de kommunale beslutningsprosessene. Andre aktuelle modeller kan være opprettelse av en egen kulturvernkonsulentstilling, integrering av kompetanse på området i de ordinære beslutningsprosessene, samarbeid med landsdelsmuseer eller annet. Også regionalt samarbeid kan være aktuelt, kanskje særlig for mindre kommuner med begrensede administrative ressurser. Et viktig fokus i dette er ikke bare hvilke modeller kommunene velger, men også hvilke effekter vi kan lese av de ulike modellene.

Strukturelle betingelser for byantikvarenes virksomhet

Studien viser at det er begrensede variasjoner kommunene imellom når det kommer til hvordan byantikvarene er organisert. I både Stavanger, Sandnes og Kristiansand er denne organisert tett på plan- og byggesaksprosessene. Dette gjelder også i Trondheim,

selv om byantikvaren der har en tettere tilknytning til miljø. Den eneste av de fem byantikvarene som har markert byantikvaren som en selvstendig fagetat organisatorisk, finner vi i Bergen.

En annen side av dette er imidlertid at byantikvaren i Bergen har større kapasitet, nominelt sett, enn de andre byantikvarene. Det kan gi denne noe større spillerom enn de andre byantikvarene. For eksempel ser vi at byantikvaren i Bergen utvikler et kulturminnegrunnlag i de ulike sakene.

Byantikvarenes innflytelse

Studien viser at byantikvarene er viktige som premissleverandør inn i de kommunale plan- og byggesaksprosessene. Byantikvarene kommer ofte inn i særlig planprosessene på et tidlig tidspunkt, for eksempel ved å delta på oppstartsmøter og liknende, med utbyggere og representanter fra kommunen, og opplever i stor grad at dette gir de reell innflytelse over premissene for planprosessene. De kan da være med å diskutere premissene for planene og legge frem sine synspunkter på hvilke verneinteresser som berøres og hvordan disse håndteres.

Byantikvarene har imidlertid en opplevelse av innflytelse også i en del saker der deres synspunkter ikke tas til følge, i det deres deltakelse bidrar til å opplyse saken. På den måten bidrar byantikvarene til bedre forvaltning ikke bare av eksisterende kulturminner i kommunene, men også til den kollektive kunnskapen om disse.

Ansvar- og rolleforståelse i forholdet mellom byantikvarene og fylkeskommunen

Et viktig tema i studien er også grenseflatende mellom byantikvarenes og fylkeskommunenes plass i kulturminneforvaltningen og utfordringer i dette.

I utgangspunktet er rollefordelingen mellom byantikvarene som kommunal intern instans og fylkeskommunene klart definert. Mens kommunene i hovedsak har sitt mandat i plan- og bygningsloven, får fylkeskommunene alle større planer, som plansaker, kommuneplaner og dispensasjonssaker til uttalelse. Det samme gjelder ved inngrep i hensynssoner for vern, som også skal til uttalelse i fylkeskommunen. Fylkeskommunen er også høringsinstans i utvalgte byggesaker. I forhold til kultur-

minnehensyn, kan fylkeskommunen argumentere med at de skal involveres i alle saker som har regional verdi og uttale seg ut fra det.

Fylkeskommunen har, i motsetning til byantikvarene, mulighet til å sette makt bak synspunktene sine, gjennom bruk av innsigelsesmyndighet. Her er det imidlertid nødvendig med politisk behandling i fylkestinget, hvilket kan åpne for politiske interessekonflikter.

Relasjonen mellom fylkeskommunene og byantikvarene er i begrenset grad konfliktfylt. I de fleste saker er vurderingene i stor grad i samsvar med hverandre. Når det allikevel er viktig å være oppmerksom på problemstillingen har det sammenheng med at i den grad fylkeskommunene i stadig større grad definerer kulturminner å være av regional eller nasjonal interesse, vil dette begrense kommunenes kulturminnepolitiske handlefrihet, hvilket vil ha planpolitiske konsekvenser i kommunene. Her ligger det altså en skjønnsbasert mulighet for fylkeskommunene til å utvide sitt ansvarsområde, som vil kunne bidra til å redusere byantikvarenes innflytelse i de kommunale planprosessene. Her er det en balanse mellom å definere noe å være av regional interesse, og det å sette byantikvarenes skjønn til side og overprøve byantikvarenes faglige vurderinger. Dette er en aktuell problemstilling som byantikvarer opplever i noen grad.

Her er vi inne på et annet viktig forhold i relasjonen mellom byantikvarene og fylkeskommunene. Mens kommunene i liten grad har prioritert eller hatt mulighet til å bygge opp en stab rundt sine respektive byantikvarer, har fylkeskommunene i større grad bygget opp en stab for å ivareta sine oppgaver innenfor kulturminneforvaltningen. Dette innebærer at fylkene har en helt annen kapasitet, også faglig, til å gå inn i saker. Dette kan også bidra til å svekke den kommunale handlefriheten på dette område, og med det redusere byantikvarenes innflytelse i kommunene, vis a vis fylkeskommunen.

Fylkeskommunens mulighet til å gå inn i saker der byantikvarene også har uttalt seg, reduserer den forutsigbarhet som ligger i å involvere byantikvarene tidlig i beslutningsprosessene. Med utgangspunkt i at byantikvaren og fylkeskommunen har ulik myndighet på dette området, vil sistnevntes inngripen i prosesser hvor byantikvaren allerede har spilt inn synspunkter, kunne

implisere en slags overprøving av det skjønn som ligger i byantikvarens utøvelse av sin rolle. Dette betyr i praksis at der det er etablert en byantikvar, må lokale aktører både forholde seg til denne og til fylkeskommunen. Dette oppleves uforutsigbart i kommunene, samtidig som det medfører ekstrarunder i planprosessarbeidet i de tilfellene fylkeskommunens klager kommer inn sent i prosessen.

Det ligger med andre ord noen potensielle utfordringer i relasjonen mellom byantikvar og fylkeskommunen når det kommer til å definere rammene for den kommunale kulturminnepolitikken.

Institusjonelle modeller innenfor kulturminneforvaltning i kommuner uten byantikvar

Kommunenes kompetanse er først og fremst organisert ved at de ansatte i administrasjonen har god kulturminnefaglig kompetanse blant sine ansatte, noe nesten halvparten av kommunene gir uttrykk for i den landsdekkende surveyen. Bare et mindre antall kommuner har byantikvar.

Med utgangspunkt i kommunenes organisasjonsfrihet ser vi kort på følgende andre modeller eller strategier på kommunenivå innenfor kulturminneforvaltning.

(1) Øremerkede stillinger versus oppgaveintegrering i den ordinære forvaltningen

Kommunene kan velge å definere egne stillinger som ansvarlig for kommunenes kulturminneforvaltning. Opprettelsen av en byantikvarstilling er et eksempel på dette. Et annet eksempel vil være opprettelse av en kulturvernkonsulent eller tilsvarende. Begge representerer eksplisitte modeller for kulturminneforvaltning i kommunene. Med en slik stilling hører det både autoritet og tydelighet utad, samtidig som de kan være forvaltere av kommunenes kulturminnekunnskap innad. Ansvar og henvendelser kan adresseres og kommunene har mulighet for å signalisere politisk vilje på feltet gjennom opprettelse av en slik stilling. For befolkningen kan en slik tydeliggjøring innebære at en lettere får noen å henvende seg til med spørsmål og ønsker, men også for klager og misnøye. Kommunene etablerer med andre ord en arena for kulturminnefaglige vurderinger, der ulike problemstillinger, aktører og synspunkter og løsninger kan møtes.

Det er imidlertid bare en av ti kommuner som svarer at de har en egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende. Kommunene har med andre ord i mindre grad prioritert å ha en egen ansatt som forvalter denne kunnskapen lokalt. Det er særlig de større kommunene som har egen kulturminnekonsulent eller tilsvarende. Blant de mindre kommunene er det langt mer utbredt å basere seg på god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen.

Mellom disse to løsningene er det ulike andre løsninger, for eksempel å la egne saksbehandlere på plan- og/eller byggesak ta hånd om kulturminneforvaltningen, uten å definere det som egne kulturvernstillinger eller liknende.

Generelt kan en anta at jo mer eksplisitt kulturminneforvaltningen er i kommunene, for eksempel i form av egne stillinger, jo mer ønsker kommunene å signalisere at de tar dette på alvor i sine prosesser.

(2) Organisatorisk plassering

Om kommunene velger å opprette definerte stillinger for sin kulturminneforvaltning, kan de velge ulike institusjonelle modeller for denne. I surveyen kommer det frem at kompetansen i stor grad er organisert i tilknytning til planavdelingene, eller kombinerte plan- og byggesaksavdelinger.

Vi antar at jo mer integrert en kulturminnekonsulentstilling er i den ordinære plan- og/eller byggesaksprosessen, jo tidligere kan de kobles på prosessene og jo mer innflytelse får de på saksprosessen og saksutfallet. Alternativt vil en mer selvstendig rolle, for eksempel gjennom å etableres som en egen fagetat direkte underordnet kommunestyret, gi større frihet til å uttale seg selvstendig og markere sine synspunkter. Dette vil gi større synlighet. Ulempen ved denne siste modellen er at det kan redusere mulighetene for reell innflytelse, ved å komme for sent inn i prosessene til å påvirke saksgangen.

(3) Ekstern kompetanse/samarbeidsmodeller

Vi finner at nesten halvparten av kommunene opplever å ha noe mangelfull eller liten kulturminnekompetanse, men at bare en av fire opplever at denne er mangelfull eller klart for liten i forhold til behovene. De største kommunene, over 40 000 innbyggere

opplever egen kompetanse som høyest, mens bare halvparten av de minste kommunene opplever det samme.

For å hjelpe på dette, kan kommunene blant annet velge å bygge ulike former for allianser med eksterne aktører, for slik å hente inn kompetanse en selv ikke opplever å ha.

En mulighet er å inngå ulike varianter av interkommunalt samarbeid. En variant av dette er samarbeidet i kulturverntjenesten i Nordhordaland, som ligger under Museumssenteret i Hordaland.

Et annet alternativ er å etablere allianser med ulike foreninger og/eller museer, som en kan henvende seg til etter behov. Formelt samarbeid med offentlig museer kan være et fundament i den kommunale kulturminneorganiseringen og en av fem svarer at kommunens kompetanse er organisert i tilknytning til slike samarbeidsløsninger. En ulempe ved dette er at kommunene selv ikke nødvendigvis bygger opp egen kulturminnekompetanse på feltet, om en baserer seg for sterkt på ekstern kompetanse. På den annen side vil det også kunne ha et læringsaspekt å knytte slike kontakter lokalt, på linje med de læringseffekter en kan anta springer ut av interkommunalt samarbeid.

Et tredje alternativ er å leie inn kompetanse utenfra i form av konsulenter eller liknende. En av fem kommuner leier inn kulturminnefaglig kompetanse utenfra. Også dette kan en diskutere hvor kompetansebyggende virker innad i kommunen.

I tillegg til disse strategivalgene knytter mange særlig mindre kommuner seg til fylkeskommunen og dennes kompetanse, utover det som ligger i den forvaltningsmessige rollefordelingen. Noen kommuner henvender seg til fylkeskommunen som en slags faglig rådgiver, også når det kommer til saker av mer lokal interesse.

Her kommer mange fylker opp i en dobbeltrolle de selv i liten grad vil ha. Fylkeskommunale informanter i kulturminneforvaltningen gir uttrykk for å være lite fortrolige med å gå inn i den kommunale sakshandlingen, noe de ser som et kommunalt anliggende. Fylkeskommunen har dessuten innsigelsesmyndighet overfor kommunene i kulturminneforvaltningen, noe som gjør det uoversiktlig om fylkeskommunen er for tett inne i den kommunale saksbehandlingen på området.

Kommunene som opplever å ha lav kulturminnefaglig kompetanse, knytter seg ofte tettere opp til kompetansen i fylkeskommunen. Dette gjelder særlig mindre kommuner. Dette er ikke uproblematisk verken fra kommunenes eller fylkeskommunenes side. Mens kommunene i saker med uenighet kan oppleve avmakt, opplever fylkeskommunene på sin side det som problematisk å gå for langt inn i kommunenes ansvarsområde.

Hvorvidt faglig bistand og veiledning fra fylkeskommunene til kommunene i kulturminnesaker virker kompetanseoppbyggende i kommunene avhenger blant annet av hvilken form dette samarbeidet har.

Enten kommunene velger å etablere en egen kulturvernkonsulent eller legge dette inn som en oppgave i den ordinære kommuneforvaltningen, vil spørsmålet om synlighet og kapasitet også være et spørsmål om kompetanse. Flere av de kommunene vi har intervjuet uten byantikvar, er av den oppfatning at de har god kompetanse på kulturminnefeltet, gjennom kompetente faggrupper på feltet. Dette kan være arkeologer, kunsthistorikere, kulturhistorikere eller enkeltpersoner som gjennom erfaring har bygget opp kunnskap på feltet. Dette betyr at institusjonell struktur ikke alene er nok til å beskrive kommunenes kapasitet på feltet.

Selv om studien viser at kommuner uten en institusjonalisert kulturminneforvaltning blir mer sårbare i forhold til egen kompetanse og kapasitet på feltet, kan kommunene selv motarbeide dette ved å etablere rutiner for å fange opp hvorvidt kulturminner blir berørt av et eventuelt privat tiltak eller private forslag til reguleringsplaner. Egne kulturminneregistreringer eller kommunedelplaner for kulturminner vil her være sentrale virkemidler. En sjekk mot disse vil lett kunne sette kommunene på sporet av hvilke interesser som berøres. Dette understreker viktigheten av, ikke bare å gjøre slike registreringer, men også at de er tilstrekkelig fullstendige og ajourførte.

Mange kommuner uten institusjonalisert kulturminneforvaltning henviser til at de har kompetente enkeltpersoner i administrasjonen, enten personer med utdanning innen for eksempel arkeologi, kunsthistorie eller liknende, eller personer med solid erfaringskunnskap på feltet. Dette er uansett en sårbar ressurs for kommunene, og små endringer i personalet kan gi store endringer for kommunens kulturminnekompetanse.

Kommunenes vurdering av sin egen organisasjonsmodell

Det kommer frem i denne studien at tre av fem kommuner opplever at dagens organisasjonsmodell enten i stor grad eller i noen grad sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivare tatt i kommunen, når det kommer til arealplan- og byggesaker. Dette gjelder samtlige av de større kommunene, men også i stor grad de minste kommunene. Dette betyr i realiteten at det er de minste og de største kommunene som er mest fornøyd med sin organisasjonsmodell.

De kommunene som har kulturvernkonsulent er gjennomgående noe mer fornøyd med kompetansen, enn kommuner der de ansatte i administrasjonen ivaretar dette ansvaret, men forskjellene er ikke så store.

Blant kommuner som viser til at kompetansen er organisert gjennom uformelt samarbeid med museer, historielag, foreninger eller liknende, finner vi en noe lavere andel som opplever at deres organisasjonsmodell sikrer at kulturminnefaglige hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad i plansaker.

Blant de som leier inn kulturminnefaglig kompetanse ved behov, opplever vel halvparten at deres organisasjonsmodell sikrer ivaretagelse av disse hensynene ved arealplansaker.

Kommuner som i stor grad satser på innleie av slik kompetanse, er med andre ord de som er mest tilbøyelig til å svare at deres organisasjonsmodell i mer begrenset grad sikrer ivaretagelse av kulturminnefaglige hensyn i arealplansaker.

Mulige tiltak for å styrke den lokal kulturminneforvaltningen

I en diskusjon av mulige tiltak eller modeller for å styrke den lokale kulturminneforvaltningen må en ta med som betingelse at ressurssituasjonen, særlig i små kommuner, ikke tillater en egen kulturminneforvaltning i alle kommuner, eksempelvis en kulturvernkonsulent. Enn så lenge må derfor mange kommuner integrere disse hensynene i den ordinære saksbehandlingen.

Kompetanse må i slike kommuner derfor etableres og sikres i organisasjonen som sådan. Kort oppsummert kan følgende viktig være verdt å ta i betraktning i kommunal organisasjonsutvikling innenfor egen kulturminneforvaltning.

- **Organisatoriske tiltak – tiltak kommunene selv kan iverksette**

Et viktig organisatorisk tiltak kan være å etablere egen kulturvernkonsulent. Selv om dette er et ressurssspørsmål for kommunene, er et tiltak som kommunene selv kan iverksette. Dette vil bidra til å synliggjøre den kommunale kulturminneforvaltningen gjennom etablering av en egen kunnskapsbase. Studien viser at dette samlet vil styrke mulighetene for å påvirke aktuelle saker innenfor særlig plan- og byggesak. Gitt at dette er et ressurskrevende tiltak, vil dette være vanskelig for mange mindre kommuner.

Et annet tiltak ville innenfor den organisatoriske modellen kommunene har etablert, å konsentrere den kulturminnefaglige kompetansen i plan- og/eller byggesaksavdelingen. Det er disse avdelingene som utmerker seg ved å være særlig viktige i den kommunale forvaltningen av kulturminner. I en situasjon med ressursknapphet kan det være viktig å bygge opp kulturminnefaglig kompetanse her.

Når vi imidlertid snakker om ”kulturminnefaglig kompetanse” vil dette imidlertid være svært sammensatt. Både byggeteknisk, kultur-, arkitektur-, og kunsthistorisk kompetanse er her relevant. Deler av dette vil kommuner kunne ha etablert i ulike deler av sin organisasjon, uten at den er direkte koblet på verken plan- eller byggesakene direkte. Dette betyr at det kunne være viktig og relevant å bedre samarbeidet mellom plan- og byggesaksavdelingene og andre avdelinger i kommunen, som for eksempel kultur- og/eller teknisk avdelingen. Etablering av en integrert organisasjonsmodell der det er god kontakt mellom ulike relevante kommunale instanser i kulturminnesaker, kan bidra til å trekke inn kompetanse plassert ulike steder i organisasjonen, inn i plan- og/eller byggesaksprosessene og slik få utnyttet egne ressurser på en bedre måte.

- **Økt myndighet til byantikvarene – et tiltak nasjonale myndigheter/departementet må sette i verk**

Et siste mulig tiltak som først og fremst er relevant for byantikvarene, ville være å gi dem forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven, jfr ordningen i Oslo. Dette ville styrket byantikvarene vis a vis plan-og byggesaksavdelingen. Erfaringene

fra prøveordningen rundt dette, som blant annet byantikvaren i Bergen var en del av, var meget gode, slik de aktuelle byantikvarene opplevde det. Dette er imidlertid et politisk spørsmål, og må komme fra departementet.

- **Kompetansehevende tiltak – tiltak som retter seg mot alle forvaltningsnivåer**

Kompetansehevende tiltak rettet mot kommunene vil kunne supplere de organisatoriske. Dette er aktuelt for alle kommuner, men særlig de minste og mellomstore kommunene har udekkede kompetansebehov. Dette er relevant både for plan- og/eller byggesaksavdelingene, men også for politikere.

Styrket kompetanse i kommunene på kulturminnefeltet kunne også bedret dialogen med berørte parter. Således hadde dette gitt flere argumenter vis a vis for eksempel private aktører i saker med uenighet rundt utbyggingsprosjekter etc. Kompetanseheving i kommunene ville også bidratt til å gjøre styrke deres muligheter til å posisjonere seg i tilfeller med uenighet mellom dem og fylkeskommunene.

- **Oppjusteringer av kulturminnefaglige verktøy – tiltak som dels retter seg mot det kommunale nivået og dels det statlige, ved Riksantikvaren**

Et viktig kulturminnefaglig verktøy er knyttet til kulturminne-registreringer. Dette handler både om de nasjonale, men vel så viktige er de kommunale. Studien viser at kommunene er avhengige av disse for å danne seg et bilde av i hvilken grad planer og forslag må behandles kulturminnefaglig. Et viktig virkemiddel for å styrke kulturminneforvaltningen i kommunene ville være å sikre oppjusteringer av disse, samt øke kulturminne-registreringsarbeidet og gjøre det mer komplett. Selv om det også er en del utfordringer med disse klassifiseringene, representerer det en tyngde i kommunenes kulturminnefaglige argumentasjon, å kunne vise til at noe er registrert i en kulturminneregistrering.

Et viktig supplement til den kommunale kulturminneforvaltningen vil være egne kommunedelplaner for kulturminnevern, helst bindende administrative og politiske. Dette er et vesentlig bidrag i forhold til å sikre kommunene både en oversikt over egne kulturminner, men også et verktøy i forvaltningen av disse.

Utvikling av egne kommunedelplaner på dette området ville bringe kommunene mer på offensiven i kulturminnepolitikken. Dette kunne bidra til at kulturminner ble et tema og et fokus som premiss for den generelle samfunnsutviklingen i en kommune, og ikke bare et tema hver gang det kom til konflikt, for eksempel med private utviklingsaktører eller fylkeskommunen. Slik kunne kulturminneforvaltningen ligge i forkant og gjennom det, legge noen føringer på samfunnsutviklingen. Dette ville kanskje redusere konfliktnivået en del kommuner opplever på dette området, gjennom blant annet å skape mer forutsigbarhet for både private, kommunale og fylkeskommunale aktører.

- **Ressurser – tiltak som retter seg dels mot det kommunale forvaltningsnivået og dels det statlige**

Et tema som i stor grad ligger i bakgrunnen i denne studien er spørsmålet om kommunenes ressurser, særlig de finansielle. Dette vil særlig være et aktuelt spørsmål i små kommuner. Egne stillinger innenfor kulturminneforvaltningen er kostnadsdrivende, og vil slik ikke være mulig å realisere i mange kommuner. Det vil imidlertid også ha et kostnadsbesparende element i seg å utvikle egne kommunedelplaner for kulturminner eller tilsvarende, blant annet ved å øke forutsigbarheten i kommunenes utbyggingspolitikk. Dette vil kunne utjevne noen av de utgiftene kommunene har i utarbeidelsen av slike planer.

- **Regionale tiltak – tiltak som dels retter seg mot kommunene, men også fylkeskommunene som tilretteleggere og initiativtakere**

Kommunene kan også gå inn i regionale samarbeid ved at flere kommuner for eksempel går sammen om å dele på en kulturminnekonsulent, etablerer interkommunale nettverk eller partnerskapsavtaler for å styrke det regionale samarbeidet i kulturminneforvaltningen. Dette kan bidra til å øke kompetansesituasjonen regionalt.

- **Normative tiltak – tiltak som retter seg mot alle forvaltningsnivåer**

Til slutt skal nevnes tiltak som er vanskelig både å konkretisere og slik sette ut i virksomhet. Dette er knyttet til kulturminnevernets prestige, både lokalt og nasjonalt. Mulige strategier her ville være

tydelige nasjonale strategiske mål knyttet til den lokale kulturminneforvaltningen. Dette kunne bidratt til å stimulere kommunene til å prioritere kulturminnevern høyere, samtidig som det også vil være ressursbegrensninger som setter noen rammer for kommunenes muligheter.

Summary

Arne Holm

Models for the institutionalization of the management of cultural heritage in Norwegian municipalities

With an emphasis on city antiquarians' participation in and influence over municipal planning processes

NIBR Report 2013:14

Background

Norwegian municipalities play a central role in the management of the country's cultural heritage. Decisions made locally can in many cases be a crucial factor in the survival of many valuable cultural milieux and monuments. At the same time, local authorities have to fulfil the requirements and expectations of many land-intensive undertakings in a modern society, whether they are housing, employment, transportation, or other public needs, individual and collective. Taken together, they represent a major challenge for the management of the local cultural heritage.

They also emphasise the importance of good municipal management models in the field of cultural heritage; they are the main focus of this report. The issues are twofold. They concern first the city antiquarian model, the most visible model in the local management of cultural heritage. But we shall also look at the various ways local councils in Norway organize the management of cultural heritage.

Research questions

Cultural heritage issues can be introduced as a premise into the municipal decision-making process in the form of formal requirements, different types of institutionalization, but also in a more informal manner. A formally institutionalized management

of cultural heritage, such as, for example, a city antiquarian or cultural heritage consultant, is neither a necessary nor sufficient condition to ensure matters pertaining to the cultural heritage are emphasized as a premise in municipal decision-making processes.

The primary focus of this study is models for institutionalizing the management by local authorities of the cultural heritage, with an emphasis on the role and influence of city antiquarians in municipal decision-making, particularly with relation to planning and building applications. It also involves questions of institutional location, roles and responsibilities, but also the resulting possibilities and constraints. Under this heading, when and how the city antiquarian becomes involved in the decision-making processes are also discussed.

We have only examined the city antiquarian model, where it is organized as part of the municipal decision-making processes. This means that the Oslo city antiquarian is excluded, because it enjoys an independent position *vis-à-vis* the city council and has responsibilities which elsewhere mostly lie in the hands of the county authorities.

Influence over decisions depends not only on jurisdictional powers scope, but on many other factors, including communication procedures, expertise, powers, mindset, etc. How these factors affect the city antiquarians' ability to influence decision-making is also explored.

In the second part of the report we look at the issue of expertise and models of cultural heritage management in Norwegian municipalities in general. The institution of the city antiquarian is one example of a model of the institutionalization of cultural heritage management and integration of cultural heritage matters in municipal decision-making procedures. Under other models a position could be created in the local council for a dedicated cultural heritage consultant; expertise could be integrated in the ordinary decision-making procedures; and local authorities could make use of regional museums, etc. Regional cooperation is also a useful option, especially for smaller municipalities with limited administrative resources. An important aspect of the report is to identify the models are being practised by local authorities, and the effects we can imply from the different models.

Structural factors facilitating the city antiquarians' performance of their duties

There is little variation among municipalities when it comes to the organizational setup of the city antiquarian offices. In Stavanger, Sandnes and Kristiansand, the city antiquarian is organized in close proximity to the planning and building processes. The same applies to Trondheim, although the city antiquarian there has a stronger link with environmental issues. Only one of the five city councils has designated the city antiquarian as an independent agency organizationally, and that is Bergen.

Another side of this, however, is that the Bergen city antiquarian has greater capacity nominally speaking, than the others. This could give the antiquarian more leeway than the others. We find, for example, that the Bergen city antiquarian compiles an information pack of relevance to the different cases.

The influence of the city antiquarians

City antiquarians play an important part in municipal planning and building projects by setting conditions and standards, the study found. They tend to get involved the planning process at an early stage by, for example, attending start-up meetings and the like with developers and municipal representatives. This gives them a real opportunity to influence the premises of the planning process. They can discuss the terms of the plans, set out their views on the conservation interests that are likely to be affected, and how to deal with them.

Indeed, even when the authorities do not follow their advice, they can nevertheless clear up some of the issues of a case simply taking part in the discussions. In this way, not only are the city antiquarians facilitating a better management of historical artefacts and monuments at the local level, they bring knowledge out to the wider community.

Perceptions of responsibilities and roles of the city antiquarians and county councils

An important theme of the study concerns the interface between the roles of the city antiquarian and county authorities in cultural heritage management and the challenges that division of responsibilities gives rise to.

The respective roles of the city antiquarians as internal municipal bodies and the county councils are clearly defined in principle. While local authorities derive their mandate mainly from the Planning and Building Act, the county councils are consulted on all major plans, including planning-related issues, municipal master plans and dispensation applications. The same applies to plans affecting protected areas and building projects of a particular nature, which the county authorities are also required to assess. In relation to cultural heritage, the county authorities argue, they would prefer to be involved in and express an opinion on that basis on all matters of regional importance.

Unlike the city antiquarians, it lies within the remit of county authorities – under their statutory right to file protests and objections – to enforce their decisions. In these cases, however, the issue at hand must be dealt with politically by the county council, a procedure that is likely to stoke political conflicts of interest.

As a rule, relations between the county authorities and city antiquarians are not particularly contentious. In most cases, their respective assessments do not diverge significantly. All the same time, it is important to be aware of the possibility of dissension because cultural artefacts and monuments are increasingly being classified by the county authorities to of regional or national interest. This puts limits on the freedom of local authorities to decide in matters of cultural heritage, something which in turn has political consequences on planning policy in the municipalities. There is a discretionary opportunity here for county councils to widen their remit, something which could ultimately reduce the city antiquarians' ability to influence municipal planning processes. There is a fine line here between defining something to be of regional interest, and disregarding the scientific opinion or advice of the city antiquarian. This is an issue facing the city antiquarians from time to time.

At this point we come to another important aspect of the relationship between the city antiquarians and county councils. While local authorities have not given priority to or are in a position to create a team around their respective city antiquarians, the county councils have done so to a greater degree, with personnel in place to attend to their tasks of heritage management.

In this sense then, the county councils have more resources, including scientific resources, to assess the different cases. But this too could constrain municipal freedom in these matters, changing the balance of power between the city antiquarian and county council to influence proceedings.

The ability of the county council to intervene in matters on which the city antiquarian has already submitted an opinion affects the predictability of the process which lies in the city antiquarian's early involvement in decision-making procedures. Insofar as the city antiquarians and county authorities have unequal powers in this area, the latter's interventions could be taken to imply a kind of review of the city antiquarian's professional judgement. In municipalities which have a city antiquarian, local stakeholders will therefore be obliged in practice to deal with both authorities at the same time, i.e. county council and city antiquarian. This creates a particularly unpredictable state of affairs for local actors, involving extra planning rounds whenever the county authorities decide to file objections at a late stage of the process.

The relationship between the city antiquarian and county council contains potential challenges when it comes to defining the premises of local councils' policy on cultural heritage.

Institutional models of cultural heritage management in municipalities without city antiquarians

According to almost half of the local councils participating in the nationwide survey, depend on council officers with qualifications or proficiency in matters to do with cultural heritage for any specialist advice. Only a small number of municipalities has a city antiquarian.

In light of local councils' freedom to organize and structure services as they see fit, we will briefly review other models or strategies for managing cultural heritage.

(1) Dedicated positions versus integration in the council's ordinary operations

Local authorities can give particular members of the council staff responsibility for cultural heritage matters. They can also create a position for a city antiquarian, a cultural heritage consultant or equivalent role. Local councils can use any of these models as a

template for managing their cultural heritage. The delegated positions come with authority and will be visible to the public. They will also act as internal repositories of expertise within the council administration. People will know who is in charge and can answer questions. By creating a special position, local councils put their political resolve in the area on public display. Visibility makes it easier for members of the public to get answers to their questions, but also to lodge complaints and grievances. Local councils establish in other words a physical venue where issues concerning cultural heritage can be considered and stakeholders can meet and exchange views.

Despite these advantages, only one local council in ten has a cultural heritage consultant or equivalent, according to their own reports. They have given less priority, in other words, to having a officer with special duties in respect of local knowledge. Those which do have one tend to be the larger municipalities. The smaller municipalities rely instead on the general knowledge and know-how of council officers.

Between these two approaches there are others. For example, councils can let executive officers involved in planning and building business manage the local cultural heritage, but without defining it as a dedicated cultural heritage role as such.

We can therefore assume that the more visible the management of the cultural heritage is in a municipality, for example, in the form of responsibilities allocated to particular officers, the more the municipality will want the public to know that cultural heritage is taken seriously in the various procedures.

(2) Organizational location

If municipalities do decide to create dedicated management positions to oversee their cultural heritage, they have several institutional models to choose from. Based on the survey, expertise tends to be aligned with the planning departments, or departments dealing jointly with planning and building applications.

The more integrated a cultural consultant position is in the ordinary work of planning and/or building project departments, the sooner, we assume, these officials can be drawn into the

process and the more say they will have on both procedure and outcome. Alternatively, in the case of a more independent role, such as a separate agency which is answerable only to the council, opinions and assessments can be expressed more freely and independently, ensuring greater visibility. The disadvantage of this model is that it will be harder for the body in question to make a real difference if it gets involved too late in the day.

(3) External expertise / collaboration models

While we found that almost half of the municipalities felt that their competence in cultural heritage matters was lacking or little, only one in four felt it was lacking or clearly too little relative to needs. The largest municipalities, i.e. those with populations above 40,000, experience their own expertise as highest, while only half of the smallest municipalities share that judgement.

To extend capacity, local authorities can enter into various forms of alliance with external parties, and call in expert advice from outside when the need arises.

One possibility is to enter into several variants of an inter-municipal form of collaboration. A variation of this approach is the joint cultural heritage service in the county of Nordhordaland, headed by the Museum Centre in Hordaland.

A further option is to form alliances with various associations and/or museums, to which one can turn as and when necessary. Formal cooperation with public museums can be a cornerstone in local authorities' organization of cultural heritage management, and one in five has a formal agreement with public museums as part of their organization in this area, they report. A disadvantage of this approach is that local councils do not necessarily develop their own expertise in the field, because they depend too heavily on external know-how. On the other hand, alliances with outside bodies can have educational advantages, not dissimilar to the learning effects produced, one assumes, by joint municipal ventures.

A third alternative is to hire outside specialists such as consultants and the like. One in five municipalities hires external specialist competence. Here, too, the extent to which this alternative builds competence within the local council can be debated.

Apart from these strategic alternatives, many municipalities, especially the smaller ones, look to the county councils for specialist knowledge, over and above what lies in the administrative division of roles. Some municipalities turn to the county for advice even when the issues are mainly of local interest.

Many counties find themselves in a double role they would prefer to avoid. Informants in the cultural heritage departments of the county councils are not, they tell us, particularly confident about getting involved in procedures at the level of the local councils. Local council business is a concern of the local councils, they feel. County authorities have a right to challenge local authorities over decisions affecting cultural heritage, but this creates uncertainty as to whether county authorities are too closely involved in local council procedures in this area.

When local authorities judge their competence in the area to be scant, they will often try and strengthen relations with specialists in the county councils. This is particularly the case with the smaller municipalities, but it is not without problems for either the local or the county authorities. While local authorities can feel impotent in the face of challenges from the county, the latter finds it problematic to encroach too far into municipal areas of responsibility.

Whether specialist advice and guidance flowing from the counties to the municipalities in cultural heritage matters has a competence building effect at the local level depends partly on the form of this partnership.

And if municipalities choose to create a dedicated position for a cultural heritage consultant or let heritage business meld into the ordinary business of the council, issues of visibility and capacity will also be a question of competence. Several of the municipalities we interviewed without a city antiquarian feel their standard of expertise in the cultural heritage field is high, thanks to proficient specialist teams, which can include archaeologists, art historians, cultural historians or individuals with skills in the field from their own experience. This means that institutional structure alone is not enough to describe the capacity of local councils in this area.

Although the study shows that local authorities without an institutionalized setup for managing cultural heritage are liable to

fall short on expertise and capacity, they can offset this liability by creating procedures to identify private projects or private zoning applications with a likely effect on cultural artefacts or monuments. Making records of cultural monuments or creating sector plans for cultural heritage artefacts can be crucial mechanisms in this respect. Checking details against these lists can alert municipal authorities to affected interests. This underscores the importance not only of making records, but sufficiently complete and up to date records.

Many municipalities without institutionalized means of managing their cultural heritage point to individual officers in the administration, people with qualifications in archaeology, art history and the like, or officers with a long track record and skills in the field. Nevertheless, these resources are vulnerable, and small changes in staff can lead to major changes in capacity and skills.

Local councils' assessment of their organizational model

It appears in this study that three in every five municipalities feel the current organizational model ensures either largely or some extent that cultural heritage issues are given an adequate hearing in land use and building procedures. This applies to all of the larger municipalities, but also very much to the smallest municipalities. In effect, it is the smallest and largest municipalities that register highest satisfaction with their organizational model.

Municipalities with a cultural heritage consultant are generally somewhat more satisfied with their expertise than municipalities where the responsibility falls on the shoulders of administrative officers; but the differences are not particularly great.

In the case of local councils where access to expertise is through informal relations with museums, historical societies, associations and the like, a slightly lower proportion felt that their organizational model ensured, we found, adequate consideration of cultural heritage issues in planning procedures.

Over half of the local authorities which hire specialists in as required believe their organizational model ensures that cultural heritage issues are given a sufficient hearing in land-use plans.

Municipalities in this group are more likely than other local authorities, in other words, to say their organizational model

provides for a less than completely adequate consideration of cultural heritage questions in land-use matters.

Possible measures for strengthening the management of cultural heritage in the municipalities

Any discussion of steps or models aimed at strengthening the management of the local cultural heritage must proceed on the assumption that the straitened finances especially of small municipalities will preclude the appointment of a dedicated cultural heritage consultant or team in every local authority. For the time being, therefore, local councils elect to incorporate heritage business in the ordinary proceedings. In these municipalities, expertise must be established and secured within the organization as such. The following points could be worth taking into account when local authorities set out to expand organizational capacity with regard to the management of the cultural heritage.

- **Organizational measures – measures local councils can institute themselves**

One useful measure can be to appoint a consultant with expertise in cultural heritage. Although this is also a question of municipal resources, it is something local authorities can do themselves. By establishing an internal repository of knowledge, a local council's management of its cultural heritage would be more visible. As the study shows, this makes it easier to influence decisions, especially with regard to planning and building projects. But it is an expensive measure, and one many of the smaller municipalities will find beyond their capacity.

It might also be useful to concentrate expertise on cultural heritage matters within the planning and/or building project department, that is, as part of the organizational model already established by the local authorities. It is these departments that stand out as particularly important in local councils' management of cultural heritage. When resources are wanting, it could be important to develop know-how on cultural heritage here.

However, when we speak of “cultural heritage expertise”, it can be a very complex quantity indeed. Relevant skills include knowledge of building techniques and of the history of culture, architecture, and art. Local councils will already have access to such expertise in

different parts of the organization, though possibly not in direct conjunction with planning and/or development projects. That being the case, it might be useful to strengthen the ability of planning and development project departments to work alongside other council departments, such as cultural and/or technical departments. By establishing an integrated organizational model where relations among the various municipal bodies of relevance to cultural matters are good, expertise located at different places in the organization can more easily be drawn into the handling of planning and/or building projects; councils will thus be able to use their own resources more effectively.

- **Expanding the authority of the city antiquarian – A measure national government / ministry must implement**

A final possible measure, one that is primarily of use to city antiquarians, is to give them administrative powers under the Cultural Heritage Act, as has been done in Oslo, for example. It would strengthen the hand of the city antiquarians *vis-à-vis* the planning and building departments. City antiquarians taking part in the trial, which included the Bergen City Antiquarian, considered it an excellent idea. However, its wider introduction is a political matter, and the signal has to come from the Ministry.

- **Competence building measures – Measures for use in all levels of government**

One could add competence building measures aimed at local authorities to complement the organizational measures. This would benefit all local councils, especially the smaller and medium-sized municipalities with unmet needs for specialist competence. It should also be of interest to planning and/or building project departments, as well as politicians.

It would also benefit local council's expertise in the cultural heritage field to improve conversations with affected parties. The authorities would have a wider array of arguments to use in dealings with private developers over contested development projects etc. Expanding competence in municipalities would also enhancing their ability to argue their case were a dispute to arise with the county authorities.

- **Upgrading cultural heritage tools – Measures of use partly to local authorities and partly to the government in the form of the Directorate of Cultural Heritage**

An important tool in the management of cultural heritage is related to the registration of cultural heritage sites, monuments etc. Not only registrations of national importance, but registrations at the local level, too. As the study reveals, local authorities rely on these records to see whether plans and proposals will affect the cultural heritage and require to be considered in that light. An important way of strengthening local authorities' management of their cultural heritage would be to upgrade this tool, increase efforts to record the cultural heritage and make records more complete. While several challenges attend on these classifications, being able to point to an entry in the municipal register of cultural artefacts will give added weight to arguments brought to bear in potential disputes.

If local authorities were to draft separate sector or sub-municipal plans for the protection of their cultural heritage, preferably binding administratively and politically, this too would benefit the management of cultural heritage. It would give local authorities a general idea of the cultural heritage in their area, as well as adding a tool to the management's toolbox.

If separate plans were drafted in this area, it would help local authorities get on the offensive in cultural heritage policy. It would highlight cultural heritage as an important issue, and represent a compass point for the general development of a municipality, not simply a subject that is raised whenever private developers or county authorities clash with local authorities. In this way, cultural heritage management will be able to stay ahead, while also helping to give direction to the community's economic and social development. The result might be fewer disputes some municipalities get involved in over these issues, for example by making procedures more predictable for private, municipal and regional stakeholders.

- **Resources – Measures of use to local and central governments**

One of the major background issues of this study has been the question of municipal resources, especially financial capacity. This is particularly applicable to small municipalities. A dedicated position for a cultural heritage officer means having to spend more, and will be out of the question for many municipalities. On the other hand, it will be cost-effective to create dedicated municipal plans for cultural monuments and the like because, among other things, doing so will make municipal development policies more predictable. It could also make it less expensive for the local authorities to draft these plans.

- **Regional measures – Measures of use to local authorities, but also to county councils as facilitators and initiators**

Several local authorities can work together across a region. They could share a cultural heritage consultant, for example, create an inter-municipal network or partnership agreements to boost regional cooperation in the field of cultural heritage. The measure would also promote competence building at the regional level.

- **Normative measures – Measures of use to all levels of government**

Finally, there are measures that are difficult to specify and implement. This has something to do with the prestige associated with the protection of cultural heritage, both locally and nationally. Possible strategies here would be to formulate distinct strategic national policies, but synchronized with the management of cultural heritage by local authorities. This would encourage local councils to prioritize the management of cultural heritage, while at the same time there will also be resource-related constraints limiting what local councils can do.

1 Innledning

Kommunene er kanskje den viktigste aktøren i kulturminneforvaltningen i Norge. Det er lokalt svært mange av de beslutninger tas som berører kulturmiljøer og enkeltstående kulturminner i vårt land. Det er også lokalt det største utbyggingspresset oppleves å være i dag. Det handler om alle de arealkrevende funksjoner som et moderne samfunn må møte, enten det er behov for boliger, næringsvirksomhet, transport, fellesfunksjoner innen skole, helse, velferd, eller andre individuelle eller kollektive samfunnsbehov. Det er de kommunale myndighetene som står i fronten for mange av disse kravene, behov og ønsker, noe som representerer en vedvarende utfordring for kulturminneforvaltningen.

Dette viktiggjør mer enn noen gang gode forvaltningsmodeller kommunalt innenfor kulturminnefeltet. Dette er også hovedfokus i denne rapporten, hvor vi først drøfter den mest synlige modellen innenfor kommunal kulturminneforvaltning, ordningen med byantikvar, før vi ser på bredden i den kommunale kulturminneforvaltningen

En viktig utfordring i forhold til å sikre gode modeller i kulturminneforvaltningen er å sikre at kulturminnehensyn kommer inn som premiss i offentlige beslutningsprosessene, gjerne på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette er viktig både på nasjonalt, regionalt, og ikke minst på kommunalt nivå, gitt den høye graden av desentralisering innenfor kulturminneforvaltningen.

Kulturminnehensyn kan både komme inn som premiss i de kommunale beslutningsprosessene formelt, gjennom ulike former for institusjonaliseringer, men også mer uformelt. En formelt institusjonalisert kulturminneforvaltning, for eksempel i form av en byantikvar eller kulturminnekonsulent, er imidlertid verken en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for at kulturminner vektlegges som premiss i de kommunale beslutningsprosessene.

Det overordnede fokus i denne studien er knyttet til modeller for institusjonalisering av kommunal kulturminneforvaltning.

Byantikvaren i Oslo er imidlertid holdt utenfor analysen, da de har en mer selvstendig posisjon vis a vis kommunen.

Et sentralt tema vil være byantikvarenes som premissleverandør i kommunale beslutningsprosesser. Dette gjelder både i forhold til plan eller andre overordnede kommunalstrategiske arbeider, men også i enkeltstående byggesaker.

Opprettelse av en byantikvar er ikke den eneste strategien for å institusjonalisere kulturminnevern som premiss i kommunalpolitiske beslutningsprosesser. Det er kun Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Sandnes som har byantikvar. Kommunene har mulighet til og velger i de aller fleste tilfellene, andre organisatoriske løsninger hvorav opprettelsen av en kulturminnekonsulentstilling eller likende er den mest synlige. Vi vil også rette oppmerksomheten mot disse organisasjonsformene og se blant annet byantikvarmodellen i forhold til disse andre organisasjonsmodellene. Deretter løfter vi perspektivet og ser på noe av bredden i kommunal kulturminneforvaltning i Norge, basert på en survey til alle landets kommuner. Hovedspørsmål her vil være: Hvilken kompetanse har kommunene innenfor dette forvaltningsområdet, hvor utbredt er ulike institusjonelle modeller og hvilken innflytelse opplever kommunene at kulturminneforvaltningen har på de kommunale beslutningsprosessene på særlig plan- og byggesak.

1.1 Kommunenes institusjonalisering av kulturminneforvaltningen

To forhold er sentrale når vi skal vurdere de institusjonelle rammene for kommunal kulturminneforvaltning.

- For det første er ansvaret for kulturminnevern i stor grad desentralisert til kommunene og fylkeskommunene. Med mindre vern av bygninger eller miljøer anses som verneverdige i nasjonal eller regional sammenheng og gitt et høyere vern i egenskap av det, i form av fredning, iverksatt av Riksantikvaren etter kulturminneloven, er det

et kommunalt ansvar å forvalte kulturminnene her i landet, med fylkeskommunene som innsigelsesmyndighet.

- For det andre står kommunene relativt fritt etter kommuneloven til å organisere sin virksomhet slik de selv finner hensiktmessig. Det blir derfor en kommunal vurdering hvordan kulturminnevernet skal institusjonaliseres i kommunene, det være seg i form av en byantikvar, en kulturminnekonsulent eller annet.

De fleste enkeltavgjørelser innenfor kulturminneforvaltningen tas i dag innenfor kommunesektoren, først og fremst i plan- og byggesaker. Plansaker i denne sammenhengen favner vidt, fra kommuneplanens arealdel, forberedt av kommunen selv, til reguleringssaker, forberedt av private utbyggere etc. Fylkeskommunene kan reise innsigelse om de ser det slik at de kommunale vedtakene ikke innfrir intensjonene i kulturminneloven. I Oslo henvender byantikvaren seg til Riksantikvaren i tilfeller der de ser behov for å reise innsigelse. Praksis viser imidlertid at fylkene i varierende grad benytter seg av sin innsigelsesmyndighet. I sin studie av fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet hevder Ibenholt m.fl at innsigelse er et både ”sentralt og ofte brukt virkemiddel i arbeidet med vern av kulturminner og kulturmiljøer i plansaker” og at de fleste fylkene varsler i svært mange saker.¹ Ibenholt finner at det særlig er varsel om innsigelse som benyttes som virkemiddel og at få saker går til mekling. Da løses heller saker gjennom dialog.²

Kommunenes mulighet til selv å utforme sin egen organisasjon slik de finner det hensiktmessig er interessant og viktig i denne sammenhengen. Organisasjonsstruktur er et sentralt virkemiddel for å ivareta og fremme bestemte hensyn.³ Generelt kan en anta at jo viktigere en organisasjon, som en kommune i dette tilfellet, synes at et hensyn er, jo mer definert blir også hensynet institusjonelt. I denne sammenhengen kan en anta at jo viktigere myndighetene i en gitt kommune synes kulturminneforvaltning er som premiss for de kommunale beslutningene, jo tydeligere er kommunen villig til å institusjonalisere dette. Opprettelse av en

¹ Ibenholt m.fl. 2012:41.

² Ibenholt m.fl. 2012:41.

³ Jamfør Egeberg 1984.

byantikvar er kanskje det tydeligste organisatoriske grepet kommunene kan ta. Dette markerer en standard og sender et tydelig signal til publikum, utbyggere og grunneiere og andre, om at kommunen tar kulturminneforvaltning på alvor. Det samme gjelder opprettelse av stillinger som kulturvernkonsulenter etc, om enn muligens i noe mindre grad enn ved opprettelse av en egen byantikvar. Dette avhenger blant annet av i hvilken grad opprettelse av byantikvar samtidig innebærer at det bygges opp en stab rundt denne. Dette vil i utgangpunktet innebære større kapasitet til å sikre en forsvarlig kulturminneforvaltning i en kommune, enn det en kulturvernkonsulent har kapasitet til å gjøre, i den grad dette kun er knyttet opp mot en stilling.

Det er her viktig å nevne at mange forhold vil kunne ha betydning når en kommune vurderer hvordan kulturminneforvaltningen skal institusjonaliseres. I tillegg til de nevnte politiske hensynene, vil også ressursituasjonen, saksmengde, antall kulturminner i en kommune og deres beskaffenhet, kommunestørrelse og annet kunne ha betydning her. Således ser vi at det først og fremst er de større bykommunene som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand som har opprettet byantikvar. I tillegg kommer Sandnes. Tromsø hadde ordningen i en periode. Også andre kommuner følger etter og Drammen kommune har for eksempel nylig opprettet en byantikvarstilling i 20 prosent, som en del av planavdelingen.

Opprettelse av kulturvernkonsulentstillinger henger i mindre grad sammen med kommunestørrelse, men fordeler seg på ulike kommuner som Tromsø, Hå og Røros. Andre kommuner har et interkommunalt eller regionalt samarbeid, som den interkommunale avtalen mellom Alvdal og Tynset, eller der blant annet Radøy kommune er med og finansierer en stilling under kulturminnetjenesten i Nordhordaland, som ligger under Museumssenteret i Hordaland. Vedkommende stiller opp for kommunene ved behov.

Dette viser et mangfold av modeller tilpasset lokale behov og prioriteringer. Vi skal se nærmere på noen av disse i denne studien.

1.2 Kommunenes og fylkeskommunenes myndighet i kulturminneforvaltningen

Kommunene har formelt sett ingen myndighet eller direkte ansvar etter kulturminneloven, med unntak av Oslo kommune, som både er fylkeskommune og primærkommune. Delegert myndighet er her langt til byantikvaren som fagetat. Kommunene har imidlertid en viktig rolle i forvaltningen av kulturminner etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder i første rekke kommunene som planmyndighet.

I henhold til formålsparagrafen til plan- og bygningsloven, skal planlegging som finner sted i henhold til loven:

Bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.⁴

Gjennom denne samordningen, er lovens intensjon å fremme hensynet til en *bærekraftig utvikling*. Planlegging og vedtak i kommunene, i henhold til plan- og bygningsloven, er også ment å:

Sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.⁵

I den grad planene har konsekvenser for kulturminner, vil dette komme inn som en berørt interesse.

Generelt kan vi summere opp kommunenes mest sentrale myndighetsområder innenfor kulturminneforvaltningen som:⁶

1. Myndighet til å vedta reguleringsplaner med reguleringsbestemmelser. Uten innsigelse kan disse også dispensere fra det vern automatisk fredete kulturminner har (jamfør kulturminneloven (heretter kml) §8, fjerde ledd).⁷

⁴ Plan- og bygningslovens § 1-1. Lovens formål.

⁵ Plan- og bygningslovens § 1-1. Lovens formål.

⁶⁶ Jamfør Gaukstad og Holme 2005:145-146 samt Guribye og Holme 2005: 229-284 som drøfter dette i større bredde.

⁷ Se Holm og Myrvold 2012.

2. Myndighet til i kommuneplanens arealdel å regulere alle typer kulturminner til hensynssoner for vern, jamfør plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl) §18-8.
3. Myndighet til å regulere til hensynssone for vern områder, byggverk og anlegg (jamfør pbl §11-8,c).
4. I påvente av regulering eller omregulering til vern av kulturminner, myndighet til å vedta bygge- og deleforbud (jamfør pbl §13).
5. Myndighet på byggesaksnivå til å avgjøre oppføring/ endring/riving av anlegg og byggverk, samt vesentlige terrenginngrep.

Kommunene har også en omfattende meldeplikt overfor fylkeskommunen i kulturminneforvaltningen. Sentralt her er plikt til å melde til fylkeskommune eller Sametinget:

1. Alle tiltak som kommer i berøring med fredete kulturminner etter kulturminneloven, eller kulturminner som er beskyttet på annen måte etter denne lov (jamfør kml § 25 første ledd og pbl § 21-5).
2. Søknad om riving eller vesentlig endring av bygninger oppført før 1850 og som ikke er fredet (kml § 25 annet ledd)

Kommunene har også en plikt til å melde inn tiltak som kan omfattes av undersøkelsesplikten i kulturminneloven (§§ 9 og 14 første ledd) om å undersøke om planer og tiltak kan berøre automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. Dette gjelder både ved utarbeidelse av reguleringsplan og ved egne grave- og byggetiltak.⁸

I tillegg kommer også en plikt kommunene har til å ha oversikt over bygninger og anlegg registrerte i SEFRAK-registeret samt automatisk fredete kulturminner og vedtaksfredete kulturminner i kommunen, registrert i databasen Askeladden.

For fylkeskommunen ble et viktig grunnlag lagt ved opprettelse av fylkeskonservatorstillinger i alle fylkene i perioden 1962 til 1981.⁹ Stillingen som lenge var knyttet til blant annet bygningsvern og

⁸ Jamfør Holm og Myrvold 2012.

⁹ Gaukstad og Holme 2005.

den statlige museumsforvaltningen hadde ingen myndighet etter kulturminneloven. Det var først i 1990 det ble etablert en regional kulturminneforvaltning, gjennom delegert myndighet etter kulturminneloven. Dette hadde blant annet sammenheng med økt fokus på regional arealplanlegging. Fylkeskommunene har således regionalpolitisk planleggingsansvar. I tillegg har fylkeskommunene et samordnings- og veiledningsansvar overfor kommunene i deres arbeid med kommuneplanene.

I de tilfeller fylkeskommunene ikke har forvaltningsmyndighet, fungerer de som førstekontakt og bindeledd mellom kommunene og statlige organer.

Som for kommunene er fylkeskommunene gitt selvstendig ansvar for sin egen interne organisering. Kulturminnevernet er derfor noe ulikt organisert. Flere fylkeskommuner har så langt valgt å legge kulturminnevernet inn under en kulturavdeling, i noen tilfeller ledet av en fylkeskonservator. Andre fylkeskommuner har valgt å legge dette fagområdet inn under plan- og regionalavdelingen. Uansett ligger myndigheten normalt til det politiske nivået, men kan være delegert til administrasjonen i noen tilfeller.

Dette gir fylkeskommunen et ansvar blant annet i form av:

1. Innsigelsesmyndighet i forhold til planforslag etter plan- og bygningsloven (jamfør pbl § 5).
2. Vedta midlertidig fredning og dispensere fra vedtaket (jamfør kml §22 nr. 4).

I tillegg kommer fylkeskommunens forvaltningsansvar for automatisk fredete kulturminner.¹⁰

1.3 Byantikvarenes rolle og ansvar

Byantikvarenes ansvar og roller er definert innenfor rammene av myndighetsfordelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten, som ligger i den eksisterende kulturminneforvaltningen. Det betyr at en viktig rammebetingelse for de kommunale byantikvarenes virksomhet er den kommunale planleggingsmyndigheten etter plan- og bygningsloven. Planprosessene er imidlertid ment å ivareta mange hensyn, hvorav kulturminner er et

¹⁰ Jamfør Holm og Myrvold 2012.

av flere. Dette betyr at byantikvarene får en rolle som rådgiver og høringsinstans i forhold til kommunenes planmyndighet. Innenfor rammene av sitt ansvarsområde har kommunene etablert byantikvarene som forvaltere av kunnskap på kulturminnevernets område. Dette skal vi se nærmere på i kapittel 3 og 4.

Prinsipielt kan kommunene velge ulike modeller for organisering av byantikvaren, som innenfor disse rammene vil legge ulike føringer på byantikvarens rolle og innflytelse som premiss-leverandører for de kommunale beslutningene. Dette avhenger blant annet av hvordan byantikvaren er organisert i forhold til den øvrige plan- og byggesaksforvaltningen i kommunene og de politiske aktørene i de prosesser byantikvarene er en del av.

I forhold til den øvrige administrasjonen står kommunene fritt til å velge om de vil integrere byantikvaren i en av de andre seksjonene, for eksempel plan- og/eller byggesak, eller om en vil etablere byantikvaren som en egen etat direkte underordnet rådmannen der kommunene er organisert etter formannskapsmodellen og underordnet en byråd der kommunen har en parlamentarisk styringsmodell. Alle kommunene med byantikvar, med unntak av Oslo, har valgt ulike varianter av disse modellene. Kommunene kan også velge å organisere byantikvaren som en egen etat, direkte underlagt kommunestyret og slik løsrive denne fra den øvrige administrasjonen.

De ulike hovedmodellene gir ulike roller og innfallsvinkler til å delta i beslutningsprosessene og slik være med å legge premissene for innflytelse. Ved å organisere byantikvaren som en selvstendig etat direkte underlagt kommunestyret, vil en også være organisert lengre fra der kanskje de reelle prioriteringene gjøres og premissene for handling legges. I en studie fra 2007 drøfter Holm hvordan de kommunale beslutningsprosessene innenfor utbyggingspolitikken kan sies å være todelte. Først en lukket og uformell fase, hvor private aktører, som utbyggingsselskap og grunneiere, tar kontakt med aktører innenfor den kommunale myndighetsstrukturen, for eksempel i kommunenes planseksjon eller partigrupper i kommunestyret, for å drøfte eventuelle prosjekter. I denne fasen legges viktige premisser for utformingen av prosjektene. Andre fase preges av en mer åpen og formell fase, hvor sakene sendes ut på høring og hvor ulike berørte parter får mulighet til å uttale seg. Studien viser at når en kommer til fase to,

er de viktigste føringene for beslutningene allerede lagt, og kulturverninteresser etc. kommer vanskeligere i posisjon til å påvirke beslutningene.¹¹

Dette betyr at for å ha en reell innflytelse på beslutningene, er det viktig å komme tidlig inn i de saksforberedende prosessene. Dette kan tale for at innflytelsen er større om byantikvaren eller kulturvernkonsulentene er en del av den ordinære administrasjonen, underlagt rådmannen eller en byråd. Alternativt kan en anta at en frittstående byantikvar direkte underlagt kommunestyret vil stå friere til å uttale seg på uavhengig grunnlag, og ha innflytelse i kraft av dette. Dette er imidlertid et empirisk spørsmål som vil bli drøftet nærmere i denne studien.

1.4 Problemstillinger og avgrensninger

Et overordnet fokus i denne studien er modeller for institusjonalisering av kulturminneforvaltningen i kommunene, med hovedvekten på byantikvarens rolle og innflytelse i de kommunale beslutningsprosessene, først og fremst innenfor plansaker, men også i byggesaker. Dette handler i stor grad om institusjonell plassering, roller og ansvar, men også om hvilke muligheter og begrensninger som følger av dette. Herunder vil vi også se på hvilket tidspunkt og på hvilken måte byantikvarene kommer inn i beslutningsprosessene.

Innflytelse henger imidlertid ikke bare sammen med hvilket handlingsrom som følger av institusjonell struktur, men også av en lang rekke andre forhold, som kontaktformer, kompetanse, ressurser ellers, autoritet, holdninger med mer. Vi vil også se på hvilken betydning disse forholdene har for den innflytelse byantikvaren måtte ha, som premissleverandør for de beslutninger som fattes.

I dette vil vi drøfte i hvilket omfang og på hvilken måte byantikvarene har kontakt med kommunale planmyndigheter, både administrativt og politisk, vedrørende forvaltning av kulturminner.

Dette handler også om hvilke metoder og innfallsvinkler byantikvarene benytter i sitt kulturminnefaglige arbeid. I dette vil vi

¹¹ Holm 2007.

i tillegg se på hvilke andre arbeidsredskaper byantikvarene har tilgang til, herunder om kommunene har en kulturminneregistrering, hvordan denne benyttes og hvilken betydning den har.

Dette berører også autoritetsrelasjonene mellom de kommunale plan- og byggesaksmyndighetene og byantikvarene. Hvilke holdninger og opplevelse av kompetanse eksisterer mellom disse aktørene?

Kommunenes valgfrihet i forhold til organisering viser seg i ulike modeller for å institusjonalisere kulturminneforvaltningen i norske kommuner. Et viktig fokus i dette blir ikke bare hvilke modeller kommunene velger, men også hvilke effekter vi kan lese av de ulike modellene. Her vil vi særlig ha et fokus på ordninger med kulturvernkonsulent versus der kulturminnehensyn integreres i den ordinære beslutningsprosessen, uten egne stillingshjemler.

Er det variasjoner med hensyn til i hvilken grad kulturminnepolitiske vurderinger og verdier kommer til uttrykk i de kommunale beslutningsprosessene avhengig modellvalg? Er det i så fall variasjoner mellom byantikvarmodellen og andre modeller? Dette vil vi knytte til en større diskusjon, hvor vi ser i hvilken grad en institusjonalisering av kulturminneforvaltningen bidrar til å tydeliggjøre kulturminner som ressurs i de kommunale beslutningsprosessene.

1.5 Gangen i rapporten

Denne studien vil ha et todelt tematisk og empirisk fundament. Det første, knyttet til byantikvarenes ansvar, roller og innflytelse vil vi drøfte empirisk i kapittel 3, 4 og 5. I kapittel tre ser vi på ulike strukturelle betingelser for byantikvarenes virksomhet og innflytelse. Vi drøfter organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder, kapasitet og oppgaver. I kapittel fire drøfter vi byantikvarenes innflytelse i de kommunale beslutningsprosessene, med vekt på plan- og byggesak. Det er også viktig å se byantikvarenes rolle opp mot fylkeskommunenes rolle i kulturminneforvaltningen. Dette er tema for kapittel fem.

Deretter utvider vi perspektivet i studien. I kapittel seks ser vi først på et par institusjonelle modeller innenfor kulturminneforvaltningen i kommuner uten byantikvar. Dette med

utgangspunkt i noen kvalitative casestudier. Deretter drøfter vi den kommunale kulturminneforvaltningen i større bredde. Dette skjer med utgangspunkt i funn fra en landsdekkende survey til kommunene, og et sentralt tema er kommunenes forutsetninger for å ivareta det ansvar de er gitt i den lokale kulturminneforvaltningen. Dette handler blant annet om kommunenes kompetanse på feltet, kapasitet, modeller for å håndtere ansvaret og ikke minst relasjonen til fylkeskommunen.

Avslutningsvis drøfter vi så noen hovedtrekk i modellene og ser på betingelser og forutsetninger for å finne frem til ”gode” modeller for lokal kulturminneforvaltning, med utgangspunkt i kommunenes ansvar på den ene siden og forutsetninger for å ivareta dette på den andre siden.

Først vil vi imidlertid i kapittel to se på valg av forskningsdesign i denne studien og gjøre rede for de metodiske valgene.

2 Design og metode

Denne studien vil både ha karakter av dypstudier av de kommunene som har byantikvar, og noen utvalgte kommuner uten, samt en breddestudie til alle landets kommuner knyttet til institusjonalisering av kulturminneforvaltningen i kommunen. Dette betyr at vi både vil benytte kvalitative intervjuer samt en kvantitativ survey. Vi vil behandle disse metodene separat.

2.1 Casestudie av kommuner med byantikvar

Det er seks kommuner som har byantikvar i Norge. Det er i hovedsak avgrenset til de største byene, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. I tillegg kommer Sandnes. Gitt at denne studien er avgrenset til å se på modeller for organisering av kulturminneforvaltning som en del av den kommunale organiseringen, har vi valgt å holde byantikvaren i Oslo utenom.

Siden vi har ønsket å belyse både organisering av byantikvaren på den ene siden samt rolle og innflytelse på den andre, har det vært viktig å hente erfaringer og inntrykk både fra byantikvarens side og fra kommunenes side.

I tillegg til å intervju de fem byantikvarene, er det derfor gjort intervjuer med sentrale aktører i kommuneadministrasjonen, samt i det politiske miljøet. Vi har valgt å fokusere både på plansaker og byggesaker, og har i de fleste kommunene intervjuet ledere av administrasjonen innenfor begge disse områdene. I tillegg har vi gjennomført et intervju med en sentral planansvarlig politiker i hver av kommunene.

Fylkeskommunen vil være en viktig aktør, både i forhold til den regionale kulturminneforvaltningen, men også overfor den

kommunale. Vi har derfor inkludert kulturminneforvaltningen i de respektive fylkeskommuner i denne studien, gjennom å intervju en sentral aktør i de fylkeskommuner som er relevante for de respektive byantikvarene vi har intervjuet i studien. Det betyr at vi har intervjuet en sentral aktør i henholdsvis Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder fylkeskommuner.

De fleste intervjuene er foretatt personlig. Det gjelder byantikvarene i Trondheim, Bergen og Kristiansand, mens byantikvarene i Stavanger og Sandnes er intervjuet på telefon. Likeledes er de fleste intervjuene med Trondheim, Bergen og Kristiansand kommuner gjort personlig, mens Sandnes og Stavanger kommune er intervjuet via telefon. For de respektive fylkeskommunene er kun Sør-Trøndelag og Aust-Agder intervjuet personlig, de andre fylkeskommunene er intervjuet pr telefon.

Intervjuene er i hovedsak gjennomført en til en, med unntak av intervjuet med kommuneadministrasjonen i Trondheim kommune, som ble gjort i form av gruppeintervju.

2.2 Casestudier av kommuner uten byantikvar

For å kunne sette ulike kommunale organisasjonsmodeller innenfor kulturminneforvaltningen opp mot hverandre, gjennomførte vi også telefonintervjuer i seks større bykommuner uten byantikvar. Bykommunene ble valgt ut etter størrelse og etter kunnskap om at de respektive kommunene forvaltet viktige kulturminneverdier innenfor sine grenser. De seks kommunene som ble valgt ut var:

- To østlandsbyer, med mellom 25 000 og 45 000 innbyggere.
- En vestlandsby, med mellom 20 000 og 30 000 innbyggere.
- En by i Midt-Norge med mellom 20 000 og 30 000 innbyggere.
- To byer nord for Trøndelag, med over 20 000 innbyggere.

I samtlige av disse kommunene ble det gjennomført intervjuer pr telefon med en sentral aktører i kommuneadministrasjonen, fortrinnsvis med ansvar innenfor arealplan og en sentral politiker.

Der kommunen hadde en kulturvernkonsulent eller tilsvarende, ble også vedkommende intervjuet.

2.3 Survey til alle landets kommuner

Det er også gjennomført en nettbasert survey til alle landets kommuner, for både å få et inntrykk av kulturminnekompetansen i landets kommuner, samt hvordan kulturminneforvaltningen er bygget opp og institusjonalisert. Skjemaet som ble sendt ut, var bygget opp rundt følgende temaer:

- Har kommunen god kulturminnekompetanse?
- Hvordan er denne organisert?
- Har kommunen kulturminnefaglig samarbeid med andre kommuner i regionen?
- Hvordan er kommunenes relasjon til fylkeskommunen?
- I hvilken grad utgjør kulturminnefaglige hensyn en premisse i den kommunale arealplan- og byggesaksbehandlingen?

Spørreskjema er lagt ved i appendiks 1.

Spørreskjema ble sendt til postmottak i kommunene, med beskjed om at det skulle videresendes til leder av planavdeling eller tilsvarende i kommunen. Skjemaet gikk til 428 kommuner og etter to purrerunder har 235 kommuner svart. Tre sendinger nådde ikke frem til adressaten grunnet tekniske problemer med mailen. Dette gir en svarprosent på 55 prosent, i forhold til de mailen nådde frem til. Dette er meget bra på denne type survey.

Tabell 2.1. viser svarfordelingen på ulike kommuner etter størrelse.

Tabell 2.1 *Svarfordeling fordelt på kommunestørrelse*

Kommunestørrelse	Antall	Andel
Opp til 5000 innbyggere	127	54.0
5001 til 10 000 innbyggere	45	19.1
10 001 til 20 000 innbyggere	35	14.9
20 001 til 40 000 innbyggere	13	5.5
40 000 innbyggere eller mer	15	6.4
Totalt	235	100

Som vi ser av tabellen det en klar overvekt av mindre kommuner i utvalget. 54 prosent av kommunene er på opptil 5000 innbyggere. 19 prosent av kommunene i utvalget er mellom 5001 og 10 000 innbyggere, mens 14.9 prosent er mellom 10 001 og 20 000 innbyggere. Færreste kommuner har utvalget blant de større kommunene. Bare 5.5 prosent av utvalget er i kategorien 20 001 til 40 000 innbyggere og 6.4 prosent er kommuner over 40 000 innbyggere.

Dette innebærer at det i analysen blir svært viktig å splitte resultatene opp etter kommunestørrelse.

Kommunestrukturen i Norge er imidlertid veldig skjev når det kommer til kommunestørrelse. Mens det er 228 kommuner på opptil 5000 innbyggere, er det bare 21 kommuner som har over 40 000 innbyggere. Dette ser vi av tabell 7.2, som viser hvor høy andel som har svart, i de ulike kommunekategoriene, etter størrelse.

Tabell 2.2 *Svarfordeling i forhold til totalt antall kommuner, fordelt på kommunestørrelse*

Kommunestørrelse	Antall totalt i Norge	Antall som har besvart undersøkelsen	Andel som har besvart undersøkelsen
Opp til 5000 innbyggere	228	127	55.7
5001 til 10 000 innbyggere	87	45	51.7
10 001 til 20 000 innbyggere	60	35	40.2
20 001 til 40 000 innbyggere	32	13	40.6
40 000 innbyggere eller mer	21	15	71.4
Totalt	428	235	100

Som vi ser av tabellen har hele 71 prosent av kommuner i Norge over 40 000 innbyggere svart. Dette er meget bra. Blant annet har de fleste av våre storbyer besvart, med unntak av Oslo. Over 50 prosent av kommunene under 10 000 har også svart, særlig er svarprosenten høy blant kommuner på opptil 5000 innbyggere.

Lavest er svarprosenten i kommunene i kategoriene 10 001 til 20 000 innbyggere, og med mellom 20 001 og 40 000 innbyggere, som begge ligger på vel 40 prosent.

I sum antar vi med dette at resultatene er rimelig representative når det kommer til kommunestørrelse.

3 Strukturelle betingelser for byantikvarenes virksomhet; Organisering, arbeidsmetoder, kapasitet og oppgaver

I dette kapitlet vil vi kort presentere de ulike byantikvarene, med vekt på organisering og arbeidsoppgaver. Vi vil også se på byantikvarenes arbeidsmetoder og strategier for å komme i posisjon til de kommunale beslutningsprosessene samt kapasitet til å utføre oppgaver. Under det siste kommer både kompetanse og ikke minst bemanning.

3.1 Kort presentasjon av byantikvarene og kulturminnepolitiske utfordringer

Bergen fikk sin første byantikvar i 1993. Stillingen fulgte opp en tidligere kulturvernleder, som hadde hatt kulturminneforvaltning i Bergen kommune som sin oppgave. Byantikvarstillingen ble knyttet opp mot å ivareta og rådgi i saker knyttet til byens antikvariske bygninger og miljøer, herunder ta del i plan- og byggesaker knyttet til denne.

Utfordringsmessig er Bergen en middelalderby, med en lang rekke bygninger registrert i ulike databaser for verneverdige bygninger, blant annet SEFRAK- registeret og brannsmitteområdene. Totalt

kan det dreie seg om rundt 10 000 bygninger.¹² I tillegg er det om lag 200 forskriftsfredete bygninger i Bergen. Det eksakte antallet verneverdige bygninger i Bergen totalt sett er vanskelig å tallfeste, men dette gir allikevel et inntrykk av omfanget av byantikvarens ansvar.

Trondheim har hatt byantikvar fra 1984. Utgangspunktet var blant annet et arbeid med å registrere kulturminner i bykjernen. Dette arbeidet ble utført av et eget utvalg, som la frem sin rapport *Trondheims bybilde*, i 1976. Utvalget hadde et eget administrativt organ, *Kontor for registrering av eldre bebyggelse*, som var den direkte forløperen for byantikvaren.

Trondheims bybilde – Innstilling fra antikvarisk utvalg, Trondheim kommune, var det første klassifikasjonskartet over Trondheim da det kom i 1976. I 1991 ble dette erstattet med *Byantikvarens klassifikasjon av bebyggelse i de sentrale byområder*.

En registrering foretatt av byantikvaren i Trondheim har listeført om lag 8000 bygninger i bysentrum av Trondheim. Disse er plassert i ulike verneklasser, etter verneverdi, og i verneklasse A, den høyeste, er om lag 140 bygninger funnet kvalifisert. Om lag 1000 bygg er klassifisert i verneklasse B, mens om lag 6500 bygg er klassifisert i verneklasse C. Selve registreringsarbeidet er gjort i tre omganger, i 1976, 1991 og 2010. For hver gang er det geografiske registreringsområdet utvidet og ved siste registrering omfattet det hele kommunen. Registreringen gir intet juridisk vern, men kommunen bruker listeføringen som en sjekklister i plan- og byggesaker.

Byantikvarens register er tilgjengelig på internettsidene, gjennom *Byantikvarens temakart: Antikvarisk klassifikasjon av bebyggelsen*.

Stavanger fikk byantikvar i 1974, og foranledningen var vernearbeidet for Gamle Stavanger, og forarbeidet til dette i den første verneplanen fra 1957. Denne resulterte i bevaring av 173 bygninger. Denne var den første i sitt slag av planer på landsbasis.

Stavangers store trehusbebyggelse er Europas største og et viktig fokus har vært og er å bevare de verneverdige bygningsmiljøene i form av sammenhengende trehusbebyggelse og sikre mest mulig

¹² Skaug 2012:24.

autentiske miljøer. I Stavanger kommunes kommunedelplan for kulturminner 2010-2025 heter det blant annet at tilbygg og nybygg skal tilpasses den eksisterende bebyggelsen, likeledes nye tekniske og funksjonsmessige krav, uten at kulturminneverdien reduseres. I dette er det også et ønske om å holde gårdsrom åpne.¹³ Videre heter det at de viktigste enkeltelementene i trehusbyen er mengden av hus og identiteten som trehusby, utbyggingsmønsteret, samt gate- og hagestrukturen. Det presiseres også at på bygningsnivå er de viktigste verneverdige enkeltelementene knyttet til selve trehuset, tømmerkassen, originale bygningsdeler og bygningsestetikken.¹⁴

Bystyret i Stavanger vedtok i juni 2011 *Kommuneplan for kulturminner 2010-2025*. Denne bygger på kulturminneplanene som ble vedtatt i 1989 og 1995. Denne er ment å styrke byens identitet som trehusby samt formidle kunnskap om byens kulturminner. Planen inneholder blant annet et illustrasjonskart som gir generelle bestemmelser og retningslinjer. Disse er juridisk forankret i planen. I den nye planen er fokus på helheten, og enkeltobjekter fungerer først og fremst som eksempler på verneverdige bygningsmiljøer. Kartet i planen viser i alt om lag 8000 trehus, i tillegg kommer om lag 2000 enheter utenfor den definerte trehusbyen. Dette omfatter murhus, fabrikker etc.

Byantikvaren i Stavanger har hatt et stort fokus på publikumsrettet informasjon. Tidligere byantikvar Helge Schjeldrup tok derfor et initiativ til å lage brosjyren *Trehusbyen. 8000 trehus + ditt. Europas største trehusbebyggelse*. Denne kom i 2009 og rettet seg mot eiere med verneverdige bygninger.

Kristiansand har en historie for en byantikvarstilling som går tilbake til 1950-tallet, med ansettelse av en byarkitekt som uoffisielt fungerte som byantikvar.¹⁵ Stillingen ble i 1987 definert som en deltids byantikvarstilling, før det i 1991 ble opprettet en heltidsstilling som byantikvar.

Kristiansand fikk sin verneverdige bebyggelse først registrert i SEFRAK-registeret. Kommunens egen registrering av byens eldste

¹³ Stavanger kommune 2011:23.

¹⁴ Stavanger kommune 2011:16.

¹⁵ Skaug 2012:26.

bebyggelse ble avsluttet i 1990. Denne ble lagt frem i form av en kulturvernplan i 1990, og vedtatt året etter som en tematisk kommunedelplan. Siden har avgrensede enkeltområder vært gjenstand for egne kommunedelplaner, noe som har økt kulturminnevernplanens detaljeringsgrad.¹⁶ Nylig har kulturminner knyttet til eldre industri- og næringsvirksomhet blitt registrert, samt samferdsels- og forsvarsanlegg og annet.

I kommunens egen kulturminnevernplan, basert på registreringer gjort i perioden 1988 til 1990, er om lag 1100 bygninger med, mens en kulturminneregistrering fra 2006 til 2011 gir en oversikt over om lag 2600 bygninger og annet.

Disse registreringene har vært en del av grunnlaget for to delkulturminnevernplaner, en fra 1990, *Kulturminnevernplan for Kristiansand kommune* og andre del, *Kulturminnevernplan for Kristiansand kommune, del 2, kommunal bevaringsliste*. Planene er veiledende og ikke bindende for byantikvaren. Disse planene er lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider og fungerer som veiledning for publikum. Senest ble det i fjor utført en kulturminneregistrering som ble behandlet i bystyret i januar 2012.¹⁷

For Posebyen og Murbyen, bydeler i Kristiansand med mye verneverdig bebyggelse, er det laget egne veiledere, der byantikvaren har vært sentral.

I det omfattende registreringsarbeidet i Kristiansand kommune er bebyggelse fra 1930-tallet ikke med. Det samme gjelder nyere arkitektur. Bevaring av disse er ment ivaretatt i reguleringsplaner og kommunedelplaner, snarere enn de nevnte registreringene. Et prioritert område er imidlertid områdeplaner, som er ment å være et virkemiddel for å styrke vernehensynene. En revisjon av kommunedelplanen fra 1991 er nå lagt inn i handlingsprogrammet for de neste fire årene.

Sandnes Byantikvaren i Sandnes er den sist etablerte av de fem byantikvarene vi ser på i denne studien. Stillingen var først knyttet til en kulturvernleder, men ble så omgjort til byantikvar.

¹⁶ Jamfør Skaug 2012:26.

¹⁷ Jamfør Skaug 2012:27.

Sandnes fikk sin første kulturminnevernplan i 1991. Sandnes kommune var preget av stor utvikling og utbygging, noe som representerte en stor utfordring for kulturminnene i kommunen. Den nåværende kommunedelplanen for kulturminner og kulturmiljøer 2005-2017 vurderes som det viktigste styringsdokument for forvaltningen av kommunens kulturminner for de nærmeste årene. Denne ble vedtatt i 2006. Planen inneholdt blant annet retningslinjer for fortetting, restaurering, tilbygg etc. for fremtidig forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, som brukes aktivt som verktøy i kulturminneforvaltningen.

Planen har et digitalt kulturminneregister, hvor kulturminner i kommunen er registrert og kartfestet. Her er samlet informasjon som byggeår, stiltype, tidligere funksjon, verneklasse, og beliggenhet knyttet til kulturminnene. Kartdelen som ligger til planen, synliggjør forekomster av kulturminner, geografisk spredning, kulturminnenes beliggenhet samt status for disse.

Nyere tids kulturminner er ikke registrert. Kommunene har av kapasitets- og ressursmessige hensyn ikke foretatt tilleggsregistreringer av nyere tids kulturminner. Når ressurser til dette arbeidet foreligger, vil det være ønskelig å foreta en systematisk gjennomgang av bygningsmassen oppført i perioden etter 1945 for å få en oversikt over bygninger og anlegg med kulturhistorisk verdi i "vår nære fortid"

3.2 Ansvarsoppgaver

Byantikvarene er en faginstans for saker tilknyttet kommunenes kulturminner eller antikvariske verdier. I dette ligger det også et ansvar for kommunenes kulturminneforvaltning, som igjen ivaretar et ansvar for kommunenes historiske landskap og egenart. En felles målsetting er at byantikvarene skal ivareta og bidra til å sikre både kulturmiljøer, enkeltbygg og andre objekter av kulturhistorisk verdi. I tillegg er de ment å delta i alle plan- og byggesaker der verneverdig bebyggelse er involvert.

Felles for byantikvarene er at de i stor grad skal uttale seg om tiltak som gjelder eiendommer innenfor områder regulert til hensynssone for vern. Byantikvarene vurderer også et tiltaks eller en plans konsekvenser for et verneverdig anlegg. Utover dette er det foretatt noen spesifiseringer i de ulike byantikvarenes

ansvarsområde, men i hovedsak vil det være slik at byantikvarene uttaler seg i alle plan- og byggesaker vedrørende bygninger med kulturhistorisk og antikvarisk verdi. De fleste eller alle rivesaker i kommunen vil også normalt gå innom byantikvaren til uttalelse. I sin uttalelse vurderer byantikvaren tiltakets konsekvenser både for bygningen selv, men også for omgivelsene. Byantikvarene gir også en rådgivende uttalelse i saker der tiltak berører eiendommer regulert til spesialområde bevaring.

I disse sakene blir byantikvarene en intern høringsinstans. Deres mandat er kun rådgivende, og det blir opp til etat for plan- og/eller byggesak å avveie byantikvarens anbefalinger i forhold til lovverket samt andre samfunnsmessige hensyn. Dette kommer i tilbake til i neste kapittel.

Byantikvarer har også et ansvar for å drive informasjon og veiledning, samt ulike former for holdningsskapende arbeid. Disse mer pedagogiske funksjonene retter seg mot eiere av verneverdige bygninger, kommunale myndigheter og kommunenes innbyggere generelt.

Byantikvarene har ikke ansvar for arkeologiske kulturminner. Ansvaret for disse tilligger Riksantikvaren, med Norsk institutt for kulturminneforskning som utredende instans for middelalderkulturminner.¹⁸

3.3 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstruktur vil ha betydning for hvordan byantikvarene posisjoneres institusjonelt sett, i forhold til kommunale beslutningsprosesser. Dette innebærer at organisasjonsstruktur vil kunne ha betydning for hvilke føringer byantikvarene kan legge på de beslutninger som fattes. Byantikvarene er enten organisert under en byrådsavdeling, som i Bergen, eller under rådmannen. Byantikvarer organisert under rådmannen varierer mellom å være organisert i tilknytning til planavdelingen, som i Stavanger og Sandnes og i miljøavdelingen, som i Trondheim. I sistnevnte tilfelle er byantikvaren organisert separat fra plan- og byggesaksavdelingene.

¹⁸¹⁸ For dette, se Holm og Myrvold 2012.

Vi skal kort utdype disse ulike organisasjonsmodellene.

I **Bergen** ligger byantikvaren organisatorisk inn under Byrådavdelingen for byutvikling, klima og miljø, men organisert som en egen fagetat, underordnet kommunaldirektøren. Byantikvaren i Bergen er slik likestilt med de andre fagetatene som forvalter et myndighetsområde, med det unntak at etaten ikke har noen formell myndighet. Dette innebærer at byantikvaren sitter relativt tett på byråden, med kun kommunaldirektøren som mellomledd. Byantikvaren i Bergen er slik den av byantikvarene som er organisert tettest på politisk ledelse av de fem byantikvarene vi har analysert i denne studien.

Byantikvaren i **Trondheim** hadde en friere stilling inntil for tre år siden, da de ble lagt inn under miljøenheten i Trondheim kommune, og organisert separat fra plan og byggesak.

I **Stavanger** er byantikvaren organisert under kommunalavdelingen for kultur og byutvikling. Der er byantikvaren en av fem avdelinger, sammen med oppmåling, plan, byggesak og kulturavdelingen. Kommunalavdelingen som helhet er underlagt rådmannen.

Kristiansand kommune har valgt å legge sin byantikvar til by- og samfunnsenheten under teknisk sektor. Plan- og byggesaksenheten er også organisert under samme sektor, hvilket gir en tett kobling opp mot plan- og byggesaksbehandlingen.

Byantikvaren i **Sandnes** ligger også under kommunaldirektøren for byutvikling, i likhet med i Stavanger. Dette gir tettere kobling opp mot plan- og byggesak. Tidligere lå byantikvaren under kultursjefen, hvilket ga en friere stilling.

3.4 Kapasitet og kompetanse

Byantikvarenes kapasitet er både et spørsmål om kompetanse, men også om antall personer faktisk ansatt. Her er det noen store variasjoner mellom de ulike kommunene med byantikvar.

Byantikvaren i Bergen er den klart største, med sine 7,5 årsverk, fordelt på 8 ansatte. Av disse er 2,5 årsverk eksternt prosjektfinansiert, knappe to stillinger dekkes opp av byggesaksgebyrene og 3,5 stillinger fungerer som rådgivende. Kristiansand, er den

med færrest årsverk, med en 37 prosent stilling, Sandnes og Stavanger har begge ett årsverk og Trondheim 2.5 årsverk.

Kompetansemessig vurderer byantikvarene å ha god kompetanse innen sine felt, både gjennom sin fagbakgrunn og erfaring.

Det er derfor i større grad kapasiteten i form av årsverk som kan representere en utfordring, snarere enn kompetansen. Alle byantikvarene opplever i større eller mindre grad et kapasitetsproblem knyttet til å saksbehandle den saksmengde som er ønskelig. Dette innebærer at byantikvarene i mange tilfeller må foreta prioriteringer når det kommer til hvilke saker de skal sette inn ressurser på.

3.5 Arbeidsredskaper og metodikk

Et viktig arbeidsredskap for byantikvarene er tilgangen til nasjonale og/eller kommunale kulturminneregistreringer. Disse benyttes som et redskap til å kartlegge om en plan- eller byggesak berører kulturminner. Byantikvarene konfererer alltid de nasjonale registrene som SEFRAK og Askeladden og de kommunale kulturminneregistreringer, når de får en plan til høring, blir bedt om å uttale seg i en byggesak eller annet. Dette fungerer som et redskap for byantikvaren til å få oversikt over om registrerte kulturminner er berørt av et tiltak. Mange byantikvarer hevder dessuten at det er lettere å kunne argumentere for vern, om en kan ta utgangspunkt i eksisterende kulturminneregistreringer. Det gir større legitimitet utad mot publikum og politikere, noe som understreker viktigheten av disse registreringene

På den andre siden er ikke kulturminneregistreringer helt ukontroversielle. En viktig utfordring er knyttet til at ”verneverdi” ikke er verdinøytralt, men kontekstuelet betinget. Dette betyr at hva som er verneverdig kan endre seg over tid, samtidig som det også kan være ulike oppfatninger av dette blant annet avhengig av profesjonstilknytning. Hva en arkitekt anser som ”verneverdig” kan ta et annet utgangspunkt enn en kunsthistoriker, som igjen kan avvike fra hva en arkeolog ”ser” i et kulturminne. Mange bygningsobjekter og miljøer kan derfor være ansett som verneverdig, selv om de ikke er registrert i nasjonale eller kommunale registreringer. Det kan imidlertid være vanskelig å få politisk gjennomslag for at noe er verneverdig, om objektet er

registrert som dette. Noen byantikvarer er derfor moderat skeptiske til å definere kulturminneregistreringene som en absolutt standard for å klassifisere noe som verneverdig. Dette blir mer komplekst jo mer bebyggelse og miljøer i en kommune som må karakteriseres som verneverdig. Dette vil for eksempel være en utfordring i en kommune som Bergen, hvor store deler av det historiske sentrum er av høy verneverdi, både som enkeltobjekter og som miljø.

Denne svakheten må en allikevel i noen grad leve med når det gjelder kulturminneregistreringene som arbeidsredskap for byantikvarene. At et objekt er med i en slik registrering kan gi styrke til argumentet om vern, selv om dette må veies opp mot det dilemma som vil kunne oppstå når byantikvarene argumenterer for vern av et objekt som ikke er med i registreringene.

Byantikvaren i Bergen har vært aktiv i utviklingen av et kulturminnegrunnlag i forbindelse med planarbeider. Dette er en metodikk der berørte kulturminner i forbindelse med et planarbeid beskrives fullt ut. Hensikten er å belyse kulturminnespørsmålet best mulig gjennom fremskaffelse av fakta. Dette kulturminnegrunnlaget er også til stor nytte når fylkeskommunen eventuelt skal inn i en sak, i følge en fylkeskommunal informant i Hordaland fylkeskommune

Byantikvarene har imidlertid også andre verktøy som kan benyttes. Historiske kart er en viktig metode i mange tilfeller. I Bergen er det for eksempel publisert kart fra flere tidligere år på en egen nettside.¹⁹ I tillegg kan branntakster, folketellinger og annet være til nytte i gitte tilfeller. De tekniske hjelpemidlene for å datere bygningselementer er også under stadig forbedring. Disse supplerende metodene er imidlertid noe mer krevende å benytte for å kartlegge et objekt, enn den informasjonen det gir å konferere en kulturminneregistrering.

3.6 Avsluttende kommentar

Denne kortfattede gjennomgangen av rammene rundt byantikvarenes virksomhet viser at det er mindre variasjoner kommunene imellom når det kommer til hvordan byantikvarene er

¹⁹ www.bergenskart.no

organisert. I både Stavanger, Sandnes og Kristiansand er denne organisert tett på plan- og byggesaksprosessene. Dette gjelder også i Trondheim, selv om byantikvaren der har en tettere tilknytning til miljø. Den eneste av de fem byantikvarene som har markert byantikvaren som en selvstendig etat organisatorisk, er Bergen. Hvilken betydning dette kan ha for den rolle byantikvarene inntar, og ikke minst innflytelse i plan- og byggesaker er et av de temaer vi vil se nærmere på i neste kapittel.

En annen side av dette er imidlertid at byantikvaren i Bergen har større kapasitet, nominelt sett, enn de andre byantikvarene. Nå er Bergen er større by og har et stort antall kulturminner å forvalte, men dette kan gi byantikvaren der noe større spillerom enn de andre byantikvarene. For eksempel ser vi at byantikvaren i Bergen utvikler et kulturminnegrunnlag i de ulike sakene, som de andre ikke har kapasitet til. På den andre siden har ikke byantikvaren i Bergen kapasitet til å utarbeide egne reguleringsforslag, noe byantikvaren i Oslo har mulighet for. Dette vil kunne være en indikasjon på at kapasitet også vil kunne spille inn på den rolle byantikvarene har mulighet til å ta i kulturminneforvaltningen.

Spørsmålet i det som følger i neste kapittel er derfor, hvilken innflytelse opplever de ulike byantikvarene å ha, og om vi eventuelt kan se noen variasjoner i dette, blant annet avhengig av organisasjonsmodell og kapasitet.

4 Byantikvarenes innflytelse i beslutningsprosessene

Byantikvarenes ansvar og rolle, kapasitet og kompetanse samt organisering og organisasjonsmessig tilknytning, definerer i stor grad rammebetingelsene for byantikvarenes innflytelse. Vi vil her drøfte dette når det kommer til muligheter og begrensninger i byantikvarenes innflytelse på kommunale beslutningsprosesser. Vi fokuserer i hovedsak på plan- og byggesaksprosesser, da dette i surveyen fremstår som de viktigste politikkområdene der kulturminneforvaltning er relevant.

Hovedfokus i drøftingene vil være på de organisatoriske betingelsene for innflytelse. Kapasitet og kompetanse vil være en del av dette. Vi antar imidlertid at disse forholdene står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Således vil de muligheter som ligger i en bestemt organisasjonsmodell henge sammen med hvilken kompetanse og hvilken ressursmessig kapasitet for øvrig byantikvaren fyller sin organisatoriske plass med.

4.1 Plan- og byggesak som fokus for kulturminnepolitiske målsettinger i kommunene

Byantikvarenes ansvars- og kompetanseområde retter seg hovedsakelig mot plan- og byggesaker, og i noen grad mot miljøpolitiske saker. Det er hovedsaklig gjennom plan- og byggesaker premissene legges for den kommunale håndteringen og ivaretagelsen av kulturminnepolitiske målsettinger.

Gjennom det kommunale planarbeidet utferdiges retningslinjene for den lokale arealdisponeringen. I dette ligger også mulighetene for å regulere områder til ”hensynssoner for vern”. Hvilke føringer som legges på et område planmessig, er helt sentralt for mulighetene til å utøve et reelt kulturminnepolitisk skjønn i forvaltningen av de ulike planområdene. Avviket standardene som legges inn i planen vesentlig fra de standarder som en i et kulturminnefaglig perspektiv ser for et område, kan forvaltningen av kulturminneverdiene i planområdet være en utfordring. Dette handler ikke bare om hvorvidt et område reguleres til hensynssone for vern eller ikke, som vil representere en stor grad av sikring av kulturminneverdier, på kort sikt. Viktigere her er det kanskje å ha øye for hvilke bestemmelser som nedfelles om byggehøyder, fortetningsgrad etc. Åpnes det for høy grad av utnyttelse gjennom eksempelvis byggehøyder, vil dette øke presset på verneverdig bebyggelse, nettopp fordi alternativgevinsten økonomisk sett, til vern, stiger.

Den kommunale byggesaksbehandlingen er også viktig her. Her avgjøres hvordan enkeltobjekter skal forvaltes: Om det skal tillates ombygging, riving og nybygging, eller skal en søke å sikre vern eller tilbakeføring. For implementering av kulturminnepolitiske strategier, vil dette være et viktig fokus i kommunene.

Miljøpolitikken favner også relevante kulturminnepolitiske verdier. Det kan handle om mulighetene for forsvarlig forvaltning av hensynssoner rundt kulturminner, grønne lunger som verneobjekter etc. I en slik sammenheng er det interessant at byantikvaren i Trondheim er samorganisert med miljøetaten.

Spørsmålet i neste avsnitt er derfor hvorvidt og hvordan byantikvarene trekkes inn i og har innflytelse over prosesser og beslutninger innenfor særlig plan- og byggesaksbehandlingene i sine respektive kommuner.

4.2 Byantikvarenes plassering i beslutningsprosessene innenfor plan- og byggesak

4.2.1 Plan- og byggesaker - viktig å komme tidlig inn i prosessen

Byantikvarene møter ofte, men ikke alltid, på oppstartsmøte eller deltar på ulike typer forhåndskonferanser og liknende, i saker der kulturminner er berørt. Dette er særlig aktuelt for plansaker. Målet er å komme så tidlig inn i prosessene som mulig og slik kunne være en premissleverandør for den videre planleggingen. Her vil byantikvarene blant annet argumentere for de kulturhistoriske verdiene og oppfordre til at det tas hensyn til disse. Mange saker handler ikke bare om fjerning av kulturminnene, men også om å tilpasse eventuell ny bebyggelse og andre tiltak innen vei, jernbane etc. til verneobjektene. Mange utfordrende saker, slik byantikvarene legger det frem, handler om å tilpasse nybygg og nye tiltak innen transport etc. til de kvaliteter verneobjektene representerer. Dette kan for eksempel være utbygging av nabotomten til et verneverdig bygg eller transporttiltak, som trasevalg for bybanen i Bergen.

Det er imidlertid ikke lovfestet, for eksempel i plan- og bygningsloven, at byantikvarene skal inn i plansaker. Det er allikevel praktisert i samtlige kommuner med byantikvar. I Stavanger går dette dessuten frem av den enkelte reguleringsplan.

Etter at tiltakshaver har hatt oppstartsmøte og drøftet ulike sider ved prosjektet med kommunen i tilfeller med reguleringsplan, lages et privat planforslag som sendes inn til kommunen. Dette blir lagt til offentlig høring og her er byantikvarene høringsinstans.²⁰ De har da mulighet til å komme med innvendinger eller gjøre oppmerksom på hensyn de mener ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

På det tidspunkt en plan legges ut til høring, er imidlertid mye av føringene i planen allerede lagt. Byantikvarene opplever da mer begrensede muligheter til å påvirke planene, utover mindre

²⁰ Også fylkeskommunen, inklusiv fylkeskonservator eller tilsvarende, vil her kunne være høringsinstans.

endringer som vindusplassering, etc. Byggehøyder, noe som vil være særlig viktig i den grad en utbygging skjer i umiddelbar nærhet til verneverdige bygningsmiljøer, opplever flere byantikvarer at de i begrenset grad har mulighet for å påvirke på dette stadiet. Dette understreker viktigheten av at byantikvarene kommer inn tidlig i prosessen, skal de ha reell innflytelse.

Dette bygger opp under funn i andre studier av kommunale beslutningsprosesser innenfor utbyggingspolitikken, hvor planprosesser ofte fremstår som mer todelte. Den innledende fasen er i stor grad lukket og uformell, der utbyggere tar kontakt med enkeltgrupperinger i kommunenes styringssystem, som planavdelingen i administrasjonen, store partigrupper i kommunestyrene etc., og legger frem og drøfter sine forslag til planer. Deretter jobber utbyggere videre med sine planer ut fra de innspill de får, og sender forslaget til formell behandling i kommunen. Deretter følger en mer åpen og formell fase, hvor sakene sendes ut til høring til berørte parter, jmfør Holm 2007. I denne andre fasen er premissene i planene allerede i stor grad lagt gjennom de innledende drøftelsene. Det kan også i noen grad være sikret politisk støtte for planene gjennom samtaler med partigrupper i kommunestyret, etc. Dette gjør det vanskelig for andre aktører på dette stadiet å få endret vesentlige sider ved planen (Holm 2007). Dette synes å være beskrivende også for noe av hovedtrenden i denne studien av byantikvarenes innflytelse i de kommunale planprosessene.

At byantikvarene har en viss innflytelse i planarbeidet kommer til uttrykk når for eksempel en sentral politiker innenfor området plan- og byutvikling i en av studiens storbyer gir uttrykk for at kommunen i plansaker sjelden går direkte i mot byantikvaren. I de tilfellene en har verneverdige bygningsmiljøer inne i et planområde, forholder ofte utbyggerne seg til det, i følge samme informant. Byantikvarene utfordres i stedet på andre måter, som byggehøyder etc. Samme kilde gir uttrykk for at i den grad tiltak truer kulturminner, må utbygger argumentere godt for sitt forslag. En slik situasjon har en for eksempel i Bergen, knyttet til villaer fra 1920-tallet. Særlig knutepunkt knyttet til utbygging av bybanen representerer et stort utbyggingspress i utvalgte områder av Bergen. En sentral politisk kilde hevder at i slike tilfeller må det enten dokumenteres fra utbyggernes side at noe ikke er et

kulturminne, alternativt hvordan enkeltobjekter kan integreres i nybygg.

4.2.2 Byantikvarene inn tidlig i prosessene bevisstgjør aktørene og skaper forutsigbarhet

Å bringe byantikvaren tidlig inn i prosessen kan oppleves positivt for mange parter, ikke minst utbyggerne selv, både som en bevisstgjøring, men også ved å tydeliggjøre rammene for hva som er mulig og akseptabelt i et kulturminneperspektiv.

I denne sammenhengen hevdes det fra en sentralt plassert politisk informant på plan- og byutviklingssaker i en av byene med byantikvar, at det sjelden er direkte konflikter i slike saker. Samme kilde hevder snarere at byantikvaren er med på å bevisstgjøre aktørene i de kommunale prosessene, om verdiene knyttet til kulturvern og eventuelle konflikter mellom tiltaket og planen. Dette gjelder også i forhold til de private utbyggerne.

I neste omgang kan dette forebygge at planer møter motstand senere i prosessene, med bakgrunn i manglende hensyn til berørte kulturminner.

Dette trekkes frem av flere kommunalpolitiske aktører i de tilfellene fylkeskommunene reiser innsigelse i en sak. Et synspunkt her er at grensene for hva som er akseptable inngrep i kulturminnene bør tydeliggjøres i utgangspunktet, før et planarbeid settes i gang. Dette vil redusere faren for at planene stoppes i en senere fase. Det å involvere byantikvarene så tidlig som mulig i prosessen, holdes av flere informanter i de kommunalpolitiske miljøene frem som en slags garanti for gode prosesser videre, i et kulturminnepolitisk perspektiv. Når dette ikke alltid slår til, har det flere årsaker.

En grunn er at byantikvarene og fylkeskommunene ikke alltid er synkroniserte eller har sammenfallende tilnærminger og synspunkter i aktuelle saker. Som vi skal se i neste kapittel, oppleves ikke rollefordelingen mellom byantikvarene og fylkeskommunene alltid like avklart blant alle parter. Men hovedtrenden i dette materiale er at deltakelse fra byantikvarene tidlig i en planprosess, i noen grad virker forebyggende på eventuelle konflikter og i siste instans fylkeskommunale innsigelser.

En nødvendig forutsetning for at byantikvarene skal ha denne forebyggende rollen i forhold til senere konflikter, er at partene er lydhøre når det kommer til byantikvarenes argumenter i denne tidlige planpolitiske fasen. Det er viktig å understreke at dette ikke alltid tilfelle, selv om byantikvarene jevnt over gir uttrykk for god dialog både med private utbyggere og med plan- og/eller byggesaksavdelingen. En av byantikvarene gir uttrykk for at han ofte opplever å komme i en veiledersituasjon vis a vis private utbyggere i en tidlig sonderingsfase, for eksempel i forkant av at et privat reguleringsforslag legges frem for kommunen til uformelle sonderinger. Dette tolker vedkommende byantikvar som et uttrykk for at mange private utbyggere er *interessert i å vite hvor de har byantikvaren*, som han uttrykker det. Dette kan igjen speile at noen utbyggere antar at byantikvaren har en viss innflytelse internt i kommunen, samtidig som de ønsker å få en oversikt over hvilke rammer som gjelder, samt hvilke forventninger kulturminneforvaltningen har til et gitt planområde.

4.2.3 Kort om byantikvarens innflytelse i byggesaker

I byggesaker gir byantikvarene råd i saker etter Plan- og bygningsloven. Disse rådene gis til byggesaksavdelingen i kommunen eller tilsvarende. Sakene sendes til byantikvaren for uttalelse etter at tiltakshaver har sendt de til byggesaksbehandling. I Bergen er det for eksempel slik at byantikvaren skal uttale seg om samtlige tiltak gjeldende for eiendommer som er innenfor de områdene som er regulert til hensynssone for vern etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også alle bygninger eldre enn 1880, bygninger med kulturhistorisk eller antikvarisk verdi samt generelt alle rivesøknader. I disse sakene gir byantikvaren rådgivende uttalelser. I sine uttalelser vurderer byantikvarene blant annet konsekvenser av et tiltak for kulturminnet spesielt, men også for miljøet rundt.

Som i plansakene er det også i byggesakene viktig å komme tidlig i dialog om verneverdi og eventuell alternativ bruk av kulturminner, slik at man kan være med å påvirke selve utviklingsprosessen av et tiltak. Her er også den uformelle kontakten med byggesaksavdelingen viktig.

Selv om det er mer sjelden det holdes formøter og sonderinger i rene byggesaker, som riving og fasadeendring, svarer byantikvarene

gjennomgående at de opplever å ha mer innflytelse i enkeltstående byggesaker enn i plansaker. Innflytelsen er imidlertid først og fremst knyttet til høringssaker, som vi drøfter i neste avsnitt.

4.3 Byantikvarenes som høringsinstans

Byantikvarene får i hovedsak tilsendt alle plan- og byggesaker der registrerte kulturminner er berørt. Dette kan være alle listeførte kulturminner eller der det etter et skjønn anses å være relevant.

Listeføringer av kulturminner er her et meget viktig arbeidsredskap. Men i den grad disse listene ikke er komplett, og vanskelig kan bli det, opplever særlig en av byantikvarene det som litt tilfeldig hvilke saker de får til uttalelse. Systemer og kriterier for listeføringene blir viktig.

Generelt er byantikvarene mer delte i deres vurdering av innflytelse på saksutfallet gjennom høringsfasen. Først og fremst er det knyttet til enkeltstående byggesaker, og i mindre grad i plansaker. Som en av byantikvarene gir uttrykk for

Vi har stort gjennomslag i byggesaker, det er sjelden vi får vedtak mot oss.

Dette gjelder i særlig grad i forhold til vedtak som fattes administrativt. Hvis en byggesak går til politisk behandling, gir samme byantikvar uttrykk for at det er ofte at de *ikke* får gjennomslag. Dette er viktig og meget interessant. Blant administrasjonen på byggesak i den aktuelle kommunen er en mer orientert mot vern, mens politikerne synes å være mer opptatt av å ivareta politiske mål knyttet til fortetting innover i bykjernene, boligpolitiske måltall etc. Dette vanskeliggjør gjennomslag politisk. De fleste byggesakene vedtas imidlertid administrativt. Det er som regel kun der en sak er av prinsipiell betydning, klagesaker eller er vanskelig av andre grunner, at en konkret byggesak går til politisk behandling.

En informant, en leder for en kommunal byggesaksavdeling, gir uttrykk for at det kan oppstå et problem i forhold til å følge byantikvarens anbefalinger, om kommunen mangler en hjemmel for å si nei til utbyggers ønsker, for eksempel i kommuneplaner eller kulturminneplaner. Her opplever imidlertid informanten at kommuneplanene som regel er for runde til å brukes som

hjemmel, og at kulturminneplaner, i den grad kommunen har dette, kun er retningsgivende og ikke juridisk bindende. En styrke ville i følge vedkommende informant være å kunne hjemle et vedtak i kommuneplanen. Det er kun i de tilfellene et område er regulert til hensynssone for vern, informanten opplever at kommunen har en egnet hjemmel til å si nei.

I enkelte saker er det mulighet for å sikre kulturminneverdier gjennom dialog med utbygger. En kilde innenfor en av de aktuelle byggesaksavdelingene skiller mellom to kategorier byggesaker:

- (1) Fasadeendringer
- (2) Rivesaker.

Ved fasadeendringer er utbyggerne ofte mer lydhøre for kulturvernfarende råd. Mulighetene for å oppnå resultater i henhold til byantikvarens anbefalinger er, i følge vår kilde i en kommunal byggesaksavdeling, gode. Annerledes stiller det seg ofte ved rivesaker. Om vern ikke lar seg hjemle i for eksempel regulering til hensynssone for vern eller en høy verneklasse i tilfelle med kulturminneregistreringer,²¹ oppleves det av samme kilde som vanskelig å begrunne et nei til rivesøknad.

For plansaker er det mer varierende i hvilken grad byantikvarene selv opplever å ha innflytelse på saksutfallet i høringsfasen. Når sakene er kommet så langt, er hensyn veid mot hverandre i den interne kommunale beslutningsprosessen og hovedpremissene lagt for saksutformingen. Mulighetene for vesentlige endringer er mindre. I de tilfellene byantikvarene involveres i det innledende planarbeidet, er det dessuten sjelden byantikvarene bringer frem nye momenter i høringsfasen som er av en slik karakter at de kan endre saksfremstillingen. Slik saken står når det kommer til høringsfasen, vil da være et resultat av slik administrasjonen vektlegger kulturminnehensynene mot andre hensyn som administrasjonen opplever at de må ta, på kommunens vegne. Er ikke kulturminnehensyn ivaretatt slik byantikvarene mener det burde, er det ofte lite de kan få gjort når saken er kommet så langt, skal vi tro informantene i denne studien. Det viktigste på dette stadiet er

²¹ Mange kulturminneregistreringer opererer med en tredeling av verneverdi, etter utvalgte kriterier, hvorav verneklasse "A" eller "1" klassifiseres som det høyeste.

at byantikvarenes råd blir synliggjort og slik kan bli gjort til gjenstand for politisk diskusjon. På dette tidspunktet er det vanligvis synspunktene til fylkeskommunen, ved fylkeskonservator eller tilsvarende, som er mest førende, gitt dennes innsigelsesmyndighet.

4.4 Byantikvaren – en ”særinteresse” i en helhetlig kommunal utviklingspolitikk

Her er vi ved noe av kjernen i byantikvarenes rolle og mulighet for innflytelse på plan- og byggesaker i kommunene. Av informantene i kommunenes plan- og byggesaksavdelinger oppleves byantikvarene mer som en faginstans som uttaler seg om ett aspekt i saken, det kulturminnefaglige. Kommunenes plan- og byggesaksavdeling opplever det derimot som sin oppgave å se på helheten i kommunens politikk. Det betyr at de har som oppgave å legge til rette for en rekke ulike samfunnsfunksjoner, som hensynet til transport, behovet for utbygging av boliger, skoler etc., sosiale funksjoner som sosial boligbygging, helseinstitusjoner og andre funksjoner som hører dagens samfunn til. Det er nettopp i skjæringsflaten mellom plan- og byggesaksavdelingenes bredere ansvarsområde og byantikvarene som faginstans at byantikvarenes muligheter for innflytelse i stor grad begrenses. Det er også dette som vises til som legitimerende argumentasjon i de tilfellene våre politiske eller administrative informanter har hatt avvikende vurderinger enn de byantikvarene gir uttrykk for.

I den grad det oppstår uenighet mellom byantikvaren og plan- og/eller byggesaksavdeling eller tilsvarende politisk ansvarlige, vil dette ofte også ha sammenheng med ulikheter i samfunnsøkonomiske beregninger. Et eksempel kan være der byantikvaren i et kulturminnepolitisk perspektiv, ønsker å bevare en skolebygning, mens kommunen på sin side ser kostnadene ved å oppgradere til dagens standard og krav innenfor blant annet HMS,²² universell utforming, størrelse med videre, som for kostnadskrevende.²³ I tillegg kommer praktiske løsninger, i det elevene fortløpende har behov for en egnet skolebygning og planmyndighetene derfor vil

²² Helse, miljø og sikkerhet.

²³ Se Swensen, Grete, Berg, Sveinung Krokann, Holm, Arne og Stenbro, Rikke 2012 for diskusjoner om økonomiske perspektiver i transformasjonsprosesser.

oppleve et press i retning av å få en ny løsning på plass så fort som mulig. I slike tilfeller kan det være vanskelig å imøtekomme byantikvarenes anbefalinger, selv om byantikvaren måtte ha gode argumenter på hånden i form av kulturhistorisk, antikvarisk og estetisk verdi. Dette blir også et uttrykk for at mens byantikvarene mer opptrer som faginstans innenfor kulturminneforvaltningen, vil deres innflytelse enten det er i større plansaker eller i enkeltstående byggesaker, avhenge av hvilke andre interesser og muligheter som bringes inn når saken kommer til administrativ utredning og politiske behandling i kommunen. Det er i møte med de mer overordnede og kryssende hensynene mange byantikvarer kanskje opplever størst avmakt. Dette speiler også de ulike rollene aktørene her har.

Uansett synes imidlertid byantikvarenes gjennomslag å være større overfor administrasjonen enn overfor politiske myndigheter. Våre informanter opplever at kommunepolitikere mer har fokus på politisk satte mål som fortetting og økt boligbygging, enn kulturminnepolitiske hensyn. Dette kan tyde på at kulturminneforvaltning ikke har samme politiske status i kommunene som boligpolitikk og næringsutvikling. I konfliktsaker gir flere byantikvarer uttrykk for at de oppfatter private utbyggere å ha mer støtte politisk enn de selv oppnår. Dette kan kanskje ha sammenheng med at private bolig- og næringsutviklere i stor grad er regnet politisk som viktige aktører i de kommunale byutviklingsstrategiene.

En utfordring her kan være kontakter som løper litt på kryss og tvers mellom utbygger, administrasjon og politisk myndighet. En byantikvar opplever en økende tendens til at private utbyggere tar direkte kontakt med politiske grupperinger eller enkeltpolitikere. Dette kan oppleves problematisk både for plan- og/eller byggesaksadministrasjonen og byantikvaren. Dette gjelder både der det gis uformelle løfter eller forventninger om vedtak, som kan oppleve å binde kommunen i noen grad eller i alle fall vanskeliggjøre en uhildet saksgang, eller der oppstart foregår uten at planavdelingen eller byantikvaren er fullt orientert.

En leder av en kommunal planavdeling gir imidlertid uttrykk for at det også kan være problematisk om private går direkte til byantikvaren med en sak, nettopp i det at vedkommendes uttalelse skaper forventninger til utfallet av den kommunale

saksbehandlingen. Dette kan også oppleves å binde kommunen i noen grad, på en måte som kan skape uoversiktighet i møtet mellom utbygger og plan- og/eller byggesaksavdelingen.

Dette handler ikke bare om at en fra kommuneadministrasjonens side må etterstrebe et ideal om at like tilfeller så langt det er mulig, bør behandles likt, men også at kommunens saksbehandlingssystem innenfor både plan- og byggesak skal ha en forutsigbarhet ved seg, som øker rettssikkerheten.

4.5 Byantikvaren som intern part i kommunen

Byantikvarene opplever det som en klar fordel å være en intern part i kommunen, kontra å stå på siden som en selvstendig enhet. På denne måten kan de komme inn i en saksprosess, nær sagt på hvilket stadium det måtte være. De kan også følge en prosess helt frem til ferdigbehandlingen.

Flere byantikvarer gir også uttrykk for at de ser en rolle for seg som forvaltere av kommunens kompetanse innenfor kulturminnefeltet, slik vi var inne på i avsnittet ovenfor. Denne rollen understrekes også av sentrale aktører i plan- og/eller byggesaksadministrasjonen og ikke minst blant våre politiske informanter. I egenskap av å være en intern part, kombinert med denne kunnskapen, opplever flere av byantikvarene også å bli rådspurt i ulike saker som dukker opp på ulike nivåer i det kommunalpolitiske beslutningssystemet. Dette er en av sidene ved det å være intern i kommunen, slik en av byantikvarene uttrykker det. Samme byantikvar nevner som eksempel en sak som var kommet helt frem til bystyret, og sto foran et vedtak. Politisk ble det imidlertid, slik den aktuelle byantikvaren oppfattet det, opplevd at de kulturminnefaglige sidene av saken ikke var tilstrekkelig belyst. Saken ble stoppet og den aktuelle byantikvaren fikk en bestilling på en hurtigutredning, med tilhørende uttalelse.

Nettopp fordi byantikvaren er en intern instans i kommunen, kan en be om en slik uttalelse på et hvilket som helst stadium i en saksbehandlingsprosess, der dette oppleves å være nødvendig for å opplyse saken. Samtidig kan administrasjonen, kommunestyret eller andre i kommunen også tillate seg å gi byantikvaren kort frist for å gjøre en faglig vurdering av en gitt sak.

4.6 Organisering – betydning for muligheter for innflytelse

Byantikvarenes innflytelse på plan- og byggesaksprosessene betinges også av organisasjonsstruktur. Mens byantikvaren i Bergen er organisert under byråden, er de andre organisert under de respektive rådmennene, henholdsvis i tilknytning til planavdelingen i Stavanger og Sandnes og i miljøavdelingen i Trondheim, separat fra plan- og byggesaksavdelingen.²⁴

Det synes å være god og til dels tett kontakt mellom byantikvarene og de respektive plan- og/eller byggesaksavdelingene. Dette gjelder enten de er samlokalisert, som i Sandnes og Stavanger, eller organisert hver for seg, som i Trondheim. Ofte er også avstanden veldig kort fysisk sett. Å sitte på samme korridor understrekes av alle parter som viktig i forhold til å ha uformell kontakt, diskutere enkeltsaker og gjøre hverandre oppmerksomme på kritiske saker. Kontakten opp til politisk nivå varierer imidlertid noe, og karakteriseres ikke som verken særlig tett eller hyppig. Kontakten med blir mer saksavhengig, for eksempel ved at byantikvaren tar kontakt med aktuelle politikere i saker der de mener at en bør være oppmerksom. Men dette skjer mer sjelden.

I forhold til intern organisasjonsstruktur gir våre informanter klart uttrykk for at det er en fordel å være en del av plan- og /eller byggesaksavdelingen. Dette er en forutsetning for å komme tidlig inn i prosessene, og ikke minst for den uformelle kontakten. Det å bli tidlig gjort klar over hvilke saker som er på vei, det å kunne utveksle synspunkter, lytte og bli lyttet til, er viktige kanaler for innflytelse fra byantikvarenes side. Samlokalisering med plan- og/eller byggesak ser også ut til å øke forståelsen og interessen for kulturminneforvaltning i det generelle plan-og/eller byggesaksarbeidet.

Samtidig understreker en av byantikvarene at det er viktig at byantikvarens mer frie rolle opprettholdes og respekteres. Dette blir nesten en forutsetning for at denne formen for samorganisering skal kunne fungere og opprettholdes. Byantikvarene må ikke

²⁴ Kun Bergen kommune har et kommunalt parlamentarisk styringssystem av disse bykommunene. Sandnes, Trondheim, Kristiansand og Stavanger kommuner er organisert etter formannskapsmodellen.

bli for integrert i den ordinære plan- og/eller byggesaksbehandlingen, men opprettholde sin rolle som en fri og uavhengig etat med spesialkompetanse innenfor kulturminneforvaltningen.

Selv om det ikke er så mange byantikvarer å uttale seg på bakgrunn av, synes et hovedfunn å være at jo lenger fra plan-og/eller byggesaksadministrasjonen en byantikvar er organisert, jo lettere er det å innta en selvstendig rolle og jo friere er det mulig å være i uttalelsene. Samtidig vil en være organisert lengre fra der saker forberedes og besluttes, noe som vil redusere muligheten for innflytelse. Dette innebærer at vi alternativt kan si at jo tettere byantikvaren er organisert i forhold til plan- og/eller byggesaksadministrasjonen i kommunene, jo lettere er det å komme tidlig og tett inn i prosessene og slik utøve innflytelse. Samtidig oppleves mulighetene for å markere klare standpunkter utad mer begrenset, nettopp fordi en blir en mer integrert del av den kommunale saksbehandlingen.

I noen saker opplever noen av byantikvarene at det kan være vanskelig å være en del av en kommunal avdeling. Dette går blant annet på saker der byantikvaren vil ha andre og mer prinsipielle vurderinger enn de som har gjennomslag i den øvrige delen av administrasjonen.

Alternativt å organisere byantikvarene direkte under for eksempel rådmannen som en egen etat, er i liten grad en attraktiv modell for byantikvarene som har deltatt i denne studien. Selv om de da kunne rapportert direkte til rådmannen og slik få understreket sitt syn direkte, ville de i liten grad få samme tilgang til informasjon som de får ved å være en del av for eksempel plan- og /eller byggesaksavdelingen. De ville også gå glipp av mulighetene for å påvirke prosessene helt fra starten av.

I Trondheim, hvor kommunen har organisert byantikvaren under miljøetaten, har en valgt å etablere en liten avstand til plan- og byggesaksavdelingen. Fra politisk hold i byen, uttrykker en informant at dette gjør det lettere å se hva byantikvaren mener i en sak, i det dennes synspunkter ikke er innarbeidet i plan og/eller byggesaksforslaget. Dette illustrerer et viktig poeng. Mange informanter, både blant byantikvarene og kommunenes øvrige administrative og politiske miljø, gir uttrykk for at det er viktig at byantikvarens synspunkter og faglige uttalelser følger saken. Dette gjør det mulig, å identifisere tydelig byantikvarens synspunkter.

Dette praktiseres flere steder. I Bergen leveres det en egen faguttalelse som følger saken frem til politisk behandling. Dette er særlig viktig i tilfeller med uenighet mellom administrasjonen og byantikvaren. Da kan politikerne få innsyn i de ulike argumentene i saken og ta stilling ut fra det.

Her er det imidlertid viktig å være klar over at de politiske mekanismene blir noe ulike mellom den parlamentariske modellen og rådmannsmodellen. Politisk-teoretisk sett ligger det færre åpninger for dissens i de tilfellene en byantikvar underordnes en byråd i en parlamentarisk modell enn tilfelle vil være i en formannskapsmodell. Dette har sammenheng med at en byråd i mange tilfeller kan ha politiske motiver for å presentere et klart forslag til politisk behandling i kommunestyret. Er det dissens innad i en byrådsavdeling, med en byantikvar som tar dissens og legger frem sitt eget alternativ, vil dette kunne bli utnyttet politisk, noe et sittende byråd vil være lite interessert i. Under formannskapsmodellen vil det også ligge en forventning om at rådmannen presenterer et klart alternativ til kommunestyret, men eventuell dissens vil ikke ha det samme potensialet for å bli utnyttet politisk som under en parlamentarisk styringsmodell. Dette kan problematisere hvor reelle mulighetene er for dissens fra byantikvarens side, i tilfelle der vedkommende er organisert under en byråd i et parlamentarisk styringssystem. Det er sannsynlig at de politiske spillereglene under en parlamentarisk modell vil kunne redusere mulighetene for tydelig dissens fra byantikvarens side, uten at dette er uttalt i denne studien.

4.7 Kapasitet som forutsetning for innflytelse

Et forhold vi så langt har latt ligge, er byantikvarenes kapasitetsmessige mulighet til å utøve innflytelse. Alle byantikvarene gir uttrykk for at saksmengdene er store, utbyggingspresset stort og kapasiteten hos byantikvaren begrenset til å følge opp saker. Bare byantikvaren i Bergen har en stab av noen størrelse, selv om det også her er kapasitetsproblemer. I Trondheim disponerer byantikvaren 2.5 årsverk, mens de andre byantikvarene er alene. Dette setter klare grenser for hva byantikvaren kan prioritere og hvordan. Tilstrekkelig kapasitet synes å være en helt sentral forutsetning for å kunne utøve innflytelse.

Samtlige av de kommunale byantikvarene vi har sett på her, har begrensede ressurser til for eksempel å utarbeide egne reguleringsplaner og liknende, slik byantikvaren i Oslo har mulighet for. Dette kunne vært et viktig virkemiddel for å komme i forkant i forhold til kulturminneforvaltning.

4.8 Byantikvarenes indirekte innflytelse; informasjon og saksopplysning

I møte med viktige kulturminnehensyn gir mange både fra kommunal plan-og/eller byggesaksavdeling og blant våre politiske informanter uttrykk for at byantikvaren er viktig som kilde til informasjon og for å få belyst sakene på en god måte. Som en sentral politisk informant sier det:

Byantikvaren er svært viktig for oss. De leverer viktig kunnskap og informasjon til oss.

Et godt eksempel er kulturgrunnlaget som er utviklet som metodikk av byantikvaren i Bergen. For byantikvarene går mye tid med til å rådgi utbyggere og drive informasjonsarbeid rundt plan- og utbyggingssaker. I dette ligger det en ikke ubetydelig mulighet for byantikvaren til å utøve en normativ og oppdragende rolle innenfor det kulturminnefaglige feltet. Dette kommer også til uttrykk hos politiske informanter, som når en sentral politiker for eksempel uttaler følgende om byantikvarens rolle og innflytelse i plan- og/eller byggesaker:

Det ligger noe oppdragende, engasjerende og kompetansehevende i det kulturminneansvaret som tilligger byantikvaren.

I dette ligger at det å forankre og tydeliggjøre det kulturminnefaglige ansvaret hos en byantikvar, vil kunne ha en generell og indirekte påvirkning, gjennom å bevisstgjøre og ikke minst øke kunnskapen om kulturminnene og de muligheter og verdier som knyttet seg til disse. Denne innflytelsen vil både gå i retning av plan- og byggsaksadministrasjonen i kommunene, i retning av politikerne og ikke minst i retning av private aktører som opererer som utbyggere i kommunen.

I et slikt perspektiv er det interessant å registrere at det generelt i de bykommunene hvor vi har sett på byantikvarens rolle, gis uttrykk for at konfliktnivået i kulturminneforvaltningen er relativt lavt. Dette kommer til uttrykk både blant de respektive byantikvarene samt våre informanter på plan- og byggesaksavdelingene og blant politikerne. Hvorvidt dette har sammenheng med at kommunene, blant annet ved hjelp av sine respektive byantikvarer, har lyktes i å sette en standard for hva som er akseptabel kulturminneforvaltning i kommunen eller om det har sammenheng med en mer allmenn forståelse for de verdier kulturminneforvaltningen bygger på, er usikkert. Et forhold som kan tale for at kommunene, godt hjulpet av sine respektive byantikvarer, har lyktes i å formidle en standard på dette området utad, er når våre kommunale informanter både gir uttrykk for et stort trykk fra private utbyggere om å få slippe til med ulike og til dels omfattende utbyggingsprosjekter i sentrumsområdene. I den grad disse prosjektene kompromisser oppfatninger om ”god” kulturminneforvaltning i kommunen, gis det uttrykk for dette allerede i de innledende forhandlingene med utbyggerne. Har prosjektet uakseptable kulturminnefaglige omkostninger gir byantikvaren uttrykk for dette. Informanten har inntrykk av at utbygger ofte tar dette til etterretning i mange tilfeller og legger frem et endret forslag på et senere tidspunkt.

Flere informanter, både hos byantikvaren, fylkeskommunene og blant kommunale aktører administrativt og politisk, gir imidlertid uttrykk for at rådende standarder innenfor kulturminneforvaltningen til stadighet utfordres og at det ligger mange konflikter i dette.

Innenfor byggesak er en ikke uvanlig konflikt knyttet til private utbyggere som enkeltvis ønsker å endre eller rive enkeltobjekter med høy verneverdi både i seg og ikke minst i forhold til å bevare et helhetlig bygningsmiljø. Å formidle verdien av enkeltobjektet for både bygningsmiljøet som helhet og ikke minst at enkeltobjektet har verneverdi er en utfordring. En av byantikvarene nevner at de fra tid til annen møter aktører som vil rive eller endre vesentlig et kulturminneobjekt i et verneverdig miljø, og hvor utbygger argumenterer med at miljøet i det aktuelle området er ”så vakkert” eller ”hyggelig”. Det er da byantikvarens oppgave å formidle at det objektet utbyggeren ønsker å rive eller endre er en viktig del av det miljøet utbyggeren selv anser som verdifullt.

Innenfor private reguleringsplaner er det mange utfordringer knyttet til å kombinere vekst og vern, også der en har en byantikvar som kan virke normsettende for kulturminneforvaltningen i kommunen. Fortetting i historiske bykjerne er en av flere tunge utfordringer i denne sammenhengen. Enighet om bevaring av fasader og gateløp er ikke det samme som at det er enighet om hva som skjer bak fasadene og i bakgårdene. Her nærmer en seg et mer generelt spørsmål om grensene for hvilke verdier byantikvarene har muligheter for å formidle. Dette berører også noen av begrensningene i byantikvarenes rom for påvirkning og innflytelse.

4.9 Forutsigbarhet i byutviklingen

Byantikvarens medvirkning i og normsettende innflytelse på de kommunale plan- og byggeprosessene på et så tidlig stadium som mulig, er viktig for å skape forutsigbarhet for hva som er akseptable standarder for kommunenes kulturminneforvaltning. Dette er svært viktig, både for kommunen som plan- og byggesaksmyndighet og for private aktører. Dette berører også grenseflatene mellom kommunenes rolle og ansvar i kulturminneforvaltningen og fylkeskommunenes rolle og ansvar. Det at fylkeskommunen kan komme inn å reise innsigelse i en sak som er forberedt og vedtatt i kommunene, oppleves blant enkelte av våre politiske informanter å skape en viss uforutsigbarhet angående hva som er normene eller standardene for kulturminnevernet. I mange tilfeller er ikke dette noe problem, da det er åpenhet mellom fylkeskommunene, byantikvarene og kommunenes plan- og byggesaksadministrasjon. Men ikke alle saker kommuniseres like godt. Det er da fylkeskommunen kan ta i bruk sin innsigelsesmyndighet. De mange innsigelsene vi tidligere har vist til for fylkeskommunens del, forteller at dette har et visst omfang. Poenget her er at dette også kan forekomme i kommuner med byantikvar. Dette kan indikere at det er tilfeller der rollefordelingen mellom fylkeskommune og byantikvar kan synes noe uavklart samtidig som vurderingene også varierer.

Byantikvaren kan i noen tilfeller gå god for en løsning eller kommunen finner løsninger i samråd med byantikvaren, samtidig som fylkeskommunen reiser innsigelse eller truer med dette, ut fra andre vurderinger enn de som er lagt til grunn i

planleggingsprosessen. Dette vil kunne redusere opplevelsen av forutsigbarhet både for de private aktørene, men også for de kommunale, som vi vil se nærmere på i kapittel 5.

Dette er en del av en større debatt om organisering og rollefordeling innenfor norsk kulturminneforvaltning.

4.10 Avsluttende kommentarer

Byantikvarene berømmes og respekteres for stor saklighet og faglighet av de øvrige kommunale informantene selv i saker der de ikke vinner frem og får gjennomslag for sine vurderinger. I dette bidrar de til å oppfylle forvaltningslovens krav om å opplyse en sak på best mulig måte. Dette innebærer at når administrasjonen tar et valg og innstiller på forslag som går på tvers av byantikvarenes anbefalinger og ansvarlige kommunepolitikere tar valg i henhold til dette, vet de mer hva de eventuelt velger bort. Slik innehar byantikvarene ikke bare en viktig funksjon som forsvarere av kulturminner i en gitt sak eller plan, men også som forvaltere av kommunenes kulturminnekompetanse og som bidragsyttere til den kollektive kunnskapen på feltet blant kommuneadministrasjonen og de lokale politiske myndighetene.

Byantikvarene er derfor viktige som premissleverandør inn i de kommunale plan- og byggesaksprosessene. Dette gjelder også der byantikvarenes synspunkter ikke nødvendigvis tas til følge.

5 Ansvars- og rolleforståelse i det offentlige kulturminnevernet, med vekt på forholdet mellom byantikvar og fylkeskommune

Hvilken rolleforståelse har byantikvarene innenfor kulturminneforvaltningen og i hvilken grad er grenseflatene avklart i forhold til fylkeskommunens rolle og ansvar? Dette skal vi se nærmere på i dette kapitlet, hvor vi først ser på rolleforståelse blant byantikvarene når det kommer til hvilken plass de ser for seg selv innenfor kulturminneforvaltningen. Deretter ser vi kort på fylkeskommunenes ansvar og rolle. I dette drøfter vi også grenseflatene mellom de to aktørenes plass i forvaltningsstrukturen og eventuelle utfordringer.

5.1 Rolleforståelse og innflytelse blant byantikvarene

Byantikvarene vi ser på i denne studien er i stor grad bevisst at det er en del av den interne kommunale beslutningsprosessen. Dette gir både muligheter, men også begrensninger. Ved å kobles tidlig på plan- og byggesaksprosessene der kulturminner er en del av problemstillingene, gir byantikvaren muligheter for å sette premissene for beslutningene på et tidlig stadium. Dette synes helt avgjørende for å ha innflytelse på saksutfallet. I noen tilfeller følger byantikvaren saken også etter at den er levert kommunepolitikernes, men da som sakkyndig rådgiver for politikernes i den grad en sak

for eksempel ikke oppleves tilstrekkelig belyst etc. Tersklene synes lave for å ta kontakt med byantikvaren, særlig fra administrasjonens side. Dette gjelder også fra byantikvarenes side. I sum innebærer dette at byantikvarene er tett på plan- og byggesaksprosesser, hvilket gir muligheter for påvirkning under hele prosessen.

I disse prosessene er byantikvarenes rolle kun rådgivende. De har ingen myndighet eller sanksjonsmidler knyttet til sine råd. At det ikke kan sette "makt" bak uttalelsene sine opplever flere av byantikvarene som begrensende når det kommer til innflytelse.

Deltakelse går derfor ikke nødvendigvis sammen med innflytelse, verken på administrativt eller politisk nivå. Byantikvarene opplever imidlertid mindre gjennomslag politisk enn administrativt.

I den grad byantikvarene opplever å bli hørt i liten grad og ha liten direkte eller indirekte innflytelse på saksutfallet, kan dette gi seg utslag i en slags avmaktsfølelse eller handlingslammelse. På den ene siden har de vært involvert i beslutningsprosessen, men på den andre siden kan de vanskelig stå inne for saksutfallet. Dette forsterkes ved at det er problematisk for byantikvarene som intern kommunal faginstans, å gå ut offentlig å kritisere et lovlig kommunalt vedtak. Dette oppleves å være i strid med deres rolle som intern aktør. Det forventes snarere av andre kommunale aktører at byantikvarene er lojale utad når det kommer til å uttale seg om prosesser de selv har vært en del av. Samtidig som det kanskje kunne bidratt til å gjøre dem mer synlig utad. I de tilfellene byantikvarene har gått offentlig ut og kritisert kommunale vedtak, har dette blitt oppfattet som problematisk i kommunen for øvrig, og kan bidra til å svekke byantikvarenes autoritet innad i kommunen, noe en sentral kommunal informant gav uttrykk for, riktignok i en kommune *uten* byantikvar.

Byantikvarene vi har intervjuet er svært lojale utad og unngår å kritisere eller gå imot prosesser og beslutninger de selv har vært en del av, selv om de skulle være uenig i utfallet. Å innta en annen holdning her, kunne svekke byantikvarens autoritet innad.

Byantikvarenes organisatoriske stilling forsterker denne lojale rollen som intern aktør. Så lenge de i hovedsak er organisert som en del av de respektive plan- og byggesaks- eller miljøavdelingene, som i Trondheim, vil det blant de byantikvarene vi har intervjuet, i stor grad oppleves unaturlig og åpent gå ut og kritisere de

beslutninger som er fattet. I den grad byantikvarene hadde vært organisert som egne etater, kunne dette i prinsippet bidratt til at byantikvarene hadde opplevd å ha en friere rolle. De fleste byantikvarene er imidlertid klare på at de foretrekker denne interne rollen, fremfor en mer fri rolle. Dette begrunnes med at de ser mulighetene for innflytelse som større ved å være en intern aktør.

I sum innebærer dette at byantikvarene blir en del av kulturminneforvaltningen, men kun som rådgivende og ikke som en del av myndighetsstrukturen. Dette kan skape noen dilemmaer og utfordringer. I neste avsnitt skal vi se nærmere på dette i byantikvarenes møte med fylkeskommunen.

5.2 Ansvars- og rolleforståelse i fylkeskommunene vis a vis byantikvarene

I utgangspunktet er rollefordelingen mellom byantikvarene som kommunal intern instans og fylkeskommunene å være klart definert. Mens kommunene i hovedsak har sitt mandat i plan- og bygningsloven, får fylkeskommunene alle større planer, som plansaker, kommuneplaner og dispensasjonssaker til uttalelse. Det samme gjelder ved inngrep i spesialområder for bevaring, som også skal til uttalelse i fylkeskommunen. I dette kommer fylkeskommunen inn når en plansak allerede er gått gjennom de forberedende faser i kommunene. Fylkeskommunen er også høringsinstans i utvalgte byggesaker. I forhold til kulturminnehensyn, kan fylkeskommunen argumentere med at de skal involveres i alle saker som har regional verdi og uttale seg ut fra det.

I motsetning til byantikvarene har fylkeskommunene mulighet til å sette makt bak synspunktene sine, gjennom å ha innsigelsesmyndighet. Her er det imidlertid nødvendig med politisk behandling i fylkestinget, hvilket kan åpne for politiske interessekonflikter. Det er mange eksempler på at fylkesadministrasjonen innstiller på innsigelse, men at dette ikke får politisk flertall. Fylkeskommunen/Sametinget er dessuten forpliktet til å sende plansaker som truer nasjonale kulturminneinteresser til Riksantikvaren, når fylkeskommunen/Sametinget ikke selv ønsker å reise innsigelse. Dette gjelder også i saker der fylkeskommunen/Sametinget ikke ønsker å klage på

plan- og byggesaksvedtak som vil medføre ødeleggelse av nasjonale kulturminneinteresser.

I tilfellene der det er uenighet mellom fylkeskommunene og den aktuelle kommunen i spørsmålet om forvaltning av kulturminner, løses sakene i mange tilfeller ved megling og forhandlinger, slik at fylkeskommunene slipper å bruke sin innsigelsesmyndighet. Det er sjelden innsigelsessakene går til Miljødepartementet.

I fylkesadministrasjonen ligger behandlingen av disse sakene i planavdelingene. I saker der kulturminnehensyn er inne i bildet, gir våre informanter i fylkene uttrykk for at de har dialog med kommunene og byantikvarene.

De faglige vurderingene som gjøres av kulturminnehensynene avviker ikke nødvendigvis så mye mellom fylkeskommunene, ved for eksempel fylkeskonservatoren, og byantikvarene.

En informant i fylkesadministrasjonene hevder imidlertid at når fylkeskommunen uttaler seg, må de balansere kulturminnehensyn mot andre viktige samfunnsoppgaver. Vår informant fremhever at dette er grunnlaget for at det ofte er planavdelingene i fylkeskommunen som forbereder sakene. Det tas her hensyn til trafikkavvikling, barn og unges oppvekstvilkår, klima, universell utforming og et helt sett andre hensyn som vår informant gir uttrykk for. Slik ligger de vurderinger våre informanter i fylkesadministrasjonene gjør, tett på de vurderinger som gjøres i de kommunale planavdelingene.

Slik en av våre informanter i fylkeskommunene ser det, uttaler byantikvarene seg rent sektorfaglig, ut fra kulturminnefaglige hensyn, og det blir så opp til planadministrasjonen i kommune, og fylkeskommune, å veie dette opp mot andre hensyn. Som en fylkeskonservator sier det, med henvisning til fylkeskommunens rolle i plansaker der kulturminnehensyn er inne:

Det er varierende i hvilken grad kommunene klarer å integrere kulturminnehensyn. Det er derfor viktig å ha en instans utenfor kommunene som kan løfte dette.

Samme informant fremhever at årsakene til dette ikke nødvendigvis ligger i faglig uenighet med byantikvaren, men heller at blant annet næringslivsinteresser lettere vinner frem på kommunenivå.

Ser vi isolert på det kulturminnefaglige, er det særlig to forhold som potensielt kan være utfordrende for forholdet mellom byantikvarenes og fylkeskommunenes rolle i kulturminneforvaltningen.

For det første skal fylkeskommunen først og fremst inn i saker der kulturminneforvaltningen er av regional eller nasjonal interesse. For det andre kan byantikvarene og fylkeskommunene gjøre ulike kulturminnefaglige vurderinger.

Til det første, skal ikke fylket gå inn i en sak som i utgangspunktet anses å kun være av lokal interesse. Det er innenfor kommunenes myndighetsområde og regnes som viktig i forhold til det kommunale selvstyret innenfor kulturminnevernet. En fylkeskommunal informant sier det slik:

Fylket må passe på å være ryddige og ikke gripe inn i lokale kulturminneinteresser. Vi vil helst ikke overprøve på kommunenes ansvarsområde.

Men forståelsen av hva som er av lokal interesse og hva som har regional, er langt fra entydig.

Dette behøver ikke by på store utfordringer for byantikvarene i seg, i den grad fylkeskommunene og byantikvarene i hovedsak er enige i sine vurderinger. Men i den grad det foreligger uenighet, bidrar dette til å tydeliggjøre forskjellene i både roller og ansvar de to instansene imellom. Dette kan bidra til konflikter.

Våre informanter både hos byantikvarene og i fylkesadministrasjonene gir generelt uttrykk for et lavt konfliktnivå dem imellom når det gjelder kulturminnefaglige vurderinger og en "god tone" som flere av byantikvarene uttrykker det. Men det kommer også opp noen uklarheter hva angår rolleforståelse og særlig en av byantikvarene uttrykker et behov for å se nærmere på rollefordelingen her.

En av byantikvarene uttrykker således stor frustrasjon knyttet til at fylkeskommunen i stadig større grad definerer problemstillinger som å være av regional interesse. I den grad det er en bevegelse i retning av at stadig mer defineres å være av regional eller nasjonal interesse, kan dette svekke det kommunale selvstyret i kulturminneforvaltningen, samtidig som det kan bidra til å styrke

nasjonale og regionale standarder for hva som er viktige kulturminnehensyn.

Dette kan samtidig også oppleves som en overprøving eller tilsidesettelse av fagligheten hos den aktuelle byantikvaren. En av byantikvarene føler på dette, hvilket viser at det å definere et gitt kulturminne som "sitt" ansvarsområde, oppleves ulikt avhengig av om en ser dette fra kommunens side, ved byantikvaren, eller fylkeskommunens side, ved fylkeskonservatoren eller tilsvarende.

Det kan også bidra til å svekke byantikvarens opplevelse av egen kulturminnefaglige kompetanse.

I den grad byantikvarene måtte oppleve manglende faglig anerkjennelse, kan dette også henge tett sammen med ulike faglige vurderinger. I den grad fylkeskommunen engasjerer seg i stadig flere saker, ved blant annet å definere stadig flere objekter å være av regional eller nasjonal interesse, hevder også en av byantikvarene at dette bidrar til å svekke mulighetene byantikvarene har til å bygge opp kompetanse. Fylkeskommunene kan da potensielt, ta over noe av byantikvarens kulturminnefaglige rolle i kulturminneforvaltningen.

Autoritetsfordelingen mellom fylkeskommunen og byantikvaren synes å være relevant her. Det at fylkeskommunen har en myndighet byantikvaren ikke har, bidrar til å forsterke disse tendensene. En av byantikvarene hevder således at:

Det at fylkeskommunen har myndighet, kan skape en stemning i kommunen om at fylkeskommunen må høres.

Det synes å være relativt utbredt oppfatning i kommuneadministrasjonene, at fylkene må høres, fordi de har myndighet. Dette kan bidra til å svekke byantikvarenes autoritet og gjennomslag i kommunale plansaker og potensielt øke uklarheten knyttet opp mot ansvars- og rollefordelingene mellom fylkeskommune og byantikvarer.

Det ligger imidlertid en utfordring i relasjon til kommunen i den fylkeskommunale politiske saksbehandlingen av innsigelser. Dette innebærer for det første at det kan gå politisk prestige i ikke å overprøve en kommunes kulturminnefaglige skjønn i en sak. Det kan være politisk alliansebygging mellom politikere i samme parti,

men på ulikt styringsnivå, eller det kan være mer prinsipielle forhold som ligger til grunn. For det andre er det prosessuelt viktig at tidsfrister i den kommunale saksgangen tar hensyn til tidsrammene i den fylkeskommunale behandlingen av en sak. Dette betyr med andre ord at siden det kan være tidkrevende i fylkeskommunen å få en sak på det politiske sakskartet for et møte i fylketinget, må den aktuelle kommunen være villig til å gi utsatt høringsfrist for å få den fylkeskommunale uttalelsen med. Dette kan være en utfordring i følge en av våre fylkeskommunale informanter, som opplever at kommuner kan bruke dette maktpolitisk for å motarbeide at den fylkeskommunale uttalelsen kommer tidsnok til å få betydning for saken. Dette innebærer et gjensidig behov mellom fylkeskommunen og kommunene, for å tilpasse de prosessuelle rammene til hverandre.

Felles standarder som kan virke normerende på de uttalelser og innspill fylkeskommunene og byantikvarene kommer med i plansaker, synes imidlertid i noen grad å oppveie dette. Her synes blant annet kulturminneregistreringene å fungerer som en slik standard. Kompetanseutvikling både hos byantikvarene og i fylkeskommunene synes likeledes å bidra til at det utvikles noen felles standarder det jobbes ut fra, når en skal gjøre kulturminnefaglige vurderinger i konkrete saker.

5.3 Rollefordelingen mellom fylkeskommunen og byantikvar i et kommunalpolitisk perspektiv

Hvordan fortoner ansvars- og rollefordelingen mellom byantikvar og fylkeskommunen seg, sett i et kommunalpolitisk perspektiv? Det springende punktet her er myndighet og mulighet til å sette makt bak egne vurderinger. Det at byantikvaren er uten myndighet, reduserer deres formelle posisjon vis a vis aktører som har virkemidler, her først og fremst fylkeskommunen. Uformelt, synes imidlertid kommunepolitikere å ha mest og best dialog med kommunens byantikvar, snarere enn fylkeskommunene.

I utgangspunktet synes konfliktnivået mellom kommunepolitikere og fylkeskommunen i kulturminnesaker å være lavt. Ser det ut til å være uenighet som kan føre til en innsigelse, forsøker fylkes-

kommunen å få til en løsning med kommunene for å unngå dette ved dialog og mekling.

Ser vi på relasjonene mellom byantikvar og fylkeskommune sett fra kommunepolitikernes side, oppleves byantikvarene å forvalte kommunens egen kompetanse på området. Selv om kontakten verken synes å være tett eller hyppig mellom byantikvarene og kommunepolitikere, uttaler flere av våre lokalpolitiske informanter at byantikvarene er viktige leverandører av kunnskap og at de som sådan bidrar til å belyse sakene som kommer til politisk behandling. En sentral kommunepolitiker hevder at det både er *noe oppdragende, engasjerende og kompetansebevende i å ha en byantikvar i kommunen*. Den tette kontakten mellom administrasjon og byantikvar, innebærer også at når en sak kommer til politisk behandling, føler politikerne seg i noen grad trygge på at kulturminnehensyn er ivaretatt i en grad administrasjonen ser som forsvarlig og riktig, noe som forventes å gi forutsigbarhet knyttet til den endelige saksbehandlingen.

Flere kommunepolitikere gir uttrykk for at det er mer uforutsigbarhet knyttet til når fylkeskommunen vil gripe inn og bruke sin myndighet. En kommunalpolitisk informant hevder at han som sentral politiker innenfor byutvikling *ikke vet hva som skjer i fylket*. Gitt at fylkeskommunen har innsigelsesmyndighet, har de også myndighet til å stoppe en plan. Her opplever flere politiske informanter i kommunene at det er mer vanskelig å komme i dialog med fylkeskommunen.

Dette har i stor grad sammenheng med et sterkt behov i kommunene for å vite hvilke rammer de har å forholde seg til kulturminnefaglig- og politisk. Selv om det fra kommune- politikernes side, ikke oppleves å være særlig stor grad av faglig uenighet mellom egen byantikvar og fylkeskommunen, kan det forekomme at fylkeskommunen er uenig og velger å sette sin myndighet bak sitt syn, ved å reise innsigelse. En av kommune- politikere i vår studie viser til et eksempel der en reguleringsplan forelå på en utbygging og hvor fylkeskommunens klage i saken kom sent, slik kommunepolitikeren opplevde det. Hadde dette vært fanget opp og synkronisert med byantikvarens vurdering av saken, kunne dette vært avklart tidligere i prosessen, og vært tatt hensyn til, i følge den aktuelle kommunalpolitiske informanten.

Dette illustrerer et dilemma i dagens forvaltningsstruktur innenfor kulturminnesektoren. I den grad en aktør innenfor for eksempel utbyggingspolitikken, det være seg privat utbygger, boligutvikler eller annet, eller kommunepolitikere, opplever at byantikvaren går god for eksempelvis en reguleringsplan, forventes det at fylkeskommunen også gjør det. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfelle. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom fylkeskommunens vurdering og byantikvarens, utover de normeringer som ligger i kulturminneregistreringene og eventuelle profesjonelle standarder, som nevnt ovenfor. Både de private utbyggerne, kommunepolitikere og andre kulturminnepolitiske aktører må med andre ord forholde seg både til fylkeskommunen og byantikvaren, med det forbehold at byantikvaren kun opererer rådgivende.

5.4 Avsluttende kommentarer

En viktig forskjell på byantikvarenes og fylkeskommunenes ansvar og rolle i kulturminneforvaltningen er at fylkeskommunen har myndighet, mens byantikvarens rolle er basert på rådgivning. Denne rolleforskjellen kommer tydelig opp i tilfeller der de to aktørene vurderer en sak forskjellig.

Relasjonen er imidlertid i liten grad konfliktfylt, og i de fleste saker gjør byantikvarene og fylkeskommunene i hovedsak de samme vurderingene. Når det allikevel er viktig å være oppmerksom på problemstillingen har det blant annet sammenheng med at i den grad fylkeskommunene i stadig større grad definerer kulturminner til å være av regional eller nasjonal interesse, vil dette begrense kommunenes kulturminnepolitiske handlegfrihet, hvilket vil ha planpolitiske konsekvenser i kommunene. Her ligger det altså en skjønnsbasert mulighet for fylkeskommunene til å utvide sitt ansvarsområde, som vil kunne bidra til å redusere byantikvarens innflytelse i de kommunale planprosessene.

I disse relasjonene mellom fylke og byantikvar kommer det også til uttrykk at i alle fall en av byantikvarene i noen grad opplever at fylkeskommunen stadig flytter grensene for sitt eget ansvarsområde, på bekostning av den kommunale handlegfriheten. Her er det en hårfin balanse mellom å definere noe som å være av regional interesse, og det å sette byantikvarenes skjønn til side og overprøve deres faglige vurderinger.

Her er vi inne på et annet viktig forhold i relasjonen mellom byantikvar og fylkeskommune. Mens kommunene i liten grad har prioritert å bygge opp en stab rundt sine respektive byantikvarer, har fylkeskommunene i større grad bygget opp sin stab her. Dette innebærer at fylkene har en annen kapasitet, også faglig, til å gå inn i saker. Dette kan bidra til å svekke den kommunale handlefriheten på dette område, og med det redusere byantikvarenes innflytelse i kommunene, vis a vis fylkeskommunen.

Fylkeskommunens myndighet i kulturminneforvaltningen reduserer også den forutsigbarhet som ligger i å involvere byantikvarene tidlig i beslutningsprosessene. Med utgangspunkt i at byantikvaren og fylkeskommunen har ulik myndighet på dette området, vil sistnevntes inngripen i prosesser hvor byantikvaren allerede har spilt inn synspunkter, implisere en slags overprøving av det skjønn som ligger i byantikvarens utøvelse av sin rolle. Dette betyr i praksis at der det er etablert en byantikvar, må kommunepolitikere både forholde seg til vedkommende, og til fylket. Denne studien viser at dette i noen tilfeller oppleves uforutsigbart, samtidig som det medfører ekstrarunder i planprosessarbeidet i de tilfellene fylkeskommunens innspill kommer inn sent i prosessen.

Det ligger med andre ord noen potensielle utfordringer i relasjonen mellom byantikvar og fylkeskommunen når det kommer til å definere rammene for den kommunale kulturminneforvaltningen. Spørsmålet er nå hvordan kulturminnefaglige hensyn er lagt inn i beslutningsprosessene i kommuner uten byantikvar. I neste kapittel vil vi derfor både se på andre institusjonelle modeller på kommunalt nivå innenfor kulturminneforvaltningen og i hvilke grad disse modellene påvirker balansen mellom fylkeskommunenes rolle i kulturminneforvaltningen vis a vis den kommunale handlefriheten.

6 Institusjonelle modeller innenfor kulturminneforvaltningen i kommunene uten byantikvar

Med utgangspunkt i kommunenes organisasjonsfrihet vil vi i dette kapitlet kort se på noen andre institusjonelle modeller på kommunenivå innenfor kulturminneforvaltning enn den som knytter seg til etablering av en byantikvar. Modellene, som er hentet fra seks utvalgte bykommuner, er på ingen måte uttømmende. Derfor vil vi i neste kapittel se nærmere på bredden i modellvalg, med bakgrunn i surveyen til alle landets kommuner.

6.1 Noen hovedmodeller

Kommunene kan velge ulike modeller når det kommer til å institusjonalisere sin kulturminneforvaltning. Vi skal i dette avsnittet kort skissere noen hovedlinjer eller dimensjoner, som kommunene kan kombinere ut fra eget skjønn.

(1) Øremerkede stillinger versus oppgaveintegrering i den ordinære forvaltningen

Kommunene kan velge å definere egne stillinger som ansvarlig for kommunenes kulturminneforvaltning. Opprettelsen av en byantikvarstilling er et eksempel på dette. Et annet eksempel vil være opprettelse av en kulturvernkonsulent eller liknende. Begge representerer eksplisitte modeller for kulturminneforvaltning i kommunene. Som vi vil se nærmere i neste kapittel, er det imidlertid kun en av ti kommuner som har etablert egne

kulturvernstillinger, fortrinnsvis i de større kommunene over 40 000 innbyggere.

Med en slik stilling hører det både autoritet og tydelighet utad, samtidig som de kan være forvaltere av kommunenes kulturminnekunnskap innad. Ansvar og henvendelser kan adresseres og kommunene har mulighet for å signalisere politisk vilje på feltet gjennom opprettelse av en slik stilling. For befolkningen kan en slik tydeliggjøring innebære at en klarere får noen å henvende seg til både for spørsmål og ønsker, men også for klager og misnøye. Kommunene etablerer med andre ord en arena for kulturminnefaglige vurderinger, der ulike problemstillinger, aktører og synspunkter og løsninger kan møtes.

I den andre enden av skalaen når det kommer til tydelighet, er å integrering av ansvaret for kulturminneforvaltningen i den ordinære administrasjonen, ved å la det være en deloppgave for de ansatte i for eksempel plan- og/eller byggesaksavdelingen. Her kan en overlate til den enkelte saksbehandler og ta dette hensynet med i sine vurderinger, når særlig plan- og byggesaker forberedes for vedtak. Dette er den mest utbredte modellen blant norske kommuner innenfor kulturminneforvaltningen.

Mellom disse to er det ulike andre løsninger, for eksempel å la egne saksbehandlere på plan- og/eller byggesak ta hånd om kulturminneforvaltning, uten å definere det som egne kulturvernstillinger eller liknende.

Generelt kan en anta at jo mer eksplisitt kulturminneforvaltningen er i kommunene, for eksempel i form av egne stillinger, jo mer ønsker kommunene å signalisere at de tar dette på alvor i sine prosesser.

(2) Organisatorisk plassering

Om kommunene først velger å etablere egne stillinger innenfor kulturminneforvaltningen, kan de velge ulike institusjonelle modeller for denne. Dette blir parallelt med de muligheter de har ved etablering av en byantikvarstilling. Vi antar at jo mer integrert en kulturminnekonsulentstilling er i den ordinære plan- og/eller byggesaksprosessen, jo tidligere kan de kobles på prosessene og jo mer innflytelse får de på saksprosessen og saksutfallet. Alternativt vil en mer selvstendig rolle, for eksempel gjennom å etableres som

en egen fagetat direkte underordnet kommunestyre, gi større frihet til å uttale seg selvstendig og markere sine synspunkter. Ulempen ved denne siste modellen er at det kan redusere mulighetene for reell innflytelse. Kulturvernkonsulenten eller tilsvarende, kan ved en slik modell, komme i en situasjon hvor vedkommende kommer for sent inn i prosessene til å påvirke saksgangen, samtidig som vedkommende får en tydeligere rolle utad.

(3) Ekstern kompetanse/samarbeidsmodeller

Som vi vil se i neste kapittel, opplever nesten halvparten av kommunene som deltar i surveyen at de har enten noe mangelfull eller liten kulturminnekompetanse. Høyest kompetanse opplever de største kommunene å ha, mens bare halvparten av kommunene under 5 000 innbyggere opplever det samme.

For å bøte på dette kan kommunene velge å bygge ulike former for allianser med eksterne aktører, for slik å hente inn kompetanse de selv opplever de ikke har. Dette kan også ha et læringsaspekt, gjennom å styrke egen kompetanse og kapasitet på kulturminnefeltet og gjennom dette bidra til også å øke egen autoritet.

Mange kommuner har inngått ulike varianter av interkommunalt samarbeid. Kanskje særlig mindre kommuner vil kunne ønske å inngå et slikt samarbeid, mer eller mindre formelt, for gjensidig å styrke sin kompetanse og ikke minst handlingsevne på område.

Et annet alternativ for kommunene er å etablere allianser med ulike foreninger og /eller museer, som en kan henvende seg til etter behov. Formelt samarbeid med offentlige museer kan også være et fundament i den kommunale kulturminneforvaltningen, og en av fem blant landets kommuner svarer at kommunens kompetanse er organisert i tilknytning til slike samarbeidsløsninger.

En ulempe ved dette er at kommunen selv ikke nødvendigvis bygger opp egen kulturminnekompetanse på feltet, om en baserer seg for sterkt på ekstern kompetanse. På den annen side vil det også kunne ha et læringsaspekt å knytte slike kontakter lokalt, på linje med de læringseffekter en kan anta springer ut av interkommunalt samarbeid.

Et tredje alternativ er å leie inn kompetanse utenfra i form av konsulenter eller liknende. Dette gjelder om lag en av fem kommuner. Også dette kan en diskutere hvor kompetansebyggende virker innad i kommunen.

Enten kommunene velger å etablere en egen kulturvernkonsulent eller legge dette inn som en oppgave i den ordinære kommuneforvaltningen, vil spørsmålet om synlighet og kapasitet også være et spørsmål om kompetanse. Flere av de kommunene vi har intervjuet uten byantikvar, er av den oppfatning at de har god kompetanse på kulturminnefeltet, gjennom kompetente faggrupper på feltet. Dette kan være seg arkeologer, kunsthistorikere, kulturhistorikere eller enkeltpersoner som gjennom erfaring har bygget opp kunnskap på feltet. Dette betyr at institusjonell struktur ikke alene er nok til å beskrive kommunenes kapasitet på feltet.

6.2 Fylkeskommunen som samarbeidspartner på kulturminnefeltet

En viktig dimensjon ved kommunenes strategi eller handlingsvalg innenfor egen kulturminneforvaltning, er hvilke allianser eller samarbeidsrelasjoner kommunene bygger til fylkeskommunen, utover det som ligger i den forvaltningsmessige rollefordelingen vi tidligere har gjort rede for. Noen kommuner henvender seg til fylkeskommunene, ikke bare som samarbeidspartner på kulturminnefeltet, men mer som faglig rådgiver, også når det kommer til saker av mer lokal interesse.

Her kommer mange fylker opp i en dobbeltrolle de selv i liten grad ønsker. Ingen av våre informanter innenfor den fylkeskommunale kulturminneforvaltningen er fortrolige med å gå inn i den kommunale sakshandlingen. Dette anses å være et kommunalt anliggende. Fylkeskommunen er dessuten innsigelsesmyndighet overfor kommunene i kulturminneforvaltningen, noe som gjør det uoversiktlig om fylkeskommunen i utgangspunktet er tett inne i den kommunale saksbehandlingen på området.

Slike allianser mellom fylkeskommunene og kommunene ser vi først og fremst vil være en løsning for mindre kommuner, uten ressurser til selv å bygge opp kompetanse på feltet.

Hvorvidt faglig bistand og veiledning fra fylkeskommunene til kommunene i kulturvern saker virker kompetanseoppbyggende i kommunene avhenger blant annet av hvilken form dette samarbeidet har. Skal vi tro en av de fylkeskommunale informantene, er det imidlertid helt klart intensjonen fra fylkeskommunens side, at bistand til kommunene på dette området skal virke kompetanseoppbyggende i kommunene.

6.3 Kommunenes erfaringer med kulturvernkonsulent eller tilsvarende

Et par av våre utvalgte casekommuner som har valgt å institusjonalisere kulturminnevernet i form av en egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende, har gode erfaringer med dette. Vedkommende får en rolle som en selvstendig stemme inn i kommunens kulturminneforvaltning og blir fort en premissleverandør i både i plan- og byggesaker. I tillegg til dette har kulturvernkonsulentene en rolle som selvstendige rådgivere, både utad overfor publikum, men også innad, overfor administrasjon og politikere. Dette innebærer at ansvarsområdet ikke skiller seg vesentlig fra det vi så for en byantikvar.

Som for de fleste av byantikvarene, er det heller ikke uvanlig å knytte kulturvernkonsulenten til planavdelingen. I en av kommunene, var kulturvernkonsulenten organisert inn under byutviklingsdirektøren. Arbeidsoppgavene er knyttet til å forvalte kulturverninteresser i kommunen, både i planarbeid og innenfor byggesak. Også ansvaret for å utrede kulturverndelen i planprogrammet var en del av kulturvernkonsulentenes oppgaver.

En institusjonalisert plassering av kulturvernkonsulenten inn i den ordinære plan- og/eller byggesaksavdelingen reduserer også de ressursmessige diskusjonene knyttet til stillingen, da vedkommende benytter seg av stabsressursene.

I en modell hvor kulturvernkonsulenten er organisatorisk plassert i planavdelingen kommer vedkommende tidlig inn i planprosessene. Dette gir en mulighet til å være med å legge premissene for de ferdige planarbeidene. Her ser vi en parallell til organiseringen av de fleste kommunale byantikvarene.

Når det gjelder gjennomslag i plan- og byggesaker oppleves denne som god. En av kulturvernkonsulentene opplever å ha god dialog internt i planprosessene og en generelt stor interesse i kommunen for kulturminnevern. Dialogen med politikerne kan imidlertid variere. En utfordring er her dessuten at en del utbyggere tar direkte kontakt med kommunepolitikere. I den grad disse kommer med løfter, uten å gå veien om administrasjonen, kan problemer oppstå der kulturminnehensyn først tas inn i prosessen når saken behandles administrativt.

Plansjefen i en av kommunene med kulturvernkonsulent, foretrekker denne løsningen fordi vedkommende blir mer tydelig både innad og utad, enn om kommunen skulle valgt en integrert modell der det ble den enkelte saksbehandler som hadde som mandat til å ta kulturvern hensyn i sin saksbehandling. Samtidig har kulturvernkonsulenten i den aktuelle kommunen, stort gjennomslag, i følge samme informant, gjennom et tett samarbeid med planseksjonen. Dette gir mindre synlighet i følge informanten, enn om vedkommende skulle hatt en friere stilling, men økt gjennomslag i relevante saker.

Kompetanse fremheves av den samme plansjefen som en viktig forutsetning for å få gjennomslag for kulturvern hensyn i plansaker. Dette gjelder både hos kulturvernkonsulenten selv, men også i den øvrige delen av planseksjonen, som må være mottakelig og vise forståelse for de vurderinger og argumenter kulturvernkonsulenten presenterer dem for. Bred kulturminnefaglig kompetanse i kommunens plan- og byggesaksavdeling øker sannsynligheten for å få til et fruktbart samarbeid i den kommunale kulturminneforvaltningen, ifølge den aktuelle plansjefen. Informanten hevder utfordringer og konflikter innenfor kulturminneforvaltningen best løses i konsensus, gjennom å legge diskusjonene tett inn i organisasjonen, men i form av en egen stilling.

En informant i planavdelingen i en av kommunene med kulturvernkonsulent hevder at ved å integrere stillingen i planavdelingen synliggjør en ikke konflikter i kulturminneforvaltningen i samme grad som en ville gjort med en mer selvstendig konsulentstilling. Dette oppgis å lette kommunikasjonen i beslutningsprosessene og mulighetene for å få til et bredt samarbeid. Samtidig søker kommunen også her å

synliggjøre synspunktene så godt som mulig, blant annet for besluttende politikere, slik at de på mest mulig selvstendig grunnlag kan danne seg et bilde av hvilke avveininger som er gjort i den administrative delen av planarbeidet.

I forhold til fylkeskommunenes myndighet, opplever våre casekommuner med kulturminnekonsulent, skal vi tro de respektive lederne av planavdelingene eller tilsvarende, noen av de samme dilemmaer som flere av informantene i kommunene med byantikvar. En plansjef hevder således at det blir:

noe u håndgripelig knyttet til fylkeskommunens rolle, når det gjelder deres definisjon av "nasjonale interesser". Det finnes ikke noen objektiv avgrensning av dette.

Problemstillingene er knyttet til uforutsigbarhet både når det gjelder når fylkeskommunene trer inn i en sak, og ikke minst hva som oppfattes å ha "regionale og nasjonale interesser". Dette gir noe av det samme inntrykket av gråsoner i ansvarsområde mellom kommune og fylkeskommune vi har sett på i drøftingene av byantikvarmodellen, og der kommunene i noen tilfeller stiller seg litt uforstående til noen av fylkeskommunenes avgrensninger av hva som er av regional eller nasjonal interesse.

Et interessant spørsmål er om innføring av kommunal parlamentarisme gir ulike vilkår for å fremme kulturminneinteresser mot det politiske nivået. Dette er blant annet aktuelt for Tromsø kommune, som er i ferd med å innføre dette. Dette har sin parallell til kommuner med en parlamentarisk modell der det er etablert byantikvar. Poenget som er drøftet i kapittel 4, er derfor aktuelt også for kulturvernkonsulenter. I den grad kulturvernkonsulenten organiseres under en av byrådene, vil byråden ha politisk interesse av å presentere for kommunestyret et enhetlig forslag til vedtak. Å synliggjøre konflikter innad i byrådsavdelingen, for eksempel i form av dissens fra en kulturvernkonsulent eller byantikvar, vil potensielt kunne brukes av den politiske opposisjonen i kommunestyret mot den sittende byråden. Dette kan skape uoversiktlige politiske situasjoner. En plansjef i en av casekommunene åpner for at et uavhengig ombud, enten i form av en byantikvar eller en kulturvernkonsulent, ville kunne hatt en friere og potensielt mer upolitisk stilling og stemme inn i de kommunale beslutningsprosessene. Hvorvidt dette ville

plassert vedkommende utenfor de fora der de reelle beslutninger ble fattet eller hvorvidt vedkommende ville blitt tatt med på råd tidlig i prosessen også under en slik frittstående ombudsordning, har ingen av våre informanter noen sikker formening om. Faren synes imidlertid stor for det første, og det kunne i sum ha redusert kulturvern hensynet totalt sett i de aktuelle plan- og byggesaksprosessene.

6.4 Kommunenes erfaringer med å integrere kulturminneforvaltningen i den øvrige kommuneadministrasjonen

Noen kommuner uten noen formalisert stilling knyttet opp mot kulturminneforvaltning, i form av en kulturvernkonsulent eller liknende, lar hensynene til kulturminnene være en del av den ordinære saksbehandlingen.

Hvorvidt kommunene her vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse i kulturminnefaglige saker, varierer mellom ulike kommuner. En av kommunene i studien som baserer seg på å integrere kulturminnefaglige vurderinger i den ordinære staben, vurderer det slik at kommunen har god formell kompetanse på området i sin ordinære stab. Samtidig har de en kulturminneregistrering som de bruker aktivt i saksbehandlingen til å sjekke om kulturminner er berørt.

Bildet er imidlertid sammensatt og kommunenes erfaringer ulike. En annen av våre casekommuner hevder således nær sagt det motsatte. Vår informant som er en sentral aktør i planseksjonen opplever at kommunen mangler tilstrekkelig fagkompetanse. Vedkommende kommune har dessuten verken en egen kulturminneregistrering eller kommunal kulturminneplan. Dette oppleves som meget utfordrende i saker der kulturminnefaglige spørsmål er sentrale.

Nettopp egne kulturminneregistreringene synes å spille en mer sentral rolle som verktøy for kommunene der de ikke har en egen stilling knyttet til kulturminneforvaltningen, sammenliknet med de kommuner som har byantikvar eller egne kulturvernkonsulenter. Dette understreker viktigheten av gode rutiner knyttet til utarbeidelsene av ulike former for kulturminneregistreringer.

En kommune hevder også at de gjennom konsekvensutredningsforskriften sikrer seg at tilbørlig utredning gjøres av eventuelle kulturminneinteresser.

En modell som benyttes i en av disse kommunene, er å etablere et oppstartsmøte med utbyggere, og presentere dem for et krav om at de må beskrive og undersøke nærmere tiltakets konsekvenser for kulturminner. Tønsberg kommune, som ikke har egen kulturvernkonsulent, har eksempelvis en kulturminneplan der det er definerte spesialområder etter forrige plan- og byggesakslov. I alle forslag til reguleringsplaner har en sikret seg at eventuelle treff på kulturminner skal varsles og utredes. Dette er svært aktuelt for Tønsberg, som har en rekke kulturminner i sitt bysentrum. I og med at dette er en middelalderby, er det også mange automatisk fredete kulturminner, hvor utgravninger godkjennes av Riksantikvaren.²⁵

I Tønsberg er det blant annet slik at siktlinjene til Slottsfjellet skal sikres ved utbygging. Utbyggere må dokumentere at dette hensynet er ivarettatt.

Det kan se ut som om fylkeskommunene ofte får en tettere rolle vis a vis kommuner som tar hånd om kommunale kulturminneforvaltning innenfor sin ordinære organisasjon. Dette gjelder også i en av middelalderbyene, hvor det gis uttrykk for god kontakt med fylket og lokalavdelingen til Riksantikvaren når det blant annet kommer til kartleggingen av kulturminner i grunnen. Den aktuelle kommunen melder for eksempel saker inn til et såkalt regionalt planforum i fylkeskommunen. Dette samordner regionale interesser der kommunene i regionen opplever at det er behov for å vurdere en sak i et regionalt perspektiv.

Casekommunen som opplever mangel på tilstrekkelig faglig kompetanse, samtidig som de verken har egen kulturminneregistering eller kulturminneplan, gir uttrykk for at de må søke råd hos fylkeskommunen. Dette gjelder både for plansaker og for byggesaker. Fylket på sin side har bistått kommunen i utstrakt grad når det kommer til arbeidet med både sentrumsplanen og byplanen. På tross av godt samarbeid rundt disse tingene med

²⁵ For forvaltning av automatisk fredete kulturminner i Norge, se Holm og Myrvold 2012.

fylkeskommunen, gir vår informant uttrykk for noen utfordringer i denne relasjonen.

Dette gjelder særlig i saker der det er uenighet mellom kommunen og fylkeskonservatoren. I slike sammenhenger opplever kommunen å *stå ganske alene*, som vår informant uttrykker det. Dette kan for eksempel gjelder større utbygginger som har stor samfunnsøkonomisk betydning for kommunen å få gjennomført. Om fylket går i mot i et tiltak, samtidig som kommunen står uten kompetanse på området og heller ikke har registreringer eller kulturminneplan å ta utgangspunkt i, oppleves som å sette kommunen i en utfordrende situasjon.

I slike tilfeller kan det oppleves fra kommunens side, at fylkeskommunen *ikke tar så mye hensyn til å se kommunens rolle som byutvikler*, som en av våre informanter uttrykker det. Argumentasjonen går på at mens fylkeskonservatoren vektlegger kulturminnehensyn, må kommunene legge vekt på en rekke samfunnsøkonomiske hensyn i tillegg, som å legge til rette for ønsket næringsvirksomhet i kommunene, transport, boligutbygging, servicefunksjoner med videre. Dette går rett inn i de store dilemmaene i kulturminneforvaltningen, som vi har drøftet tidligere.

En kommunal informant i en av casekommunene peker i denne sammenhengen på det hun opplever som høy grad av skjønn i fylkeskommunens vurderinger. Vedkommende har erfaring med at fylkeskommunens vurdering endres etter hvert som tiden går, og at *fylket slakker ofte på vernet etter hvert*, som informanten uttrykker det. Dette kan gi en opplevelse av vilkårlighet og uforutsigbarhet i den aktuelle kommunen både om standardene for vern, og ikke minst bidra til å skape uforutsigbarhet for lokale aktører. Jo mindre kompetanse kommunen selv har kulturminnefaglig, og jo mer avhengig en blir av fylkeskommunen for råd, jo mer sårbare kan en anta at kommunene blir i slike situasjoner.

Dette forsterkes naturlig nok også av de utfordringer en moderne bykommune står overfor. Samtidig som kommunene opplever et sterkt utbyggingspress, møtes de med forventninger ikke bare fra kulturminnehold, men også fra for eksempel landbrukshold. En av våre casekommuner gir uttrykk for at utvidelse av areal til utbygging er vanskelig grunnet jordvernet. Da blir fortetting i bykjernen et alternativ, noe som utfordres av kulturvernens hensyn.

Selve implementeringen av vernet oppleves også av noen som krevende. Som en kommunal aktør uttrykker det:

Gjennomføring av vernet er problematisk. Hvem skal ta ansvar? Hvem skal finansiere tilretteleggingen og hva skal det brukes til?

Informanten fortsetter:

Vi sliter med å integrere bevaringsverdige bygningsmiljøer i byutviklingen.

Dette peker på noen av de utfordringer kommunene står overfor i deres rolle som kulturminneforvaltere. Uten egen kompetanse på området, og uten verktøy som egne kulturminneregistreringer eller kulturminneplaner, opplever enkelte kommuner å stå uten egnede verktøy for å skape dynamiske løsninger, hvor vern og byutvikling integreres på en god måte.

6.5 Selvstendige grep fra fylkeskommunene for kompetanseheving lokalt

Relasjonen mellom fylkeskommunene og kommunene er i hovedsak preget av samarbeid og oppleves kun unntaksvis som direkte konfliktfylt. Det synes imidlertid å være en tendens til at kommunenes opplevelse av relasjonen, i noen grad kan ha sammenheng med hvilken type kompetanse kommunen selv opplever å ha på feltet. I situasjoner og på felt der kommunen selv opplever å ha kompetanse, kan en lettere gå i dialog med fylkeskommunen og innlede en argumentasjon i saker der en har ulikt syn. Kommuner som mangler egen kulturminnefaglig kompetanse, opplever sterkere avmakt i møte med uenighet mellom fylkeskommunen og kommunen. En mangler argumentene, og opplever mer at fylkeskommunen ikke forstår det krysspress kommunen står i, mellom ulike forventninger.

Med dette forbehold, synes etter vår vurdering den tettere kontakten som ofte etableres med fylkeskommunene blant kommuner uten egne stillinger innenfor kulturminneforvaltningen, å øke forutsigbarheten knyttet til fylkeskommunenes vurderinger og dempe konfliktnivået mellom kommune og fylke i kulturminnesaker. En plansjef i en kommune uten egen

kulturminnekonsulent hevder således at den gode dialogen med fylket kan erstatte manglende egen kompetanse på feltet og en klar tendens er her at fylkeskommunene kommer tidlig på banen i noen kommuner.

Informanter i fylkeskommunen gir imidlertid uttrykk for at de vegrer seg for å gå for langt inn i den kommunale saksbehandlingen innenfor kulturminneforvaltningen. Dette skaper uryddige roller og handler også om grensene for hva som skal håndteres innenfor rammene av det kommunale selvstyret, som vi har vært inne på før i forbindelse med fylkeskommunens rolle.

En av våre fylkeskommunale informanter, en fylkeskonservator, hevder at hans inntrykk er at et fåtall av kommunene har egen kulturminnefaglig kompetanse. Samme informant hevder at mange mindre kommuner i liten grad behandler kulturminnene som en del av sin kommuneplan, og regner i stedet med at fylkeskommunen gjør det. Men det gjør fylkeskommunen ikke, i følge vår fylkeskommunale informant. Det er i følge informanten ikke aktuelt for fylkeskommunen mer uformelt å overta kommunale oppgaver på dette området.

Manglende kulturminnefaglig kompetanse i kommunene fører til flere innsigelser, skal vi tro våre informanter. Det er derfor viktig å heve kompetansen lokalt. Kompetansesituasjonen i den kommunale kulturminneforvaltningen kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Et interessant spørsmål er om fylkeskommunene kan bidra til å utvikle gode modeller for kunnskapsheving lokalt. Et interessant konsept som er utviklet i Hordaland er opprettelsen av bygningsvernskonsulenter ved de fem regionale museene i fylket. Disse er ment å ha spesialkompetanse på bygningsvern og ivareta en støttefunksjon der kommunene opplever egen kompetanse på dette området som lav. I regi av disse drives det både veiledning og kursing. I dette ligger også i noen grad en hjelp med å lage kommuneplaner og gi faglig hjelp til kulturminneregistreringer etc.

Erfaringene med prosjektet er gode så langt, i følge en informant i fylkeskommunen. Museene har dessuten kompetanse på formidling, noe kommunene også har behov for i sitt arbeid med å skape gode samarbeidsrelasjoner for eksempel i relasjon til private

utbyggere og publikum generelt som eiere av verneverdig bebyggelse.

Kommunene i Hordaland er selv partnere i ordningen og bidrar økonomisk, hvilket gir dette form av et trekantsamarbeid mellom Hordaland fylkeskommune, kommunene og de fem regionale museene.

Ordningen har fungert positivt både for kommunene, samtidig som bygningsvernkonsulentene også tar noe av trykket bort fra fylkeskommunen. De kan da i større grad fokusere på de mer overordnede og regionalt viktige problemstillingene, i følge vår kilde i fylkeskommunen.

Kompetanseheving i kommunene synes å være en viktig forutsetning for å skape en god dynamikk innenfor kulturminneforvaltningen. Egne kulturminneplaner er et viktig element i dette, og i Hordaland fylke jobbes det for at alle kommunene har en kulturminneplan i 2015. Etablering av gode partnerskapsmodeller mellom kommunene og for eksempel museene, frivillige organisasjoner etc., være viktige byggestener i en slik kompetansehevingsprosess. Flere informanter, både i fylkeskommunene og i kommunene, er opptatt av at det er viktig å være i forkant og offensiv, slik at kulturminnespørsmål ikke bare kommer opp der det er en konflikt mellom byutvikling og vernehensyn. Som en av de fylkeskommunale informantene sier det:

Godt kulturminnevern oppstår ikke via konflikt, men i partnerskap med hverandre.

Å skape mer likestilte parter, der også kommunene kan basere sin argumentasjon på fagkompetanse, synes helt sentralt.

6.6 Noen avsluttende kommentarer

Kommunene kan velge fritt å institusjonalisere kulturminneforvaltningen på ulike måter. Modellen med kulturvernkonsulent har mange likhetstrekk med byantikvar, og ansvar, rolle og innflytelse vil blant annet variere avhengig av hvor integrert kulturminnekonsulenten er i forhold til plan- og byggesaksbehandlingen i kommunene.

Kommuner uten institusjonalisert kulturminneforvaltning blir mer sårbare i forhold til egen kompetanse og kapasitet på feltet. Noen kommuner viser her til gode rutiner for å fange opp hvorvidt kulturminner blir berørt av et eventuelt privat tiltak eller private forslag til reguleringsplaner. Her står en sjekk mot kulturminneregistreringer sentralt. Dette understreker viktigheten av å ha gode og ajourførte registreringer. Mange avveininger gjøres ved utarbeidelse av slike registreringer. Det er viktig at registreringene sikrer en tilstrekkelig bredde i kulturminnene, for eksempel ved også å integrere anonymbebyggelse der bygningsmiljøet som helhet er å regne som et kulturminne, mer enn enkeltobjekter. Likeledes er det viktig å være oppmerksom på nyere tids kulturminner, tekniske kulturminner, industribygninger med mer. Dette kan øke den kulturminnepolitiske forutsigbarheten i kommunene.

Flere kommuner uten institusjonalisert kulturminneforvaltning henviser til kompetente enkeltpersoner i administrasjonen, enten dette er personer med utdanning innen arkeologi, kunsthistorie eller liknende, eller personer med solid erfaringskunnskap på feltet. Dette er uansett en sårbar ressurs, og små endringer i personalet kan gi store endringer for kommunens kulturminnekompetanse.

Kommunene som opplever å ha lav kulturminnefaglig kompetanse, knytter seg ofte tettere opp til kompetansen i fylkeskommunen. Dette er imidlertid ikke uproblematisk, verken fra kommunenes side eller fylkeskommunenes side. Mens kommunene i saker med uenighet kan oppleve avmakt, opplever fylkeskommunene på sin side det som problematisk å gå for langt inn i kommunenes ansvarsområde. Fylkeskommunale informanter er klare på at fylket kan rådggi, men kommunal kulturminneforvaltning må være rotfestet i lokale vedtak.

Manglende kompetanse i kommunene, kan øke konfliktnivået mellom fylke og kommuner på en måte, i den grad kommunenes planarbeid i liten grad bygger disse hensynene inn. På den andre siden kan tett samarbeid med fylkeskommunene i for eksempel planprosessene, virke forebyggende på motstand i fylkeskommunene på et senere stadium.

Uansett kan det å trekke inn fylkenes kompetanse i slike prosesser være ressursmessige helt nødvendig for noen kommuner. Da er det viktig at kontakten bidrar til at kommunene selv kan drive

kompetansebygging på feltet. Trekantsamarbeidet mellom Hordaland fylkeskommune, kommunene i Hordaland og de fem regionale museene i fylket er her meget interessant som en relevant modell, særlig innenfor bygningsvern.

I surveyen til kommunene der vi retter oppmerksomheten mot bredden av modeller for kulturminneforvaltning i kommunene, er det derfor et viktig demokratisk poeng hvilken kompetanse kommunen selv ser at de har på kulturminnefeltet. Dette skal vi ser nærmere på i neste kapittel.

7 Ulike modeller for å integrere kulturminnevernet i de kommunale beslutningsprosessene

For å fange opp bredden i kulturminneforvaltningen i norske kommuner har vi gjennomført en survey til alle landets kommuner. Denne fokuserer på kompetanse, samarbeid og organisering i kommunenes forvaltning av kulturminner. Vi vil her først drøfte spørsmålet om kompetanse, før vi ser på hvordan kompetansen er organisert. Deretter ser vi på samarbeid mellom kommunene og kontakt med fylkeskommunene eller Sametinget. Til slutt drøfter vi innflytelse og kulturminneregistreringer som verktøy i kulturminneforvaltningen.

7.1 Kommunenes kompetanse på kulturminnefeltet

I hvilken grad opplever kommunene selv å ha å ha god kompetanse på kulturminnefeltet? Dette får vi et inntrykk av i tabell 7.1. Der ser vi at over halvparten av kommunene i utvalget mener at de har god eller ganske god kulturminnekompetanse.

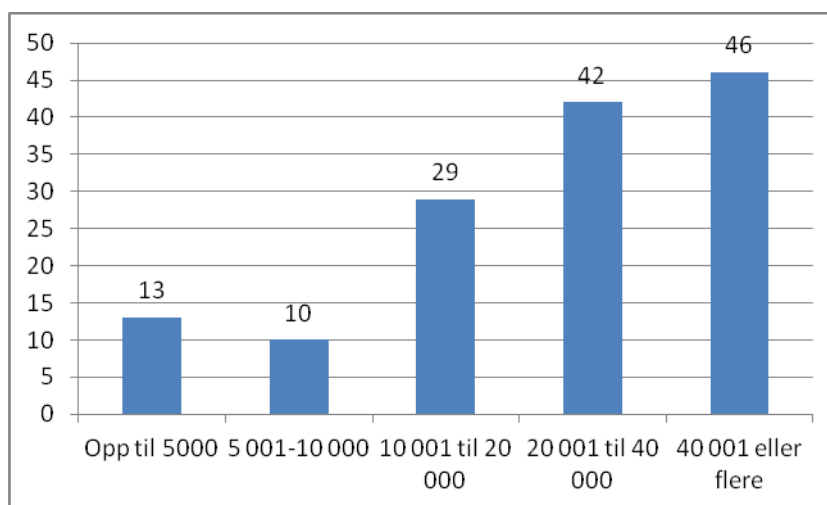
Tabell 7.1 *Kompetanse i kommunene på kulturminnefeltet, slik kommunene selv opplever det. Spørsmålet lød: Hvor god kompetanse vil du si at din kommune har på kulturminnefeltet? Tabellen viser både antall og andelsvise fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Kommunen har god kulturminnekompetanse	27	13
Kommunen har ganske god kulturminnekompetanse	89	41
Kommunen har noe mangelfull kulturminnekompetanse	64	30
Kommunen har liten kulturminnekompetanse	26	12
Kommunen har ingen kulturminnekompetanse	7	3
Vet ikke	2	1
Sum		100

Som vi ser av tabellen svarer bare vel en av ti kommuner at de har god kulturminnekompetanse, mens vel fire av ti svarer at de har ganske god kompetanse. På den andre siden oppgir knappe 30 prosent av kommunene å ha noe mangelfull kulturminnekompetanse, 12 prosent svarer at de har liten kompetanse, mens et fåtall av kommunene, svarer at de ikke har noen slik kompetanse.

Det er her en klar sammenheng med kommunestørrelse. Det er først og fremst i kommunene over 40 000 innbyggere vi finner en høy andel som svarer at de har god kulturminnekompetanse, med godt over 60 prosent. I de andre kommunekategoriene er det langt færre som svarer det samme. Således svarer vel 20 prosent av kommunene mellom 20 000 og 40 000 innbyggere at de har god kompetanse, mens om lag 10 prosent av kommunene i de mindre størrelseskategoriene. Dette ser vi illustrert i figur 7.1.

Figur 7.1 *Andelen kommuner som svarer at de har god kulturminnekompetanse etter kommunestørrelse.*



Da er det flere i de minste kommunene som svarer at kommunen har ganske god kulturminnekompetanse. Dette oppgis av vel 45 prosent av kommunene under 5 000 innbyggere lavere.

Det er blant kommunene under 10 000 innbyggere, vi finner de høyeste andelen kommuner som svarer at de har liten kulturminnekompetanse. Om lag en av fem blant kommunene under 5 000 innbyggere og mellom 5000 og 10 000 innbyggere svarer at det har liten kulturminnekompetanse.

Interessant her er at det også er en klar sammenheng med organisasjonsmodell. 60 prosent av de kommunene som svarer at de har en kulturvernkonsulent svarer at kommunen har god kulturminnekompetanse, mens 31 prosent svarer ”ganske god”. Ser vi på de kommunene som svarer at de derimot satser på å ha god kulturminnefaglig kompetanse blant de administrativt ansatte i kommunen, svarer bare 17 prosent i denne gruppen at kommunen har god kulturminnekompetanse, mens 60 prosent svarer ”ganske god” og 20 prosent svarer at kommunen har noe mangelfull kulturminnekompetanse.

Blant kommunene som svarer at de innhenter kompetanse gjennom uformelt samarbeid med museer, foreninger etc., svarer bare 9 prosent at de har god kulturminnekompetanse, 39 prosent svarer ”ganske god”, 34 prosent svarer at deres kompetanse er

”noe mangelfull” og interessant nok, nesten 20 prosent i denne gruppen svarer at kommunen har ”liten” eller ”ingen” kulturminnekompetanse. Omtrent de samme andelene får vi om vi ser på kulturminnekompetanse blant kommuner som svarer at de leier inn kulturminnekompetanse utenfra. Dette betyr at kompetansenivået oppleves høyest der en har en egen kulturvernkonsulent, byantikvar eller tilsvarende. Det er et klart skille til de som svarer at de baserer seg på kompetanse blant de ansatte i administrasjonen. Lavest opplevd kompetanse på feltet finner vi der kommunene baserer seg på et uformelt samarbeid med lokale museer etc, eller leier inn kompetanse utenfra.

At kulturminnekompetanse er viktig for kommunene kommer klart til uttrykk når om lag 40 prosent av kommunene i surveyen svarer at kulturminner ofte er berørt i plan- og byggesaker i deres kommune. Vel 50 prosent svarer at dette er situasjonen av og til, mens bare knapt 10 prosent av kommunene svarer at kulturminner sjelden er berørt i plan- og byggesaker i deres kommune. I denne siste gruppen finner vi en overvekt av de minste kommunene, med opptil 5000 innbyggere.

Behovet for kulturminnekunnskap kan imidlertid antas å variere mellom kommunene. Noen kommuner har mange verneverdige bygningsmiljøer og andre kulturminner, mens andre har færre. Dette vil ikke nødvendigvis ha sammenheng med kommune-størrelse, da også kommuner med et lavt antall innbyggere, relativt sett, kan ha et stort antall kulturminner.

Vi har derfor også spurt kommunene om de opplever at kommunens kompetanse på kulturminnefeltet er tilstrekkelig ut fra kommunens behov. Hvordan kommunene fordeler seg i forhold til dette spørsmålet fremgår av tabell 7.2.

Tabell 7.2 *Er kommunenes kompetanse på kulturminnefeltet tilstrekkelig, slik kommunene selv opplever det. Spørsmålet lød: Opplever du kommunens kompetanse på kulturminnefeltet som tilstrekkelig, ut fra kommunens behov? Tabellen viser både antall og andelsvis fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ja, kommunen har tilstrekkelig kompetanse ut fra behovene	54	25
Kommunen har i noen grad tilstrekkelig kompetanse ut fra behovene	104	48
Kommunen har mangelfull kompetanse ut fra behovene	45	21
Nei, kommunen har klart for liten kompetanse ut fra behovet	8	4
Vet ikke	4	2
Sum	215	100

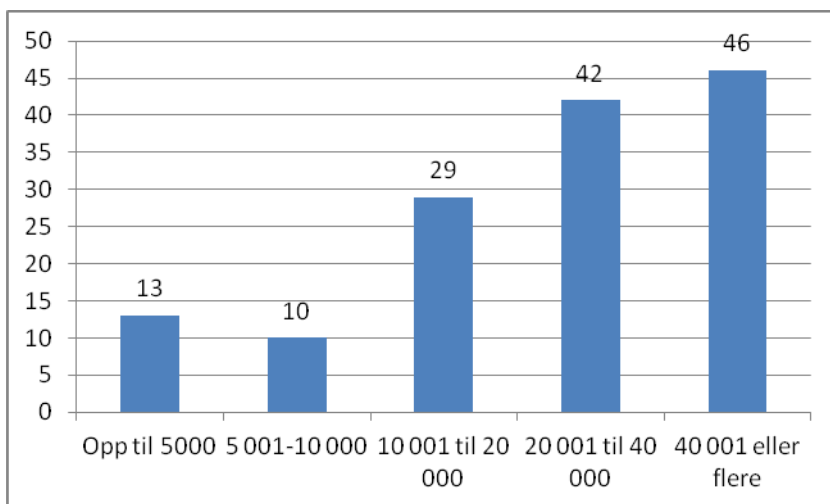
Svarene her kan oppleves noe paradoksale, om en tar i betraktning svarene kommunene gir på hvor god kompetanse kommunene har på kulturminnefeltet. Om lag en av fire blant kommunene i vår studie svarer at de har tilstrekkelig kompetanse på kulturminnefeltet ut fra behovene, mens nesten to av fire svarer at de i noen grad har det. Dette indikerer at selv om cirka 45 prosent av kommunene mener at kommunen enten har mangelfull eller liten kulturminnekompetanse, eller endog ingen slik kompetanse, mener tre av fire kommuner at dette er tilstrekkelig eller i noen grad tilstrekkelig i forhold til behovene kommunene har for slik kompetanse.

I den grad kommunene i liten grad har kompetanse på kulturminnefeltet, er det kanskje også vanskelig å danne seg et bilde av hva behovet for kompetanse er. Dette kan være noe av årsaken til at så få som om lag 25 prosent opplever at deres kommune har mangelfull kompetanse ut fra behovet. Noen opplever også at kommunen har klart for liten kompetanse.

Her er det igjen en sammenheng med kommunestørrelse. Blant kommunene med over 40 000 innbyggere svarer alle at de enten har tilstrekkelig eller i noen grad tilstrekkelig kompetanse ut fra

behovene, mens dette gjelder 62 prosent blant kommuner med mellom 20 001 og 40 000 innbyggere. Dette ser vi i tabell 7.2.

Figur 7.2 *Andelen kommuner som svarer at de har tilstrekkelig kulturminnekompetanse ut fra behovene, etter kommunestørrelse.*



Det er særlig blant de mindre kommunene, opp til 5000 innbyggere andelen er høy som svarer at kommunen har mangelfull kompetanse ut fra behovene. Av de som svarer at kommunen har enten mangelfull eller klart for liten kunnskap ut fra behovene på kulturminnefeltet er om lag 47 prosent kommuner med opptil 5000 innbygger, om lag 25 prosent av disse kommunene er på mellom 5000 og 10 000 innbyggere, mens de resterende knappe 30 prosentene er kommuner på mellom 10 000 og 40 000 innbyggere. Av de kommunene som er med i studien, svarer 9 av 30 kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere at kommunen har mangelfull kompetanse ut fra behovene, mens dette gjelder 5 av 13 kommuner med mellom 20 000 og 40 000 innbyggere.

I sum avdekker dette at nesten halvparten av kommunene opplever å ha noe mangelfull eller liten kulturminnekompetanse, men at bare en av fire opplever at denne er mangelfull eller klart for liten i forhold til behovene. De største kommunene, over 40 000 innbyggere opplever egen kompetanse som høyest. De aller fleste av kommunene i vår studie med over 40 000 innbyggere,

svarer at de har god eller ganske god kulturminnekompetanse. Blant kommunene med opptil 5000 innbyggere svarer bare vel halvparten dette. Det interessante er at denne andelen holder seg også for kommunene med mellom 10 000 og 40 000 innbyggere. Av 43 kommuner med mellom 10 000 og 40 000 innbyggere som deltar i studien, svarer 20 at kommunen enten har mangelfull, liten eller ingen kulturminnekompetanse.

7.2 Organisering av kulturminnekompetanse i kommunene

Et interessant spørsmål er hvordan kommunene har organisert sin kompetanse på kulturminnefeltet. Her har kommunene stor handlefrihet etter kommuneloven, og som vi ser av tabell 7.3. er det bare vel 10 prosent av kommunene i denne surveyen som har etablert egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende. Tabell 7.3. gir en oversikt over hvordan kommunene har svart når det gjelder hvordan kulturminnekompetansen er organisert i egen kommune. Siden det er rimelig å anta at kommunene kombinerer ulike modeller, har det her vært muligheter til å velge flere alternativer. Andelene summerer seg derfor ikke til 100.

Tabell 7.3 *Organisering av kulturminnekompetanse i kommunene. Spørsmålet lød: Hvordan er denne [kulturminnekompetansen] organisert? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger, men kommunene kunne velge flere svaralternativer, derfor summerer andelene seg ikke til 100.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Har egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende	22	11
Har god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen	98	49
Gjennom formelt samarbeid med offentlige museer	35	17
Gjennom uformelt samarbeid med museer/historielag, foreninger eller likende	79	39
Leier inn kulturminnefaglig kompetanse ved behov.	39	19
Annet	41	20
Sum		

Som vi ser av tabellen er kommunenes kompetanse først og fremst organisert ved at de ansatte i administrasjonen har god kulturminnefaglig kompetanse blant sine ansatte, noe nesten halvparten av kommunene gir uttrykk for.

Også uformelt samarbeid med museer og historielag, foreninger og likende utgjør et viktig fundament i kompetanseorganiseringen i norske kommuner innenfor dette forvaltningsfeltet. Hele to av fem blant kommunene gir uttrykk for at kompetansen er organisert gjennom slikt uformelt samarbeid.

Mange kommuner leier også inn kulturminnefaglig kompetanse utenfra. Blant kommunene som er med i denne studien, gjelder dette for rundt en av fem kommuner. Dette vil være ulike varianter av konsulenter etc. som kan ha spesialkompetanse på området kulturminnevern.

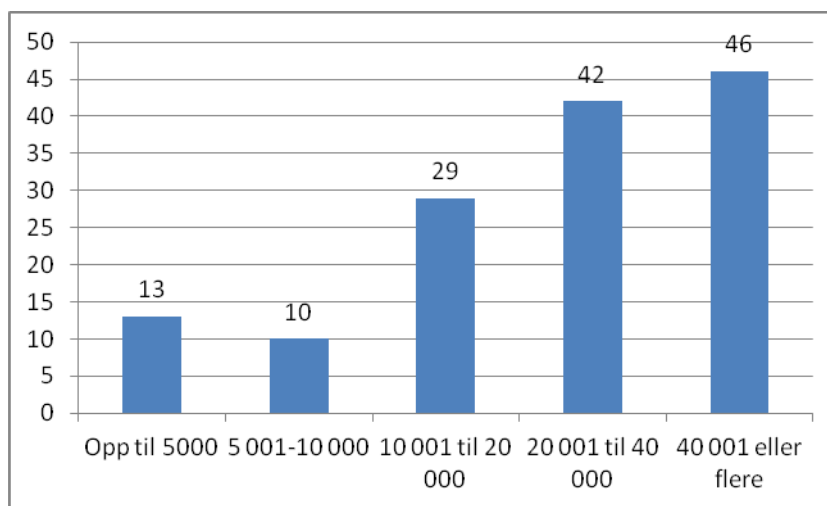
Formelt samarbeid med offentlig museer kan også være et fundament i den kommunale kulturminneorganiseringen og i

underkant av 20 prosent svarer at kommunens kompetanse er organisert i tilknytning til slike samarbeidsløsninger.

Interessant i denne studien er at bare en av ti kommuner svarer at de har en egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende. Dette vil også omfatte kommunene med en egen byantikvar. Kommunene har med andre ord i mindre grad prioritert å ha en egen ansatt som forvalter denne kunnskapen lokalt.

Blant de kommunene som svarer at de har egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende finner vi en høy andel av de større kommunene. Av de 22 kommunene som i studien svarer at de har egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende er 8 kommuner på over 40 000 innbyggere, mens 6 av de 22 er på 10 000 eller mindre. På den andre siden svarer kun 2 av de 109 kommuner med folketall under 5000 innbyggere, som er med i studien, at de har egen kulturvernkonsulent. Dette ser vi av figur 7.3 nedenfor.

Figur 7.3 *Andelen kommuner som svarer at de har kulturvernkonsulent etter kommunestørrelse.*



Organisasjonsformen synes således å henge tett sammen med kommunestørrelse.

Det er langt mer utbredt blant de mindre kommunene å basere seg på god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen. 45 prosent av kommunene med opptil 5000 innbyggere svarer at deres kulturminnekompetanse er organisert på

denne måten. 42 prosent i gruppen kommuner med mellom 5000 og 10 000 svarer det samme, og 55 prosent i kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. Også mange av de større kommunene svarer at dette er tilfelle i deres kommune. Dette viser at kommunene i stor grad, enten de har egen kulturminnekonsulent, samarbeid med museer eller andre, også i stor grad baserer seg på kompetanse i egen administrasjon.

Når det kommer til formelt samarbeid mellom kommunene og offentlige museer, er dette minst utbredt blant de største kommunene, over 40 000 innbyggere. Blant de øvrige kommunene er det mindre variasjoner avhengig av størrelse.

Også uformelt samarbeid med museer, historielag, foreninger og liknende er minst utbredt blant de største kommunene, over 40 000. Mest utbredt er dette blant kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere, hvor om lag 45 prosent svarer at kommunen har organisert sin kulturminnekompetanse gjennom slikt uformelt samarbeid. Andelen er noe lavere blant de minste kommunene, under 5000 innbyggere.

Innleie av kulturminnefaglig kompetanse utenfra varierer i mindre grad med kommunestørrelse, selv om dette er noe mer utbredt blant de minste kommunene under 5000 innbyggere. Her svarer 22 prosent at dette gjøres i deres kommune, mot 14 prosent i kommunene over 40 000 innbyggere.

Utover de forvaltningsmodellene som er drøftet med utgangspunkt i tabell 7.3 ovenfor, svarer mange kommuner at de også benytter andre måter å organisere dette på. De aller fleste av disse nevner at de baserer seg på ulike former for bistand og samarbeid med sine respektive fylkeskommuner. Over 30 av kommunene som er med i studien nevner fylkeskommunen i denne forbindelsen. Dette viser at fylkeskommunene stiller sin kompetanse til rådighet i mange tilfeller, når kommunene har behov.

Også regionalt samarbeid nevnes i denne sammenhengen. En variant av dette har vi allerede drøftet ovenfor, i forbindelse med samarbeidet i kulturverntjenesten i Nordhordaland, som ligger under Museumssenteret i Hordaland. Denne nevnes også av relevante kommuner i denne surveyen.

Surveyen problematiserer ikke hvilke fagdelar innenfor kulturminneforvaltningen kommunene ser seg dekket på. Noen av kommunene problematiserer imidlertid dette selv, og en av kommunene hevder at hensynet til fornminner er langt bedre ivare tatt enn nyere tids kulturminner.

Dette berører også hvordan kompetansen faktisk er organisert i kommunene. Et springende punkt vil være hvor tett kunnskapen er organisert på plan- og byggesaksavdelingene, hvor de viktigste premissene for kommunenes kulturminneforvaltning legges. I så henseende er en kommentar fra en av kommunene i surveyen svært interessant. Vedkommende kommune skriver i en kommentar:

Fagkompetansen om nyere tids kulturminner nyttes ikke fordi den ligger i kulturavdelingen, og ikke i bygg- og plan, hvor sakene håndteres. Problem at ansatte på teknisk uten kompetanse avgjør hvilke saker som skal sendes kultur til uttalelse.

Dermed er det ikke kulturvernansvarlig som avgjør om saker har slike faglige implikasjoner.

Vedkommende kommune hevder videre at dette er et stort problem i små kommuner.

Som utfordring for norske kommuners organisering av kompetansen innenfor egen kulturminneforvaltning, pekes det imidlertid på noe mer allment viktig i dette sitatet. Skal kompetansen ha betydning for forvaltningen av kommunenes kulturminnepolitiske ansvar, må den være tilgjengelig der premissene for politikken legges. Studien av byantikvarene og organisasjonsmodeller i kommuner uten byantikvar har vist at det særlig er plan- og byggesaksavdelingene som her er sentrale.

I surveyen har vi derfor også spurt kommunene om, i den grad kommunen har tilstrekkelig kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, hvor denne kompetansen er plassert. Svarfordelingene fra kommunene kommer til uttrykk i tabell 7.4. Også her har kommunene hatt anledning til å sette kryss for flere ulike alternative organisasjonstilknytninger, for å åpne for at kommunene her kan ha fordelt sin kompetanse på ulike deler av sin organisasjon.

Tabell 7.4 *Plassering av kulturminnekompetanse i kommunene. Spørsmålet lød: I den grad kommunen har tilstrekkelig kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, hvor er denne kompetansen plassert? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger, men kommunene kunne velge flere svaralternativer, derfor summerer andelene seg ikke til 100.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Kombinasjon av plan og byggeavdeling.	50	30
Planavdelingen eller tilsvarende	57	34
Byggeavdelingen eller tilsvarende	21	13
Kulturavdelingen eller tilsvarende	87	52
Miljøavdelingen eller tilsvarende	11	7
Annet	24	15

Om lag 30 prosent av kommunene svarer at de har organisert kompetansen i en kombinasjon av plan- og byggeavdeling. Ser vi organisasjonsmodell i relasjon til kommunestørrelse, finner vi i surveyen at 21 prosent av kommunene over 40 000 innbyggere svarer at kompetansen er organisert i en kombinert plan- og byggesaksavdeling, mens 42 prosent av de større kommunene svarer at de har kunnskapen organisert i en egen planavdeling, og 28 prosent svarer at kunnskapen er organisert i en egen byggesaksavdeling. Om vi antar at de som svarer at de har organisert kompetansen i en kombinert plan- og byggesaksavdeling, ikke samtidig svarer at de har organisert dette i egne avdelinger, betyr dette at 60 prosent av kommunene over 40 000 innbyggere, har organisert kunnskapen sammen med planavdelingen og/eller byggesaksavdelingen.

Ser vi på de tilsvarende tallene for de mellomstore kommunene, mellom 20 000 og 40 000 innbyggere finner vi at 7 prosent i denne gruppen har organisert kunnskapen i en kombinert plan- og byggesaksavdeling, mens 38 prosent i denne gruppen svarer at de har plassert kunnskapen i en egen planavdeling. Det samme finner vi ikke i samme grad for de mindre kommunene. Her er andelen som svarer at kompetansen er lagt til en kombinert plan- og byggesaksavdeling og andelen som svarer at den ligger til en egen planavdeling relativt lik, på 25 prosent. Blant de mindre

kommunene er det færre som svarer at denne kunnskapen ligger til en egen byggesaksavdeling.

I tabellen ser vi videre at vel halvparten av kommunene svarer at kulturminnekompetansen ligger til en egen kulturavdeling. Dette er relativt utbredt uavhengig av størrelse, selv om det er noen variasjoner. Andelen er høyest for kommuner i størrelsen 10 000 til 20 000 innbyggere, hvor noe i underkant av halvparten av kommunene svarer at kulturminnekompetansen ligger til kulturminneavdelingen. 35 prosent av de største kommunene, over 40 000 innbyggere, og kommuner mellom 5000 og 10 000 svarer det samme.

Dette innebærer at en del kommuner både har denne kompetansen liggende i plan- og/eller byggesaksavdelingen og i kulturavdelingen.

De færreste kommunene svarer at kunnskapen ligger til en egen miljøavdeling. Bare vel 6 prosent svarer dette, hovedsakelig mindre kommuner under 5000 innbyggere.

Noen kommuner oppgir også å ha andre organisatoriske plasseringer av denne kompetansen. En håndfull landkommuner svarer for eksempel landsbruksavdelingen. Andre svarer teknisk etat, drifts og utviklingsetat eller tilsvarende.

En kommune peker også på at dette er personavhengig, og at enkeltpersoner i administrasjonen kan ha dette som interesse, men uten at vedkommende nødvendigvis sitter som saksbehandler på feltet. Det vises også til at kompetansen kan være selektiv og knyttet til enkeltfelt, som for eksempel skolehistorie etc.

I et størres perspektiv illustrerer dette at særlig i den grad kommunene baserer seg på kompetanse integrert i den ordinære administrasjonen, vil denne også kunne være personavhengig. Dette gjør kommunene sårbare for endringer i personalet.

7.3 Nærmere om kulturminnekonsulentene, rolle og innflytelse

En av kulturvernkonsulentenes viktigste oppgaver er å avgi faglige uttalelser der kulturminner er berørt, som en del av kommunes ordinære arbeidsrutiner. Dette fremkommer ved at nesten 60

prosent av kommunene krysser av for dette svaralternativet på spørsmålet: *I den grad kommunen har en kulturvernkonsulent eller tilsvarende, hva er vedkommendes viktigste oppgaver, slik du opplever det?* I tolkningen av disse svarene må det tas et forbehold om at noen kommuner har forholdt seg til dette spørsmålet på mer hypotetisk grunnlag, i det flere kommuner svarer på dette spørsmålet enn som svarer at de i det hele tatt har en kulturvernkonsulent.

Her må også nevnes at kommunene også har hatt mulighet til å krysse av på flere alternativer for kulturvernkonsulentens viktigste oppgaver. Svarfordelingen vil derfor ikke summere seg opp til 100 prosent.

Med dette forbeholdet, er det interessant i denne sammenhengen at bare en av fire blant kommunene anser det å avgi faglig uttalelse i saker der kulturminner er berørt, på eget initiativ, som en kulturvernkonsulentenes viktigste oppgaver. Dette er nærliggende å tolke som et uttrykk for at de fleste av respondentene i denne studien anser kulturvernkonsulentens hovedfunksjon først og fremst å være knyttet opp mot den ordinære saksbehandlingen og avgi uttalelser der de blir forespurt, og i mindre grad ta opp saker på eget initiativ. Dette kan definere en noe passiv rolle for kulturvernkonsulenten, og ikke en rolle som aktiv initiativtaker.

At også det publikumsrettede anses som en viktig oppgave for kulturvernkonsulentene kommer også frem, i det noe i underkant av 50 prosent av de som svarer på dette spørsmålet, anser å gi råd og veiledning til private og andre, som en av kulturvern-konsulentens viktigste oppgaver. At flere kommuner tenker kulturvernkonsulentenes oppgaver som rettet mot publikum kommer også til uttrykk i det en av bykommunene som har opprettet en kulturvernstilling eller tilsvarende skriver i en kommentar at den nyopprettede stillingen:

Handler mer om et ansikt utad enn internt faglig arbeid.

Også oppgaver som å drive formidling og utvikling av kulturarven, for eksempel i samarbeid med skole eller næringsliv anses som en av kulturvernkonsulentenes viktigste oppgaver, likeledes å forvalte kommunale midler til kulturminnetiltak. Knappe 45 prosent av kommunene krysser av for disse svaralternativene.

Et interessant spørsmål er knyttet til kulturvernkonsulentenes innflytelse på beslutningsutfallet, i de tilfellene de deltar i planprosessene. På spørsmål om dette svarer i underkant av 40 prosent ”stor”, mens i underkant av 30 prosent svarer ”middels”. Dette ser vi i tabell 7. 5 nedenfor.

Tabell 7.5 *Kulturvernkonsulentenes innflytelse på beslutningsutfallet der de deltar i planprosessene. Spørsmålet lød: Der kulturvernkonsulenten uttaler seg eller på annen måte deltar i planprosessene, hvor stor innflytelse vil du si vedkommende har for beslutningsutfallet? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvisse fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Meget stor	10	7
Stor	56	38
Middels	41	28
Liten	12	8
Meget liten	1	1
Vet ikke	28	19
Sum	148	100

Siden en langt lavere andel av kommunene har svart at de har kulturvernkonsulent enn som svarer på dette spørsmålet, kan det her være rimelig å tolke at kommunene her uttaler seg om kulturvern hensyn generelt i planprosessene, enten de forfektes av kulturvernkonsulenter og liknende eller av andre i administrasjonen.

Med dette forbeholdet kommer det frem i denne surveyen at de fleste informantene er av den oppfatning at kulturvern-konsulentene eller tilsvarende enten har stor eller middels innflytelse på beslutningsutfallet, der de deltar i planprosessene. En mindre andel opplever at kulturvernkonsulenten har liten eller meget liten innflytelse på beslutningsutfallet.

Våre informanter skiller lite mellom kulturvernkonsulentenes innflytelse i planprosesser og deres tilsvarende innflytelse i byggesaksbehandlingen. Her adskiller således tendensene i surveyen seg fra de funn vi gjorde i casestudiene av byantikvarene, som gjennomgående opplevde noe mer innflytelse i byggesaker

enn plansaker, i allefall når det kom til innflytelse i høringsrunden. Som vist i kapittel 4 var byantikvarenes innflytelse i plansaker særlig knyttet til de innledende fasene, hvor premissene for prosessen ble lagt.

For å danne oss et bilde av kulturvernkonsulentenes innflytelse i kulturminneforvaltningen spurte vi også kommunene hvorvidt disse hadde hatt avgjørende innflytelse i en eller flere saker siste år. Her svarer om lag 27 prosent ja, og om lag 23 prosent i noen grad. Under 20 prosent svarer enten ”i liten grad” eller ”nei” på dette spørsmålet. En av tre svarer imidlertid ”vet ikke” på dette.

I kommunenes utdypende kommentarer til disse svarene, argumenterer mange av kommunene for at kulturminneforvaltnes uttalelser har stor vekt ved behandling av både plan- og byggesaker. Dette gjelder enten kommunene har opprettet egne stillinger for å ivareta disse hensynene, eller forvaltningen er integrert i den ordinære forvaltningen i kommunen. Noen kommuner skiller i tillegg mellom innflytelse innenfor en definert vernesone, og utenfor. Noen kommuner viser til at innenfor en vernesone, slik den er definert i reguleringsplaner, er kulturminneforvaltnes uttalelser utslagsgivende. Utenfor vernesonen er gjennomslaget noe mer varierende, men også her argumenterer kommuner for at kulturminneforvaltnes uttalelser blir tillagt stor vekt. En kommune hevder at:

I byggesaker i vernesoner blir byantikvaren nesten alltid hørt.

I andre tilfeller argumenterer respondentene med at kulturminnehensynene alltid blir vurdert, ofte får innflytelse, og i noen tilfeller tillegges avgjørende vekt.

7.4 Regionalt samarbeid i kulturminnefaglige saker

Kommunene har også mulighet til å etablere ulike former for regionalt samarbeid innenfor kulturminneforvaltning. Dette har vi allerede vært innom i forbindelse med det regionale museumssamarbeidet i Nordhordaland.

Spørsmålet er da om kommunene samarbeider faglig med andre kommuner i regionen i kulturminnefaglige saker. Dette får vi et inntrykk av i tabell 7.6, som viser hvor hyppig kommunene inngår slikt samarbeid.

Tabell 7.6 *Regionalt samarbeid i kulturminnefaglige saker. Spørsmålet lød: Samarbeider din kommune faglig med andre kommuner i regionen i kulturminnefaglige saker. Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ofte	6	3
Av og til	39	20
Sjelden	96	49
Aldri	44	22
Vet ikke	12	6
Sum	197	100

Tabellen viser at kommunene mer sjelden samarbeider med andre kommuner på dette området. Nesten 50 prosent svarer at dette sjelden hender og 22 prosent svarer at det aldri hender. Blant de større kommunene over 40 000 innbyggere, svarer de fleste at de sjelden deltar i slikt samarbeid. Det er først og fremst de mindre kommunene, opp til 5000 innbyggere, som svarer at de av og til samarbeid.

I de tilfellene kommunene samarbeider med andre kommuner i regionen, skjer dette i de fleste tilfellene i et uformelt samarbeid. Bare 13 kommuner hevder at de deltar i et eget formalisert samarbeidsorgan med andre kommuner i regionen. Et eksempel på formalisert samarbeid finner vi i kommunene Alvdal og Tynset, som har en interkommunal avdeling, knyttet til plan, byggesak og geodata.

7.5 Kontaktformer med fylkeskommunen og Sametinget og nytten av denne

Der kommunene tar kontakt med fylkeskommunen eller Sametinget for å be om råd i saker knyttet til kulturminner, oppgir to av fem kommuner at dette skjer gjennom formaliserte møter.

Mer utbredt ser det ut til å være at kontakten er uformell, og skjer via mail eller telefon. Mye av kontakten vil være i forbindelse med konkrete plan- og byggesaker. En kommune hevder at det vanlige er at de sender brev til fylkeskommunen i enkeltsaker for å få råd, en uttalelse eller en vurdering av saken. Dernest er det vanlig å ta en telefon og eventuelt ta en befaring sammen.

Nytten av kontakten med fylkeskommunen oppleves som stor av de fleste av kommunene. To av tre kommunale informanter svarer i denne surveyen at kommunen har stor nytte av fylkeskommunens eller Sametingets bistand i saker som berører kulturminner. Svært få kommuner hevder at de har liten nytte.

7.6 Kulturminneregistre som verktøy for kulturminneforvaltningen

I studiene både av byantikvarene og av kulturminneforvaltningen i bykommuner både med og uten kulturminnekonsulent, kom det frem at et viktig arbeidsredskap var knyttet til kulturminneregistreringer. Det å ha en oversikt over hvilke kulturminner kommunen har og aller helst, en egen registrering av disse, kanskje også i kombinasjon med en egen kommunedelplan for kulturminner, fremsto som meget attraktivt for kommunene.

En slik registrering kan være viktig for de som arbeidet med kulturminneforvaltning i kommunen av flere grunner. Først og fremst i form av en sjekkliste for om et tiltak berørte kulturminner. Får kommunen inn et planforslag eller byggesak, kan de raskt og effektivt sjekke tiltaket opp mot kulturminneregistreringen for å se om kulturminner ble berørt. Kulturminneregistreringene vil dernest kunne være viktig i en argumentasjon både i retning utbyggere, men også overfor politikere, for hvorfor kulturminnehensyn "burde" eller "må" tas inn i tiltaket. De samme fordelene har en kommunedelplan for kulturminner, reguleringer til vern, hensynssoner etter plan- og bygningsloven og tilsvarende. Dette vil både kunne fungere som sjekkliste for om kulturminner berøres og dernest som et argument for vern, i forhold til både private tiltakshavere og politikere. Som vi har sett tidligere i denne studien, er politikere noe mindre orientert mot vern, der dette står opp mot det som oppleves som prioriterte utviklingstiltak, enn det administrasjonen opplever at de selv er.

Dette innebærer at oversikt over egne kulturminner og ikke minst om kommunen har en egen kulturminneregistrering eller kommunedelplan for kulturminner vil kunne være et meget viktig redskap for kulturminneforvaltningen og fortelle noe om hvor offensiv kommunen ønsker å være på dette området. Vi har derfor i surveyen spurt kommunene om de har en oversikt over kulturminnene i kommunen. Svarfordelingen kommer frem i tabell 7.7 nedenfor.

Tabell 7.7 *Kommunenes oversikt over egne kulturminner. Spørsmålet lød: Har kommunen oversikt over kulturminner i kommunen? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ja	65	33
Ja, men mangelfull	116	60
Nei, i begrenset grad	14	7
Nei	0	0
Vet ikke	0	0
Sum	195	100

Som vi ser av tabellen, synes kommunene å være relativt klare på at de har oversikt over kulturminner i kommunen, samtidig som om lag 60 prosent er av den oppfatningen at det er mangelfullt. Bare 14 kommuner i denne surveyen, svarer at de i begrenset grad har oversikt over dette.

I argumentasjonen for vern, er det viktig at denne kunnskapen nedfelles i form av en kulturminneregistrering eller tilsvarende. Særlig relevante i denne sammenhengen synes egne kommunale registre å være. De nasjonale registrene er basert på kulturminner av regional eller nasjonal interesse.

Kommunene fikk derfor spørsmål om hvilke registre de benytter, i sin oversikt over kulturminner i egen kommune. Kommunenes svar fremkommer i tabell 7.8. nedenfor.

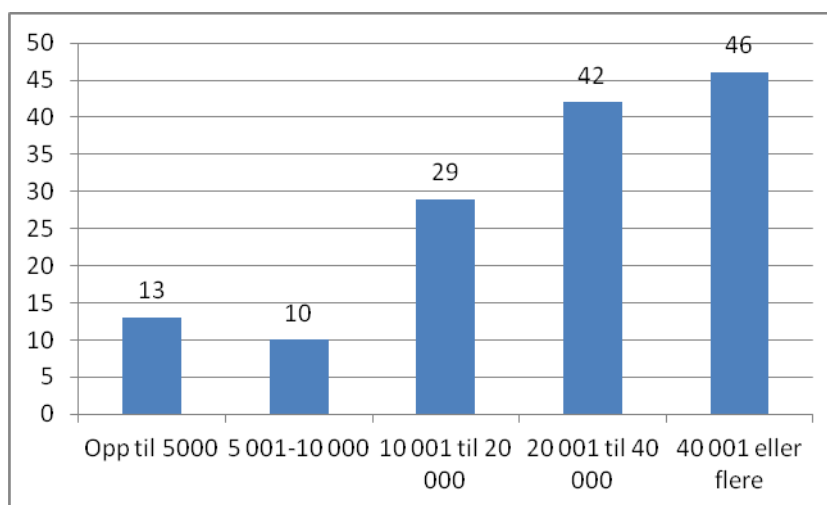
Tabell 7.8 *Registre til hjelp for kommunene. Spørsmålet lød: I tilfelle ja [på spørsmålet om kommunen hadde oversikt over kulturminner i egen kommune, red. anmrk.], hvilke registre brukes? Her hadde kommunene mulighet til å nevne flere ulike registre, hvilket innebærer at andelen ikke summeres til 100. Tabellen oppgir både totaltall og andelsvis fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Askeladden og SEFRAK (De nasjonale registrene)	184	96
Har egne registre	53	28
Har egen kommunedelplan for kulturminner	39	20
Annet	35	18

Mens nesten samtlige kommuner benytter de nasjonale registrene, som Askeladden og SEFRAK, er det under 30 prosent som har egne registre. De fleste, om lag 70 prosent, blant de største kommunene, over 40 000 innbyggere, svarer at de har egne registre. For de øvrige kommunekategoriene basert på størrelse, ligger andelen som svarer de har egne kulturminneregistre mellom 16 og 26.

En av fem blant kommunene i surveyen baserer seg også på egen kommunedelplan for kulturminner. Også dette er mest utbredt blant de største kommunene. Men selv i gruppen kommuner over 40 000 har ikke mer enn vel 46 prosent av kommunene en egen kommunedelplan for kulturminner. For de minste kommunene, opp til 5000 innbygger er andelen 13, og for kommunene mellom 5000 og 10 000 innbyggere er 10 prosent. Dette ser vi også av figur 7.4 nedenfor.

Figur 7.4 *Andelen kommuner som svarer at de har egen kommunedelplan for kulturminner, etter kommunestørrelse.*



Flere kommuner opplyser i surveyen imidlertid om at de arbeider med egne kommunedelplaner for kulturminner, noe som indikerer at arbeidet er prioritert i ytterligere kommuner.

Noen kommuner har også utviklet egne verktøy for å kartlegge kulturminnehensyn knyttet til tiltak. Vi har tidligere sett på det såkalte "kulturminnegrunnlaget" som byantikvaren i Bergen utarbeider i aktuelle tilfeller. Dette er et eksempel på at kommuner kan utvikle også egne verktøy, i tillegg til de som ligger inn under kulturminneregistreringer og kommunedelplaner for kulturminner. En annen variant er mer regionale kulturminneplaner, som for eksempel kulturminneplanen for Lofoten.

I hvilken grad registreringene er premissdannende for kulturminneforvaltningen i kommunene, avhenger blant annet av hvordan de blir brukt. Hvorvidt kommunene om kommunene bruker kulturminneregistreringene i sin saksbehandling, fremgår av tabell 7.9.

Tabell 7.9 *Bruker kommunene registrene i sin saksbehandling. Spørsmålet lød: Bruker kommunene kulturminneregistreringene i sin saksbehandling? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvis fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ja, alltid	84	43
Ofte	77	40
Av og til	18	9
Sjelden	5	3
Aldri	0	0
Vet ikke	9	5
N	193	100

Som tabellen viser, så benyttes kulturminneregistreringene i saksbehandlingen. De færreste svarer at dette sjelden er tilfelle. De fleste svarer at de alltid eller ofte benytter dette verktøyet.

På spørsmål om i hvilke saker det benyttes, kommer det frem at dette første og fremst er inn mot planarbeidet, eksempelvis arealplanlegging med videre. Over 95 prosent av kommunene svarer at de ved behov benytter kulturminneregistrene i saksbehandling av plansaker. Noen færre, men stadig over 90 prosent, svarer det samme i byggesaker.

Kulturminneregistre benyttes også som et verktøy av over 65 prosent av kommunene, i saksbehandlingen av landbruksaker. Også friluftssaker og småkraftutbygging nevnes av kommunene i denne sammenhengen.

Dette betyr at kommunene et godt stykke på vei er bevisst verdien og nytten av kulturminneregistrene i sitt plan- og byggesaksarbeid, men at enn så lenge har bare knappe 30 prosent av kommunene utarbeidet egne kulturminneregistre. Noen færre har egne kommunedelplaner for kulturminner, men flere føyer til at dette er under arbeid. Dette vil gi flere kommuner et viktig redskap i kulturminneforvaltningen.

7.7 Kommunenes vurdering av sin egen organisasjonsmodell

Et viktig avsluttende spørsmål i denne analysen er hvorvidt kommunene selv opplever at deres organisasjonsmodell sikrer tilstrekkelig ivaretagelse av kulturminnefaglige hensyn, både i arealplansaker og i byggesaker, samt hvilke tiltak som eventuelt kan forbedre situasjonen.

Kommunenes opplevelse av dette kommer frem i tabellene 7.10 og 7.11 nedenfor, som viser resultater for henholdsvis arealplansaker og byggesaker.

Tabell 7.10 *Er de kommunale organisasjonsmodellene egnet til å sikre at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i arealplansaker. Spørsmålet lød: Vil du si at dagens organisasjonsmodell i din kommune, sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i din kommune når det kommer til arealplansaker? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvis fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ja i stor grad	61	32
Ja i noen grad	61	32
Både og	45	23
Nei i begrenset grad	20	10
Nei, sjelden	1	1
Vet ikke	4	2
Sum	192	100

Som det fremgår av tabellen er over 60 prosent av kommunene av den oppfatning at dagens organisasjonsmodell enten i stor grad eller i noen grad sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i kommunen, når det kommer til arealplansaker. Vel 20 prosent opplever at dette ”både og” er tilfelle, mens 10 prosent mener dette i liten grad er dekkende.

Samtlige av kommunene med over 40 000 innbyggere svarer enten ”ja i stor grad” eller ”ja i noen grad” på dette spørsmålet. Blant de mellom store kommunene, mellom 20 000 og 40 000 innbyggere, svarer vel halvparten et ”både og” på dette. Det samme er tilfellet

for 20 prosent av kommunene med opp til 5000 innbyggere. Dette betyr i realiteten at det er de minste og de største kommunene som er mest fornøyd med sin organisasjonsmodell, i dette perspektivet.

Ser vi på grad av fornøydhet med egen organisasjonsmodell, blant kommuner som har kulturvernkonsulent, finner vi at vel 42 prosent av kommunene med kulturvernkonsulent svarer at de i stor grad mener de faglige hensynene er tilstrekkelig ivaretatt, mens vel 38 prosent svarer at dette i noen grad er tilfelle i arealplansaker. Dette betyr at kommunene med kulturvernkonsulent må sies å være godt fornøyd med sin organisasjonsmodell når det kommer til å sikre kulturminnefaglige hensyn i denne type saker.

De kommunene som har kulturminnekonsulent er gjennomgående noe mer fornøyd med kompetansen i sin modell, enn kommuner som sier at de har denne kompetansen blant de ansatte i administrasjonen, men forskjellene er ikke så store.²⁶

Ser vi imidlertid på de kommuner som viser til at kompetanse er organisert gjennom uformelt samarbeid med museer, historielag, foreninger eller liknende, finner vi en noe lavere andel som opplever at deres organisasjonsmodell sikrer at kulturminnefaglige hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad i plansaker. Her svarer en av fire et "både og" på dette, mens 65 prosent opplever at kulturminnefaglige hensyn, enten i stor grad eller noen grad, ivaretar dette.

Blant de som leier inn kulturminnefaglig kompetanse ved behov, svarer vel 55 prosent at de enten i stor grad eller noen grad opplever at deres organisasjonsmodell sikrer ivaretagelse av disse hensynene ved arealplansaker. Her svarer hele 38 prosent at dette enten "både og" er tilfelle eller i begrenset grad er tilfelle.

Kommuner som i stor grad satser på innleie av slik kompetanse, er med andre ord de som er mest tilbøyelig til å svare at deres organisasjonsmodell i mer begrenset grad sikrer ivaretagelse av kulturminnefaglige hensyn i arealplansaker.

²⁶ Ser vi på kommunene på samme måte når det kommer til de som sier de har god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, svarer vel 36 prosent av disse kommunene at de kulturminnefaglige hensynene i arealplansaker "i stor grad" er sikret i organisasjonsmodellen, mens vel 32 prosent svarer at dette gjelder i noen grad.

Her er det viktig å ta hensyn til at kommunene hadde mulighet til å krysse av for flere forskjellige måter å organisere sin kompetanse på. Mange av de kommunene som svarer positivt på at de har kompetanse gjennom uformelt samarbeid med museer etc, svarer også at de benytter andre organisasjonsformer, for eksempel kompetanse blant det ordinære personalet. Når det kommer til innleie av kompetanse på dette område, må vi også ta høyde for at det kun er 38 kommuner som svarer ja på at de baserer seg på denne måten å organisere kompetansen på. Dette gjør at en må tolke tallene med en viss forsiktighet.

Gjør vi den samme analysen for kommunenes opplevelse av egen organisasjonsmodell i byggesaker, ser vi først i tabell 7.11 at kommunene er litt mer fornøyd enn de var i arealplansaker.

Tabell 7.11 *Er de kommunale organisasjonsmodellene egnet til å sikre at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i byggesaker. Spørsmålet lød: Vil du si at dagens organisasjonsmodell i din kommune, sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i din kommune når det kommer til byggesaker? Tabellen oppgir både totaltall og andelsvise fordelinger.*

Svaralternativ	Antall	Andel
Ja i stor grad	53	28
Ja i noen grad	72	37
Både og	44	23
Nei i begrenset grad	12	6
Nei, sjelden	3	2
Vet ikke	8	4
Sum	192	100

Vel 27 prosent av kommunene sier at organisasjonsmodellen i stor grad sikrer ivaretagelse av de kulturminnefaglige hensynene i byggesaker, noe som ligger litt under det vi fant for arealplansaker, men til gjengjeld er andelen som svarer ”i noen grad”, noe høyere, med 37 prosent. Andelen som svarer ”både og” er om lag på linje med den vi fant i tilfellet med plansaker. Andelen som svarer at dagens organisasjonsmodell i begrenset grad sikrer at kulturminnefaglige hensyn ivaretas når det kommer til byggesaker,

er imidlertid noe lavere enn den tilsvarende andelen var for plansaker.

Ser vi på kommunenes opplevelse av dette ut fra kommune-størrelse, finner vi at 9 av de 13 større kommunene over 40 000 innbyggere, svarer at dagens organisasjonsmodell i stor grad sikrer at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt når det kommer til byggesaker, mens 3 av de 13 i samme gruppe svarer at dette gjelder i noen grad.

For de andre kommunegruppene, organisert etter størrelse, er det noe større variasjoner. Igjen er det den mellomstore gruppen kommuner, de med mellom 20 000 og 40 000 innbyggere, som skiller seg ut med en høy andel som svarer at de mer ”både og” har en organisasjonsmodell som sikrer ivaretagelse av kulturminnefaglige hensyn i byggesaker. For kommuner opp til 5000 innbyggere og mellom 5000 og 10 000 innbyggere svarer to av tre kommuner at organisasjonsmodellen enten i stor grad eller i noen grad sikrer disse hensynene i byggesaker.

Sett i forhold til valg av organisasjonsmodell finner vi at 38 prosent av kommunene som hadde etablert en egen kulturvernkonsulent svarer at de i stor grad opplever at dagens organisasjonsmodell sikrer at kulturminnefaglige hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt i egen kommune når det kommer til byggesaker, mens 42 prosent svarer at dette i noen grad er tilfelle. Under 10 prosent av kommunene med kulturvernkonsulent svarer at modellen i begrenset grad ivaretar kulturminnefaglige hensyn i byggesaker.

Gjør vi en tilsvarende analyse av kommunene som baserer seg på god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, svarer 31 prosent at de opplever at egen organisasjon i stor grad sikrer at kulturminnefaglige hensyn blir ivaretatt i egen kommune, når det kommer til byggesaker, mens 35 prosent svarer at dette gjelder i noen grad. Under 6 prosent mener at dette er i begrenset grad eller aldri, er tilfellet.

Når det kommer til kommuner som svarer at de organiserer kompetanse gjennom uformelt samarbeid med museer, historielag, foreninger og liknende, svarer bare 23 prosent at de i stor grad opplever at dagens organisasjonsmodell sikrer de kulturminnefaglige hensynene i byggesaker, mens 42 prosent svarer at dette gjelder i noen grad. En av fem svarer her et ”både

og”, mens et fåtall kommuner opplever at dette gjelder i begrenset grad. Ser vi også på de som viser til innleid kunnskap på dette området, er andelen som svarer et ”både og” her enda høyere. Dette fant vi også når det kom til plansakene. Selv om vi igjen må ta forbehold for at bare 34 kommuner viser til innleid kompetanse i disse tilfellene, og ikke minst, at kommunene kan krysse av for flere organisasjonsformer, viser dette at kommunene som leier inn kompetanse i noe mindre grad ser at kulturminnehensyn er ivaretatt i byggesaksprosessene.

Dette viser i sum at kommunene som har kulturminnekonsulent i noe høyere grad opplever at kulturminnefaglige hensyn er ivaretatt gjennom deres organisasjonsmodell enn de kommunene som baserer seg på kulturminnefaglig kompetanse blant ansatte i administrasjonen. Dette gjelder i særlig grad for byggesaker, men også i plansaker.

7.8 Avsluttende kommentarer

Kommunene velger mange ulike institusjonelle tilnærminger til forvaltning av kulturminner i egen kommune. Valgfriheten ligger i kommuneloven, men rammebetingelsene varierer betydelig mellom kommunene. Dette legger en begrensning på hvilke muligheter som foreligger når det kommer til å utvikle egne organisasjonsmodeller på dette området.

Vi ser derfor at kun en av ti blant kommunene i denne surveyen har egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende, inkludert byantikvar. Dette er mer utbredt blant de største kommunene. Nesten halvparten av kommunene baserer seg på god kulturminnefaglig kompetanse blant de ansatte i administrasjonen, noe som er mest utbredt blant de minste kommunene.

Det er i et slikt perspektiv interessant å konstatere at det samtidig er de kommunene med en egen kulturvernkonsulent eller tilsvarende som opplever at egen organisasjonsmodell sikrer ivaretagelse av kulturminnefaglige hensyn i både plan-, men også i stor grad i byggesaker, sammenliknet med de som satser på denne kompetansen blant de ordinært ansatte. Allikevel svarer nesten tre av fire som har valgt den sistnevnte modellen, at dette sikrer kulturminnehensyn i plan- og byggesaker.

Utover dette forteller denne analysen at kommunene er ganske fornøyd med egen kompetanse på kulturminnefeltet. Over halvparten svarer at de enten har god eller ganske god kulturminnekompetanse. Det er allikevel interessant at vel to av fem svarer at de har noe mangelfull eller liten kompetanse på dette området, gitt den viktige rollen kommunene spiller i kulturminneforvaltningen. Dette siste ser vi også av at vel to av fem svarer at kulturminner ofte er berørt i plan- og byggesaker. Dette viser at kommunene ofte er inne i saker der kulturminner er relevant, og som fordrer kompetanse i kommunene. En av fire kommuner svarer som vi har sett i denne analysen at de har tilstrekkelig kompetanse etter behovet, mens om lag halvparten svarer at de i noen grad har dette. Det er særlig de større kommunene, over 40 000 innbyggere, som opplever å ha kompetanse på området. Det er også de som oftest har egne stillinger til å forvalte kunnskapen, enten i form av en byantikvar, som tilfellet er for de største byene, eller en kulturvernkonsulent. Analysen viser også at de i noen grad har innflytelse på beslutningsutfallet.

Det er særlig blant de mindre kommunene mange opplever lav kompetanse på området. Disse kommunene baserer seg i større grad på kompetanse i egen administrasjon for å sikre kulturminnehensynene.

Analysen viser også at kulturvernkompetansen særlig er koblet til planavdelingene. Dette kan indikere at det særlig er i forbindelse med plansaker, kommunene opplever at kulturminnekompetanse er viktig og relevant.

Spørsmålet er da, etter denne analysen, hva kan vi si om gode modeller for kulturminneforvaltningen. Dette skal vi se på i studiens siste kapittel.

8 Gode modeller for kulturminneforvaltningen; noen oppsummerende kommentarer

Hvordan kan vi bruke den kunnskapen som har fremkommet i denne studien så langt, til å si noe generelt om gode modeller i kommunene innenfor kulturminneforvaltningen? Dette skal vi drøfte i to steg. Først vil vi se på erfaringene fra byantikvarmodellen og drøfte hvilke implikasjoner denne har for modellutvikling i kommunene. Deretter vil vi hente frem erfaringer fra mangfoldet av modeller i norske kommuner, spesielt med utgangspunkt i den landsomfattende surveyen, og se hvilke erfaringer vi kan hente ut fra denne, for å finne frem til gode modeller for kommunal kulturminneforvaltning. I dette vil vi også trekke noen linjer mellom kommunal og regional myndighet, og hvordan fylkeskommunens roller og ansvar må ses i relasjon til kommunenes.

8.1 Byantikvarmodellen og læring

Selve opprettelsen av en byantikvarstilling i norske kommuner, som del av den interne beslutningsprosessen, åpner for mange interessante og prinsipielle diskusjoner knyttet til gode modeller for kommunal kulturminneforvaltning. Dette er relevant ikke minst for mulighetene til å utøve innflytelse på beslutningsprosesser hvor kulturminneforvaltning kommer inn som en sentral dimensjon.

Generelt finner vi at kommunene med intern byantikvar, i stor grad har valgt å integrere rollen i planprosessene. Unntaket er i noen grad Bergen, hvor byantikvaren er etablert som en fagetat under kommunaldirektøren. I disse organisasjonsmodellene ligger det kanskje en erkjennelse av planprosessene som den mest sentrale arena for kulturminnepolitiske beslutninger. På mange måter synes det med andre ord å være innenfor plan de viktigste og mest grunnleggende premissene legges for byutvikling, og det er derfor viktig for de interesser byantikvarene forfekter, å være så tett på disse prosessene som mulig.

Den kanskje klareste fordel med denne modellen er at den gir byantikvarene en mulighet til å komme tidlig på banen i planprosessene og slik være med å sette premissene for planarbeidet på kulturminnesiden. Det er ved å delta i de mer uformelle sonderingene og diskusjonene rundt planarbeidet, de aller fleste av byantikvarene opplever å ha innflytelse på planprosessene. Når en sak kommer til mer formell høring, og byantikvaren er høringsinstans, er de store føringene i hovedsak lagt i planen og det er mindre mulighet til å endre de mer strukturelle sidene ved planen.

Samtidig binder den interne rollen dette innebærer for byantikvarene, mulighetene for å innta en mer selvstendig og retorisk stemme utad. Det er vanskeligere for byantikvarene å fronte kritiske synspunkter utad, i saker der de ikke får gjennomslag for sine synspunkter, nettopp i det at de har vært en del av den interne beslutningsprosessen. Da vil det kunne være konfliktskapende innad i kommuneorganisasjonen, om byantikvarene går åpent ut og kritiserer de beslutninger de selv er en del av.

Ved å bringe byantikvarene tidlig inn i prosessene, kan en også bidra til å bevisstgjøre og opplyse de andre aktørene i prosessen om de kulturminnefaglige sidene ved saken, og med det bidra til å skape forutsigbarhet i prosessene. Det siste er ikke minst viktig for private aktører i prosessen, i den grad det handler om større byutviklingsprosjekter eller boligprosjekter der private utviklingselskaper etc. er de sentrale pådriverne.

I en slik modell kan det være vanskelig å tydeliggjøre de kulturminnefaglige hensynene utad. Man blir en del av den interne prosessen. På den andre siden kan en argumentere for at faktisk innflytelse i sakene er det mest sentrale og at dette må være

overordnet hensynet til en retorisk fri stilling. Overfor kommunepolitikere er dessuten synspunktene til byantikvarene ofte tydelige nok, i det dennes uttalelser eller kommentarer i de fleste tilfellene følger saken. Dette kommer ikke nødvendigvis publikum for øret.

Byantikvarene synes imidlertid å spille en viktig retorisk rolle uavhengig av sin organisatoriske plassering i kommunene. Således nyter byantikvarene stor respekt blant øvrige aktørene i kommunene, både innenfor de politiske og de administrative miljøene, som forvaltere av kommunenes kulturminnekunnskap. Likeledes vil de også inneha en rolle som kommunenes ansikt utad på området, og slik både signalisere vilje og kanskje også evne til handling og til å ta fagfeltet på alvor. Respekten rollen har blant publikum avhenger imidlertid av mange størrelser og byantikvarene kan nok bli holdt "ansvarlige" til en viss grad, for den kulturminnepolitiske profil kommunene har utad, uten at de har noen myndighet til å sette makt bak sine synspunkter. Dette går imidlertid utover hva vi har data for å uttale oss om, i denne studien.

Analysen viser at høringsrunden ikke er den mest sentrale arena for innflytelse, sett fra byantikvarenes side, sammenliknet med det å komme inn i særlig planprosessene på et tidlig tidspunkt. I byggesaker kan imidlertid gjennomslaget være større i denne fasen. Dette gjelder særlig der det er spørsmål om fasadeendringer. Dette gjelder særlig saker som besluttet administrativt.

Gjennomslaget synes gjennomgående å være mindre politisk enn administrativt. Her beveger vi oss imidlertid over i et spørsmål om roller. Særlig kommunepolitikere, men også administrative ledere på plan- og byggesaksfeltet tilser seg selv en rolle som ansvarlige for de overordnede og helhetlige perspektivene inn i samfunnsutviklingen, mens de ser på byantikvarene mer som advokater for en særinteresse. Dette kan en utfordring for byantikvarene og andre som arbeider i den kommunale kulturminneforvaltningen, å argumentere helhetlig for kulturminnepolitiske verdier.

Vi nærmer oss da et spørsmål om hvilken rolle fylket har og kan ha vis a vis byantikvarene spesielt og den kommunale kulturminneforvaltningen generelt.

8.2 Roller i kulturminneforvaltningen

I utgangspunktet er kommunenes ansvar og rolle i kulturminneforvaltningen unik, i den betydning at det i liten grad er noen som tar ansvar i den grad kommunene ikke gjør dette. Kommunene forvalter kulturminnehensyn blant annet etter plan- og bygningsloven, likeledes som byantikvarene gir råd etter denne, mens fylkene kommer inn i større planarbeid og blant annet ved inngrep i spesialområder bevaring. Slikt sett er rollefordelingen klar. Dette definerer også ansvaret.

Fylkeskommunen ivaretar imidlertid regionale og nasjonale interesser og grensene for dette versus det kommunale kan av og til være vanskelig å trekke.

Det er imidlertid først og fremst der kommunene opplever å ha begrenset kompetanse på kulturminnefeltet at fylkene mer trekkes inn som rådgiver i forhold til den kommunale saksbehandlingen. Fylkeskommunen har i betydelig mindre grad denne rollen der det er etablert en byantikvar eller også kulturvernkonsulent i kommunene. Av surveyen ser vi at det er de mindre kommunene uten egen kompetanse på kulturminnefeltet, som mer eller mindre gir fylkeskommunene en slik rolle.

Fylkeskommunen på sin side vegrer seg for å gå inn i det lokale skjønnet og vedsetter heller en rollefordeling basert på at de ikke går inn i det de opplever som det kommunale forvaltningsansvaret. Dette for å unngå en sammenblanding av roller som vanskelig fungerer optimalt. Her kan regionale kommunale samarbeid eller liknende være et godt alternativ. Da forblir vurderingene på kommunalt nivå, samtidig som kommunene har mulighet til å utveksle erfaringer.

Å legge opp til at fylkeskommunene kan gå inn og bistå kommunene i utstrakt grad der de selv ikke har kapasitet og ressurser til dette, har således noen prinsipielle sider en må være bevisst.

Fylkeskommunene kan også spille en viktig rolle i forhold til kompetanseoppbygning og for å gjøre kommuner mer selvhjupne i sin forvaltning av kulturminner. Et eksempel på dette som er drøftet tidligere, er hentet fra Hordaland fylkeskommune, hvor fylkeskommunene er sentral i å etablere en ordning med

byggningsvernskonsulenter ved de regionale musene i fylket. Disse har relevant byggningsvernskompetanse og kan bistå kommunene etter behov. Også kursing av kommunalt ansatte, bistand til å lage kommunedelplaner for kulturminner etc, er måter fylkeskommunene kan bistå kommunene på, uten å komme opp i en rollekonflikt knyttet til ulikt myndighetsområde.

8.3 Kompetanse og modeller for kulturminneforvaltning i norske kommuner

Hvordan står så erfaringene med modellene for byantikvarene i forhold til de erfaringer bredden i norske kommuner har med sine modeller for å integrere kulturminneforvaltning i sine organisasjoner?

Først og fremst synes det å være en nær sammenheng mellom å institusjonalisere kulturminneforvaltningen i form av en byantikvar, kulturvernkonsulent eller tilsvarende og opplevelsen av å ha god kulturminnekunnskap. Og selv om også mindre kommuner i noen tilfeller har kulturminnekonsulenter, er det en tendens til at dette først og fremst er etablert i de større kommunene. Dette vil i stor grad være et ressursspørsmål. Om dette også betyr at kulturvernforvaltningen står sterkere i disse kommunene avhenger imidlertid av ulike forhold. Da må en også ta høyde for at det også er disse kommunene som opplever sterkest utbyggingspress.

Selv om det er mange muligheter for kommunene til å samarbeide med museer, foreninger, integrere kompetansen blant de ansatte i administrasjonen, leie inn bistand utenfra etc, viser det seg at det er der en har en egen stilling knyttet til kulturminneforvaltningen, en også opplever at egen organisasjonsmodell er egnet til å sikre at kulturminnefaglige hensyn i tilstrekkelig grad blir ivaretatt i plan- og byggesaker. Avstanden er dog ikke så stor til de som svarer at de har god kompetanse i egen administrasjon, men det er allikevel en forskjell.

For den siste gruppen er denne kunnskapen i størst grad knyttet til planavdelingen, eller kombinert plan- og byggesaksavdeling. Dette

viser at det også for kommunene flest er det dette som oppleves å sikre kompetansen på best mulig måte.

Mange kommuner opplever imidlertid egen kompetanse som utilstrekkelig på dette området. Dette kom også frem i case-intervjuene. Hjemmel i en kommunedelplan for kulturminner eller gode argumenter for vern med utgangspunkt i egnede kulturminneregistreringer oppleves som meget viktig. Har kommunene en egen kulturminneregistrering, står kommunene sterkere vis à vis private utbyggere eller politikere når verneverdig bebyggelse berøres. Dette gjør det også lettere for kommuner under sterkt arbeidspress og tidspress i reguleringssaker etc, å undersøke om kulturminnehensyn er relevant i en gitt sak, og på hvilken måte.

Egen kompetanse på kulturminnefeltet vil også være viktig i saker der kommunene opplever motstand fra fylkeskommunene i prosjekter som er viktige for kommunene å realisere. Kommuner kan oppleve å stå ganske alene, skal vi tro en informant i denne studien, i tilfeller fylkeskommunen og kommunen har ulikt syn på en sak. Dette kan gjøre det vanskelig for kommunen å argumentere for sine vurderinger og finne frem til egne løsninger. Dette kan i sin ytterste konsekvens oppleves som avmakt og være lite tilfredsstillende for kommunene. Å ha kompetanse til å gjøre et fritt og kunnskapsbasert skjønn i en sak, som en vil kunne argumentere for på en faglig relevant måte, vil være viktig for at kommunene skal kunne ivareta sitt forvaltningsansvar på en selvstendig og tilstrekkelig måte.

Hvilke tiltak og modeller kan en således trekke ut av denne analysen, som bidrag til å styrke den lokale, kommunale kulturminneforvaltningen?

8.4 Mulige tiltak for å styrke den lokale kulturminneforvaltningen

I en drøftelse av mulige tiltak eller modeller for å styrke den lokale kulturminneforvaltningen må en ta med som betingelse at ressurssituasjonen, særlig i små kommuner, ikke tillater en egen kulturminneforvaltning i alle kommuner, for eksempel i form av en kulturvernkonsulent. Enn så lenge må derfor mange kommuner integrere disse hensynene i den ordinære saksbehandlingen.

Kompetanse må i slike kommuner derfor etableres og sikres i organisasjonen som sådan. Det er kun i de mest ressurssterke kommunene eller der dette er spesielt prioritert, eksempelvis Røros og Hå kommuner, at det har vært mulig å ha egne ansatte på feltet.

Vi skal derfor i dette avsluttende avsnittet kort oppsummere noen erfaringer fra studien som kan være viktig å ta i betraktning i kommunal organisasjonsutvikling innenfor egen kulturminneforvaltning.

Organisatoriske tiltak – i hovedsak tiltak kommunene selv kan sette i verk

Et viktig organisatorisk tiltak som kommunene selv kan iverksette er å etablere egen kulturvernkonsulent. Dette ville bidra både til å synliggjøre kulturminnevernet, etablere en kommunal kunnskapsbase og styrke mulighetene for å påvirke aktuelle saker innenfor særlig plan- og byggesak. Et slikt tiltak er imidlertid ressurskrevende og mindre kommuner nevner i surveyen at dette av denne grunn er urealistisk hos dem.

Et annet tiltak ville innenfor den organisatoriske modellen kommunene har etablert, å konsentrere den kulturminnefaglige kompetansen i plan- og/eller byggesaksavdelingen. Det er disse avdelingene som utmerker seg ved å være særlig viktige i den kommunale forvaltningen av kulturminner. I en situasjon med ressursknapphet er det derfor særlig viktig å bygge opp kulturminnefaglig kompetanse her.

Kulturminnefaglig kompetanse er imidlertid sammensatt. Både byggeteknisk, kultur-, arkitektur-, og kunsthistorisk kompetanse er her relevant. Deler av denne kompetansen vil kommuner kunne ha etablert i ulike deler av sin organisasjon, uten at den er direkte koblet på verken plan- eller byggesakene direkte. Dette betyr at det kunne være viktig og relevant å bedre samarbeidet mellom plan- og byggesaksavdelingene og andre avdelinger i kommunen, som for eksempel kultur- og/eller teknisk avdelingen. Å fremjobbe en integrert organisasjonsmodell der det er god kontakt mellom ulike relevante kommunale instanser i kulturminnesaker, kan bidra til å trekke inn kompetanse i også andre avdelinger i plan- og /eller byggesaksprosessene og slik få utnyttet egne ressurser på en bedre måte.

Dette kunne eventuelt suppleres med å utvide høringsrunden, til også å inkludere eksempelvis kulturavdelingen, i den grad ikke er gjort. Dette kan være et alternativt tiltak for å bidra til å trekke formelt inn den kompetansen som er plassert andre steder i kommunene. Flere kommuner nevner i surveyen at kulturlederne ikke får plansaker til høring, og ser på dette som en svakhet. I den grad det sitter kulturminnefaglig relevant kompetanse i kulturavdelingen, er det viktig å trekke denne inn, enten formelt eller uformelt.

Økt myndighet til byantikvarene – et tiltak nasjonale myndigheter /departement eller Stortinget må sette i verk

Et mulig tiltak som først og fremst er relevant for byantikvarene, ville være å gi dem forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven, jfr ordningen i Oslo. Dette ville styrket byantikvarene vis a vis plan-og byggesaksavdelingen. Erfaringene fra prøveordningen rundt dette, som blant annet byantikvaren i Bergen var en del av, var meget gode, slik de aktuelle byantikvarene opplevde det. Dette er imidlertid et tiltak som må initieres

Kompetansehevende tiltak – tiltak som retter seg mot alle forvaltningsnivåer

Et supplerende tiltak til de organisatoriske modellene, vil være å styrke relevant kompetanse i kommunene. Dette er ikke bare aktuelt for de minste kommunene, men også mange av de mellomstore kommunene. Kompetansehevende tiltak er relevante både i plan- og/eller byggesaksavdelingene, men også blant politikere.

Styrket kompetanse i kommunene på kulturminnefeltet vil være en viktig betingelse for bedre forvaltning av kulturminnene. Dette kunne også bedret dialogen med berørte parter. Således hadde dette gitt flere argumenter vis a vis for eksempel private aktører i saker med uenighet rundt utbyggingsprosjekter etc.

Kompetanseheving i kommunene ville også bidratt til å gjøre kommunene mer selvhjulpne vis a vis fylkeskommunene.

Noen kommuner i surveyen, særlig mindre, tar til orde for mer ressurser til fylkeskommunene, slik at de settes bedre i stand til å bistå kommunene ved behov. Det synes som en bedre løsning å prioritere kompetansehevende tiltak rettet direkte mot kommunene. Fylkeskommunale informanter ønsker dessuten på

sin side å bygge opp under det lokale selvstyret i disse sakene, og ønsker ikke å gå inn på det som oppfattes som kommunenes ansvar.

Spørsmålet om hva slags kompetanse som er viktig, varierer. Men dette handler både om kunnskap om historie, industrihistorie, lokalhistorie, stil, funksjon med videre. Likeledes ville det vært behov for byggeteknisk kompetanse, materialer, restaurering og utbedring av bygninger med videre.

Et annet område hvor kompetanseheving kunne være viktig er bedre kunnskap om de faktiske tilskuddordninger som finnes. Dette handler om å få mer kunnskap om de virkemidlene som er tilgjengelig.

Kompetansehevingen på disse områdene kan blant annet sikres gjennom kurs, videreutdanning, seminarer etc. Dette kan både initieres av kommunene selv, men også av regionale eller nasjonale myndigheter. Mest aktuelt, særlig i regioner med mange mindre kommuner, kunne være regionale tiltak i regi av fylkeskommunen.

Oppjusteringer av kulturminnefaglige verktøy – tiltak som retter seg dels mot det kommunale nivået og dels det statlige, ved Riksantikvaren

Studien viser en stor avhengighet blant kommunene av både de nasjonale registrene for kulturminner som Askeladden og SEFRAK, samt ikke minst av de egne kommunale, i den grad kommunene har ressurser til å lage slike. Et viktig virkemiddel for å styrke kulturminneforvaltningen i kommunene ville være både å sikre oppjusteringer av disse, samt øke kulturminneregistreringsarbeidet i kommunene. Selv om det også er en del utfordringer med disse klassifiseringene, representerer de en tyngde i kommunenes kulturminnefaglige argumentasjon, å kunne vise til at noe er registrert i en kulturminneregistrering.

En av utfordringene med disse registreringene og som en må arbeide med, er både å gjøre de åpne for kulturminner som tradisjonelt ikke har funnet veien inn i de, eksempelvis kanskje industrikulturminner, nyere tids kulturminner etc. En annen utfordring som må møtes på sikt, er å få mer fleksible vurderinger av verneverdi og gjøre disse mindre statiske. At noe på et tidspunkt ikke er registrert som verneverdig, behøver ikke diskvalifisere objektet fra å komme med i senere registreringer.

Et viktig supplement til den kommunale kulturminneforvaltningen vil være egne kommunedelplaner for kulturminnevern, helst bindende administrative og politiske. Dette er et vesentlig bidrag i forhold til å sikre kommunene både en oversikt over egne kulturminner, men også et verktøy i forvaltningen av disse. I Hordaland fylkeskommune er det for eksempel et mål å arbeide for at alle kommunene i fylket har kulturminneplaner i 2015.

Utvikling av egne kommunedelplaner på dette området ville bringe kommunene mer på offensiven i kulturminnepolitikken. Dette kunne bidra til at kulturminner ble et tema og et fokus som premiss for den generelle samfunnsutviklingen i en kommune, og ikke bare et tema hver gang det kom til konflikt, for eksempel med private utviklingsaktører eller fylkeskommunen. Slik kunne kulturminneforvaltningen ligge i forkant og gjennom det, legge noen føringer på samfunnsutviklingen. Dette ville kanskje redusere konfliktnivået en del kommuner opplever på dette området, gjennom blant annet å skape mer forutsigbarhet for både private, kommunale og fylkeskommunale aktører.

Utarbeidelse av slike planer berører et mer overordnet spørsmål, nemlig om kommunene har de nødvendige virkemidlene i kulturminneforvaltningen som er nødvendige for å realisere både lokale og nasjonale mål på feltet. Uten å ta denne diskusjonen her, kan det nevnes at kommunedelplaner, vernesoner etc. vil kunne være viktige for å sikre hjemmel for vern, i møte med private utviklingsaktører og andre. Kommunene har også mulighet, i større grad, til å legge inn et dynamisk element i sine kommunedelplaner, hvilket vil gjøre dem til et verdifullt supplement til blant annet de kommunale kulturminne-registreringene.

Ressurser – tiltak som retter seg dels mot det kommunale nivået og dels det statlige

Et tema som i stor grad har ligget i bakgrunnen i denne studien er spørsmålet om kommunenes ressurser, særlig de finansielle. Dette vil særlig være et aktuelt spørsmål i små kommuner. Egne stillinger innenfor kulturminneforvaltningen er kostnadsdrivende, og vil slik ikke være mulig å realisere i mange kommuner. Det vil imidlertid også ha et kostnadsbesparende element i seg å utvikle for eksempel egne kommunedelplaner for kulturminner, for eksempel ved å øke forutsigbarheten i kommunenes utbyggingspolitikk. Dette vil

kunne utjevne noen av de utgiftene kommunene har i utarbeidelsen av slike planer.

Større rammer til dette arbeidet kan dels sikres gjennom kommunenes egne prioriteringer, men også hos nasjonale myndigheter, for eksempel i form av tilskuddsordninger rettet mot kulturminneregistreringer i kommunene eller liknende. Et annet tiltak kunne være bistand fra fylkeskommunene til utarbeidelse av kommunedelplaner for kulturminner. Dette kunne være faglige ressurser, rådgivning etc.

Regionalt samarbeid – tiltak som retter seg mot kommunene, men også fylkeskommunen som tilrettelegger og initiativtaker

Kommunene kan også gå inn i regionale samarbeid ved at flere kommuner for eksempel går sammen om å dele på en kulturminnekonsulent, etablerer interkommunale nettverk eller partnerskapsavtaler for å styrke det regionale samarbeidet i kulturminneforvaltningen. Dette kan bidra til å øke kompetanse-situasjonen regionalt, noe de interkommunale stillinger vi har drøftet for Nordhordaland, i regi av fylkeskommunene, vi være et eksempel på.

En annen løsning er ulike modeller for bilateralt samarbeid mellom kommuner, som vi blant annet har sett mellom Alvøen og Tynset kommuner.

Normative virkemidler – tiltak som retter seg mot alle forvaltningsnivåer

Til slutt skal nevnes tiltak som er vanskelig både å konkretisere og slik sette ut i virksomhet. Dette er knyttet til kulturminnevernets prestige, både lokalt og nasjonalt. Mulige strategier her ville være tydelige nasjonale strategiske mål knyttet til den lokale kulturminneforvaltningen. Dette kunne kanskje stimulert kommunene til å prioritere kulturminnevern høyere, samtidig som det også vil være ressursbegrensninger etc. som setter noen rammer for kommunenes muligheter.

Dette handler mye om å bevisstgjøre både forvaltningen og det politiske miljøet om betydningen av en god kulturminneforvaltning, både for å trygge stedsidentitet, opplevelsen av tilhørighet og ikke minst bidra til å gjøre steder attraktive både for

kommunenes egne befolkninger, men også for tilreisende. I tider hvor både bosettingsmønster og næringsutvikling i stadig sterkere grad knyttes opp mot steders attraktivitet, kan nettopp god kulturminneforvaltning bidra til å øke verdiskapningen lokalt.

8.5 Mot en harmonisk modell i kommunal kulturminneforvaltning, viktig med klare politiske mål. Noen avsluttende merknader

Kulturminneforvaltning har en dynamikk i seg som få andre sektorer. Hva som er "kulturminne", og hva som er en "verdi" i denne sammenhengen er ikke statisk, men defineres kontekstuell. Dette fordrer kunnskapsbaserte kommunale forvaltningsmodeller som åpner seg mot samfunnet for øvrig og tilpasser seg relevante endringer, det være seg i holdninger, teknologi, samfunn, økonomi, arkitektur, kulturhistorie og annet. Det er denne kompleksiteten som til syvende og sist setter premissene for hva vi opplever som kulturminner og "god" forvaltning av disse. Etter hvert som samfunnsutviklingen går videre, vil stadig flere elementer fremstå som vitnesbyrd om levd liv og identitet.

En "god" modell for kulturminneforvaltningen må ha evne til å ta dette opp i seg og samtidig være offensiv ved å sette fokus på kulturminner som noe positivt, som noe som kan bidra til verdiskapning lokalt og samtidig være identitetsskapende, forsonende og bidra til samhold.

Det er derfor viktig at kulturminneforvaltning kommer på de politiske og administrative agendaene i kommunene, ikke bare hver gang det er uenighet rundt dette, men også som en offensiv politisk profil. Dette vil også kunne bidra positivt til å styrke kommunal selvråderett på området, en viktig forutsetning for at den arbeidsdelingen vi har innenfor norsk kulturminneforvaltning i dag skal fungere etter intensjonene.

I dette er også samspillet mellom det administrative og det politiske nivået i de kommunale beslutningsprosessene viktig.

For å sikre en effektiv og kunnskapsbasert forvaltning, vil det være viktig å definere hva en ser som målene ved det kommunale forvaltningsarbeidet innenfor kulturminnesektoren. I dette kan kommunale planer for kulturminnevern eller tilsvarende være et

viktig arbeide. Dette kan bidra til positive diskusjoner rundt kommunal kulturminneforvaltning i stede for at dette først blir et tema der det forligger en konflikt.

Politisk usikkerhet rundt målene, kan forplante seg til administrasjonen, og det blir vanskeligere å definere egnede modeller innenfor kulturminneforvaltningen.

Litteratur

- Christensen, Arne Lie (2011) *Kunsten å bevare. Om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge*. Oslo. Pax.
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo. Aschehoug.
- Gaukstad, Even og Holme, Jørn (2005) "Hovedaktørene i kulturminneforvaltningen", i Holme, Jørn (red.) 2005.
- Guribye, Ragnhild og Holme, Jørn (2005) "Utvalgte bestemmelser i plan- og bygningsloven". I Holme (red.) 2005.
- Holm, Arne (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA*.
- Holm, Arne og Myrvold, Trine (2012) *Forvaltningsmuseenes og NIKUs ansvar og roller i forvaltningen av arkeologiske kulturminner*. NIBR-rapport 2012:30.
- Holme, Jørn (2005) *Kulturminnevern*. Bind 1, Økokrim, 2. utgave.
- Ibenholt, Karin, Toftdahl, Hanne, Kiil, Kari og Grorud, Christian (2012) *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*. Vista analyse. Rapport 2012:24.
- Skaug, Christina (2012) *Med fokus på fortid for fremtid. En analyse av byantikvarenes publiseringspraksis*. Masteroppgave i kulturminneforvaltning. Trondheim, NTNU.
- Sandnes kommune (2006) *Vel bevart i Sandnes. Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer i Sandnes 2005-2017*.

Stavanger kommune (2010) Kommunedelplan for kulturminner
2010-2025.

Swensen, Grete, Berg, Sveinung Krokann, Holm, Arne, Stenbro,
Rikke (2012) Transformasjon av industrimiljøer i by. NIKU
rapport 58.