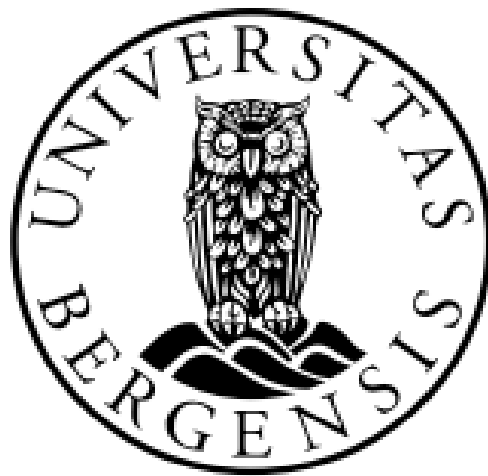


# **Det regionale kulturminnevernet i Hordaland**

Mål, myter og fylkeskommunen som regional  
kulturminnemyndighet

**Ingrid Haarstad Rekkavik**



Masteroppgave i Region og regionalisering  
Høsten 2016

***Universitetet i Bergen***  
*Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap*

## **Abstract**

Since 1990, the county level has been responsible for managing the majority of Norway's cultural heritage sites and monuments. At the same time, national heritage policy is still very determining for regional cultural heritage management. This master's thesis examines the goals and objectives of the regional, county level management of cultural heritage sites and monuments in Hordaland county. The aim is to uncover important characteristics of the political goals for cultural heritage management and how they are followed up in practice. The relevant goals are derived from the Norwegian Cultural Heritage Act, government White papers (Meld.st.), and regional plans from Hordaland county. Through documentary analysis, and using perspectives from organizational theory, the goals are then analyzed to detect the hidden motivations of national and regional authorities. In order to discover how the goals are followed up in practice, the thesis uses statistics to examine the extent to which the goals of limiting degradation and loss of cultural heritage sites and monuments are achieved, and whether cultural heritage is prioritized by Hordaland county.

The findings show that government white papers are characterized by repetitive use of fashionable myths and ideals, and vague policy initiatives which don't commit authorities to following up their stated goals. Regional plans of Hordaland county are more concrete and structured in their stated goals and policy initiatives. The research also finds that important target goals set by national authorities can not be assessed properly because the efforts to monitor cultural heritage sites and monuments are too limited. The thesis therefore concludes that the goals for regional cultural heritage management are ambitious, but not backed by the necessary resources. The implications of this research are very useful to administrators, politicians, academics and others working in the field of cultural heritage management.

## Forord

Som mange før meg har erfart, er det å skrive en masteroppgave en komplisert og til tider frustrerende prosess. I det den er slutført kjennes det underlig å levere fra seg et endelig produkt som ikke er i stand til å røpe all den prøvingen og feilingen, alle blindsporene og sidesporene, som ligger bak. Nå da den endelig er ferdig håper jeg at den kan bidra til feltet kulturminneforvaltning på en måte som skaper kritisk refleksjon omkring måten kulturminner blir ivaretatt.

Det er mange som fortjener stor takk for å ha hjulpet meg gjennom dette arbeidet. Fremst blant dem er min veileder, Randi Barndon, som har gitt meg god veiledning og inspirasjon gjennom prosessen. Takk til Teemu Ryymin og Sigrid Eskeland Schütz for hjelp med å finne frem i den offentlige dokumentjungelen. En spesiell takk også til Knut Grove og studiekamerater for gode innspill på seminarene og flotte diskusjoner underveis.

Tidlig på våren 2014 hospiterte jeg ved fylkeskonservatorens kontor i Hordaland fylkeskommune, og jeg har siden ved mange anledninger vært på besøk og fått god støtte. Samarbeidet har gitt meg muligheten til å observere og få hjelp til å forstå hvordan fylkeskommunal kulturminneforvaltning foregår. En spesiell takk rettes derfor til Per Morten Ekerhovd, som gav meg tidlig veiledning og kontorplass på fylkeshuset, og til Elizabeth Jan Warren, som har vært til stor hjelp ved å guide meg frem til nyttige dokumenter og statistikk som jeg ellers aldri hadde funnet. Takk også til alle de andre ansatte ved fylkeskonservatorens kontor. Det har vært både gøy og lærerikt å sitte rundt kaffebordet med dere.

Til slutt vil jeg takke min fantastiske kjæreste Stefano for å ha vært der for meg hele veien.

## Figurliste

### Figurer:

4.1	Forekomst av begrepene kulturminnevern og kulturminneforvaltning i St. meld.....	s. 67
5.1	Vernestatus arkeologiske kulturminner i Hordaland.....	s. 84
5.2	Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner sortert etter befolkningsvekst.....	s. 87
5.3	Tilstandsgrad for fredete bygninger i Hordaland.....	s. 95
6.1	Finansiering av stillinger i regional kulturminneforvaltning.....	s. 101
6.2	Brutto driftsutgifter til kulturminnevern 2010-2016.....	s. 102
6.3	Sammenstilling av brutto driftsutgifter og befolkning.....	s. 104
6.4	Tid fordelt på ulike arbeidsoppgaver, gjennomsnitt.....	s. 105

### Tabeller:

4.1	Oversikt over dokumenter i dokumentanalysen.....	s. 44
5.1	Automatisk fredete kulturminner i Hordaland (geometri).....	s. 82
5.2	Prosentandel fjernede arkeologiske kulturminner i utvalgte fylker.....	s. 85
5.3	Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner sortert etter befolkningsvekst.....	s. 86
5.4	Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner i kommuner med befolkningsnedgang (med unntak av Eidfjord og Ullensvang).....	s. 88
5.5	Tap av arkeologiske kulturminner i hver kommune i Hordaland.....	s. 89
5.6	Statusendring av kontrollerte automatisk fredete kulturminner i Bømlo.....	s. 91
5.7	Prosentvis tap og skade på automatisk fredete kulturminner i Bømlo pr. år.....	s. 91
5.8	Prosentandel fredete bygninger hvor fredningen har blitt opphevet.....	s. 93
5.9	Statusendring av kontrollerte SEFRAK-bygninger i Samnanger.....	s. 96
5.10	Tap og endring på SEFRAK-registrerte bygninger i Samnanger pr. år.....	s. 96
5.11	Prosentvis tap av kontrollerte SEFRAK-bygninger.....	s. 98
6.1	Antall fast ansatte i kulturminneforvaltningen, utvalgte fylkeskommuner.....	s. 100
6.2	Sammenstilling av driftsutgifter i Hordaland og Sogn og Fjordane.....	s. 101

# Innholdsfortegnelse

Abstract.....	s. II
Forord.....	s. III
Figurliste.....	s. IV

## **Kapittel 1: Innledning..... s. 01**

1.1 Problemstilling.....	s. 01
1.2 Oppgavens formål.....	s. 02
1.3 Bakgrunn for undersøkelsen.....	s. 04
1.4 Sentrale trekk i norsk kulturminneverns historie.....	s. 05
1.4.1 Kulturminnebegrepets utvikling.....	s. 13
1.4.2 Omstrukturering av kulturminnevernet.....	s. 13
1.4.3 Den instrumentelle kulturminnepolitikken.....	s. 13
1.4.4 Kriteriedebatten.....	s. 13
1.5 Dagens kulturminneforvaltning.....	s. 11
1.5.1 Utøvelse av regional kulturminnemyndighet.....	s. 13
1.6 En kort forskningshistorie.....	s. 15
1.7 Oppgavens struktur.....	s. 16

## **Kapittel 2: Metode..... s. 18**

2.1 Kvalitativ og kvantitativ metode.....	s. 18
2.2 Dokumentanalyse.....	s. 20
2.2.1 Hermeneutikk.....	s. 22
2.2.2 Kildekritikk.....	s. 24
2.3 Deskriptiv statistikk.....	s. 24

## **Kapittel 3: Teori..... s. 26**

3.1 Region, regionalisering og kulturminnevern.....	s. 26
3.1.1 Hva er en region?.....	s. 26
3.1.2 Hordaland fylke som region.....	s. 28
3.1.3 Regionalisering og kulturminnevern.....	s. 30

3.1.4 Desentraliseringen av kulturminnevernet.....	s. 32
3.1.5 Kommersialisering av regional kulturarv.....	s. 33
3.2 Det instrumentelle perspektivet.....	s. 34
3.3 Myteperspektivet.....	s. 36
3.4 Målsetninger i offentlige organisasjoner.....	s. 38
3.5 Kulturminneparadigmet.....	s. 41

## **Kapittel 4: Nasjonale og regionale mål for vern av kulturminner.....s. 43**

4.1 Empiri.....	s. 43
4.2 Stortingsmeldinger om kulturminnevern.....	s. 45
4.3 St.meld. nr. 39 (1986-1987) <i>Bygnings- og fornminnevernet</i> .....	s. 47
4.4 Kulturminneloven.....	s. 50
4.4.1 Formålsparagrafen.....	s. 50
4.4.2 Definisjonsparagrafen.....	s. 53
4.5 De nasjonale resultatmålene for kulturminnepolitikken (2000).....	s. 57
4.6 St.meld. nr. 16 (2004-2005) <i>Leve med kulturminner</i> .....	s. 62
4.7 St.meld. nr. 35 (2012-2013) <i>Framtid med fotfeste</i> .....	s. 65
4.8 Regionale mål og verneplaner.....	s. 69
4.8.1 Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010 – <i>Kultur viser veg</i> .....	s. 70
4.8.2 Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 – <i>Premiss:Kultur</i> .....	s. 74

## **Kapittel 5: Tap av kulturminner i Hordaland.....s. 77**

5.1 Innledning.....	s.77
5.2 Kildekritikk.....	s.79
5.2.1 Arkeologiske kulturminner.....	s.80
5.2.2 Fredete og verneverdige bygninger.....	s.82
5.3 Arkeologiske kulturminner.....	s.83
5.3.1 Hordaland og resten av landet.....	s.83
5.3.2 Forskjeller innad i Hordaland.....	s.85
5.3.3 Fortidens Bømlo.....	s.90
5.4 Fredete og verneverdige bygninger.....	s.93
5.4.1 Hordaland og resten av landet.....	s.93
5.4.2 Forskjeller innad i Hordaland.....	s.94
5.4.3 Gamle hus i Samnanger.....	s.95
5.5 Oppsummering.....	s.98

<b>Kapittel 6: Vern og prioritering av kulturminner i Hordaland.....</b>	<b>s. 99</b>
6.1 Innledning.....	s. 99
6.2 Ressursbruk.....	s. 99
6.2.1 Kapasitet.....	s. 100
6.2.2 Finansiering.....	s. 101
6.2.3 Oppgaveprioritering.....	s. 104
6.3 Oppsummering.....	s. 105
<b>Kapittel 7: Konklusjon.....</b>	<b>s. 107</b>
7.1 Hva som kjennetegner målene.....	s. 107
7.2 Tap og forfall.....	s. 109
7.3 Prioritering.....	s. 111
7.4 Konklusjon og videre forskning.....	s. 111
<b>Litteratur.....</b>	<b>s. 113</b>

## Kapittel 1:

# Innledning

## 1.1 Problemstilling

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvilke mål som legger føringer for den regionale kulturminneforvaltningen i Hordaland, hva som kjennetegner dem, og hvordan de blir fulgt opp. Undersøkelsen vil hovedsakelig ta for seg målene som er gjeldende for Hordaland fylkeskommune, som vil være hovedområde for undersøkelsen. Ettersom den nasjonale kulturminnepolitikken er svært bestemmende for den regionale politikken på feltet, vil også de nasjonale målene bli undersøkt. Hensikten med oppgaven er å avdekke trekk ved den politiske virkeligheten som danner bakgrunnen for vernearbeidet i dag, og undersøke hvordan dette former vernearbeidet. Videre er det et mål for oppgaven å synliggjøre utfordringer knyttet til hvordan kulturminner blir forvaltet.

Opgavens hovedproblemstilling er følgende:

- Hva kjennetegner målsetningene som legger føringer for det regionale kulturminnevernet i Hordaland, og hvordan følges de opp?

Det finnes mange måter å belyse denne hovedproblemstillingen på. Flere aspekter ved fylkeskommunens rolle som kulturminnemyndighet vil bli forsøkt utredet. Jeg har valgt å undersøke dette ved hjelp av tre underordnede problemstillinger, som hver tar opp tema som er viktige for regional kulturminneforvaltning:

- Hva kjennetegner nasjonale og regionale mål for vern av kulturminner i Hordaland?
- I hvilken grad oppfylles målene om begrensning av tap og forfall av arkeologiske kulturminner og fredete og verneverdige bygninger i Hordaland?
- I hvilken grad prioriteres kulturminnevern av Hordaland fylkeskommune?



Den første underproblemstillingen stiller spørsmål ved hvilke forventninger som legger rammer og føringer for fylkeskommunal virksomhet på kulturvernområdet. Ved å ta i bruk førende nasjonale og regionale dokumenter vil jeg undersøke hva som karakteriserer de formulerte målene for norsk regionalt kulturminnevern. Dokumentene jeg har valgt ut er tre stortingsmeldinger om kulturminnevern, kulturminneloven med forarbeider, samt fylkesdelplaner om kulturminnevern fra Hordaland fylkeskommune (se kap. 4.1). De andre underproblemstillingene tar for seg den mer praktiske realiteten. Disse vil begge bli forsøkt besvart gjennom statistiske analyser, som vil basere seg på tallmateriale fra blant annet Hordaland fylkeskommune, Riksantikvaren, Statistisk sentralbyrå (SSB) og overvåkingsprosjekter. Den andre underproblemstillingen stiller spørsmål ved om målene som er satt for kulturminnevernet blir nådd. Dette viste seg å bli vanskelig å besvare, fordi målene for kulturminnevernet er svært tallrike og ofte kompliserte og verdibaserte. Jeg har derfor valgt å fokusere på et av de viktigste målene i kulturminnepolitikken, nemlig minimering av tap og forfall. Tap og forfall av kulturminner er blant kulturminnevernets mest fundamentale utfordringer, og valget om å fokusere på dette gir dessuten den fordel at de er mulige å måle kvantitativt. Den siste underproblemstillingen omhandler prioriteringen av kulturminnefeltet regionalt. I et forsøk på å belyse den mer praktiske utførelsen av dagens regionale kulturminnevern tas det utgangspunkt i ressursbruken i Hordaland fylkeskommune, sammenlignet med andre fylkeskommuner.

## **1.2 Oppgavens formål**

Hensikten med oppgaven er å foreta en undersøkelse av målene som er gjeldende for det regionale kulturminnevernet i Hordaland, for slik å kunne bidra til bedre forståelse og forvaltning av feltet. Med regionalt kulturminnevern i Hordaland menes Hordaland fylkeskommunes rolle som kulturminnemyndighet. Fylkeskommunen har ansvar for sentrale oppgaver innen arkeologi og bygningsvern, og utgjør en viktig del av norsk kulturminneforvaltning. Å avdekke den regionale kulturminneforvaltningens målsetninger, utfordringer og prioriteringer er en utfordring av betydelig omfang, som naturligvis ikke vil bli møtt på en fullstendig måte i denne oppgaven.

Målet med oppgaven er derfor ikke nødvendigvis å forklare alt, men å søke å forstå noen viktige aspekter ved en sentral institusjon i norsk kulturminneforvaltning.

Et viktig tema vil være målene og målsettingen for kulturminnefeltet på regionalt nivå. Alle underproblemstillingene relaterer seg til dette på ulike vis, og vil bli forsøkt belyst ved hjelp av henholdsvis dokumentanalyse og statistisk analyse. Å avklare målsetningene for det regionale kulturminnevernet er nødvendig for å kunne vurdere hvordan de følges opp. Derfor vil jeg foreta en dokumentanalyse av et utvalgt sett offentlige dokumenter som kan fortelle om hvilke retningslinjer, idealer og målsetninger det regionale kulturminnevernet arbeider ut fra. Hvilke mål som vedtas, og hvilke tiltak og strategier som etableres basert på disse, har betydning for hvordan kulturminner ivaretas. Det er viktig å stille spørsmål ved perspektivene for de offentlige dokumentene. Videre vil det benyttes statistisk analyse til å belyse aspekter ved om og hvordan noen av disse målene nås. Økt kunnskap og forståelse for regionalt kulturminnevern vil være nyttig for utarbeidelse av mer treffsikre tiltak for forvaltning av kulturminner, og vil kunne tilrettelegge for bedre måloppnåelse i fremtiden.

Jeg har valgt å konsentrere undersøkelsen om Hordaland fylkeskommune fordi jeg mener at en undersøkelse av ett enkelt fylke vil være et verdifullt bidrag til frembringelse av kunnskap om norsk kulturminneforvaltning. For eksempel er et fåtall nasjonale undersøkelser med lignende problemstillinger allerede utført, mens undersøkelser på fylkesnivå er mer sjeldne. I 2012 utkom en rapport av Vista Analyse som tok for seg 18 fylkeskommuner i rollen som regional kulturminnemyndighet. Denne masteroppgaven starter ett trinn tidligere enn Vistas rapport, ved å undersøke de politiske målsetningene som ligger til grunn for fylkeskommunenes utførelse av denne rollen, og fokuserer grundigere på en enkelt fylkeskommune. En slik undersøkelse av Hordaland fylkeskommune vil kunne frembringe større dybdeforståelse av hvordan fylkeskommuner generelt, og Hordaland som er undersøkelsesområde spesielt, fungerer som regional kulturminnemyndighet. For å belyse forskjeller og likheter i ulike fylkeskommuner vil jeg også sammenligne Hordaland fylkeskommune med ti andre fylkeskommuner. Disse er valgt ut fra landsdel, befolkningstetthet og utstrekning for å gi et så variert sammenligningsgrunnlag som mulig.

### 1.3 Bakgrunn for undersøkelsen

Kulturminner representerer store økonomiske, kulturelle og miljømessige verdier, som står overfor en rekke utfordringer i en tid preget av raske endringer. Slike endringer er blant annet utbyggingspress, endrede bosetningsmønstre, omlegging av næringslivet, klimaendringer og nye krav til bo- og levestandard. Svært mange kulturminner går tapt hvert år, og flere er utsatt for forfall. Noen av de vanligste truslene mot arkeologiske kulturminner er utbygging, infrastruktur, råvareutvinning, jordbruk, skogbruk, militære aktiviteter, besøksbelastning og naturlige prosesser (Skeates 2000:57). I Norge og ellers i verden er det ofte i de mest tettbygde områdene at flest kulturminner går tapt (ibid., Christensen 2011:174). Motsatt fører også reduksjon i aktivitet i mange områder til forfall eller riving av bygninger med kulturminneverdi (se kap. 5.4).

Som jeg vil vise er det bred, tverrpolitisk enighet om at vernearbeidet bør få et løft, samtidig som evnen til å gjennomføre de målene som blir satt på området er manglende. Dette er et spørsmål om politisk prioritering, og organiseringen av kulturminnevernet har mye å si i en slik sammenheng. Etter 1990 har fylkeskommunene spilt en svært viktig rolle, og det regionale kulturminnevernet har blitt gjenstand for politisk vurdering og prioritering i fylkestinget. Dette gjelder ikke minst med tanke på budsjettsituasjonen. Kulturminnevernet har en svak posisjon i forhold til andre interesser i mange fylkeskommuner (Ibenholt 2012:10). Det stilles færre krav til ytelse på kulturminneområdet enn på andre av fylkeskommunens virksomhetsfelt, som videregående opplæring eller samferdsel. Dette gir politikerne handlingsrom til å nedprioritere kulturminnevern.

Gjennom ansvarsreformen ble fylkeskommunen tildelt en rolle som *regional utviklingsaktør*.<sup>1</sup> I dette ligger det en forventning om at fylkeskommunen skal ha en koordinerende rolle og bidra til helhetlig politikk for regionen. Samtidig med at fylkeskommunens rolle har utviklet seg i retning av å bli en tilrettelegger og en forhandlingsarena mellom andre aktører, har rollen som utøvende makt og tjenesteyter forvitret (Hansen et al. 2012:85). Fylkeskommunens rolle innen kulturminnevernet må ses i sammenheng med denne utviklingen. Kulturminnevern er et område

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

som bør være integrert i øvrig planlegging, og kulturminners potensiale til å bidra i samfunnsutviklingen er et tema som har hatt stort fokus innen kulturminneforvaltningens verneideologi de siste tiårene. Kunnskapsformidling, veiledning og samarbeid mellom aktører og forvaltningsnivåene er fremtredende trekk ved fylkeskommunens rolle på kulturminnefeltet.

Oppgavens problemstilling er særlig dagsaktuell på grunn av den politiske stemningen i landet, hvori en strukturreform innen offentlig forvaltning anses som en nødvendighet. Fylkeskommunen har i mange år vært politisk omdiskutert. Partiene på høyresiden (Høyre, Fremskrittspartiet) ser på fylkeskommunen som et fordyrende mellomledd, og sier i sine partiprogram at de vil avvikle den og opprette et to-nivåsystem. Sentrumspartiene Venstre og Kristelig Folkeparti har programfestet en regionreform der fylkeskommunene erstattes av større regioner – landsdelsregionmodellen. I september 2016 inngikk Hordaland, Sogn og Fjordane og Rogaland fylkeskommuner en intensjonsavtale om en slik sammenslåing.<sup>2</sup> Det er uvisst om en strukturreform faktisk vil skje, når, eller hvilken form den vil ta, men enhver endring av fylkeskommunen slik den fremstår i dag vil innebære utfordringer for virksomhetene den utfører, også kulturminnevernet. I en slik sammenheng er det sannsynlig at hensynet til kulturminnevern ikke vil bli vektlagt i særlig grad, fordi behovene til tyngre virksomheter som samferdsel, skole og opplæring vil bli vist større grad av forståelse og hensyn. Kulturminnevern er likevel viktig, og uavhengig av fremtidige reformer er det relevant å forske på effektene av hvordan kulturminnevernet organiseres. I denne oppgaven vil jeg undersøke hvor godt den regionale kulturminneforvaltningen i Hordaland fungerer. Dette vil kunne bidra til en bedret forståelse av hvilke potensielle fordeler og ulemper en omlegging av forvaltningsstrukturen kan få for kulturminnevernet på regionalt nivå.

#### **1.4 Trekk i norsk kulturminneverns historie**

Dagens politiske føringer og praksiser for vern av kulturminner er et resultat av en lang ideologisk utvikling som kan spores tilbake til nasjonalromantikken på 1800-tallet. For å forstå organiseringen av dagens kulturminnevern er det først nødvendig å ta for seg den ideologiske

---

<sup>2</sup> <http://www.hordaland.no/nn-NO/nyheitsarkiv/2016/intensjonsplan-for-ny-vestlandsregion-klar/>  
[hentet 29. okt. 2016]

utviklingen av feltet, i et historisk perspektiv. I denne delen av oppgaven vil derfor noen av de store forandringene vernetanken har gjennomgått, bli presentert.

Da den nasjonalromantiske bølgen ankom Norge fra Europa gav den seg uttrykk i en rekke kulturelle strømninger, særlig innen billedkunst, litteratur og musikk. I 1844 ble også landets første organisasjon for kulturminnevern, Fortidsminneforeningen, stiftet etter initiativ fra maleren og nasjonalromantikeren J. C. Dahl. På tross av tidens forherligelse av folkekulturen og det særegent norske på denne tiden, var likevel J. C. Dahls engasjement for kulturminner uvanlig. Få av de kjente samlerne av folkelig tradisjon, som Andreas Faye, Ivar Aasen eller Asbjørnsen og Moe interesserte seg for de materielle levningene fra fortiden. Samtidig utviklet språket og Aasens landsmål seg til å bli en viktig kampsak i perioden. Sannsynligvis er en årsak til misforholdet at den åndelige kulturen ble ansett som mer høyverdig enn den materielle (Christensen 2011:36). Avstanden synliggjør betydningen av den ideologiske forankringen av nåtidens kulturminnevern. Vernetanken slik den fremstår i dag, hvor kulturminner tillegges en nærmest selvsagt iboende egenverdi som anses bevaringsverdig, må ha vært like fjern for 170 år siden som datidens likegyldige og avvisende holdning er for dagens kulturminnevernere.

Det skulle ta lang tid før staten overtok ansvaret for kulturminner og vernearbeidet ble profesjonalisert. Fra 1860 av bidro staten med midler til drift av Fortidsminneforeningen, men like fullt hadde foreningen styringen av og ansvar for vernearbeidet. Fram til Riksantikvarembetet ble skipet i 1912 lå kulturminnevernet i hendene på en liten gruppe spesielt interesserte medlemmer av tidens kulturelite (Liden 1991:30-31, Christensen 2011:46, 69). Nicolay Nicolaysen er i så måte en dominerende skikkelse. Som leder av Fortidsminneforeningen mellom 1851 og 1899 hadde han en enestående innflytelse på hvilken retning kulturminnevernet skulle ta gjennom et halvt århundre. Ifølge Harry Fett innledet Nicolaysen en vitenskapelig og dokumentarisk periode i foreningens historie, som førte til fremveksten av et omfattende kildemateriale og utgivelsen av flere praktfulle plansjeverk (Fett 1944:18). Samtidig var mange av hans ideer på kollisjonskurs med vår tids verdier. Ifølge ham selv gravde han over tusen gravhauger, og selv om det blir anerkjent at hans arbeid skjedde på systematisk og vitenskapelig vis har han blitt dømt av ettertiden som Nordens største skattegraver (Fett 1935:13). Nicolaysen avviste også tanken om å verne kulturminner gjennom

lovgivning, noe han slett ikke var alene om i sin tid. Samtidig som samfunnet i økende grad anerkjente kulturminners verdi og bevaringsbehov, stod denne interessen i et motsetningsforhold med en annen av samfunnets verdier. Stortinget stilte seg på denne tiden negativt til en kulturminnelov, fordi det ville innebære en innskrenking av den private eiendomsretten (Christensen 2011:45, Trøim 2005:48).

Da den første kulturminneloven ble vedtatt i 1905 inneholdt den også et unntak mot stående bygg i privat eie. Før dette hadde kun kirker hatt noen form for vern, gjennom kirkeloven av 1897. Kulturminneloven gav automatisk fredningsvern til alle kulturminner fra før 1537, året for reformasjonen. Loven ble vedtatt kun kort tid etter at unionen mellom Norge og Sverige ble erklært oppløst, og det har siden eksistert en utbredt oppfatning om at unionsoppløsningen ble en avgjørende årsak til at loven ble vedtatt på dette tidspunktet. En annen faktor som blir sett på som en forklaring er at Osebergfunnet ble gravd ut i 1904. Det er likevel usannsynlig at disse hendelsene hadde noen særlig betydning for vedtakstidspunktet. Osebergfunnet fikk ikke spesielt mye oppmerksomhet før etter 1905, etter hvert som det rike funnmaterialet ble ferdig konserverv og stilt ut (Christensen 2005). Dessuten var funnet allerede før lovvedtaket beskyttet gjennom en avtale mellom grunneier og departement (Trøim 2005:54). Det vi vet om foranledningen til loven er at arbeidet med den pågikk kontinuerlig i åtte år, og at den ble vedtatt med grunnlag i en økt erkjennelse av verdien av landets forhistorie i en nasjonal sammenheng (Trøim 2005). I årene omkring århundreskiftet ble det skrevet mange avisartikler om problemene knyttet til tap av kulturminner og vitenskapelig materiale, og at det foregikk en betydelig handel med oldsaker som ble eksportert ut av landet (Trøim 2005:52). Det var i denne perioden utbredt interesse i det norske samfunn for vikingtid og arkeologi, som fikk en viktig rolle i nasjonsbyggingen (Christensen 2005).

Fra tidlig på 1900-tallet ble hovedansvaret for kulturminnevernet gradvis overført fra Fortidsminneforeningen til staten. Gjennom 1905-loven ble Norge inndelt i fem arkeologiske forvaltningsområder administrert av landsdelsmuseene (Hauken 2005:31) og i 1912 ble Riksantikvarembetet etablert, med ansvar for førreformatoriske kulturminner. Herman M. Schirmer ble innsatt i stillingen som landets første riksantikvar, men da han døde etter kort tid ble Harry Fett oppnevnt. Under hans tid som riksantikvar, fra 1913 til 1946, ble organisasjonen

bygget ut til en omfattende institusjon og forskningsinstitutt (Lidén 1991:65). En viktig oppgave i starten var å få etterreformatoriske kulturminner inn under lovbeskyttelse. Fett, som var inspirert av den darwinistiske utviklingstanken, argumenterte for at kulturminner var ledd i en utviklingskjede og at nyere tids kulturminner derfor var like viktige som de førreformatoriske (Lidén 1991:66). I løpet av disse årene ble også liberalismen svekket under fremveksten av den politiske arbeiderbevegelsen, og dermed kunne Norge i 1920 også få en lov om bygningsfredning som begrenset den private eiendomsretten. I løpet av 1920- og 30-årene ble en rekke private bygninger vedtaksfredet. Gradvis ble kulturminnevernet profesjonalisert og politisert, gjennom at det offentlige påtok seg mer ansvar for (og større rettigheter til) å beskytte kulturminner.

#### **1.4.1 Kulturminnebegrepets utvikling**

Innholdet i begrepet *kulturminne* er langt fra statisk eller uforanderlig, og har, gjennom kulturminnevernets historie, utviklet seg betraktelig. Fra å ha en temmelig snever betydning har det i dag en langt mer vidtrekkende og uklar betydning og bruk.

Fram til 1960-tallet var kulturminnevern et monument- og gjenstandsorientert fagfelt og forvaltningsgren.<sup>3</sup> Tradisjonelt ble begrepet kulturminne brukt i betydningen monumenter, historiske bygg og arkeologiske funnområder. Det var den bygde kulturarven (engelsk: *built heritage*), hvorav typiske eksempler er stavkirker, gravhauger og Bryggen i Bergen, man satte fokuset på å bevare. En grunnleggende tanke var at kulturminner hadde en høy kunstnerisk eller vitenskapelig egenverdi, som gjorde det nødvendig å bevare dem. Bevaring ble slik ansett som *et mål i seg selv*. De som arbeidet med og bestemte hva som var bevaringsverdig var stort sett høyt utdannede og privilegerte medlemmer av samfunnet, og kulturminneforvaltningen var i stor grad et lukket og ekspertdominert felt (Fojut 2009; Christensen 2011:51, 125). De som arbeidet for å bevare tradisjoner som man i dagens samfunn vil anse som immateriell kulturarv, som tradisjonelle former for håndverk, musikk, jordbrukspraksis eller lignende, ble i liten grad anerkjent av eller invitert til samtale med kulturminnevernet (Christensen 2011:99).

---

<sup>3</sup> St.meld.nr. 34 (1990-1991) *Om miljøvern i kommunene*

Fra 1960- og 1970-tallet av begynte denne tankegangen å endre seg. På denne tiden hadde Norge allerede opprettet flere naturreservater og nasjonalparker, og endrede standpunkter innen naturforvaltningen har nok hatt en påvirkningskraft (Brattli 2006). Fra å være opptatt av snevert definerte monumenter, ble man gradvis mer opptatt av landskap, helhet og sammenheng (jf. St. Meld. nr. 39 (1986-1987):14). Med andre ord ble kulturminner fratatt litt av den høye iboende egenverdien de før ble tillagt, samtidig som betydningen av begrepet kulturminne ble utvidet. Fokus ble flyttet fra individuelle bygninger og monumenter, til det større historiske landskapet. I tråd med denne utviklingen ble også lovverket endret. I 1978 fikk vi for første gang én felles lov for alle kulturminner. Fra nå av kunne ikke bare bygninger vedtaksfredes, men også andre faste kulturminner fra nyere tid. Det ble heller ikke satt noen aldersgrense for fredning, slik at også helt nye kulturminner kunne fredes. I tråd med ny politikk for større anerkjennelse av samisk kultur fikk også samiske kulturminner et sterkere vern i 1978-loven, ved at samiske kulturminner på over hundre år ble automatisk fredet (Christensen 2011:138). I 1992 ble kulturminneloven endret på ny, og det ble da også mulig å frede helhetlige kulturmiljøer, eller områder med spesielt høy kulturhistorisk verdi.

#### ***1.4.2 Omstrukturering av kulturminnevernet 1970-1990***

Utviklingen av begrepet og tankegangen rundt kulturminner førte også til strukturell reform. Kunsthistoriker Dag Myklebust har kalt perioden mellom 1920 og 1970 “harmonitiden”, fordi utviklingen da hadde stagnert og kulturminnevernet endret seg lite (Myklebust 1999). På begynnelsen av 1970-tallet begynte så en ny omstrukturingsprosess. I 1973 ble Riksantikvaren flyttet fra Kirke- og Undervisningsdepartementet til det nyopprettede Miljøverndepartementet, et signal om at man ønsket å se natur- og kulturminneforvaltning under ett. Riksantikvaren fikk i 1988 status som direktorat med forvaltnings- og koordineringsfunksjoner overfor hele kulturminnevernet. Vernearbeidet ble også gradvis desentralisert ved at mer av ansvaret ble lagt over på fylkeskommunale og kommunale politikere (Christensen 2011:177). Det regionale ansvaret for kulturminner ble delegert fra Miljøverndepartementet til fylkeskommunene 1. januar 1990. Omorganiseringen medførte opprettelsen av to nye fagstillinger i hver fylkeskommune



gjennom øremerkede midler fra staten, og innebar blant annet at fylkeskommunen, med få unntak, ble tildelt forvaltningsansvaret i første instans etter kulturminneloven.

### ***1.4.3 Den instrumentelle kulturpolitikken***

At kulturminnevernet utviklet seg i en slik retning hadde også sammenheng med en annen nyorientering som skjedde på 1970- og 80-tallet innen kulturfeltet som helhet – nemlig det som kalles *den instrumentelle kulturpolitikken* (Arnestad 1989:20). Begrepet betegner synet på kultur som et middel til å realisere målsetninger innen distrikts- og regionalpolitikken, med betydning både for næringsutvikling og befolkningsutvikling så vel som for menneskers trivsel (Arnestad 1989). Den offentlige kulturpolitikken ble i denne perioden revurdert og omstilt fra det høykulturelle og nasjonale, til det sosiokulturelle og det regionale (Vestheim 1994:66). Dermed utviklet regionene kulturelt sett egne ben å stå på under denne perioden (Arnestad 1989:73). Kulturarven ble nå sett på som et verktøy til å realisere målsetninger også innen andre felt, og ikke lenger bare som mål i seg selv.

På kulturminneområdet har verdien av opplevelse, identitetsskapning og kunnskapverdi blitt særlig vektlagt, men også økonomisk verdiskaping gjennom bruk av kulturminner, for eksempel turisme, har fått mye oppmerksomhet (Solberg 2011). Bruken av kulturminner som et middel er likevel ikke noe nytt, for kulturminner har alltid vært i bruk. Blant annet ble kulturminner benyttet til å styrke nasjonsbyggingen, og mange vernede bygg har fremdeles en praktisk funksjon. Det som er nytt er at bevisstheten rundt bruken av kulturminner er så sterk (Christensen 2011:178). Mange har problematisert denne utviklingen og stilt spørsmål ved om økonomiske verdier har fått for høy betydning i dagens kulturminnevern på bekostning av kulturens egne kvalitetskriterier (Skogheim og Vestby 2010:8). Samtidig har utvidelsen av kulturminnebegrepet skapt et større behov for praktiske prioriteringer. Det er lite realistisk å ta vare på et stort antall kulturminner som trenger kontinuerlig vedlikehold men ikke er i aktiv bruk, og *vern gjennom bruk* har blitt et fremtredende slagord (Christensen 2011:178).

#### **1.4.4 Kriteriedebatten**

På 1970-tallet oppstod en debatt om hvilke faglige kriterier som burde prioriteres i vernearbeidet (Brattli 2006:1). Tidligere hadde man gjerne stolt på vurderingsevnen eller smakssansen til den enkelte kulturminneverner. Avgjørelser om bevaringsverdi ble for en stor del tatt i lukkede faglige fora innenfor det antikvariske miljøet, noe som virket fremmedgjørende på storsamfunnet (Lidén 1991:101; Christensen 2011:100, 141). Etter hvert som kulturminnevernet ble omorganisert og deler av beslutningsansvaret ble overført til politikere, innså man også et behov for tydelige vernekriterier som kunne kommuniseres til samfunnet (Lidén 1991:101). Man forsøkte derfor å utvikle analyseredskaper for å identifisere kulturminnernes verdier. Kriterier som alder, representativitet, autentisitet og historisk kildeverdi stod sentralt i debatten (jf. Riksantikvaren 1987). Også miljøsammenheng, identitetsverdi, estetikk og bruksverdi ble fremhevet. Gjennom å vekte disse ulike delverdiene sammen var tanken at man skulle kunne verdianalysere kulturminner på en mindre subjektiv måte enn tidligere. Denne kriterietankegangen er fortsatt utbredt i dagens kulturminneforvaltning, og verdikriteriene som ble satt den gang har i større eller mindre grad beholdt sin innflytelse frem til i dag (Brattli 2006:1, Christensen 2011:172).

### **1.5 Dagens kulturminneforvaltning**

Etter omorganiseringen i 1990 har kulturminneforvaltningen kun opplevd mindre strukturelle omveltninger. I 1994 ble forskningsoppgavene hos Riksantikvaren utskilt til et eget forskningsinstitutt, Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). En av de største forandringene skjedde i 2001, da landsdelsmuseene ble fratatt saksbehandleransvar og myndighet til å avgjøre søknader om dispensasjon. Denne myndigheten ligger nå hos Riksantikvaren. Samtidig har mindre oppgaver med ujevne mellomrom blitt overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene. Fellesnevneren for disse strukturendringene er at de inngår i et strategisk mål om å skille forsknings- og forvaltningsoppgaver fra hverandre (Myklebust 1999:20) (jf. St.meld. nr. 35 (2012-2013)).

Norsk lovverk åpner for to forskjellige kategorier for beskyttelse av kulturminner. Den strengeste formen for sikring er fredning, som kan oppnås på to måter – automatisk eller gjennom vedtak. Gjennom kulturminneloven har alle kulturminner fra 1537 eller tidligere automatisk fredningsstatus, og det samme gjelder stående bygg fra perioden 1537-1649 og samiske kulturminner som er over 100 år gamle. Vedtaksfredete kulturminner er kulturminner som blir vurdert av myndighetene til å ha nasjonal verdi, gjennom at de forteller noe om viktige perioder eller hendelser i nasjonens historie. Andre typer kulturminner enn disse kan være vernet. Vern er et paraplybegrep som omfatter flere former for beskyttelse, gjennom lov eller andre virkemidler. Disse er vanligvis tillagt regional og/eller lokal verdi – begreper som kan sies å gjenspeile fylkeskommunalt og kommunalt forvaltningsnivå. Mange kulturminner er vernet gjennom plan- og bygningsloven. Her er det viktig å skille mellom begrepene *vernet* og *verneverdig*. Et vernet kulturminne er vernet gjennom plan- og bygningsloven eller andre lover eller virkemidler, som for eksempel verneplaner eller listeføring. Verneverdig betyr at et kulturminne er identifisert av fagkyndige som verdifullt nok til at det burde bevares. Mange verneverdige kulturminner blir beskyttet av en eller flere former for vern, men et verneverdig bygg er ikke nødvendigvis vernet.

Det overordnede ansvaret for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer i Norge ligger i dag hos Klima- og miljødepartementet. Som fagdirektorat for departementet er Riksantikvaren rådgivende og utøvende faginstans, som betyr at den plikter å gjennomføre den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har myndighet på en rekke viktige ansvarsområder. Direktoratet har ansvar for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer med nasjonal verdi, og er derfor det eneste organet som kan vedta å frede kulturminner. Som nevnt har Riksantikvaren også myndighet til å avgjøre søknader om dispensasjon fra fredning. Siden Riksantikvaren ble omgjort til direktorat i 1988 har det pågått et arbeid mot å reddykke rollen som klageinstans, veileder, koordinator og overordnet administrasjon for kulturminneforvaltningen (Myklebust 1999; St.meld. nr. 35 (2012-2013):70).

Etter departementet og Riksantikvaren er fylkeskommunen den fremste myndigheten på kulturminnefeltet. Som regional kulturminnemyndighet har fylkeskommunen forvaltningsansvar for kulturminner i første instans etter kulturminneloven. Dette gjelder i hovedsak kulturminner med regional og/eller lokal verdi. Fylkeskommunen utarbeider regionale planer etter plan- og

byggningsloven, noe som betyr at kulturminnehensyn kan integreres i planer på et tidlig tidspunkt. Regional kulturminnemyndighet har ansvar for å ivareta de samlede verneinteressene for kulturminner i areal- og utbyggingssaker, også på kommunenivå. Fylkeskommunen har også mulighet til å levere innsigelse i plansaker hos kommunene, og til å vedta midlertidig fredning etter kulturminneloven. Fylkeskommunen har også plikt til å veilede kommuner og andre aktører, å søke etter og registrere arkeologiske kulturminner i forkant av utbygging, samt å drive skjøtsel av arkeologiske kulturminner. Sametinget har samme myndighet som fylkestinget overfor samiske kulturminner.

De arkeologiske landsdelsmuseene er tilknyttet universitetsmuseene i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø, og deres fremste oppgave innen kulturminnevernet er å gjennomføre arkeologiske utgravinger. Slike undersøkelser kan bare utføres etter at Riksantikvaren har gitt dispensasjon, men museene gir faglige innspill før vedtak om dette fattes. Landsdelsmuseene har også ansvar for kunnskapsproduksjon og formidling, og de forvalter også arkeologiske samlinger i magasin. Sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen, samt universitetsmuseene i Trondheim og Tromsø utfører en lignende rolle for maritime kulturminner og kulturminner under vann. NIKU har ansvar for forskning på kulturminner fra middelalder som blir forvaltet av Riksantikvaren, herunder kirker, klostre og byanlegg.

Kommunene har ingen myndighet etter kulturminneloven, men er likevel en svært viktig aktør for kulturminnevernet gjennom sitt planarbeid. Etter plan- og byggningsloven skal kommunene utarbeide en kommuneplan som er styrende for planer og tiltak, og for bruk og vern av arealer. Denne planen er ment å skulle ivareta både lokale, regionale og nasjonale interesser.<sup>4</sup> Dermed har kommunene både gode muligheter til, og selvstendig ansvar for, å verne kulturminner med lokal og nasjonal verdi gjennom innarbeidelse i planer.

### ***1.5.1 Utøvelse av regional kulturminnemyndighet***

Fylkeskommunene selv bestemmer i liten grad hvilke politiske mål som gjelder på kulturminnefeltet (Hygen 1996). De overordnede målsetningene blir satt på statlig nivå, av

---

<sup>4</sup> <https://www.lovddata.no/all/tl-20080627-071-017.html#11-1> [hentet 26. feb. 2016]

regjeringen og stortinget. Fordelen med regional organisering av kulturminnevernet er likevel åpenbar. Da man besluttet å desentralisere kulturminnevernet i 1990, var ønsket om bedre beskyttelse av lokale kulturminneverdier en viktig begrunnelse. Man mente at gjennom større lokal forankring og lokal kunnskap ville innbyggernes interesser kunne ivaretas bedre, fordi det som ble oppfattet som verdifullt lokalt ikke nødvendigvis ble verdsatt på samme måte i det sentrale kulturminnevernet.

Det overordnede ansvaret for det regionale kulturminnevernet ligger hos fylkestinget, som fylkeskommunens øverste organ. Politiske beslutninger blir behandlet enten her eller hos fylkesutvalget/fylkesrådet. Selve arbeidet med kulturminnevern er derimot en del av administrasjonen. I Hordaland og mange andre fylker ligger denne oppgaven under en fylkeskonservator, som er leder for kulturvernarbeidet. I andre fylker brukes andre, tilsvarende titler. Kulturminneseksjonene er enten lagt til kultur- eller planavdelingene i hvert fylke. I Hordaland ligger kulturminneseksjonen under kultur- og idrettsavdelingen. Siden de fylkeskommunale kulturminneseksjonene er administrative og ikke politiske organ har de ikke makt til å bestemme egne mål, og må basere seg på statlige føringer og føringer fra det politiske nivået i fylkeskommunen. Dette er viktig av demokratihensyn fordi offentlige mål skal slås fast av folkevalgte, gjennom åpne og ryddige prosesser. De fylkeskommunale føringene innen kulturminnevernet gjelder i all hovedsak vedtatte planer på felt som angår kulturminner, budsjettprioriteringer, og politiske vedtak i enkeltsaker.

De fylkeskommunale kulturminneseksjonene har mulighet til å påvirke hvilke oppgaver de prioriterer, hovedsakelig på tre måter. Den første måten er gjennom å tilpasse virksomheten innenfor rammene satt av politikerne. Slik kan fagfolkene i seksjonen bearbeide de politiske målsetningene til mindre, operasjonelle mål, tilpasset lokale problemstillinger. For det andre har kulturminneseksjonene mulighet til å påvirke fylkestingets beslutninger gjennom å gi råd og veiledning. Dette er betydningsfullt på flere måter, men særlig gjennom virkningen det kan ha på prioriteringen av kulturminneseksjonen gjennom budsjett disponering og planarbeid. En tredje måte er gjennom dialog med Riksantikvaren. Denne kommunikasjonen skjer blant annet gjennom et årlig prioriteringsbrev som tilsendes hver fylkeskommune. Disse inneholder en del som er felles, og en del som er tilpasset hver enkelt fylkeskommune. Før disse sendes ut blir

fylkeskommunene bedt om å gi sine egne, selvstendige innspill. Riksantikvaren fungerer som veileder overfor den øvrige kulturminneforvaltningen, og er også rådgivende organ for Klima- og Miljøverndepartementet. Slik kan Riksantikvaren behandle og videreformidle lokale utfordringer og behov, som igjen kan få konsekvenser innen rikspolitikken.

## 1.6 En kort forskningshistorie

Kulturminneforvaltning er et forskningsfelt som i høy grad er dominert av arkeologer, kulturvitere, etnologer og historikere, selv om dette er i ferd med å endre seg etter hvert som blant andre sosiologer og geografer har begynt å forske på kulturminner som en faktor i stedsutvikling/regionalisering. Her vil jeg diskutere noen få viktige bidrag til forskning på kulturminneforvaltning.

Arkeologen Terje Brattlis doktoravhandling fra 2006, *Fortid og forvaltning. En analyse av norsk kulturminneforvaltning i perioden 1990 - 2005 med hovedvekt på arkeologiske forhold*, tar for seg viktige temaer i forhold til min masteroppgave, slik som kulturminneforvaltningens verdigrunnlag og overgangen fra vern til forvaltning (Brattli 2006). Avhandlingen tar utgangspunkt i en analyse av hvordan norsk kulturminneforvaltning forholder seg til “fortiden” som fenomen, og kommer med en kritikk mot dens skarpe skille mellom fortid og nåtid. Ifølge Brattli eksisterer ikke kulturminner som objektive realiteter, men er snarere en ressurs for dagens mennesker og samfunn. Også arkeolog Anne-Sophie Hygen har tatt for seg lignende tematikk i sin avhandling, *Fornminnevern og forvaltning. En teoretisk og metodisk tilnærming til planlegging og praksis i fornminnevernet* (Hygen 1996). Hun tar der for seg temaer som valg og prioriteringer innen kulturminneforvaltningen, og etisk bruk og vern av kulturminner. Hygen er blant annet opptatt av hvordan kulturminneforvaltningen tilpasser seg verdisyn i samfunnet rundt, noe som er relevant for denne oppgavens undersøkelse av målsetting på kulturminnevernområdet. Den svenske arkeologen Jonas Grundberg tar i sin doktorgradsavhandling, *Historiebruk, globalisering och kulturarvsförvaltning. Utveckling eller konflikt?* for seg bruken av fortiden (Grundberg 2004). Grundberg mener at globaliseringsprosesser har ført til at bruken av fortiden har blitt aktivisert, fordi det er blitt viktigere å legge vekt på det unike ved steder i en verden som blir likere og likere. Ifølge

Grundberg har dette ført til at fortidsbruk har utviklet seg fra å være nasjonalstatenes domene til å bli en ressurs for region- og stedsutvikling. Den australske kulturarvsvorskeren Laurajane Smith innførte det innflytelsesrike begrepet *Authorized Heritage Discourse* i sin bok *Uses of Heritage* (Smith 2006). Ifølge Smith ble denne diskursen skapt på 1800-tallet av arkeologer, historikere og arkitekter som så seg selv som rettmessige forvaltere av kulturarven, med ansvar for å oppdra folket i sitt syn på kulturminners iboende verdi. I dette ligger det en kritikk av en akademisk, profesjonalisert og hegemonisk diskurs. Dette ligger nært opptil det jeg diskuterer i min dokumentanalyse (kap. 4), men er likevel ikke helt synonymt, ettersom jeg undersøker en politisk/ideologisk diskurs, snarere enn en akademisk/profesjonalisert en.

Av relevans for den mer praktisk rettede delen av innværende oppgave er to overvåkingsprosjekter som foretar kontrollregistrering av kulturminner i kommuner over hele landet. *Fortidens minner i dagens landskap* blir utført av NIKU, og foretar kontroller av automatisk fredete minner, mens prosjektet *Gamle hus nå og da* overvåker bygninger som er eldre enn år 1900. Disse vil jeg komme tilbake i kapittel 5. Også relevant er den allerede nevnte rapporten fra Vista Analyse, *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*, som jeg vil komme tilbake til i kapittel 6.

## **1.7 Oppgavens struktur**

Oppgaven er inndelt i 7 kapitler. I dette kapittelet har problemstilling og bakgrunn for oppgaven blitt introdusert, og det har også blitt kort redegjort for Norges kulturminneforvaltning og vernehistorie. I kapittel 2 vil de vitenskapelige metodene som benyttes i analysekapitlene bli presentert. Det vil gis en oversikt over dokumentanalyse og statistisk analyse. Kapittel 3 tar for seg de teoretiske perspektivene som vil bli benyttet i dokumentanalysen.

De tre analysekapitlene, kapittel 4, 5 og 6, korresponderer hver med en av de tre underproblemstillingene som ble presentert i innledningen. Kapittel 4 er dokumentanalysen hvor offentlige dokumenter om kulturminneforvaltning vil bli gransket. Her vil ideinnholdet og de politiske målsettingene på kulturminnefeltet analyseres, både på statlig og regionalt nivå. I

kapittel 5 vil det bli presentert en statistisk analyse av tap og forfall av kulturminner i Hordaland, for å undersøke om disse viktige målsetningene blir nådd. Kapittel 6 består også av en statistisk analyse. I dette kapitlet vil ressursbruk på området kulturminnevern bli undersøkt, og det vil bli foretatt en vurdering av i hvilken grad kulturminnevernet blir prioritert i Hordaland fylkeskommune kontra andre fylkeskommuner.

I siste kapittel, kapittel 7, vil jeg drøfte resultatene som kom frem i analysekapitlene og komme med mine egne konklusjoner.



## **Kapittel 2:**

# **Metode**

Metode kan sies å være en systematisk måte å undersøke virkeligheten på (Halvorsen 1989). Det er de hjelpemidlene vi bruker for å skaffe oss ny kunnskap. Forskjellige metoder er egnet til å belyse forskjellige sider av virkeligheten, men felles for metoder generelt er at de er fremgangsmåter som benyttes for å kvalitetssikre den kunnskapen vi oppnår gjennom undersøkelser.

Planlegging er en viktig del av forskningsprosessen. Valg av metode avhenger av problemstilling og hvilken informasjon man har behov for. Bak mine problemstillinger ligger det en antagelse om at målsettinger på kulturminnefeltet bærer preg av tidsriktige holdninger og ideer, som ikke alltid er velbegrunnede. Andre antagelser er at antallet kulturminner som går tapt er høyere enn det som målne tar sikte på, og at det regionale kulturminnevernet står overfor betydelige utfordringer med tanke på ressursknapphet. For å avklare om dette stemmer er det viktig å velge de metodene som i størst mulig grad gjør det mulig å sannsynliggjøre eller underbygge disse antagelsene.

I avsnitt 2.1 vil jeg drøfte skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode, og argumentere for mine valg av analysemetoder. I avsnitt 2.2 og 2.3 vil de ulike metodene, kvalitativ dokumentanalyse og kvantitativ statistikk, bli presentert i større detalj.

## **2.1 Kvalitativ og kvantitativ metode**

I moderne vitenskap deles metodelære inn i to grupper; kvalitative og kvantitative metoder. De to formene har forskjellige fortrinn og ulemper, og bør velges ut fra hva man ønsker å få svar på. I denne oppgaven vil både kvalitativ og kvantitativ metode benyttes, i forsøk på å besvare forskjellige spørsmål.

Forenklet kan man si at at kvantitativ metode ønsker å bekrefte antagelser eller hypoteser om fenomener, mens kvalitativ metode søker å utforske fenomener. Kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall, mens kvalitative metoder søker å gå i dybden (Thagaard 2002:16). Mens kvantitative metoder er vanligst i naturvitenskap, er kvalitative metoder vanligere i humaniora og samfunnsvitenskapene. Filosofen Wilhelm Dilthey regnes ofte som opphavsmannen bak metodelærens skille mellom naturvitenskap (*Naturwissenschaften*) og åndsvitenskap (*Geisteswissenschaften*), og ifølge ham er disse formene for vitenskap vesensforskjellige. Mens naturvitenskapene hviler på kausale forklaringer av fysiske begivenheter, er åndsvitenskapene ifølge Dilthey fundert på forståelsen av meningsfylte menneskelige handlinger (Rickman 1979:58, 66). Mens naturvitenskapene søker å *forklare* fenomener, søker åndsvitenskapene å *forstå* dem.

Forskning handler om å samle inn, analysere og tolke data. En måte å skille mellom kvantitative og kvalitative metoder er derfor å se på forskjellene mellom kvantitative og kvalitative data. Ifølge sosiolog Sigmund Grønmo (1996) kan dette være en mer fruktbar sammenligning enn å se på metoder, fordi kvantitative data uttrykkes gjennom tall mens kvalitative data uttrykkes gjennom tekst. Gjennom kvantitative metoder analyseres ofte et stort antall tilfeller utifra en variabel om gangen og er dermed uavhengig av konteksten som hvert enkelt tilfelle inngår i, mens kvalitative metoder tar for seg få tilfeller som tolkes nettopp i lys av den konteksten de tilhører (Neuman 2011). Dette skaper en større nærhet til det man studerer i kvalitative metoder, enn i kvantitative (Thagaard 2002:16). En kvalitativ og fortolkende tilnærming til det man søker å forstå er gjerne mer intensiv og går grundigere inn i noen få eksempler (Kjeldstadli 1999:183). Man får tilgang til større mengder informasjon når man undersøker få enheter. En fordel med kvalitative undersøkelser er derfor at man kan oppnå større dybdeforståelse av det man studerer.

Spørsmål som gransker meningsfylte fenomener som formål, verdier og normer, er av natur utforskende. Med utgangspunkt i et ønske om å forstå de offentlige målene på kulturminneområdet er derfor en kvalitativ tilnærming å foretrekke. Siden de offentlige målene er grundig beskrevet i offentlige dokumenter, og med den tidsdybden de kan tilby, blir det naturlig å foreta en kvalitativ dokumentanalyse med utgangspunkt i disse. For å belyse min første underproblemstilling har jeg derfor valgt å foreta en dokumentanalyse av et sett med offentlige

dokumenter som kan fortelle om hvilke retningslinjer, idealer og målsetninger det regionale kulturminnevernet arbeider ut fra (kapittel 4).

For å få svar på mine andre og tredje underproblemstillinger har jeg valgt å benytte en kvantitativ tilnærming. Mange av kulturminnevernets målsetninger er kvantitative og mulige å tallfeste, og jeg ønsket derfor å foreta en deskriptiv statistisk analyse av tallmateriale i henhold til mål om minimering av tap og forfall (kapittel 5). Siden disse målene omhandler et stort antall kulturminner og deres tilstand i forhold til få variabler, er en kvantitativ tilnærming et naturlig valg. Viktige data vil være oversikt over fredninger, tapstall, registrering av forfall, og hvordan disse fordeler seg mellom kommuner og forskjellige typer kulturminner. For å besvare den tredje underproblemstillingen om prioriteringen av kulturminnevern vil jeg også ta utgangspunkt i tallmateriale og en statistisk analyse (kapittel 6).

## **2.2 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er en kvalitativ metode som tar sikte på å analysere det språklige og materielle innholdet i dokumenter. I en slik innholdsanalyse samler forskeren inn tekster som skal granskes for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet man ønsker å studere (Grønmo 2004: 120). Selv om dokumentanalyse vanligvis brukes til å analysere skriftlige kilder kan også andre typer kommunikasjon, som muntlige og visuelle kilder, benyttes (Grønmo 2004, Østbye et al. 2013, Wharton 2006). I denne analysen skal jeg benytte meg av skriftlige kilder.

Innen samfunnsvitenskapene har dokumentanalyse lenge vært et langt mindre opplagt metodevalg enn de mer konvensjonelle kvalitative metodene deltagende observasjon og forskningsintervju (Duedahl & Jacobsen 2009:15). Tradisjonelt har dokumentanalysen hatt en større betydning innen humaniora, og da særlig historiske og litteraturvitenskapelige studier (Kjeldstadli 1999). Det er vanskelig å si hva dette skyldes, men en mulig forklaring kan være at man innenfor samfunnsvitenskapene underbevisst har ønsket å distansere seg fra den metoden som kjennetegnet historiefaget for å fremheve det særegne og verdifulle ved sine egne fag, i en tid da samfunnsvitenskapen opplevde at den stod i et mindreverdighetsforhold til det fremdeles

høyt respekterte humaniora (Duedahl og Jacobsen 2009:16). En annen forklaring kan være at samfunnsvitenskapen bevisst fornektet en metode som man anså som for lite vitenskapelig og usikker i forhold til de positivistiske idealene fra naturvitenskapen som man forsøkte å etterligne. Innenfor humanistiske fag som historie, litteraturvitenskap og filosofi har tekster alltid vært en essensiell kunnskapskilde, og tolkningen av tekster har derfor hatt en mer sentral plass.

Selv om dokumentanalyse hovedsakelig er kjent som en kvalitativ metode er det ganske vanlig at kvantitative og kvalitative tilnæringer kombineres, og at det telles og tolkes nokså parallelt. En kvantitativ tilnærming kan for eksempel benyttes til å avdekke regelmessigheter i materialet eller se på utbredelsen av et fenomen, slik som forekomsten av et begrep over tid.

Kulturhistorikeren Chris Wharton har formulert en bred og formell definisjon av dokumentanalyse:

*The detailed examination of documents produced across a wide range of social practices, taking a variety of forms from the written word to the visual image. The significance of the documents may be located in the historical circumstances of production, in their circulation and reception of the item and also the social functions, interpretations, effects and uses that may be associated with them.*

(Wharton 2006:79).

To poeng er viktige å trekke fram ved denne definisjonen. Det første er viktigheten av tidsaspektet man får ved dokumentanalyse. Dokumentanalyse skiller seg fra de fleste andre metoder hvor forskeren samler informasjon i felten, fordi dokumentene som velges ut er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke den til (Thagaard 2002:59). På sett og vis kan dette være en ulempe for forskeren, men samtidig er tidsdybden man får tilgang til ved dokumentanalyse ett av metodens absolutte fortrinn. Antropologen David C. Pitt har skrevet om nødvendigheten av å benytte dokumentarisk materiale for å forstå samfunnsprosesser: “[t]he present is too flat a dimension to allow the broad features of the social landscape to be seen in clear relief. But if a time depth is necessary to understand the constant, it is more necessary to understand the changes” (Pitt 1972:4). Ved andre kvalitative metoder, som deltagende observasjon og forskningsintervju, er informasjonen man samler inn forankret i nåtiden. Forskeren ser kun det hun studerer ved et gitt, begrenset punkt i tid og rom. Ved

dokumentanalyse kommer informasjonen derimot fra en kilde som virkelig ble dannet i og for en annen tid og en annen virkelighet. Dokumenter tilbyr slik et viktig innblikk i den historiske kontinuiteten og sammenhengen til det man studerer. Det andre viktige poenget i Whartons definisjon er at dokumentanalyse er en metode som kan anta et vidt spekter av forskjellige former (Wharton 2006:79). Det er få begrensninger, både når det gjelder dokumentenes karakter og hva man kan velge å undersøke ved hjelp av dokumentanalyse. Dokumentanalyse handler om å benytte seg av et empirisk materiale til forskning, men inneholder ingen formel for *hvordan* det må benyttes. Ifølge sosiologen Jennifer Platt kan dokumentanalysen knapt nok anses som en metode, ettersom det å si at man vil bruke dokumenter ikke sier noe om hvordan; “to say that one will use documents is to say nothing about how one will use them” (Platt 2005:31). Dette kan delvis anses som en nødvendighet, fordi dokumentariske kilder antar så mange forskjellige former. Samtidig setter handlefriheten spørsmål ved gyldigheten av forskningsresultatene. For å strukturere metodikken kan det være nyttig å benytte seg av forskjellige tolkningsteorier, eller hermeneutikk.

### **2.2.1 Hermeneutikk**

Hermeneutikk er et forsøk på å avdekke tankene som ligger bak menneskelige handlinger, og trengte inn i hensikten, målet og motivet hos de handlende (Kjeldstadli 1999:122). Historiefilosofen Robin G. Collingwoods syn har vært innflytelsesrikt på utviklingen av hermeneutikken. Ifølge Collingwood har både natur og kultur en “outside” som kan beskrives som enkle årsaksforhold, mens kun menneskelige handlinger har en “innside” som består av tankene til den som utfører handlingen (Collingwood 1946 i Kjeldstadli 1999). En historikers oppgave er å sette seg inn i disse tankene, og søke å forstå personens målsetning og hvordan han eller hun mente at målet kunne nås. Hermeneutiske metoder omhandler prosessen med å fortolke en tekst og å skape mening av den.

En viktig innsikt som fremheves innen hermeneutikken er at alle mennesker, inkludert forskere, har fordommer som vi ikke kan fri oss fra og som vi derfor tar med oss inn i analysen (Østbye et al. 2013:66). Derfor må forskerens egen posisjon og samtid tematiseres i analysen. All forståelse henger sammen med erfaringsbakgrunnen, *forståelseshorisonen*, man tar med seg inn i

tolkningsprosessen. Ettersom en så lever seg inn i kildenes alternative virkelighetsforståelse oppnår en nye innsikter, som ved ny tolkning kan gi større dybde til vår forståelse. Den innsikten vi oppnår om delene av materialet virker altså tilbake på vår forståelse av helheten, det vi søker å forstå. En slik tilnærming, hvor man beveger seg frem og tilbake for å forstå materialet på nye måter, kalles gjerne *den hermeneutiske spiral* (Kjeldstadli 1999:124).

Ifølge historiker Knut Kjeldstadli (1999) må teksttolkning alltid falle i tre ledd. Først må man forstå den umiddelbare språklige betydningen. Videre må man lete etter det egentlige meningsinnholdet i teksten, den dypere betydningen. Til sist må man også kunne formidle betydningen med egne ord slik at leseren kan forstå hvordan en selv, analytikeren, tolker teksten. Det er imidlertid det midterste leddet som utgjør den viktigste delen av arbeidet, med størst mulighet for kunnskapsdannelse, men også for feilkilder. Derfor er det viktig å være bevisst på hvordan man tolker teksten. Kjeldstadli (1999:185) hevder at en forståelse av teksten må hvile på en viss innsikt i opphavspersonen (i denne oppgavens tilfelle blir det organisasjonen som produserte teksten) og konteksten, situasjonen, den ble produsert i. Eksempler på spørsmål en bør stille seg er hva som er budskapet i teksten, hvem som er tekstens mottaker, og om tekstens innhold er typisk for forfatteren selv eller for andre det er naturlig å sammenligne forfatteren med. Hva som var situasjonen da teksten ble produsert og hva den søkte å oppnå er også viktig å reflektere rundt. Det kan være at det skjedde noe spesielt like før teksten ble skrevet, som farget opphavspersonens oppfatning av tekstens tema. I noen tilfeller kan det også være grunn til å tro at forfatteren var under press for å skjule sin egentlige mening. Disse spørsmålene er gode verktøy for å avdekke nye lag av mening i en tekst. Et annet grep som vil benyttes under analysen er å observere forekomsten av såkalte *nøkkelord*, eller ord som synes å være spesielt meningsbærende i en tekst (Kjeldstadli 1999:186). På kulturminnefeltet er det flere slike begreper som går igjen, og som reflekterer tidsriktige tanker og ideer. Innen administrasjonsteorien omtales disse ideene eller normene som *myter*, som jeg vil komme nærmere inn på i neste kapittel (se kap. 3.3). I dokumentanalysen (kap. 4) vil jeg diskutere hvilke slike nøkkelord eller myter som er og har vært utbredt i bruk i kulturminneforvaltningen siden slutten av 1980-tallet, og hvilke funksjoner de fyller.

### **2.2.2 Kildekritikk**

Det å tolke tekster er en prosess som påvirkes av den som tolker, noe som setter spørsmål ved validiteten til forskningen. Derfor er det nyttig å benytte analysemetoder som begrenser effekten av subjektivitet gjennom prosessen. Kildekritikk er et sett håndverksregler som sier hvordan en skal behandle kilder for å unngå å fordreie den informasjonen de gir (Kjeldstadli 1999:169). I en dokumentanalyse er det dokumentene som utgjør kildematerialet og danner grunnlag for tolkning og analyse. Undersøkelsens validitet kan vurderes ved å se på kvaliteten til de innsamlede kildene i forhold til det man undersøker (Jacobsen & Duedahl 2010). Dersom kildene er gode, styrkes undersøkelsens validitet. Sosiologen Michael H. Jacobsen og historikeren Poul Duedahl fremhever i verket *Introduktion til dokumentanalyse* (2010) fire kriterier for å vurdere kilde relevans; autensitet, troverdighet, representativitet og betydning i forhold til problemstillingen. Det har vært viktig for meg å finne kilder som etterkommer disse kravene. Jeg ønsket å finne ut mer om målsetningene for det regionale kulturminnevernet, og ut fra dette ble det naturlig å undersøke offentlige dokumenter. Slike dokumenter er også kjennetegnet av å være gode og pålitelige kilder. Kildene som blir benyttet i dokumentanalysen er alle offentlige dokumenter, produsert av Stortinget, Klima- og miljødepartementet og Hordaland fylkeskommune (se Tabell 4.1). Alle er både autentiske og troverdige, og de er bredt representative i den forstand at de fremstiller både fagkyndige byråkraters tankegang, og politisk vedtatte og legitimerede mål på et høyt nivå. Betydning handler om at tekstene er forståelige, i den forstand at språket er tydelig for leseren. Mange dokumenter som virker umiddelbart forståelige kan vise seg å være vanskeligere å tyde, for eksempel ved at det er bevisst tvetydig, unødige komplisert eller verdiladet. Det er forskerens oppgave å leve seg inn i teksten og avdekke begrepenes verdiladninger (Jacobsen & Duedahl 2010:71). Dette er noe jeg har vært bevisst på under gjennomgang av kildene.

### **2.3 Deskriptiv statistikk**

Statistikk er den grenen av matematikken som tar for seg innsamling og bearbeiding av tallmateriale, med det formål å kunne trekke konklusjoner basert på disse. Faget deles ofte videre

inn i to grener; teoretisk og deskriptiv statistikk. Mens den teoretiske statistikken er basert på sannsynlighetsteori, er den deskriptive statistikkens mål å systematisk beskrive reelle fenomener.

En utfordring med bruk av statistiske data på reelle fenomener er at det ofte finnes usikkerhet knyttet til de innsamlede dataene, og det er derfor nødvendig å formidle hvilke usikkerhetsmomenter som finnes når analysen legges frem. Statistikk kan også mistolkes dersom materialet som bearbeides er for snevert, for eksempel hvis kun et smalt tidsspenn eller et lite antall hendelser legges til grunn. I et slikt materiale vil tilfeldigheter og atypiske situasjoner kunne slå uforholdsmessig ut på resultatet. *De store talls lov* er et prinsipp innen statistikken som sier at antall tilfeller øker graden av sannsynlighet for forventet resultat (Kristiansen 2007:35-39). Hvis man for eksempel spør ti mennesker på gaten om hvilket parti de stemmer på, vil resultatet bli lite representativt. Hvis man derimot spør ett tusen tilfeldige mennesker, vil resultatet nærme seg et faktisk gjennomsnitt. Jo større datamaterialet er, jo mer pålitelig er det. Deler av datamaterialet som benyttes i denne oppgaven er nokså lite, og enkelte resultater vil derfor bli fremhevet som usikre eller tentative. I enkelte tilfeller har jeg valgt å samle numeriske data i klasser, for å gi bedre oversikt og minske effekten av tilfeldigheter.

En problemstilling ved statistisk forskning er at dataene kan brukes feil, for eksempel ved at man sammenligner tall som ikke er fullstendig sammenlignbare, eller til og med ved at man bevisst håndplukker tallene som vil gi en ønsket konklusjon. Korrelasjon mellom to fenomener kan for eksempel ikke bevise at det finnes en årsakssammenheng mellom disse (Kristiansen 2007:118). Ved bruk av statistiske data er tolkningen derfor viktig. Jeg har lagt vekt på å begrunne mine valg under innsamling av data, samt å forklare trinn for trinn hvordan jeg har kommet frem til de bearbeidede tallene. Siden enkelte deler av tallmaterialet jeg benytter er usikkert og/eller lite, har jeg lagt vekt på å utdype dette gjennom teksten. Gjennom slike grep ønsker jeg å sikre at leseren skal kunne bruke egen dømmekraft og være kritisk. Tallmaterialet som brukes i analysen vil fremstilles ved hjelp av enkle utregninger, frekvenstabeller og figurer.



## Kapittel 3:

# Teoretiske perspektiver

I kapittel 3 vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Det første delkapittelet tar for seg den geografiske rammen for forståelsen av regioner som fenomen, og regionalisering som prosesser mot utviklingen av regioner. Ettersom denne oppgaven tar for seg Hordaland fylkeskommune som regional kulturminnemyndighet, vil fylkeskommunen som administrativ regioninndeling stå sentralt. Videre vil jeg presentere de organisasjonsteoretiske perspektivene som blir benyttet i dokumentanalysen. Til slutt vil jeg ta for meg paradigmeskifter innen kulturminneforvaltningen, som vil være relevant for dokumentanalysen i kapittel 4.

## 3.1 Region, regionalisering og kulturminnevern

### 3.1.1 Hva er en region?

Begrepet region kommer opprinnelig av det latinske *regio* som betyr territorium eller grense, avledet av verbet *regere* – å styre eller herske.<sup>5</sup> Den egentlige betydningen er dermed et område som er styrt, eller som noen har makt over. Over tid har så forståelsen av begrepet utviklet seg. På 1700-tallet ble begrepet brukt til å henvise til en nasjons (her: et folkeslags) naturlige hjemland, og forstått som en naturlig, gitt avgrensning (Lysgård 2004:29). I moderne europeisk historie har by- og regionstater blitt føyd sammen til stadig større suverene stater, noe som har ført til at regionbegrepet har endret seg til å bety en bestemt, avgrenset del av et territorium. I dagens språkforståelse blir en region dermed forstått som en underordnet del av en nasjonalstat (Tomaney 2009:136). Synet på regionen som en naturlig gitt og konstant størrelse har også endret seg. Innen geografisk vitenskap er en slik *essensialistisk* tilnærming nå forkastet, og et *sosialkonstruktivistisk* syn har blitt fremherskende. Dette har ført til at rommet nå blir ansett som noe relasjonelt, dynamisk og sosialt produsert, og regionen ses i større grad på som en konstruert, skapt avgrensning (Lysgård 2004:27-31, Ellingsen og Leknes 2008:3, Hundstad 2012:39-43).

---

<sup>5</sup> <http://www.etymonline.com/index.php?term=region> [hentet 9. mars 2016]

Det sosialkonstruktivistiske perspektivet innebærer et syn på regionen som et historisk foranderlig konstrukt, skapt gjennom sosiale prosesser (Paasi 2001). Slike regiondannende prosesser kan betegnes som former for *regionalisering*, definert som en empirisk prosess mot økt samarbeid og integrering i en geografisk arena (Ellingsen & Leknes 2008:4).

Regionbegrepet er med andre ord et mangetydig begrep. Helt overordnet kan det likevel konstateres at en region er en størrelse som knytter seg til vår måte å inndelegge verden på, altså en romlig kategori. Ellers har begrepet et vidt bruksområde. Områder av varierende størrelser, fra det stedlige til det overnasjonale, blir betegnet som regioner. Regionbegrepet kan brukes om en klart definert territoriell enhet, slik som et forvaltningsområde, men brukes også om områder med uklare og skiftende grenser. I Norge knyttes regionbegrepet ofte til fylkeskommunen, og dette forvaltningsnivået omtales gjerne som *det regionale nivået*.

Regionforskerne W. Ellingsen og E. Leknes har gitt en bred definisjon på en region som “en territoriell enhet som innehar en form for enhet eller organisatorisk prinsipp som differensierer det fra andre regioner” (Ellingsen & Leknes 2008:2). Ifølge denne definisjonen er det altså nok at et område fremstår som en samhørende enhet, i en hvilken som helst forstand. En region kjennetegnes ved at regionens egne innbyggere og omverdenen har en bevissthet om at dette er en region, og at den kan avgrenses ut fra meningsfulle grenser eller ulikheter. Grunnlaget for en region kan dermed bygge på en rekke forhold, deriblant naturgeografiske, økonomiske, ressursmessige, historiske, sosiale og kulturelle forhold (Hundstad 2012).

Regionforskningen har utviklet flere regionbegreper som verktøy for å forstå ulike og overlappende regionale enheter. Den mest vanlige i norsk regionforskning er tredelingen mellom administrative, funksjonelle og kulturelle regioner (jf. Veggeland 2000, Langeland 2012:25-29, Ellingsen & Leknes 2008, St.meld. nr. 33 (1992-1993), St.meld. nr. 12 (2006-2007)). En *administrativ* eller *politisk region* er en del av det statlige hierarkiet, og får sine rammer og virkefelt bestemt av staten. Som oftest knyttes dette begrepet til fylkeskommunen, men det kan også henvises til andre administrative enheter på et nivå høyere enn kommunen og lavere enn staten, som for eksempel en interkommunal samarbeidsregion. En *funksjonell* eller *økonomisk region* er et begrep som brukes på et område som samhandler økonomisk, og hvor ulike steder

utfyller hverandre komplementært gjennom funksjonelt samarbeid. Såkalte arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner (ABS-regioner) er et eksempel på en slik inndeling. En *kulturell region* betegner et område hvor innbyggerne opplever at de har en felles identitet på et høyere nivå enn det lokale, gjerne bygget på felles kultur, historie eller etnisitet. Disse tre typene regioner er nært tilknyttet og går inn i hverandre. Det er ofte et politisk ønske at administrative grenser skal sammenfalle med grensene for funksjonelle og kulturelle regioner (Onsager og Selstad 2004). I St.meld. nr. 12 (2006-2007) ble funksjonalitet og identitet ansett som viktige kriterier for å vurdere en fremtidig regioninndeling.

### **3.1.2 Hordaland fylke som region**

Denne oppgaven tar for seg Hordaland fylkeskommune som en klart definert administrativ region. Ved bruk av begreper som *administrativ region* eller *det regionale nivået* vil det, dersom ikke noe annet er nevnt, være det fylkeskommunale nivået det siktes til. I tråd med moderne geografisk vitenskapsutvikling vil regionen bli betraktet innen et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Dette innebærer et syn på Hordaland fylke som dynamisk og foranderlig, påvirket av naturlige, økonomiske og politiske prosesser (Paasi 2001). Disse prosessene kan være både endogene og eksogene, forårsaket av globale og nasjonale drivkrefter, eller interne forhold som fylkeskommunen selv kan påvirke. I Regional planstrategi for Hordaland 2012-2016 fremheves globale klimaendringer som en av de største utfordringene Hordaland står overfor, sammen med andre endringer som demografi, sentralisering, og omlegging til et mer kompetansekrevede arbeidsliv.<sup>6</sup> Dette er globale og nasjonale endringer som fylkeskommunen selv har liten grad av innflytelse over, og derfor må satse på å tilpasse seg. På en annen side virker fylkeskommunens virksomhet selv konstituerende for regionen. Gjennom institusjonalisering – utviklingen av politiske, økonomiske og kulturelle institusjoner av og for regionen – blir Hordaland fylkeskommune som institusjon bestemmende for samfunnsprosesser innad i fylket (Onsager og Selstad 2004:39). I senere år har fylkeskommunene blitt fratatt mange av oppgavene som tjenesteyter, og dermed mistet mye av sin økonomiske og politiske tyngde.

---

<sup>6</sup> Regional planstrategi for Hordaland 2012–2016: side 7

Det er på det rene at Hordaland fylke utgjør en administrativ region, men sammenfaller grensene for Hordaland også med en kulturell region? Mye tyder på dette i liten grad er tilfellet. I fylkeskulturplaner for Hordaland vektlegges ulike temaområder som vestnorsk kystkultur, byhistorie, landbruk og industriarv, som dekker bare deler av eller større områder enn Hordaland fylke.<sup>7</sup> Videre er museumssektoren i Hordaland strukturmessig inndelt i flere underregioner; Nordhordland, Midthordland, Voss, Hardanger og Sunnhordland.<sup>8</sup> Dette er eksempler som indikerer at folk føler svakere tilknytning til Hordaland enn til mindre områder innad i fylket. Dette er også en tydelig tendens på nasjonalt nivå. Landsomfattende undersøkelser viser at nordmenn har sterkest identitetsfølelse knyttet til nasjonen Norge og til sitt lokale hjemsted/kommune, og at de fleste faktisk føler sterkere tilknytning til landsdelen enn til eget fylke (Baldersheim 2003, Hansen og Stigen 2012:75). Den politiske oppslutningen om fylkeskommunen er også svak, sammenlignet med stat og kommune. Opprettelsen av folkevalgte organer bygger blant annet på ideen om territoriell representasjon, et ideal om at befolkningen som organet skal styre har en felles identitet. I fylker som har sterk identitet har fylkeskommunen større oppslutning (Baldersheim 2003:297). Svak tilknytning til det fylkeskommunale nivået bidrar dermed til å undergrave fylkeskommunen som administrativ region.

En spørreundersøkelse fra 1993 fant at bare 47 % av Hordalands innbyggere oppga at de følte sterk tilknytning til fylket – rett under landsgjennomsnittet.<sup>9</sup> På landsbasis var tilhørigheten til fylket sterkest i Nord-norge og på Vestlandet, og svakest på Østlandet. Befolkningstilknytningen var svakere i Hordaland enn i nabofylkene Rogaland og Sogn og Fjordane. En forklaring kan være at fylket havner i “storbyskyggen”, fra Bergen (Baldersheim 2003:296). Undersøkelser har vist at landets fylkeskommuner har større støtte i perifere kommuner enn i sentrale, og at forholdet til større byer ofte er preget av konkurranse (Baldersheim og Thorsteinsen 2002). Bergens sterke posisjon som senter i en funksjonell og kulturell region utgjør en potensiell utfordring for Hordaland fylke som region. Bergen kommune har i flere år uttrykt ønsket om å overta større oppgaver fra fylkeskommunen.<sup>10,11</sup> Forskningsinstituttet IRIS og Agderforskning

---

<sup>7</sup> Jf. *Fylkesdelplan for kulturminner: Kultur viser veg 1999-2010* og *Premiss: Kultur Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025* (Hordaland fylkeskommune)

<sup>8</sup> *Fylkesdelplan for Museum 2003-2008* (Hordaland fylkeskommune)

<sup>9</sup> Landsomfattende spørreundersøkelse fra 1993 ved Lawrence Rose, Institutt for statsvitenskap (I: Baldersheim 2003:Figur 2)

<sup>10</sup> <http://bit.ly/1Up8Khk> [hentet 13. april 2016]

gjennomførte i 2006 en undersøkelse av norske storbyers forhold til regionnivået, og fant at forholdene i stor grad fremstod som gode og at de var preget av pragmatisk samarbeid, men at byene oppfattet fylkeskommunene som en talsmann for periferien (Farsund et. al. 2006). I motsetning til for eksempel Trondheim kommune, som ønsket å danne et tettere samarbeid med hele Trøndelag (fylkene Nord- og Sør-Trøndelag), fant undersøkelsen at Bergen kommune ønsket å prioritere samarbeid med noen få omkringliggende kommuner.

Det finnes også sterke tendenser mot konsolidering på landsdelsnivå, som en motvekt til sentraliseringen rundt Oslo. I 2004 gikk Kommunenes Sentralstyreforbund enstemmig inn for å opprette sterke folkevalgte regioner, og fikk støtte av landets fylkesordførere.<sup>12</sup> I Hordaland står denne tanken sterkt, og som nevnt i første kapittel inngikk Hordaland fylkeskommune med Sogn og Fjordane og Rogaland fylkeskommuner om sammenslåing oktober 2016. I Hordaland fylkeskommunes kulturplan for 2015-2025, uttrykkes Hordaland sin posisjon som en del av en større Vestlandsregion: “Vestlandet og Hordaland kan spele ei rolle som ein viktig kulturregion i Europa”.<sup>13</sup> Planen vektlegger videre at “det trengs fleire, tunge kulturelle sentra i landet [utenom Oslo]”.<sup>14</sup> Den regionale kulturplanen for Hordaland tar for seg kulturfeltet inkludert kulturminnevern, og tas videre opp i kapittel 4.

### **3.1.3 Regionalisering og kulturminnevern**

Som regional kulturminnemyndighet har Hordaland fylkeskommune ansvar for flere viktige oppgaver innen kulturminnevernet. Gjennom slik virksomhet konstitueres Hordaland fylke som en region for forvaltning av kulturminner. Dette innebærer at kulturminner innenfor fylkets grenser ses under ett, separert fra forvaltningen av kulturminner utenfor fylkesgrensen. I Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 blir det lagt vekt på regionale kulturelle særtrekk, og kulturminnekategorier der Hordaland utmerker seg spesielt.<sup>15</sup> Men regionalisering handler

---

<sup>11</sup> [www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7055/7056/article-110577](http://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7055/7056/article-110577) [hentet 13. april 2016]

<sup>12</sup> [www.bt.no/nyheter/innenriks/Fylkesordforere-vil-gi-seg-selv-sparken-2463875.html](http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Fylkesordforere-vil-gi-seg-selv-sparken-2463875.html) [hentet 13. april 2016]

<sup>13</sup> PREMISS: KULTUR Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 4

<sup>14</sup> PREMISS: KULTUR Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 5

<sup>15</sup> PREMISS: KULTUR Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 13, 46

like mye om å skape et skille mot noe annet, som å skape en indre identitet i seg selv (Onsager og Selstad 2004:39, Bull 2006:84). Dette kan være problematisk fordi historiske regioner ikke følger dagens administrative grenser. Det er derfor et spørsmål om hvorvidt forvaltningen og forskningen har et alt for begrenset geografisk perspektiv, og hva dette kan føre til.

Som tidligere nevnt er arkeologisk forvaltningsforskning i Norge lagt under fem landsdelsmuseer. I artikkelen *Regionalisme fra en arkeologisk synsvinkel* tar arkeolog Åsa Dahlin Hauken (2005:40) for seg denne regioninndelingen, og hevder at det finnes få studier som krysser disse forvaltningsområdenes grenser. En arkeologisk kultur er et sentralt begrep innen arkeologisk forskning, og defineres som et sett med materielle fenomener som opptrer innenfor et begrenset område i samme tidsperiode – en arkeologisk region. Hauken stiller spørsmål ved om arkeologiske regioner, i tillegg til å være basert på forskjeller i kultur eller tilpasning til naturlige forhold, også kan være forvaltningsskapte. Dette kan bety at det regionale særpreget man mener å observere i det arkeologiske materialet, ikke egentlig er så sterkt som man antar. Ifølge arkeolog Terje Østigård er et fokus på regioner en nødvendighet i arkeologisk forskning, men samtidig problematisk dersom det først og fremst er nåtidens fylker eller politiske og juridiske grenser som skal fastsette hva som er relevante regioner for arkeologiske analyser (Østigård 2009:25).

Lignende problemstillinger har også blitt drøftet av historikere. Blant annet har de mange landsdelshistoriske verkene som har blitt produsert i de senere årene ført til spørsmål ved historieskrivingens identitetsskapende og regionaliserende effekt (jf. Alsvik 2004, Bull 2006, Niemi 2006, Hundstad 2012). Norsk historieskrivings fokus på det regionale er likevel av langt senere dato enn for arkeologiens vedkommende. Ifølge historiker Ottar Dahl er “[N]orsk historieforskning [...] i utpreget grad nasjonalt begrenset” (Dahl 1990:19). Fra 1990-tallet har det vært en oppblomstring av historiske og arkeologiske regionale studier som tar utgangspunkt i fylkesinndeling (Østigård 2009:22). Hordaland fylkeskommune har blant annet stått bak storsatsinger som Kulturhistorisk vegbok – Hordaland (1993). I 2006 utkom også trebindsverket Vestlandets historie, som følge av samarbeid mellom de tre vestlandsfylkene Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane. Begge utgivelsene ble støttet av lokalt næringsliv, som åpenbart så muligheter i å markere seg i en slik utvikling av regionen.

### *3.1.4 Desentraliseringen av kulturminnevernet*

Dagens kulturminneforvaltning bygger på en statlig, fylkeskommunal og kommunal ansvarsfordeling. Tidligere hadde også landsdelsmuseene en viktig rolle i forvaltningen. Landsdelsmuseene ble etablert i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger mellom 1823 og 1877. Universitetets Oldsakssamling i Oslo var det første som ble opprettet, og fikk til å begynne med mandat til å ta vare på oldsaker fra hele Norge. Det tok imidlertid kun få år før også Bergen museum var etablert, og i løpet av de neste tiårene hadde landet blitt inndelt i fem arkeologiske museumsregioner. Med tanke på at datidens kommunikasjoner var svært begrensede, har denne regionale spredningen utvilsomt vært et gode for bevaringen av arkeologisk kildemateriale (Hauken 2005). Etableringen av landsdelsmuseene har dessuten medvirket til at Norge aldri fikk et nasjonalt, arkeologisk museum, i motsetning til våre naboland Danmark og Sverige. Landsdelsmuseene har dermed bidratt til at norsk arkeologisk forskning historisk sett alltid har hatt et sterkt preg av regionalisering (Hauken 2005). Hordaland fylke er en del av Bergen museumsdistrikt, sammen med Sogn og Fjordane og Sunnmøre.

Da kulturminneloven ble vedtatt i 1905 fikk de fem landsdelsmuseene tildelt forvaltningsansvar. De fikk blant annet ansvaret for arkeologiske utgravninger, og etter hvert som det offentlige påtok seg større ansvar for vern av kulturminner utover 1900-tallet fikk de også ansvaret for flere forvaltningsoppgaver i tilknytning til arkeologiske kulturminner. Slik har disse museene en nokså spesiell status i forhold til andre museer, siden de ikke kun driver med formidling men også er forsknings- og forvaltningsinstitusjoner. I 1990 ble landsdelsmuseene fratatt de fleste av sine forvaltningsoppgaver overfor arkeologiske kulturminner, og gikk over til å bli oppdragsenheter med ansvar for gjennomføring av arkeologiske undersøkelser. De ble dermed rendyrket som forskningsinstitusjoner, mens fylkeskommunene overtok forvaltningsansvaret for arkeologiske kulturminner. De ikke-arkeologiske forvaltningsoppgavene ble overført til fylkeskommunen fra Riksantikvaren.

Omorganiseringen av kulturminnevernet rundt 1990 innebar en flytting av oppgaver fra statlig og regionalt nivå til fylkeskommunalt nivå, men også en ansvarsforflytning til kommunene, som ble møtt med større krav til integrert arealplanlegging og hensyn til kulturminner. Sentrum/periferi-

debatten på 1960- og 70-tallet var en medvirkende årsak til at utviklingen gikk i en slik retning. Denne debatten hadde sitt opphav i utviklingen under etterkrigstiden, som var preget av sentraliseringsprosesser og avfolking i distriktene, noe som førte til en mobilisering i lokalsamfunn over hele landet. Dette førte igjen til lokal og regional bevisstgjøring om verdien av egen kultur, og ledet til et krav om at myndighetene skulle beskytte lokale kulturminner (Lidén 1991:97). Mange kulturminner med stor betydning i lokalsamfunnene hadde lenge blitt ignorert av sentrale vernemyndigheter, og man ønsket derfor et desentralisert kulturminnevern som kunne ivareta interessene på lokalt nivå (Lidén 1991:97). Derfor ble det ansett som viktig at vernearbeidet ble underlagt politisk styring. Desentraliseringen av kulturminnevernet var altså et resultat av et folkelig, lokalt og regionalt engasjement. Samtidig har det skjedd en dreining i de historisk orienterte vitenskapene, fra et nasjonalt til et regionalt perspektiv. Disse parallelle utviklingene har begge rot i et identitetsparadigme, hvor historiske og kulturelle særtrekk blir brukt til å legitimere nasjonen, og senere regionen, som en naturlig enhet. Det er sannsynlig at det økende fokuset på regioner i historie og kulturarvsforskning kan forklares med større trender i det norske samfunn, som desentraliseringen av kulturminnevernet i 1990 og den generelle utviklingen i norsk regionpolitikk (jf. Østigård 2009).

### **3.1.5 Kommersialisering av regional kulturarv**

Ifølge kulturhistoriker Arne Lie Christensen har vernearbeidet etter 1990 “stått i markedets tegn” (Christensen 2011:239). For det første legger tendensen mot sentralisering og utbyggingen som i dag foregår i et høyt tempo mange steder et sterkt press på kulturminner. En annen utfordring er at endrede markedsforhold og overgangen mot en kunnskapsøkonomi har ført til at mange kulturminner har mistet sin opprinnelige funksjon. Et aktuelt eksempel er kulturlandskap som gror igjen i det gårder fraflyttes eller endrer bruk.<sup>16</sup> Et annet eksempel er hvordan det nå fredete smelteverket i Odda ble nedlagt i 2003, som følge av fall i etterspørselen på karbid, etter nesten hundre års virksomhet (Barndon & Engevik 2016:211). Som en konsekvens har også vernearbeidet tilpasset seg. Det sentrale slagordet for perioden har vært *vern gjennom bruk*, og som tidligere nevnt har argumentasjonen for vern i økende grad blitt vinklet i retning av

---

<sup>16</sup> <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Kulturlandskap/Gjengroing/> [hentet 21. okt. 2016]



instrumentell verdi. Det sentrale kulturminnevernet er i dag sterkt opptatt av den økonomiske lønnsomheten ved vern (Christensen 2011:239). Bak satsingen på vern av kulturminner ligger det i dag ofte sterke økonomiske motiver, med vekt på turisme, stedsutvikling og næringsliv (Solberg 2011).

Kommersialiseringen av kulturminner har også et regionalpolitisk tilsnitt. Satsing på stedsutvikling og markedsføring av sted er fremtredende trekk ved politikken i Norge og andre vestlige land de siste tiårene, og foregår nå på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (Henningsen og Vestby 2012:100-101). Kommersiell bruk av fortiden er i dag en merkbar trend i regional politikk, hvor målet er å bygge regionen som et attraktivt kulturprodukt (Guttormsen 2014). Gjennom å satse på og fremelske regional identitet og egenart, søker man å tiltrekke turister, investorer og tilflyttere (Henningsen og Vestby 2012). Ifølge samfunnsgeografen David Harvey (2001) innebærer denne strategien en et forsøk på å oppnå monopolfortrinn, ved å markedsføre seg som å kunne tilby et unikt og særegent produkt som ingen andre kan tilby. Et fylke hvor man har hatt en bevisst og aktiv strategi for å dra kommersielle fordeler av kulturarven er Vestfold. Vestfold har særlig markedsført seg gjennom vikingtidsarven, og kommersiell bruk av kulturminner har inngått i tiltak som er ment å tiltrekke et publikum (Guttormsen 2014:167). Her er kan det være verdt å bemerke at i den tidligere nevnte undersøkelsen av befolkningens tilknytning til fylkesnivået kommer Vestfold sterkest ut, selv om effekten av kulturarvssatsingen på dette resultatet er uviss. Eksempelet er likevel talende for dreiningen mot et regionalt perspektiv i kulturminnevernet. Fra å spille en viktig rolle i nasjonsbyggingen fra slutten av 1800- og gjennom store deler av 1900-tallet, blir kulturminner som Borrehaugene i dag fremhevet som viktige fokusområder i planer, og brukt til regionsbygging i “Vikingfylket Vestfold”.<sup>17</sup>

### **3.2 Det instrumentelle perspektivet**

I dokumentanalysen vil jeg benytte meg av to teoretiske perspektiver, det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet (Christensen et al. 2009). Disse ble utviklet innen

---

<sup>17</sup> Strategisk Kulturplan for Vestfold 2011-2014

organisasjonsteorien. Først vil jeg ta for meg *det instrumentelle perspektivet*. Dette er et samlebegrep på det som ofte kalles den klassiske organisasjonsteorien og som egentlig omfatter flere retninger innen organisasjonsteori, blant andre vitenskapelig ledelsesteori og den klassiske samfunnsvitenskapsteoretikeren Max Webers byråkratiteori, som begge ble utviklet mot slutten av 1800-tallet.

Ifølge Max Webers teori om 'det rasjonelle byråkratiet' står det moderne byråkrati i motsetning til tidligere tiders administrasjonsformer, som i en høyere grad var styrt av nepotisme, klientforhold og korrupsjon. Det som kjennetegner Webers byråkratimodell er at byråkratier opererer etter rasjonelle og formålstjenlige regler, hierarki og arbeidsdeling (Hjulstad 1989:45-50). Det ideelle teoretiserte byråkratiet er et maktmiddel som er fullt ut kontrollert av en politisk ledelse, selv om Weber erkjenner at det ikke fungerer nøyaktig slik i praksis. Den vitenskapelige ledelsesteorien ble utviklet i USA på omtrent samme tid, med utgangspunkt i industribedrifters krav til effektivitet i produksjonen. Den legger derfor stor vekt på å utvikle effektive organisasjonsformer og metoder for å utnytte arbeidskraft best mulig. Ledelsesteorien knyttes særlig til ingeniøren Frederick W. Taylor, og blir også kalt 'taylorismen' (Christensen et al. 2009:34).

Statsviterne Tom Christensen, Per Lægroid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009:34) skiller mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant innen det instrumentelle perspektivet. Innen førstnevnte blir organisasjonen betraktet som enhetlig og samlet, og organsasjonsledelsen antas å ha makt til å styre organisasjonen. For at organisasjonen skal nå sine mål blir det derfor viktig at ledelsen innehar objektiv kunnskap om mål-middel-sammenhenger. I forhandlingsvarianten blir organisasjonen sett på som sammensatt, med aktører som kan ha delvis motstridende mål og kunnskaper. Siden ingen aktører vil kunne oppnå sine mål uten støtte fra andre, blir forhandling og kompromiss mellom aktører viktig.

Generelt kan man si at innen det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner vurdert som redskaper eller instrumenter for å oppnå viktige mål – som for eksempel det å verne kulturminner. Ifølge dette synet må organisasjoner forstås ut fra sine beslutningsstrukturer, både de formelle og hierarkiske strukturene mellom aktører i organisasjonen, og de uformelle

prinsippene som styrer adferden. Måloppnåelse vil kunne skje dels gjennom utforming av disse strukturene og dels gjennom rasjonelle handlinger innenfor rammen av dem.

Et sentralt begrep som bør nevnes her er konsekvenslogikk. Som begrepet antyder, legger konsekvenslogikken vekt på konsekvensene av handlinger. Ett individ eller en organisasjon må fatte avgjørelser hele tiden, og som regel vil en da stå overfor et sett med mulige handlingsalternativer. Avgjørelsen vil bero på hvilke konsekvenser de forskjellige alternativene forventes å få; det handlingsalternativet som antas å være mest effektivt i forhold til måloppnåelse vil bli valgt. Idealet innenfor konsekvenslogikk er at alle handlinger er fullstendig rasjonelle, og at det valgte handlingsalternativet er det optimale alternativet. En slik forventning er imidlertid urealistisk. Både mennesker og organisasjoner er preget av begrenset rasjonalitet, og opererer dessuten med ufullstendig informasjon (Christensen et al. 2009:36). Statsviteren Herbert Simon lanserte derfor en modell kalt 'Homo administrativus' som en motvekt til den strengt rasjonelle og egennyttige 'Homo economicus' (Simon 1947 i Hjulstad 1989:90). I motsetning til Homo economicus har Homo administrativus begrenset kapasitet til å forstå konsekvensene av handlinger, og nøyer seg med å finne alternativer som ikke er optimale men kun har en tilfredsstillende grad av måloppnåelse:

*Most human decision-making, whether individual or organizational, is concerned with the discovery and selection of satisfactory alternatives; only in exceptional cases is it concerned with the discovery and selection of optimal alternatives. (March & Simon 1993:162)*

En grunn til at man velger slå seg til ro med suboptimale alternativer er at kunnskapsinnhenting er ressurskrevende, og dessuten er det umulig å skaffe seg komplett innsikt. Slike avgjørelser bærer likevel preg av konsekvenslogikk. Når en avgjørelse fattes på bakgrunn av konsekvenslogikk sier vi at den er formålsrasjonell (Christensen et al. 2009:36).

### **3.3 Myteperspektivet**

I delvis opposisjon til det rasjonalistiske instrumentelle perspektivet som lenge var enerådende i organisasjonsteorien, vokste det i tiden før og etter andre verdenskrig fram en retning som ofte

kalles for *den institusjonelle skolen* eller *kulturperspektivet*. Perspektivet bygger på erkjennelsen om at også andre forhold enn de formelle og de bevisst rasjonelle har en betydning for organisasjoner. Både organiseringen og handlingsmønstrene til organisasjoner påvirkes av uformelle normer og verdier som utvikles over tid (Christensen et al. 2009:52; March & Olsen:1989). Sosiologen Philip Selznick er regnet som en betydningsfull bidragsyter til denne teoriutviklingen. Ifølge Selznick (1957) forsøker organisasjoner å tilpasse seg verdiene i samfunnet rundt, en prosess han kalte *institusjonalisering*. Slik utvikler organisasjoner en særegen organisasjonskultur.

De siste tiårene har det også kommet sterke bidrag innen det som kalles *den ny-institusjonelle skolen*, også kjent som *myteperspektivet*. Mens kulturperspektivet retter fokus mot utviklingen som skjer innad i organisasjoner, skiller myteperspektivet seg ut ved å rette større oppmerksomhet mot den påvirkningskraften organisasjoner mottar eksternt (Meyer & Rowan 1977). En analyse som benytter myteperspektivet vil derfor kunne bidra til å belyse motivasjonen bak de politiske føringene på kulturminneområdet, samt hvordan de politiske føringene påvirker den regionale kulturminneforvaltningen i Hordaland. Som nevnt vil jeg benytte meg av både det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet i dokumentanalysen, for å se nærmere på hva som preger de politiske målene på kulturminnefeltet.

Det som først og fremst kjennetegner myteperspektivet kontra det instrumentelle perspektivet er at det tas høyde for at organisasjoner ikke bare kan være effektivitetsorienterte, men at de også har et behov for å søke legitimitet fra omgivelsene. Den amerikanske sosiologen Talcott Parsons var tidlig ute med å hevde dette. Han mente at organisasjoner må vise utad at den aksepterer de generelle verdiene i samfunnet, og at den viktigste funksjonen av en organisasjons verdisystem var å legitimere organisasjonens plass eller rolle i samfunnsordenen (Parsons 1956:67-68). Gjennom dette behovet for tilhørighet og legitimitet får tidsriktige ideer og motetenkning gjennomslag i viktige institusjoner i samfunnet. Ved å adoptere og vise til disse ideene kan organisasjoner skape legitimitet og avlede beskyldninger mot seg, selv om reforminnsatsen gjerne kun er overfladisk. Slik kan institusjonaliseringen av ideer skape en buffer mot kravet om instrumentell reform, som ofte er mer gjennomgripende og krevende å implementere.

Sentralt i myteperspektivet er begrepet *rasjonaliserte myter* (Meyer og Rowan 1977). Organisasjoner må tilpasse seg de sosiale og kulturelle normer som til enhver tid er gjeldende i samfunnet. Disse normene omtales gjerne som institusjonaliserte regler, altså regler som ikke er formelle, eller rasjonelt begrunnede. Isteden er disse reglene *rasjonaliserte*, og fungerer som “myter”. Selv om slike myter er sosialt konstruerte, blir de ofte feilaktig oppfattet som naturgitte, objektive realiteter (Røvik 1988). Ifølge sosiologene J. W. Meyer og B. Rowan blir også mange formelle organisasjonsstrukturer formet på bakgrunn av myter, ved at organisasjoner blir påvirket av den offentlige opinionen til å innarbeide rasjonaliserte konsepter om organisasjonsarbeid (Meyer & Rowan 1977). Rasjonaliserte myter er altså legitimerede normer for hvordan organisasjoner bør fremstå og handle. Slike myter kan gjerne vekke entusiasme, og det tas ofte for gitt at de er effektive selv uten dokumentasjon. Tidsriktige ideer og symboler spres ofte raskt og kan innføres i offentlige organisasjoner uten at det gir en instrumentell effekt (Christensen et al. 2009:76). Innføring av denne typen tiltak og reformer blir da i realiteten kun en legitimerende fasade, som gir skinn av at faktiske endringer er skjedd.

I dokumentanalysen (kapittel 4) vil jeg benytte både myteperspektivet og det instrumentelle perspektivet til å granske offentlige dokumenter om kulturminneforvaltning. Gjennom bruk av disse perspektivene ønsker jeg å undersøke hvordan og i hvilken grad dokumentene er preget av rasjonelle mål-middel vurderinger, og/eller rasjonaliserte myter.

### **3.4 Målsetninger i offentlige organisasjoner**

Et trekk som ofte utheves i forsøk på å definere en formell organisasjon er at den er kollektivt orientert mot å nå et mål. Denne egenskapen er nokså allment anerkjent og blir også tilskrevet organisasjoner gjennom dagligtale, noe som avspeiles gjennom ordbokforklaringen på en organisasjon som “En organisert gruppe mennesker med et bestemt formål”.<sup>18</sup> I boken *Formal Organizations* av sosiologene P. Blau og W. R. Scott defineres den formelle organisasjonen som en “sosial enhet som er etablert for en klart uttalt hensikt om å nå bestemte mål” (Blau & Scott 1963:1). Videre må en formell organisasjon ifølge Blau og Scott ha et sett med regler som er

---

<sup>18</sup> <http://www.oed.com/view/Entry/132452?> [hentet 15. des. 2015]

utformet for å kunne forutse og styre adferd i en retning som vil muliggjøre oppnåelse av disse målene (ibid.).

En måte å definere ordet *mål* på er at det er noe man har et ønske om å oppnå i fremtiden (Christensen et al. 2009:99). For profittdrevne selskaper er målene ofte av typen “videre vekst” eller “økt markedsandel” som er forholdsvis ukompliserte og enkle å måle, mens målene til ideelle og offentlige organisasjoner gjerne er mer diffuse og vanskeligere å måle. Man kan betrakte målsetninger ut ifra en problemvinkel; dersom man betrakter et problem som avstanden mellom nåværende og ønsket tilstand, kan et mål sees som et ønske om å eliminere denne avstanden (Van Gundy 1985:9).

Problemer kan være enkle og konkrete eller de kan være mer omfattende og kompliserte, og mål er derfor like forskjellige som problemene som ønskes løst. Her kan det være nyttig å differensiere noen ulike typer. Mange organisasjoner har *offisielle mål* eller visjoner, som setter ord på organisasjonens mer overordnede og generelle mål (Christensen et al. 2009:100). Offisielle mål kjennetegnes av høy grad av abstraksjon, og fremviser gjerne organisasjonens verdier. Slik kan offisielle mål fortelle noe om hvilke av samfunnets normer (myter) organisasjonen følger. Motsatt kan mål også være konkrete og eksplisitte, noe som kan kalles *operasjonelle mål* (ibid.). Innenfor rammene av de brede visjonene vil en organisasjon alltid ha mange slike smalere operasjonelle mål som kan benyttes som verktøy til å ta beslutninger. Det skjer ved at operasjonelle mål veies mot hverandre for å oppnå mest mulig innenfor organisasjonens ressursrammer, og operasjonaliseringen av brede offisielle mål kan derfor tydeliggjøre hvilke oppgaver en organisasjon ønsker å prioritere. Siden 1980-tallet har en reformbølge som går under fellesbetegnelsen New Public Management (NPM) fått stor innflytelse på styringen av offentlig virksomhet. En grunntanke innen NPM er at større markedsorientering innen offentlig sektor vil føre til større effektivitet. Dette har ført til at offentlige virksomheters mål har blitt mer operasjonelle og instrumentelle (ibid.:116).

Målsetninger blir ofte betraktet ut fra et instrumentelt perspektiv, som noe velbegrunnet og logisk. Innenfor dette perspektivet blir etableringen av mål sjelden problematisert i det man antar at problemene er nokså klare og ukompliserte. Isteden blir det lagt vekt på kunnskap om mål-

middel sammenhenger, altså hvordan problemene kan løses (Christensen et al. 2009:99-103). Mål er viktige blant annet fordi de gir organisasjoner en mening og danner rammer for organisasjonens virksomhet. Slik påvirkes også organisasjonens formelle struktur og organisasjon, hvilket er essensielt innenfor det instrumentelle perspektivet. Men selv om mål oppfattes som rasjonelle, er det viktig å understreke at de ikke nødvendigvis er det. Som tidligere nevnt kan også sosialt konstruerte myter feilaktig bli oppfattet som objektive realiteter. Ofte knyttes også mål innen offentlige organisasjoner til verdier, noe som må forbindes med en institusjonell og ofte mytepreget tenkemåte. Organisasjoner handler ikke alltid ut fra grundige instrumentelle avveininger, men snarere ut fra en logikk basert på uformelle normer og verdier utviklet både innenfor og utenfor organisasjonen (March & Olsen 1989). Et viktig kjennetegn ved offentlige organisasjoners mål er at de har demokratisk legitimitet – offentlige mål er alltid vedtatt av et politisk valgt organ, gjennom en åpen prosess.

Sosiologen David Silverman (1970:9-11) har beskrevet fire metoder for å finne ut hva som er målene i en organisasjon. Den første metoden er å se på de opprinnelig uttalte målene for organisasjonen. Ved stiftelsen av en formell organisasjon vil det normalt bli formulert en skriftlig erklæring som inneholder organisasjonens tiltenkte hensikt. En fordel med en slik metode er at informasjonen ofte er svært innsiktsfull, samtidig som den vil være lett tilgjengelig. Likevel vil også organisasjoners mål endre seg over tid, og en må derfor være forsiktig med å legge for mye vekt på de opprinnelige målene. Den andre metoden er å se på hvilke mål det nåværende lederskapet har. Dette kan gi et mer dagnært bilde av organisasjonens mål, men er også problematisk fordi organisasjonens medlemmer lenger ned i hierarkiet og i organisasjonen som helhet kanskje har andre eller flere ambisjoner eller preferanser. En tredje metode er å ta utgangspunkt i hvilke handlinger en organisasjon faktisk utfører. Ved å observere generelle mønstre for handlinger skal man forsøke å utlede hvilke mål som i praksis blir tillagt vekt. Denne metoden er imidlertid vanskelig å utføre i praksis, og den kan også kritiseres for å tingliggjøre meningsfulle konsepter. Den fjerde og siste metoden handler om å se på hvilke krav som begrenser handlingsrommet innenfor de forskjellige organisatoriske rollene (Simon 1964, i Silverman 1970). En ulempe her er at personlige mål er vanskelig å separere ut fra de organisatoriske.

Alle metodene som her er redegjort for kan ha sin verdi, men i denne oppgaven er det kun de første to som vil være aktuelle. Utviklingen av mål og tankegods på kultuminnefeltet er utførlig dokumentert gjennom skriftlige kilder som stortingsmeldinger og planer. Ved å analysere disse dokumentene får jeg tilgang til store mengder informasjon både om den regionale kulturminnemyndighetens tiltenkte hensikt og om utviklingen av mål siden, noe som også gir en viss tidsdybde.

### **3.5 Kulturarvsparadigmet**

Geograf og professor i kulturarvsforvaltning Gregory J. Ashworth har skissert tre paradigmer som har gjort seg gjeldende innen kulturminneforvaltningen, og som vil utgjøre nyttige betraktninger i min oppgave. Bevaringsparadigmet (“the preservation paradigm”) strekker seg tilbake til nasjonalromantikken på midten av 1800-tallet, og som navnet antyder er ideen i hovedsak å beskytte kulturarven mot skader eller ødeleggelser (Ashworth 1997, Swensen et al. 2009:13). Det inneholder en idé om at fortiden kan bevares for fremtiden, og understøtter dermed et moralsk imperativ som sier at levninger fra fortiden er iboende verdifulle og derfor fortjener å bevares for all fremtid (Ashworth 1997:95). Dette har vært den rådende tilnærmingen til kulturminner gjennom det meste av kulturminnevernets historie. Fra 1960-tallet og videre oppstod et nytt paradigme som Ashworth kaller “the conservation paradigm”, og som jeg heretter vil kalle forvaltningsparadigmet. Forvaltningsparadigmet kan betegnes som et overgangsparadigme som oppstod som en forlengelse av bevaringsparadigmet. Ashworth beskriver det som en serie “ikke bare men også” synspunkter (Ashworth 1997:94). Fra nå av skulle ikke bare enkeltobjekter, men også hele miljøer bevares, utvalgt ikke bare på bakgrunn av interne, men også ytre kvalitetskriterier. Og ikke bare formen, men også bruken og funksjonene til kulturminner skulle nå bevares. I Norge kan dette knyttes opp mot integreringen av kulturminnevernet inn i det overordnede miljøvernet og arealplanleggingen på 1960- og 70-tallet. Rundt 1990 skjer det så igjen et paradigmeskifte. Innen kulturarvsparadigmet (“the heritage paradigm”) anses ikke kulturarven lengre som en på forhånd gitt verdi som er overlevert oss fra fortiden, men som et produkt av de til enhver tid gjeldende tolkninger av og fortellinger om den. Dette kan minne litt om den franske filosofen Jean-Paul Sartres historiesyn. Sartre så på historien



som under stadig forandring, og skal ha uttalt “Intet forandrer seg så ofte som fortiden. Alle generasjoner skaper sitt eget historiske bilde” (Sartre i Riksantikvaren 2001). Betydningen av kulturminnet er med andre ord avhengig av det meningsinnhold vi tillegger det – vår *forståelseshorison*t. Kulturarvparadigmet innebar en videreutvikling av et syn på kulturarven som en integrert del av samfunnet for øvrig, og mot et ønske om å benytte kulturarven instrumentelt som en ressurs i samfunnsutviklingen. Ifølge by- og regionforskerne Ragnhild Skogheim og Guri-Mette Vestby (2010:7) skjedde det i norsk statlig kulturminnepolitikk et paradigmeskifte tidlig på 2000-tallet, hvor “kulturarven i økende grad ble betraktet som virkemiddel for næringsutvikling, sysselsetting, reiseliv, opplevelsesindustrien og en rekke andre formål”. Dette bør tolkes som at kulturarvparadigmet vant innpass i norsk kulturminnepolitikk.

Her er det viktig å påpeke, som Ashworth selv gjør, at ingen av paradigmeskiftene innebærer et fullstendig brudd med tidligere tankemåter (Ashworth 1997:100). Verdien av kulturminner omtales i dag først og fremst som noe som konstrueres av nåtidens handlinger, men synet på kulturminner som en ressurs er likevel verken enerådende eller ekskluderende. I Riksantikvarens informasjonshefte *Alle tiders kulturminner* heter det at “Kulturarven utgjør vår kollektive hukommelse om tidligere tiders generasjoners samfunn og levekår [...] Fjerner vi et gammelt hus, en ruin, en gravhaug eller et bykvartal, kan dette sammenlignes med å rive ut et blad fra historieboken” (Riksantikvaren, 2001). Ifølge arkeolog Terje Brattli må dette tolkes som et syn på fortiden som noe absolutt og upåvirket av dagens samfunn, som bare er å oppdage der de ligger gjemt i kulturminnene (Brattli 2006), og at kulturminnene av den grunn også har en egenverdi. Synet på kulturminner som en ressurs er derfor bare et supplement til ideen om kulturminners egenverdi. Fremfor at en spesiell tilnærming blir selvbevisst vedtatt i sin helhet, er det riktigere å si at aspekter ved de ulike paradigmenes glir inn i hverandre (Swensen et al. 2009:13). I neste kapittel vil jeg trekke paralleller mellom Ashworths paradigmer og politikk på kulturminneområdet.

## Kapittel 4:

### Nasjonale og regionale mål for vern av kulturminner

I dette kapittelet vil myteperspektivet og det instrumentelle perspektivet (se kap. 3.1 og 3.2) benyttes til å granske offentlige dokumenter om kulturminneforvaltning gjennom dokumentanalyse. Innen det instrumentelle perspektivet betraktes organisasjoner som instrumenter som kan benyttes til å oppnå mål, og ved valg av tiltak blir det lagt vekt på rasjonelle mål-middel sammenhenger. Innen myteperspektivet vektlegges organisasjoners behov for å søke legitimitet fra omgivelsene ved å tilpasse seg samfunnets normer og verdier – såkalte rasjonaliserte myter. Formålet med analysen er å finne ut i hvilken grad den offentlige politikkkutforming på kulturminnefeltet er preget av henholdsvis instrumentell tenkning og rasjonaliserte myter. Det understrekes at det ikke er et mål for analysen å foreta en normativ vurdering av om de politiske føringene er ‘gode’ eller ‘riktige’, men snarere å fastslå hvilken tankegang de bærer preg av. Viktigere enn å avdekke graden av innflytelse derimot, er muligens det å undersøke *hvordan*, altså på hvilke måter, de to perspektivene gjør seg gjeldende.

#### 4.1 Empiri

Jeg vil ta for meg noen av de politisk mest førende dokumentene på kulturminnefeltet. De viktigste nasjonale dokumentene for kulturminneforvaltningen er kulturminneloven, forarbeidene til denne, stortingsmeldinger om kulturminnevern og Riksantikvarens prioriteringsbrev. For den regionale kulturminneforvaltningen er regionale planer også viktige. Tabell 4.1 inneholder en oversikt over dokumentene i analysen.

	Dokument	Årstall	Opphav	Type
1	St.meld. nr. 39 (1986-1987) Bygnings- og fornminnevernet	1987	Regjeringen (Brundtland II)	Stortingsmelding
2	Kulturminneloven. Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, §§ 1 og 2	1978	Stortinget	Lovutdrag

3	Lov av 3. juli 1992 nr. 96 om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, §§ 1 og 2	1992	Stortinget	Lovutdrag
4	Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) Endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner	1992	Regjeringen (Brundtland III)	Odelstingsproposisjon
5	St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, kapittel 4 s. 57-64	2000	Regjeringen (Bondevik I)	Utdrag av stortingsmelding
6	St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner	2005	Regjeringen (Bondevik II)	Stortingsmelding
7	St.meld. nr. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste	2013	Regjeringen (Stoltenberg II)	Stortingsmelding
8	Kultur viser veg – Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010	1999	Hordaland fylkeskommune	Regional plan
9	PREMISS: KULTUR Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025	2014	Hordaland fylkeskommune	Regional plan

Tabell 4.1. Oversikt over dokumentene i dokumentanalysen

Som tabellen viser er de utvalgte dokumentene hovedsakelig statlig produserte dokumenter, med opphav i Storting og Regjering, mens kun to dokumenter er produsert av det regionale organet Hordaland fylkeskommune. Det virker kanskje underlig at hovedvekten av kildene som er valgt er produsert av statlige organ når oppgavens hovedproblemstilling omhandler det regionale kulturminnevernet. Årsaken er at den nasjonale kulturminnepolitikken er svært bestemmende for det regionale kulturminnevernet. Fylkeskommunene selv bestemmer i liten grad målene for kulturminnepolitikken. Snarere er effekten av det fylkeskommunale selvstyret på dette området nettopp å gi en regional tilpasning til de nasjonale prioriteringene.<sup>19</sup> De overordnede føringene er statlige, og kommer til uttrykk hovedsakelig gjennom lovverk og forskrifter, samt politiske dokumenter som Meldinger til Stortinget. Derfor har jeg valgt å benytte disse dokumentene i dokumentanalysen. I tillegg omfatter dokumentanalysen regionale planer for kulturminnevernet i Hordaland fylkeskommune. Disse planene ble vedtatt av Fylkestinget i medhold av plan- og bygningsloven i henholdsvis juni 1999 og desember 2014, og inneholder fylkets politisk vedtatte

<sup>19</sup> Fylkesdelplan for kulturminne – kultur viser veg 1999-2010: side 11: “Ein eigen kulturminnepolitikk for Hordaland fylke må ta opp i seg nasjonale målsetjingar slik dei kjem til uttrykk gjennom både kulturminnelova og gjennom stortingsmeldingar om arealpolitikk og miljøvernpolitikk.”

visjoner og planer på kulturminnefeltet. Alle de utvalgte dokumentene stammer fra årene etter eller like før 1990, det året fylkeskommunen fikk overført myndighet etter kulturminneloven. Slik vil dokumentanalysen kunne avdekke trekk ved den politiske målsettingen på kulturminnefeltet i hele perioden hvor fylkeskommunene har vært regional kulturminnemyndighet.

Andre dokumenter kunne vært relevante å inkludere i analysen, men jeg vurderer det slik at det er nødvendig å begrense antallet, og at disse er de viktigste. Fordi problemstillingen dreier seg om politiske mål, har kun dokumenter som har blitt politisk behandlet blitt valgt ut. Andre relevante dokumenter vil kun bli omtalt eller kort forklart for å gi et kontekstbilde. Innenfor rammene av en masteroppgave er det foreliggende utvalgte materialet omfattende, noe som gjør at jeg også vil måtte være selektiv i utvelgelsen av de delene av dokumentene analysen vil konsentreres om. Samtidig er det slik at ikke alle deler av dokumentene er like relevante for min problemstilling. Det jeg ønsker å kunne si noe om i denne undersøkelsen er hva som kjennetegner målsettingen i politisk førende dokumenter på kulturminnefeltet, og derfor vil målene og tiltakene som er utlagt granskes spesielt. Samtidig vil jeg konsentrere meg mest om de overordnede målene og tiltakene som omtales i dokumentene. Det er fordi jeg anser det som viktigere å få frem og analysere de store trekkene, enn å ramse opp et stort antall formulerte mål og tiltak som i større eller mindre grad er relaterte til hverandre.

## **4.2 Stortingsmeldinger om kulturminnevern**

En melding til Stortinget er et dokument der Norges regjering foreslår fremtidig politikk og/eller inneholder en rapport om offentlig virksomhet på et felt for Stortinget. Tre stortingsmeldinger om kulturminnevern har blitt lagt frem for Stortinget siden 1987.

- St.meld. nr. 39 (1986-1987) Bygnings- og fornminnevernet
- St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner
- St.meld. nr. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste

Alle tre meldingene er utarbeidet av Miljøverndepartementet og godkjent av Regjeringen. I perioden da alle de ovennevnte Stortingsmeldingene utkom het departementet Miljøverndepartementet, men i 2014 ble det omdøpt til Klima- og miljødepartementet. Heretter vil det gamle navnet benyttes, fordi dette navnet var i bruk i det meste av undersøkelsesperioden. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Det vil si at det også har hovedansvaret for utviklingen av politikk på området, inkludert utforming av mål, handlingsplaner og systemer for oppfølging. I tillegg til de tre meldingene om kulturminnevern vil jeg også analysere et utdrag av St.meld. nr. 8 (1999-2000). Denne meldingen introduserte strategiske mål og resultatmål for kulturminnevernet som har fått stor betydning for utformingen av kulturminnepolitikken frem til i dag.

Som stortingsmeldinger flest bærer stortingsmeldingene om kulturminnevern preg av å være gjennomtenkte og veloverveide av mange personer med stor samlet kunnskap, først og fremst byråkrater som arbeider på feltet. Likevel utgis de anonymt, i og med at de skal gi uttrykk for Miljøverndepartementet og regjeringens offisielle syn. Informasjonen som blir fremlagt i dem har gjerne et solid faktagrunnlag, basert på offentlige statistikk og undersøkelser, men samtidig kan informasjonen også være selektivt utvalgt for å støtte opp om regjeringens politiske mål.

Språket i Stortingsmeldinger har ofte blitt kritisert for å inneholde for mange gjentakelser og intetsigenheter; mye blir skrevet, lite blir sagt. Utredningsspråket, det vil si sjangeren i stortingsmeldinger, har til og med blitt omtalt som “ingenprosa”, dvs. et språk som er så vagt og allmenngyldig at det oppløser seg selv.<sup>20</sup> En anmelder beskriver utredningsspråket i en stortingsmelding slik: “Det som kjentes så tungt, var ikke ideene i denne meldingen, for de er ikke spesielt anstrengende. Og det var ikke språkføringen, i og for seg, for her er det ingen ting igjen av den beryktede kansellistil, og ingen ekskluderende ekspertuttrykk [...] Allikevel er den nesten uleselig”.<sup>21</sup> Selv om de er meget velskrevne er også stortingsmeldingene på kulturminneområdet, og da særlig de to seneste, vel verdige slik kritikk. Forslagene til løsninger blir tidvis tvetydig eller rundt formulert. Til tross for at språket er lettfattelig og greit, blir poengene uthult ved stadig gjentakelse og runde, nærmest elementære utsagn. Mange av målene

---

<sup>20</sup> <http://prosa.no/bokanmeldelser/kunsten-a-skrive-ingenprosa/> [hentet 13. jan. 2016]

<sup>21</sup> <http://2001-10.prosa.no/artikkel.asp?ID=375> [hentet 13. jan. 2016]

og tiltakene i de tre stortingsmeldingene kan betegnes som floskler – formuleringer som er lett å si seg enig i men som mangler innhold. Mange av målene blir også gjentatt en rekke ganger, og mange dukker også opp i to eller flere av stortingsmeldingene enten i lik eller i knapt modifisert drakt. Nøkkelord som mangfold, bærekraft, ressurs, verdiskaping, identitet og kunnskapsverdi hamres inn og opphøyes samtidig til en forbilledlig status – de gis et moralsk innhold.

I det videre vil jeg beskrive de tre stortingsmeldingene samt de andre statlige føringene hver for seg i kronologisk rekkefølge, og analysere dem ut fra det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet.

### **4.3 St.meld. nr. 39 (1986-1987) Bygnings- og fornminnevernet**

St.meld. nr. 39 (1986-1987) utkom i 1987 under Gro Harlem Brundtlands andre regjering, og besvarte en rekke aktuelle spørsmål om hvordan regjeringen ønsket å oppnå en bedre samlet vernepolitikk. Det ble foreslått en omfattende omorganisering av både faglige og forvaltningsmessige oppgaver. Meldingen fulgte opp en tidligere utredning, NOU 1982: 36 *Kulturminnevernet*. Denne utredningen hadde lagt frem en rekke anbefalinger for å utvikle en bedre og mer slagkraftig organisering av kulturminnevernet, som i stor grad ble fulgt opp i St.meld. nr. 39 (1986-1987). En av disse anbefalingene som ble fulgt opp var å oppruste Riksantikvaren til å bli et sentralt statlig fagorgan, som skulle tillegges både forvaltningsfunksjoner og iverksettende funksjoner samt koordineringsansvar overfor andre etater innenfor kulturminnevernet. Dette dannet altså en del av bakgrunnen for at Riksantikvaren i 1988 fikk status som direktorat.

Videre ble tre forskjellige modeller for bygnings- og fornminnevernet på distriktsnivå diskutert. Modellene, som opprinnelig hadde blitt lagt frem i NOU 1982: 36, foreslo at henholdsvis landsdelsmuseene, fylkesmannens miljøvern avdeling og fylkeskommunene burde overta det regionale kulturminnevernet. Da Miljøverndepartementet kom frem til at en tilknytning til fylkeskommunene var det mest tjenlige var det etter en helhetlig vurdering av mange hensyn. Først og fremst ble det lagt vekt på at fylkeskommunemodellen ville gi tilknytning til et

folkestyrt politisk nivå. Miljøverndepartementet trakk i sin begrunnelse også frem at fylkeskommunen fra før av hadde oppgaver knyttet både til arealplanlegging etter daværende bygningslov og til kultursektoren. Ved å legge det regionale kulturminnevernet til fylkeskommunen ville man dermed unngå å spre oppgavene over flere etater. I tillegg talte det positivt for modellen at fylkeskommunenes veiledningsvirksomhet overfor kommunene ville tillate samarbeid mellom de to nivåene på et tidlig tidspunkt i vernearbeidet. Disse fordelene ble vurdert å veie opp for ulempen med å skille den regionale naturforvaltningen, da som i dag plassert hos fylkesmannen, fra kulturminnevernet.<sup>22</sup> Her kom regjeringen også frem til at landsdelsmuseene burde fritas fra de rene forvaltningsoppgavene og bli et rent forsknings- og formidlingsorgan.

Den politikken som ble anført i St.meld. nr. 39 (1986-1987) har fått stor betydning for organiseringen av kulturminnevernet frem til i dag. Meldingens diskusjon om forvaltningsmodeller og grunnlaget for valget av fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet bærer et avgjort preg av instrumentell tankegang. Organisasjoner blir vurdert som redskaper som kan benyttes til å oppnå mål, en tankegang som tydelig samsvarer med det instrumentelle perspektivet. Som vi skal se har meldingen også hatt stor innvirkning på kulturminneloven, og da særlig innføringen av en fredningshjemmel for kulturmiljøer (se kap. 4.4). Ved stortingsbehandling ble meldingen fulgt opp både ved lovendring og gjennom organisasjonsreform.<sup>23</sup> Hovedtema for meldingen var altså gjennomføringen av flere svært krevende og gjennomgripende strukturelle reformer. Dermed preges meldingen sterkt av formålsrasjonalitet og en mål-middel-tankegang som samsvarer med det instrumentelle perspektivet.

Rasjonaliserte myter og motetenkning kommer relativt svakere til uttrykk i St.meld. nr. 39 (1986-1987), men er også til stede. En av mytene som preger meldingen er tanken om at kulturminner er en del av en større sammenheng og at det derfor er viktig å verne helhetlige miljøer – det er denne tanken som fører til bestemmelsene om kulturmiljøer i 1992-revisjonen av kulturminneloven. Tankegangen henger også sammen med ressursforvaltningsperspektivet som

---

<sup>22</sup> St.meld. nr. 39 (1986-1987): side 35

<sup>23</sup> Innst. S. nr. 135 (1987-1988)

gjør seg gjeldende i meldingen, og som var inspirert av bærekraft-idealet som var framvoksende på denne tiden (Fojut 2009). I St.meld. nr. 39 (1986-1987) heter det at “[n]aturressursene og kulturminnene utgjør hoveddelene i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning”. Begrepet *bærekraft* forekommer ikke i meldingen, men et syn på kulturminner som noe ikke-fornybart og uerstattelig kommer tydelig frem.<sup>24</sup> Det er her viktig å påpeke at Verdenskommisjonens rapport, som populariserte begrepene *bærekraft* og *bærekraftig utvikling*, først utkom i 1987.<sup>25</sup> At selve begrepet ikke var til stede i St.meld. nr. 39 (1986-1987) betyr dermed ikke at ideene ikke var det. Andre verdier som kommer til uttrykk gjennom meldingen er at kulturarven har stor betydning for menneskers selvforståelse og identitetsskaping, og at kulturminner er viktige kilder til kunnskap og opplevelse. Også betydningen av representativitet blir uttrykt, både implisitt og eksplisitt. Implisitt gjennom at kulturminner knyttet til samer, kvinner, kystkultur og hverdagsliv nevnes spesielt som områder som bør prioriteres høyere i vernearbeidet, og tydeligere gjennom uttalte målsetninger som å sikre “bred variasjon i tid, type, etnisk og sosial tilhørighet og geografisk fordeling”.<sup>26</sup>

Den overordnede målsetningen for kulturminnepolitikken som uttrykkes i meldingen er å fysisk ta vare på flest mulig kulturminner. Slik kan meldingen betraktes som å være forankret i det G. J. Ashworth kaller bevaringsparadigmet (Ashworth 1997:93). Det finnes likevel tegn på at man har begynt å bryte med dette tankemønsteret. Erkjennelsen om at kulturminner bør være en del av en helhetlig miljøforvaltning hadde allerede vokst frem. Samtidig omtales kulturminner også som en mulig ressurs i samfunnet – miljømessig, sosialt og økonomisk.<sup>27</sup> Denne tanken er samtidig nokså utviklet, og fremheves i meldingen som et tema som fordrer større kunnskap og dokumentasjon. Ressursperspektivet er interessant retrospektivt på grunn av måten det utvikler seg videre. Allerede i 1992 blir kulturminner som *ressurs* et nøkkelord i kulturminnelovens nye formålsparagraf, og som jeg vil vise i avsnitt 4.6 innehar ressursbegrepet en prominent rolle i den neste stortingsmeldingen på kulturminnefeltet, St.meld. nr. 16 (2004-2005), men da med et sterkere fokus på samfunnsøkonomi.

---

<sup>24</sup> St.meld. nr. 39 (1986-1987): side 8

<sup>25</sup> Rapporten *Vår felles framtid* (1987) av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling

<sup>26</sup> St.meld. nr. 39 (1986-1987): side 16

<sup>27</sup> St.meld. nr. 39 (1986-1987): side 22



## 4.4 Kulturminneloven

I årenes løp har kulturminneloven av 1978 gått gjennom flere revisjoner, senest i 2015. Men den største og mest omfattende revisjonen i lovens historie skjedde i 1992. Både formålsparagrafen (§ 1) og definisjonsparagrafen (§ 2) ble da radikalt omskrevet, og Stortinget innførte for første gang muligheten til å frede helhetlige kulturmiljøer. I det følgende vil jeg drøfte betydningen av endringene i de nevnte paragrafene, som er de mest sentrale bestemmelsene i loven. Endringene viser tydelig en utvikling i tankegangen på kulturminnefeltet, både når det gjelder hva man ønsket å oppnå, hvordan man forstod kulturminner, deres verdi og betydning, og hvordan man forstod relasjonen mellom kulturminner og resten av samfunnet.

Odelstingsproposisjon (Ot.prp.) er en tidligere betegnelse på et lovforslag fra Norges regjering til Odelstinget på Stortinget. I forbindelse med revisjon av lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner fremla Miljøverndepartementet sitt forslag til endringer gjennom Ot.prp. nr. 51 (1991-1992). Dette dokumentet er det viktigste og mest utfyllende forarbeidet til lovendringen. Proposisjonen beskriver også prosessen frem mot lovforslaget. Bakgrunnen for arbeidet med revisjon av kulturminneloven var å følge opp endringsforslagene som ble varslet i St.meld. nr. 39 (1986-1987) *Bygnings- og fornminnevernet*, deriblant særlig behovet for en utvidet hjemmel for å kunne frede større områder. Miljøverndepartementet understreker at en revisjon av kulturminneloven blir foreslått på grunnlag av overordnede politiske målsetninger som å se kulturminnevernet i en større sammenheng, samt uttalelser som er avgitt av forvaltningsmyndigheter og fagetater innen kulturminnevernet.<sup>28</sup>

### 4.4.1 Formålsparagrafen

Innledningsvis er det verdt å reflektere rundt selve formålet med kulturminnelovens §1 *Lovens formål*. I Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) legger departementet til grunn at kulturminnelovens nye formålsparagraf skal ha følgende siktemål:

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 4

- *representere en overordnet, politisk programerklæring*
- *danne utgangspunkt for tolkning av lovens øvrige bestemmelser og gi rammen for utøving av forvaltnings skjønn etter loven*
- *danne grunnlag for lovtolkning og forvaltningsskjønn i forhold til andre lover*<sup>29</sup>

Formålsparagrafen har altså den viktige rollen å danne utgangspunkt for *lovtolkning og forvaltnings skjønn*, og den beskriver hvilke ideer og verdisyn som skal gjelde for utøvelsen av myndighet i kulturminnevernet. Hvilke ideer som uttrykkes i paragrafen har derfor stor betydning. I den opprinnelige *lov om kulturminner av 9 juni 1978* lød formålssparagrafen (§1) slik:

*Lovens formål er å verne og ta vare på våre kulturminner*<sup>30</sup>.

Etter at revisjonen av 1992 ble sanksjonert og trådte i kraft, lød formålsparagrafen ganske annerledes:

*Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.*

*Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.*

*Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.*<sup>31</sup>

I 1992 anså altså Stortinget det som nødvendig å utdype nærmere hvorfor Norge har en kulturminnelov og forklare hvorfor den er viktig, mens dette ikke ble sett på som nødvendig i 1978. Dette kan tolkes som at det å verne kulturminner tidligere ble ansett som et mål i seg selv, mens man fjorten år senere også ønsket å bruke kulturminner som et middel. En oppfatter i 1992-teksten kulturminner som noe meningsbærende, noe som er viktig for identitetsskaping. Viktige

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992)

<sup>30</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-689-delegasjon/id107823/> [hentet 8. jan. 2016]

<sup>31</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50> [hentet 8. jan. 2016]

nøkkelord som kan trekkes frem er *vitenskapelig kildemateriale, identitet, opplevelse, selvforståelse, trivsel* og *virksomhet*. Formålet med loven er ikke lenger bare å verne kulturminnet i seg selv, men snarere å verne kulturminnet som en *ressurs*. Menneskers interaksjon med kulturminner fremstår som det som gjør kulturminner betydningsfulle.

Er denne tankegangen preget av motetenkning eller instrumentalitet? Det er vanskelig å trekke et entydig skille. Først og fremst bærer endringen av formålsparagrafen preg av at man vil noe mer med kulturminnene enn før. Jeg tolker endringen som at man i større grad enn før ser kulturminner som et middel mot et mål – en utpreget instrumentell tankegang. Denne tilnærmingen til kulturarv harmonerer også godt med Ashworths kulturarvparadigme (Ashworth 1997:93-94). Kulturminnene er blitt instrumenter, som man kan og bør bruke til å skape goder i dagens samfunn. Slik har tankegangen omkring kulturminner og begrunnelsen for vern innen 1992 fått et tydelig preg av konsekvenslogikk, som stemmer overens med den instrumentelle kulturpolitikken som oppstod på 1980-tallet (Arnestad 1989:20). Dersom den gradvise utvidelsen av kulturminnebegrepet tas i betraktning gir det også praktisk mening å legge til rette for økt bruk av kulturminner. Vern av kulturminner er kostbart, og det er nok mer realistisk å ta vare på kulturminner som er i bruk og som får realisert en eller annen verdi for den enkelte eller for samfunnet. En dreining mot å se kulturminner som ressurser kan slik tolkes som et effektivitetsorientert og logisk tiltak for å kunne verne flere kulturminner.

På tross av mål-middel tankegangen som preger formålsparagrafen fra 1992, kan man likevel stille spørsmål ved rasjonaliteten bak den. Synet på kulturminner har åpenbart endret seg, men er det nye synet på kulturminner like holdbart og objektivt som man kanskje ser for seg? Endringen synes ikke basert på vitenskapelig sannhet, men snarere på et skiftende verdisyn. De fire begrepene nevnt i slutten av formålsparagrafens andre ledd – *opplevelse, selvforståelse, trivsel* og *virksomhet* – representerer kvalitative sanseerfaringer som ikke er objektive, men tvert imot subjektive av natur. En kan tolke annet ledd i paragrafen som at formålet med kulturminneloven er å verne disse *ressursene*, kulturminnene, for fremtidige generasjoners *identitetsskaping* (jf. § 1 første ledd) gjennom *opplevelse* av det, å *forstå seg selv* gjennom det, å *trives* med det, samt å *skape aktivitet* rundt det (Skulberg 2009:123). Slik blir kulturminnevernet en del av et nasjonalt dannelsesprosjekt (ibid.). Både disse begrepene og andre begreper i §1 Lovens formål bærer,

som tidligere nevnt, preg av å være såkalte nøkkelord eller rasjonaliserte myter. Som vi skal se videre går både disse og mange andre nøkkelord igjen i andre av dokumentene i denne analysen. Særlig har bruken av begrepet *ressurs* fortsatt å være vanlig for å beskrive verdien av (bruken av) kulturminner. Også begrepet *bærekraft* kan knyttes til formålsparagrafen, selv om det ikke opptrer eksplisitt. Formuleringen “for nålevende og fremtidige generasjoner” (jf. §1 andre ledd) er en nokså tydelig henvisning til ideen om bærekraftig utvikling. Videre må det at Ot.prp. nr. 51 henviser til “overordnede målsettinger i Verdenskommisjonens rapport” samt Norges oppfølging av denne, samtidig som det fremheves at kulturminner og kulturmiljøer representerer *ikke-fornybare ressurser*, tas til inntekt for en slik tolkning.<sup>32</sup>

Etter formålsparagrafens tredje ledd skal det også ved vedtak etter andre lover som påvirker kulturminner legges vekt på formålet med kulturminneloven. Miljøverndepartementet begrunner dette med at det er viktig å gi et klart uttrykk for at kulturminnevernet er en del av den sektorovergripende miljøvernpolitikken.<sup>33</sup> Dette betyr at også andre sektormyndigheter plikter å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer ved utøvelse av myndighet gjennom egen lovgivning. Formålsparagrafens tredje ledd opptar dermed det som i miljøretten omtales som *integrasjonsprinsippet*, nemlig at miljøhensyn må integreres ved utforming av politikk på alle samfunnsområder og i alle sektorer for at miljøproblemer skal kunne forhindres (Bugge 2011:128). En slik regel kan oppfattes som instrumentell i og med at den sikter mot å føre til en strukturell endring i vernearbeidet. Samtidig er integrasjonsprinsippet tett knyttet til prinsippet om *bærekraft*, fordi en bærekraftig utvikling forutsetter at miljøproblemene angripes ved kilden (ibid.).

#### 4.4.2 Definisjonsparagrafen

Også definisjonsparagrafen (§ 2) i kulturminneloven er utsatt for betydlige endringer som reflekterer det skiftende synet på hva et kulturminne dypest sett er. I 1978 var dette ordlyden i definisjonsparagrafen:

---

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 9

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 9

*Med kulturminner menes i denne lov faste og løse fornminner og skipsfunn i eller over jorden, sjøbunnen og vassdrag, og arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art.<sup>34</sup>*

Etter 1992 har definisjonsparagrafen sett slik ut:

*Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.*

*Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.*

*Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes.<sup>35</sup>*

Her ser vi altså at kulturminner blir gitt en mindre konkret definisjon, som favner videre enn den tidligere definisjonen. I forarbeidene står det at man ved endringen av første ledd ønsket å gå bort fra den ensidige oppramsingen av objekter, til å få frem sammenhengen med det fysiske miljøet.<sup>36</sup> I den nye definisjonen favner begrepet kulturminner *alle* spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, uten at det kreves en normativ begrunnelse. Dette ser vi tydelig ved at kravet om at kulturminner skal måtte kunne vurderes som “arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle” er fjernet fra selve definisjonen av et kulturminne, og i den nye formuleringen erstattet av et markert annerledes syn hvor det sies at “alle spor etter menneskelig virksomhet” er et kulturminne. Isteden blir kravet om arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi nevnt i tredje ledd, som kriterium for hva som bør regnes som verneverdig. For første gang skiller altså loven mellom hva som er et kulturminne og hva som er verneverdig. Med et slikt verdinøytralt kulturminnebegrep ble kulturminnevernets ansvarsområde igjen utvidet. Departementet viser til at denne presiseringen “ikke innebærer noen realitetsendring” av den tidligere definisjonen, men at skillet mellom begrepene kulturminne og verneverdig var nødvendig for å sikre statusen til alle de kulturminnene som ble ivaretatt ved andre virkemidler,

---

<sup>34</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-689-delegasjon/id107823/> [hentet 8. jan. 2016]

<sup>35</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50> [hentet 8. jan. 2016]

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 28

særlig plan- og bygningsloven.<sup>37</sup> Fordi kommunene har den viktigste rollen i forvaltning av plan- og bygningsloven innebærer den nye definisjonen en presisering av kommunenes ansvar innen kulturminnevernet.

I andre ledd defineres også det som her var et helt nytt begrep i juridisk sammenheng; *kulturmiljøer*. Her går det frem at et kulturmiljø betegner et område hvor flere kulturminner “inngår som en del av en større helhet eller sammenheng”. Etter denne definisjonen samt lovens § 20 om fredning av kulturmiljø, ble det slik gitt en hjemmel til å frede et område ut ifra dets totale kulturhistoriske verdi uten at de enkelte kulturminnene som inngikk i fredningen nødvendigvis måtte være fredningsverdige i seg selv. Det går frem av forarbeidene at dette var en endring som var varslet flere år på forhånd, og en viktig årsak til at en revisjon ble sett på som nødvendig.<sup>38</sup> Også en senere revisjon av definisjonsparagrafen føyer seg inn i et mønster av utvidelse av kulturminnebegrepet og en mer helhetlig tankegang. Ved revisjon av 19. juni 2009 ble det tilføyd et nytt ledd i § 2 som sier at reglene i loven også gjelder for botaniske, zoologiske og geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til.<sup>39</sup> I tillegg ble siste ledd utvidet, slik at det nå fremgår av det at også naturverdier kan tillegges vekt ved vurdering av verneverdi. Endringene i definisjonsparagrafen reflekterer dermed et skifte ikke bare for begrepet kulturminne, som nå ble gitt et langt videre innhold, men også en endring i hva som ble sett på som potensielt verneverdig. Det hevdes det at “[d]e senere års utvikling innen kulturminnevernet har gått i retning av en økt vektlegging av å verne større fysiske sammenhenger og helhetlige miljøer”, mens det poengteres at “[h]ovedinnholdet i proposisjonen [er de] forslagene som gir de nødvendige virkemidler til å sikre slike sammenhenger og miljøer”.<sup>40</sup> Slik fikk den endrede tankegangen innen kulturminnevernet store følger for det lovmessige vernet av kulturminner. I tillegg har integreringen av denne tankegangen i kulturminneloven i 1992 fått større betydning for utøving av forvaltningskjønn gjennom formålsparagrafen (jf. § 1 første ledd).

En endring som også er verdt å merke seg er at det ikke lenger ble formulert et krav om at et kulturminne må være fysisk påvirket av mennesker – det er nok at det “knytter seg historiske

---

<sup>37</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 10

<sup>38</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992)

<sup>39</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 3

hendelser, tro eller tradisjon til". En slik formulering bør knyttes opp mot den nye vektleggingen av urfolks, og i Norge særlig samenes, rettigheter og eierskap til egen historie og kulturreisningstankene som hadde gjort seg gjeldende fra 1970-tallet av (Schanke 1989:84, Olsen 2001, Christensen 2011:171). I forarbeidene påpekes det at betydningen av steder uten menneskelig påvirkning er viktig å understreke særlig i forhold til vernet av en kultur som den samiske.<sup>41</sup> I samisk tradisjon, i motsetning til vestlig tradisjon, kan også immaterielle kulturelle konstruksjoner av landskapet oppleves som viktige kulturminner (Rydving 2002). Økt forståelse for og hensyn til minoriteter fikk altså et uttrykk gjennom lovendringen.

Det er nærliggende å tolke flere av endringene i definisjonsparagrafen som at en nyere, sosiokulturell og helhetlig tankegang, som allerede var begynt å vokse frem på 1970-tallet før kulturminneloven ble vedtatt i 1978, endelig nådde frem med sitt syn. Forvaltningsparadigmet fikk nå forrang over det tidligere enerådende tradisjonelle bevaringsparadigmet. Det at flere av de viktige meningsbærende formuleringene fra den nye definisjonsparagrafen har forløpere i offentlige dokumenter på 1980-tallet, tyder på et slikt gradvis ideologisk skifte.<sup>42,43</sup> Ved endringen av kulturminneloven i 1992 ble vinneren av kampen endelig utropt. Fra det tidligere ekskluderende fokuset på det høyverdige og samfunnselitens kulturminner, hadde det tydelig skjedd en overgang til et nytt paradigme, hvor kulturminner ble bredt definert og vanlige folks og minoriteters liv og virke også skulle prioriteres i vernearbeidet.

På denne måten gir den nye reviderte definisjonsparagrafen uttrykk for tydelige endringer i synet på kulturminner. I myteperspektivet vektlegges organisasjoners behov for å tilpasse seg og søke legitimitet fra omgivelsene ved å demonstrere at man lever opp til de grunnleggende verdier i samfunnet rundt (se kap. 3.2). Endringen av definisjonsparagrafen kan dermed tolkes som at nasjonale myndigheter ønsker å vise at det bekjenner seg til et nyere, mer tidsriktig syn i tråd med resten av samfunnet. Det tas for gitt at ideene som presenteres i den nye definisjonsparagrafen er mer effektive, riktige og moralsk høyverdige i forhold til ideene i den gamle definisjonsparagrafen.

---

<sup>41</sup> I Ot.prp. nr. 51 (1991-1992): side 10

<sup>42</sup> I NOU 1982: side 36 defineres kulturminner som "alle materielle spor – faste og løse – etter menneskelig virksomhet, både synlige og skjulte, såvel på land som på vann".

<sup>43</sup> I NOU 1983: side 43 defineres kulturminner som "spor etter menneskelig virksomhet i fortiden. Til disse hører også lokaliteter det er eller har vært knyttet forestillinger om".

#### 4.5 De nasjonale målene for kulturminnepolitikken (2000)

De nasjonale målene for kulturminnepolitikken er mål som er fastsatt av Regjeringen og som Stortinget har sluttet seg til. Foruten regjeringen og Stortinget selv gjelder disse målene for alle landets fylker, Sametinget og Riksantikvaren. De nasjonale resultatmålene ble først fastsatt i år 2000 i St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, men endret i St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner ettersom tidsrammen som hadde blitt satt viste seg å være for stram i forhold til de tilgjengelige virkemidlene. En rekke formuleringer ble også justert, men kjernen av innholdet i målene og strukturen ble videreført. De tre målene skulle nås innen år 2020, og er fremdeles gjeldende mål i dag. Resultatmålene har svært høy betydning for utforming av kulturminnepolitikken. Ved stortingsbehandling i 2005 fikk resultatmålene bred oppslutning fra alle partier på Stortinget.<sup>44</sup>

I det følgende vil jeg analysere de nasjonale målene for kulturminnepolitikken som ble vedtatt gjennom behandlingen av St.meld. nr. 8 (1999-2000). Ettersom formuleringene i meldingen ble videreført med kun mindre vesentlige endringer vil analysen være aktuell også for den senere bruken av de justerte målene i St.meld. nr. 16 (2004-2005). St.meld. nr. 8 (1999-2000) beskriver et strategisk mål og tre resultatmål for kulturminnepolitikken:

##### *Strategisk mål:*

*Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på i et langsiktig perspektiv som kunnskapsressurser og som grunnlag for opplevelse.*

##### *Resultatmål:*

- 1. Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimaliseres, og skal innen 2008 ikke overstige 0,5 prosent årlig.*
- 2. Det representative utvalget av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i en tilstand som svarer til 1998-nivå, og fredete bygninger og anlegg skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen år 2010.*

---

<sup>44</sup> Innst. S. nr. 227 (2004-2005)



3. *Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i varig vernede kulturminnene og kulturmiljøene skal bedres, slik at svakt representerte og manglende hovedgrupper er representert med flere objekter innen 2004 (i forhold til 1998-nivået).*<sup>45</sup>

De viktigste endringene i St.meld. nr. 16 (2004-2005) var forskyvingen av tidspunktet for når målene skulle nås frem til år 2020, samt at det ikke lengre ble oppgitt noe referansenivå (i motsetning til 1998-nivået som her ble oppgitt for resultatmål 2 og 3). Ellers ble ambisjonene for resultatmålene fastholdt, og verdiene og begrepsapparatet forble nokså likt.<sup>46</sup>

Det strategiske målet kan sies å bygge på rådende verdier på kulturminnefeltet, som betydningen av kulturelt *mangfold*, bruken av kulturminner som *ressurs*, og *representativitet*. Dette er et såkalt offisielt mål, eller en visjon, som fremviser hvilke verdier regjeringen ønsker å bekjenne seg til (se kap. 3.4). Som i kulturminneloven fremheves verdien av kulturminner som grunnlag for opplevelse, men også ”videreutvikling av fysiske omgivelser”. Hva som her menes med videreutvikling av fysiske omgivelser er noe uklart, men den store samfunnsverdien av det bygde miljø og muligheter for en mer effektiv materialbruk blir framhevet. Det er nærliggende å tolke dette som at videreutvikling kan henvise til de økonomiske verdiene som verneverdige bygg representerer. Også reduserte avfallsmengder, gjenbruk av materialer og sikring av kunnskap nevnes som fordeler med bevaring av kulturminner, noe som igjen kan bidra til arbeidet med å sikre “et økologisk bærekraftig samfunn”.<sup>47</sup> Samtidig hevdes det også at historisk sammenheng i de fysiske omgivelsene “bidrar til trygghet og identitetsfølelse”.<sup>48</sup> Gjennom kapitlet beskrives utviklingen fra vern av enkeltstående objekter til bevaring av mer helhetlige miljøer, og mot en økende bevissthet om kulturhistoriske verdiers betydning for identitet, opplevelse og kunnskap. Det hevdes blant annet at “kulturhistoriske verdier nedfelt i bygninger og infrastruktur [...] er viktige for utviklingen av attraktive og gode tettsteder og sentrumsmiljøer”.<sup>49</sup> Det synes altså som om regjeringen legger et bredt ressursbegrep til grunn for det strategiske målet. I tillegg til de økonomiske verdiene, fremheves også subjektive opplevelsesverdier, identitetsfølelse, estetiske

---

<sup>45</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 57

<sup>46</sup> St.meld. nr. 16 (2004-2005): side 16

<sup>47</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 57

<sup>48</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 57

<sup>49</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 64

verdier og menneskets livskvalitet. De nasjonale målene for kulturminnepolitikken som ble lagt frem i St.meld. nr. 8 (1999-2000) er slik sterkt verdiladete.

Representativitet er et begrep og nøkkelord som vektlegges i de nasjonale målene. I det strategiske målet bedyres det at et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på. Hensikten med resultatmål 3 kan også sies å være å sikre bedre representativitet blant varig vernede kulturminner. Det å ha en geografisk, sosial, etnisk og tidsmessig bredde i de vernede kulturminnene ses på som et mål og et gode i seg selv. Igjen er dette en holdning som er tidsriktig og verdibasert, og dermed fremstår som en rasjonalisert myte. Det er nærliggende å assosiere representativitetsbegrepet med de moralske idealene likeverd, likestilling og inkludering i det norske samfunnet. Det kan også knyttes til likhetsprinsippet, som har en sterk stilling innen offentlig forvaltning. Likhetsprinsippet er en ulovfestet rettsregel om at like tilfeller skal behandles likt og at forvaltningsorganer ikke skal forskjellsbehandle borgerne usaklig. Siden dette er et velkjent og legitimt prinsipp i norsk forvaltning er det mulig å tolke vektleggelsen av begreper som mangfold og representativitet i de nasjonale målene for kulturminnepolitikken som en adopsjon av likhetsprinsippet. Likhetsprinsippet bør også tolkes som en rasjonalisert myte (Johannesen 2008). Kulturminnevernet vil dermed ha innført dette prinsippet som en følge av at det oppleves som passende av omgivelsene, uten at funksjonaliteten eller rasjonaliteten har vært utsatt for debatt.

Interessant nok så finner vi altså elementer av både instrumentell og mytepreget tankegang i det strategiske målet. Først og fremst skal kulturminner benyttes som et middel for å fremme sekundære målsetninger som økonomiske, økologiske og identitetsfremmende goder, men hvilke goder som verdsettes blir begrunnet gjennom myter. Disse mytene er sosialt konstruerte normer for hvordan kulturminneforvaltningen bør framstå, og kan ikke begrunnes gjennom objektive fakta. Bruken av rasjonaliserte myter tyder på at regjeringen søker legitimitet fra omgivelsene slik som i myteperspektivet.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Det bør understrekes at jeg med dette ikke forsøker å si at politiske argumenter nødvendigvis må eller bør bygges på slik kunnskap – tvert imot vil mange hevde at verdier er en essensiell del av politisk virksomhet.

Mens det strategiske målet i større grad fremviser hvilke verdier som legges vekt på av Regjeringen, er resultatmålene mer nøkterne og har konkrete siktemål. Disse er såkalte *operasjonelle mål* (se kap. 3.3), eller delmål innenfor det langsiktige *offisielle* (strategiske) målet. Særlig de første to resultatmålene uttrykker klare ambisjoner. Resultatmål 1 innebærer at tapet av kulturminner skal reduseres til 0.5 % pr. år. Utfordringen var betydelig, siden registreringer av både registrerte bygg eldre enn 1900, og automatisk fredete kulturminner eldre enn 1537, på forhånd viste at ca. 1 % av kulturminnene gikk tapt hvert år.<sup>51</sup> Resultatmål 2 tilsier at alle fredete bygninger og anlegg (i denne sammenhengen: alle fredete kulturminner) skulle ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2010. Sett i sammenheng med resultatmål 3 som satte mål om representativitet innen en frist i 2004, innbefattet dette målet at en større og mer mangfoldig liste over kulturminner enn den som eksisterte i år 2000, skulle sikres. Det siste resultatmålet på kulturminneområdet, resultatmål 3, bygger som jeg allerede har vist på den rasjonaliserte myten om representativitet. Målsetningen er derfor noe uklar, men den er likevel ikke helt uavgrenset. Det slås fast at den “geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige bredden [...] skal bedres”, og at “svakt representerte og manglende hovedgrupper” skal representeres innen 2004, men hva som legges i begrepene “bedres” og “hovedgrupper” blir ikke presisert. Resultatmål 3 fremstår derfor som mindre konkret og mer åpent for tolkning og verdibaserte hensyn enn de to første.

Forenklet kan det sies at det overordnede målet for kulturminnepolitikken slik det beskrives i det strategiske målet er å forvalte og ivareta et representativt utvalg kulturminner. Ut fra disse hensynene syner de tre resultatmålene å samlet utgjøre en holdbar og rasjonell strategi. Målene er også svært krevende og ambisiøse, og kan slik sies å ha et instrumentelt preg. Men på tross av disse ambisjonene hevdes det i St.meld. nr. 16 (2004-2005) at virkemidlene for å nå de nasjonale målene fastsatt i år 2000 var svært utilstrekkelige, og at tilstanden for viktige kulturminner nå var enda dårligere enn før. Det kan derfor synes som om målsetningene var alt for optimistiske og urealistiske, og/eller at tiltakspakken var for beskjeden. St.meld. nr. 8 (1999-2000) inneholder en liste over tiltak regjeringen vil iverksette for å nå målene:

*Regjeringen vil:*

– gjennomgå kulturminnepolitikken,

---

<sup>51</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 59

- gjennomgå skatte- og avgiftsregelverket for å identifisere ordninger som motvirker privat verneinnsats,
- forsere arbeidet med å sette i stand fredete bygninger og anlegg opp til ordinær vedlikeholdssituasjon,
- styrke istandsetting av Bryggen i Bergen,
- styrke fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet ved informasjons- og opplæringstiltak.<sup>52</sup>

Dette er tiltak som alle er temmelig vage, og som så følges opp i teksten med nærmere beskrivelser av tiltak. Men selv de nærmere beskrivelsene fremstår tidvis som svært uspesifikke. For eksempel står det om stavkirkene at kunnskap om hvordan disse blir bygget og vedlikeholdt er viktig og at regjeringen vil sørge for at denne kompetansen finnes, men ikke noe konkret om hvordan den vil oppnå dette.<sup>53</sup> Om intensivering av arbeidet med å sette i stand fredete kulturminner står det at regjeringen legger opp til dette i statsbudsjettet for år 2000 og at fylkeskommunen har en sentral oppgave i å lede arbeidet. Det blir hevdet at en slik satsing vil få en rekke positive følger, men uten at tiltakene eller virkningene av dem forklares nærmere. Dette kan tolkes gjennom myteperspektivet som at regjeringen først og fremst er ute etter å oppnå legitimitet fra omgivelsene gjennom overfladisk reforminnsats. Også tiltaket om gjennomgang av kulturminnepolitikken kan tolkes i en slik retning. Den nærmere beskrivelsen av dette tiltaket omhandler hvordan regjeringen i 1999 oppnevnte et utvalg som skulle utrede nye mål og virkemidler – et oppdrag som senere resulterte i NOU 2002:1 *Fortid former framtid*. Dersom smertefulle og krevende reformer ønskes avledet, kan bestillingen av nye utredninger være en god utsettelsesstrategi. Også kritikk kan avledes gjennom rasjonaliserte myter, som får regjeringen til å fremstå som tidsriktig og legitim samtidig som den ser ut til å utvise handlekraft. En slik tolkning er også anvendelig selv om enkelte tiltak har et sterkere instrumentelt preg.

Det samlede inntrykket er at de nasjonale målene og tiltakene som blir utlagt i St.meld. nr. 8 (1999-2000) rettferdiggjøres av verdier i større grad enn de begrunnes gjennom formålsrasjonelle overveielser. Det kan virke som om regjeringens hensikt med innføringen av slike ambisiøse mål var orientert utad mot offentligheten i større grad enn den var effektivitetsorientert, grunnet regjeringens legitimitetsbehov. Slik samsvarer meldingen bedre med myteperspektivet enn med det instrumentelle perspektivet. Selv om resultatmålene var ambisiøse og til dels konkrete ble de ikke støttet opp av tilstrekkelig håndfaste tiltak, noe som resulterte i manglende fremgang.

<sup>52</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 62

<sup>53</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000): side 64

#### 4.6 St.meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner

St.meld. nr. 16 (2004-2005) ble lagt frem 15. februar 2005, og ble utarbeidet med bakgrunn i NOU 2002:1 *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk* samt en omfattende høring av denne. Meldingen er hele 96 sider lang, mer enn det dobbelte av St.meld. nr. 39 (1986-1987), og tar for seg et vidt spekter av temaer og problemstillinger som er relevante for kulturminnevernet. Formålet med meldingen var å presentere en handlingsplan for kulturminnepolitikken frem mot 2020. Meldingen bærer derfor preg av å inneholde svært mange forskjellige tiltak og målsetninger for å oppnå et bedre kulturminnevern – noen konkrete, og andre mer vage. I det følgende vil de viktigste temaene for mål og tiltak som ble presentert i meldingen gjennomgås.

Tankegodset og verdigrunnlaget i meldingen har klare paralleller bakover i tid, til St.meld. nr. 39 (1986-1987) *Om bygnings- og fornminnevernet*, St.meld. nr. 58 (1996-1997) *Miljøvern for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida* og NOU 2002:1.<sup>54</sup> Betydningen av kulturminner for utviklingen av bærekraftige lokalsamfunn ble sterkt fremhevet i St.meld. nr. 58 (1996-1997). Det var under behandling av denne meldingen at stortingsflertallet kom frem til at dagens kulturminnepolitikk ikke var tilfredsstillende for å sikre kulturarven for kommende generasjoner, og nedsatte et kulturminneutvalg for å vurdere verdigrunnlaget for og skissere hovedlinjer i en ny kulturminnepolitikk. Utvalget ble bedt om å videreutvikle perspektivet på kulturminner som en ressurs for samfunnet, som dimensjon ved bærekraftbegrepet og som en viktig del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.<sup>55</sup> Det implisitte verdigrunnlaget som ligger i disse instruksene ble også fulgt opp og utdypet videre i utredningen. St.meld. nr. 16 (2004-2005) sitt motto, *Leve med kulturminner*, kan også tolkes i lignende betydning. Kulturminner er noe vi skal *leve med*, som skal være en del av menneskers liv som en ressurs, men er samtidig noe som skal tas vare på og vises hensyn i et bærekraftperspektiv.

Mens NOU 2002:1 ble utarbeidet av en ekspertgruppe, er oppfølgingen St.meld. nr. 16 (2004-2005) et politisk dokument hvor ny kulturminnepolitikk blir foreslått av regjeringen. Det som

---

<sup>54</sup> St.meld. nr. 16 (2004-2005): side 9

<sup>55</sup> NOU 2002:1: side 9

sies om verdigrunnlaget for kulturminnevernet skiller seg lite fra det som har blitt uttrykt i tidligere dokumenter. Det hevdes i meldingens innledning blant annet at kulturarven er med på å prege beslutninger for fremtiden, at kulturarven har betydning for menneskers tilhørighet, selvforståelse og trivsel, og at kulturminner er ikke-fornybare kilder til kunnskap og fornyelse som dagens generasjon plikter å forvalte med respekt for dem som har levd før oss.<sup>56</sup> Disse er alle ideer som har høy status på 2000-tallet, og som bærer preg av motetenkning.

Det overordnede perspektivet for meldingen bør imidlertid trekkes fram. Tittelen på meldingens første kapittel er i den forbindelse interessant, slik den lyder: “Leve med kulturminner – verdier som skal tas vare på og brukes”. Tanken om at kulturminner bør vernes eller tas vare på for sin egen del har lenge vært den rådende normen innen kulturminnevernet, men her kombineres denne tanken med ideen om at kulturminnene også skal brukes. Det fremheves også i meldingen at regjeringens kulturminnepolitikk baserer seg på at kulturminner både har egenverdi og er viktige ressurser.<sup>57</sup> Framfor å betrakte kulturminner enten som ressurs eller som en konkret og fast verdi, innebærer meldingens perspektiv et slags kompromiss. Ikke bare iboende, men også utoverskuende og samfunnsrelevante kriterier skal vektlegges i vernearbeidet. Et slikt syn på kulturminner samsvarer godt med Ashworths forvaltningsparadigme (jf. Ashworth 1997:94). Men det sentrale temaet i politikken som blir lansert er likevel verdiskaping og bruken av kulturminner som en ressurs. Hovedfokuset i meldingen er dermed et ønske om å benytte kulturminner som et *middel* i retning av ulike *mål*, som i det instrumentelle perspektivet og kulturarvparadigmet (ibid.).

Synet på kulturminner som en bruksressurs innebærer at flere av samtidens behov blir vektlagt i meldingen, både økonomiske i henhold til næringsutvikling, og behov knyttet til befolkningens tilhørighet, identitet, kunnskap og trivsel, slik som i kulturminnelovens formålsparagraf. Viktige deler av meldingen behandler også muligheter for by- og tettstedsutvikling, og bruk av kulturminner som virkemidler i distriktpolitikken. Begrepet *verdiskaping* forekommer hyppig gjennom hele meldingen. I motsetning til den foregående stortingsmeldingen om kulturminner, St.meld. nr. 39 (1986-1987), hvor kulturminner ble fremhevet som en del av en helhetlig miljø-

---

<sup>56</sup> St.meld. Nr. 16 (2004-2005) side 5-6

<sup>57</sup> St.meld. Nr. 16 (2004-2005): side 6

og ressursforvaltning, blir koblingen mellom kulturminner og verdiskaping her gjort svært eksplisitt. Regjeringen lanserte blant annet et eget verdiskapingsprogram som skulle hjelpe å utløse det potensialet som “bruk og vern” av kulturminnene representerer, og bidra til kulturell, sosial og økonomisk utvikling i lokalsamfunnet.<sup>58</sup> Et bredt verdiskapingsbegrep ble her lagt til grunn.

Det overordnede målet med handlingsplanen som legges frem i St.meld. nr. 16 (2004-2005) er å stoppe forfall og tap av kulturminner, den tradisjonelle vernetanken, men samtidig vektlegges altså synet på kulturminner som ressurser.<sup>59</sup> Uttrykket “vern gjennom bruk”, som benyttes flere ganger, viser at tanken er å bevare kulturminner (mål) gjennom bruk (middel). I det instrumentelle perspektivet er organisasjoner opptatt av kunnskapsbaserte avveininger mellom handlingsvalg, og om resultatet av handlingene samsvarer med det ønskede målet. St.meld. nr. 16 (2004-2005) har en utpreget forståelse av kulturminner som en ressurs og et virkemiddel. Den instrumentelle tankegangen gjør seg også gjeldende i meldingen ved presentasjonen av en tiltakspakke som inneholdt en rekke konkrete tiltak som var egnet til å styrke både den sentrale og den lokale kulturminneforvaltningen. Eksempler på dette er prosjekter som Verdiskapingsprogrammet og andre samarbeidsprosjekter mellom stat og lokale myndigheter, eller mellom offentlige myndigheter og private eiere av kulturminner og ideelle organisasjoner, utvikling av nye internettressurser, videreutvikling av kulturminnedatabaser og økte bevilgninger til sikring og vedlikehold av kulturminner.

På den annen side bygger også meldingen på en rekke allerede etablerte verdier og normer for kulturminnevern hvorav flere inneholder tydelige moralske imperativ:

- Kulturarven er med på å prege beslutninger for fremtiden
- Kulturminner er ikke-fornybare ressurser
- Kulturminner er uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse
- Det er viktig å sikre det kulturelle mangfoldet
- Kulturelt mangfold er en forutsetning for bærekraftig utvikling
- Kulturminner er en viktig ressurs for å sikre bærekraftige lokalsamfunn

---

<sup>58</sup> St.meld. nr. 16 (2004-2005): side 45

<sup>59</sup> St.meld. nr. 16 (2004-2005): side 5

- Det er viktig å legge vekt på sammenhengen mellom natur- og kulturarv
- Kulturminner er viktig for menneskers tilhørighet, selvforståelse, selvutvikling og trivsel
- Kulturminner gir muligheten til å forstå at mennesket inngår i en større sammenheng, og skaper forståelse og respekt for andre kulturer
- Dagens generasjon er forpliktet til å forvalte kulturminnene med respekt for tidligere og fremtidige generasjoner<sup>60</sup>

Det er tydelig at dette er verdier som departementet og regjeringen ønsker å vise frem og bli assosiert med, i tråd med myteperspektivet. Ifølge arkeolog Terje Brattli inneholder St.meld. nr. 16 (2004-2005) få nye ideer, og kan snarere beskrives som en videreføring av ideer som har utviklet seg over de foregående tiårene (Brattli 2006:113). Regjeringen viser slik at den aksepterer de rådende ideene og verdiene på kulturminnefeltet. Måten disse presenteres på er også innenfor rammen av mer generelle verdier i samfunnet, deriblant kontinuerlig framskritt, innovasjon, effektivisering og rasjonalitet. Ved å adoptere disse verdiene oppnår regjeringen legitimitet hos miljøene hvor disse verdiene står sterkt. Slike verdier, kalt rasjonaliserte myter, er lettere å implementere enn instrumentelle reformer og kan derfor benyttes av regjeringen til å sikre sin posisjon uten å måtte iverksette mer krevende reformer. For mange av de mer generelle og verdibaserte målene som fremmes i meldingen blir det lagt frem tiltak som består i å “legge til rette” for å nå målene, utvikle bedre prosesser og rutiner, eller “følge opp” pågående prosjekter som skal bedre kulturminnevernet. For brede eller komplekse målsetninger er dette rimeligvis fornuftig, i og med at kompliserte problemer gjerne krever sammensatte løsninger og langsiktig oppfølging. Samtidig tilbyr diffuse tiltaksstrategier en mulighet for å utsette eller frasi seg ansvar uten å måtte innrømme det, og kan dermed gjøre regjeringen uangripelig for kritikk. Med en klar verdiprofil som legger til rette for klare mål og tiltak for å nå disse målene viser regjeringen til en løsning som har høy troverdighet uten at den egentlig får dyptgående effekter.

#### **4.7 St.meld. nr. 35 (2012-2013) Framtid med fotfeste**

St.meld. nr. 35 (2012-2013) ble lagt frem 26. april 2013. Den hadde bakgrunn i utviklingen i de åtte årene som var gått siden St.meld. nr. 16 (2004-2005) ble lagt frem for Stortinget. Meldingen

---

<sup>60</sup> Selvlagd liste av formuleringer fra St.meld. nr. 16 (2004-2005)



bygger også på resultatet av en forvaltningsrevisjon, Dokument nr. 3:9 (2008-2009) Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar. Riksrevisjonen konkluderte der med at sentrale forutsetninger for å nå disse målene ikke var på plass, og at det derfor var stor sannsynlighet for at målene ikke ville bli nådd innen fristen i 2020. St.meld. nr. 35 (2012-2013) behandler hovedsakelig to temaer; hvilke resultater som var oppnådd etter at den forrige kulturminnemeldingen ble lagt fram, og hvilke justeringer av kulturminnepolitikken som skulle implementeres for å nå de viktige nasjonale målene frem mot 2020.

Verdigrunnlaget som blir lagt til grunn i St.meld. nr. 35 (2012-2013) er en videreføring og videreutvikling av verdiene som ble fremmet i St.meld. nr. 16 (2004-2005).<sup>61</sup> Blant annet står det at:

- Kulturminner er ikke-fornybare ressurser
- Kulturminner er uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelse
- Det er viktig å legge vekt på sammenhengen mellom natur- og kulturarv
- Kulturminner er viktig for menneskers identitet, trivsel og selvforståelse
- Kulturminner er en ressurs for god lokalsamfunns- og næringsutvikling
- Det er nødvendig å legge til rette for bærekraftig utvikling<sup>62</sup>

Svært mye av det som står her har altså departementet og regjeringen skrevet før, og kan gjenkjennes fra forrige kulturminnemelding.

Det uttalte målet er derimot svært forskjellig fra målformuleringen for de tidligere stortingsmeldingene. Det hevdes at “Målet med kulturminnepolitikken er [...] å forvalte de kulturhistoriske verdiene på lang sikt som et kulturelt og miljømessig ressursgrunnlag for morgendagens samfunn”.<sup>63</sup> Dette målet er mer abstrakt, langsiktig og visjonært enn målene for de to foregående kulturminnemeldingene. Mens målsetningene i St.meld. nr. 39 (1986-1987) og St.meld. nr. 16 (2004-2005) hadde vært henholdsvis å *ta vare på* flest mulige kulturminner og å

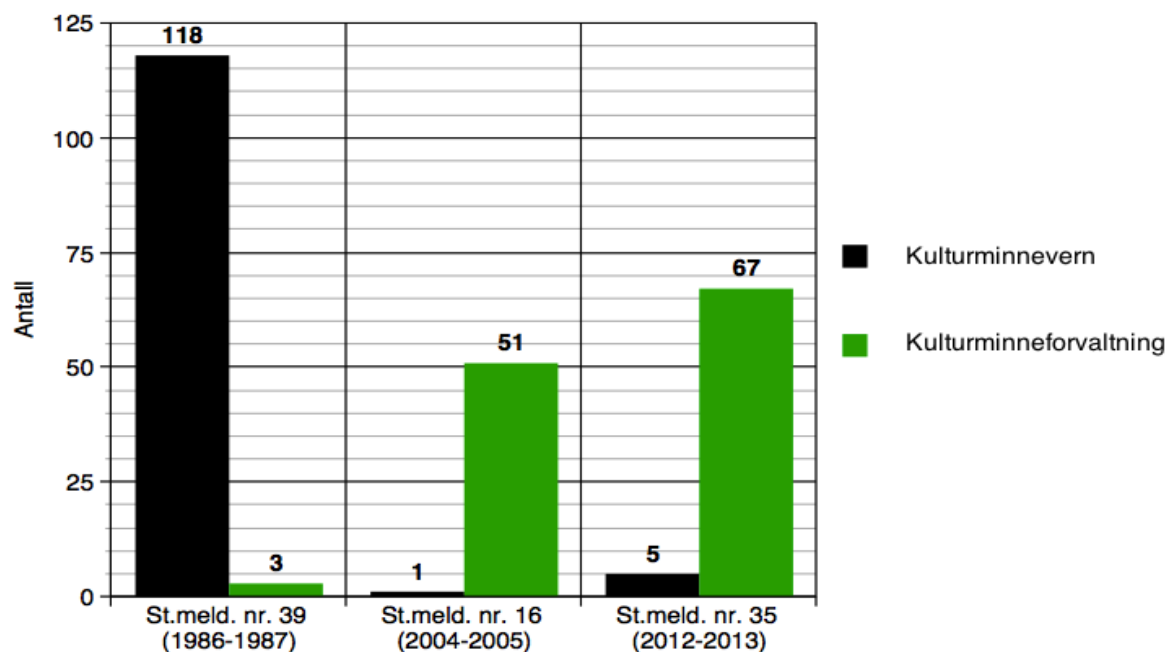
---

<sup>61</sup> St.meld. nr. 35 (2012-2013): side 5

<sup>62</sup> Selvlagd liste av formuleringer fra St.meld. nr. 35 (2012-2013): side 5-11

<sup>63</sup> St.meld. nr. 35 (2012-2013): side 5

*stoppe forfall og tap* av verdifulle kulturminner, ønskes det nå at landets kulturminner skal *forvaltes* best mulig. Som vi har sett kan utviklingen mot en erkjennelse av kulturminnevern som en del av en helhetlig miljøforvaltning følges gjennom offentlige dokumenter på kulturminnefeltet. Det at den uttalte målformuleringen for en stortingsmelding om kulturminnevern nå har endret seg slik at den er i tråd med denne idéen, kan tolkes som at kulturarvsparadigmet har tatt enda et skritt i retning full aksept, fra vern til forvaltning, og mot en enda tydeligere helhetstankegang. Gjennom et enkelt dokumentsøk finner vi et markant annerledes distribusjonsmønster for begrepene *kulturminnevern* og *kulturminneforvaltning* i den første og de to siste stortingsmeldingene om kulturminnevern (Figur 4.1):



Figur 4.1. Forekomst av begrepene kulturminnevern og kulturminneforvaltning i stortingsmeldinger om kulturminnevern.

Selv om Figur 4.1 er en nokså grovkornet fremstilling, viser den en tydelig endring i begrepsbruken fra kulturminnevern mot kulturminneforvaltning. Mens St.meld. nr. 39 (1986-1987) hovedsakelig benytter begrepet kulturminnevern og tar begrepet kulturminneforvaltning i bruk kun et fåtall ganger, er forholdet snudd opp ned for de to senere stortingsmeldingene. Etnologene Ragnhild Hoel og Even Gaukstad hevdet at denne begrepsendringen var i ferd med å skje tidlig på 1990-tallet, og at det skyldtes en skiftende tankegang i retning av en mer helhetlig

forvaltning av det fysiske miljø (Gaukstad og Hoel 1993). Ifølge Gaukstad og Hoel kunne dette sees i nær sammenheng med at kulturminneforvaltningen i de senere årene hadde begynt å få en utvidet og mer aktiv rolle som samfunnsaktør, begrunnet i et helhetsperspektivet på forholdet menneske/natur (ibid.). Siden Riksantikvaren ble lagt under Miljøverndepartementet i 1973, og hjemmelen til å frede kulturmiljøer ble innført i kulturminneloven i 1992, har helhets- og bærekraftperspektivet fått enda sterkere gjennomslag i løpet av de siste tiårene. I både St.meld. nr. 16 (2004-2005) og St.meld. nr. 35 (2012-2013) kommer perspektivet tydelig frem gjennom verdiene som blir uttrykt og legges til grunn for politikken. Nøkkelord som bærekraft, helhet, ressurs og sammenheng repeteres ofte, og det samme gjelder budskapene om at kulturminner er uerstattelige, ikke-fornybare ressurser og at natur og kultur må sees i sammenheng.

Slike hyppige gjentakelser og opphoping av poengene, gjør at argumentasjonen tidvis blir statisk og innholdsløs. Ofte fremstår konklusjonene i teksten som om de følger av et logisk resonnement, mens det i virkeligheten bare blir vist til allerede etablert politikk. Det refereres til eldre stortingsmeldinger, utredninger, vedtak og utsagn gjennom teksten, og konklusjonen gir seg derfor gjennom tyngden av hva som har blitt konkludert tidligere. En slik fremstillingsform er indikativ for rasjonaliserte myter, fordi det tas for gitt at idéene som formidles er effektive uten at dette egentlig blir dokumentert (se kap. 3.3). Gjennom repetisjon og påkallelse av autoriteten som etablert politikk innehar, gis et inntrykk av at man har klart å påvise idéenes validitet. Fremstillingen av de rasjonaliserte mytene om bærekraft, helhetlig miljøforvaltning og kulturminner som ressurs i St.meld. nr. 35 (2012-2013) og St.meld. nr. 16 (2004-2005) er gode eksempler på dette. Også andre fremtredende rasjonaliserte myter, som representativitet, kulturelt mangfold og kulturminners betydning for menneskers identitet og selvforståelse, gjentas jevnlig i disse stortingsmeldingene uten at de egentlig blir begrunnet. På denne måten kan store deler av meldingens innhold sies å samsvare godt med myteperspektivet.

Også tiltakene i St.meld. nr. 35 (2012-2013) kan i et visst monn tolkes som mytepregede. I likhet med i St.meld. nr. 16 (2004-2005) er mange av tiltakene vage og uspesifikke. Tiltak som begynner med “departementet vil” etterfulgt av formuleringer som “vurdere behov for [andre tiltak]”, “prioritere [anerkjent god sak]”, “utarbeide en plan” og “se nærmere på [problem]” er typiske. Slike vage tiltak virker mindre forpliktende enn tiltak som er grundig beskrevet. Ved at

regjeringen ikke egentlig lover noe kan de heller ikke holdes ansvarlig for brutte løfter, med den følge at mange av disse tiltakene i realiteten kun blir en erklæring av gode hensikter. Samtidig er dette bildet ikke entydig, fordi meldingen også inneholder en rekke konkrete tiltak. Hovedinntrykket er likevel at de vage tiltakene dominerer, ikke bare i antall men også gjennom verdiene de hentyder til og bygger på. Her bør det på ny påpekes at analysen ikke er ment å skulle tilby en normativ vurdering av mål eller tiltak. Det blir ikke spekulert i hvorvidt uspesifikke tiltak blir fulgt opp eller ei, og det er heller ikke et poeng i analysen. Det som argumenteres for er at tiltakspakken i St.meld. nr. 35 (2012-2013) er generell, lite forpliktende og i høy grad basert på rasjonaliserte myter. Både målene og tiltakene som fremmes gjennom St.meld. nr. 35 (2012-2013) samsvarer slik bedre med myteperspektivet enn med det instrumentelle perspektivet.

Det generelle inntrykket St.meld. nr. 35 (2012-2013) gir er at den er preget av rasjonaliserte myter og motetenkning i større grad enn tidligere kulturminnemeldinger. Den har likevel mange likhetstrekk med forrige stortingsmelding om kulturminnevern, St.meld. nr. 16 (2004-2005), som også var preget av uklare tiltaksbeskrivelser og målsetting basert på fremtredende rasjonaliserte myter. Det ser ut som om økende grad av mytebasert tenkning over tid er et konsistent trekk ved de nasjonale dokumentene i analysen. Flere av de rasjonaliserte mytene som har blitt omtalt her ser også ut til å ha hatt økende innflytelse over tid, inkludert mytene om bærekraft, om kulturminner som ressurs for andre sektorer i samfunnet og om representativitet.

#### **4.8 Regionale mål og verneplaner**

I siste del av dette kapitlet vil jeg analysere fylkets delplaner om kulturminnevern. Kun to fylkesdelplaner omhandler dette feltet direkte, hvorav den ene utkom i 1999 og den andre i 2015.

Arbeidet med Hordaland fylkeskommunes første fylkesdelplan om kulturminner ble påbegynt i november 1996, og vedtatt av fylkestinget i juni 1999. Fylkesdelplan for kulturminne – Kultur viser veg skulle gjelde for perioden 1999-2010. Dette var den første planen fylket hadde utarbeidet som tok for seg kulturminner i vesentlig dekkende grad. Tre år tidligere, i 1996, hadde en fylkesdelplan for kulturfeltet som helhet blitt vedtatt, men denne omhandlet kun i liten grad

kulturminnevernet selv om fylkeskommunen på det tidspunktet hadde vært regional kulturminnemyndighet i over fem år. Selv om Hordalands første fylkesdelplan om kulturminner bare var ment å skulle gjelde til år 2010 ble den ikke avløst før i 2015. Da ble en ny fylkesdelplan om kultur vedtatt. Premiss:Kultur – Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 ble vedtatt av fylkestinget i desember 2014 og er gjeldende plan for kulturminnevern i Hordaland. Sammenlignet med den tidligere fylkesdelplanen om kultur fra 1996 er den mer omfattende og detaljert, og kulturminnevernet gis her en mer utførlig omtale.

#### ***4.8.1 Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010 – Kultur viser veg***

At en plan om kulturminnevern for Hordaland ble vedtatt først i 1999, så lenge som ni år etter at fylkeskommunen overtok rollen som regional kulturminnemyndighet i 1990, er et forhold som virker opplagt å stille spørsmål ved. Det er likevel lett å gi en forklaring. For det første tar arbeidet med en slik plan tid. I dette tilfellet hadde jo arbeidet med planen pågått siden 1996. Før man kan utforme en slik plan er det i tillegg nødvendig å bygge opp en stab av fagfolk som har hatt tid til å gjøre seg fortrolig med sine nye oppgaver og hvilke problemstillinger det regionale kulturminnevernet står overfor. Man trenger med andre ord en viss tid til å “la brikkene falle på plass”.<sup>64</sup> Først når et visst nivå av kompetanse og erfaring er oppnådd, er det hensiktsmessig å benytte arbeidskapasitet til å utarbeide en slik plan.

Da fylkesdelplanen om kulturminner ble vedtatt utarbeidet var bakgrunnen en vilje til å utforme en egen politikk for kulturminnevern for Hordaland fylke. Man ønsket å tilrettelegge for en mer bærekraftig utvikling når det gjaldt kulturminner, skape et bedre samarbeid mellom involverte parter og gjøre kulturminnevernet mer forutsigbart. Det ble lagt vekt på fylkets “koordinerende rolle” på regionalt nivå, og at planen skulle samordne virksomheten til staten, fylket og kommunene.<sup>65</sup> Dette viser at Hordaland fylkeskommune allerede på dette tidspunktet var beredt på å ivareta en rolle som utviklingsaktør, samordner og tilrettelegger på kulturminnefeltet. Det

---

<sup>64</sup> Denne forståelsen understøttes av personlig kommunikasjon med ansatte ved Fylkeskonservatorens kontor i Hordaland.

<sup>65</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 8, 11

gis også tydelig uttrykk for at formålet med planen er å gi en regional tilpasning til nasjonale målsetninger, gjennom å “omgjera nasjonale føringar til konkrete handlingar”.<sup>66</sup>

Behovet for større samordning og koordinering av vernearbeidet fremmes som viktige hensyn i planen Kultur viser veg, både i form av bedre samhandling mellom aktører på kulturminnefeltet og i den forstand at kunnskap og helhetlig planlegging blir vektlagt. I sammendraget vises det til at man gjennom planarbeidet ønsker å “gjera kulturminnevernet meir «forutsigbart», auka samarbeidet i alle sektorar og gjera kulturminneomsyn betre integrert i all samfunnsplanlegging”. At disse hensynene blir fremhevet spesielt er betydningsfullt. Som vi har sett blir et sektorovergripende kulturminnevern, som er samsvarende med miljørettens integrasjonsprinsipp, fremhevet i kulturminnelovens formålsparagraf etter 1992-revisjonen og i dennes forarbeider (se kap. 4.4.1). Vektleggingen av integrasjon og sektorsamarbeid kan dermed tolkes som en oppfølging av denne lovendringen. Samtidig innebar nok dette at fylkeskommunen selv innså viktigheten av slikt samarbeid på kulturminnevernområdet. Behovet for bedre planlegging for å bremse tap og forfall av kulturminner ble nevnt allerede i fylkesdelplanen om kultur fra 1996. I Kultur viser veg blir utbyggingspress og industri trukket frem som viktige trusler mot en bærekraftig utvikling, noe som nettopp understreker betydningen av planlegging som forebyggende tiltak.<sup>67</sup> Viktigheten av sektorsamarbeid blir også sterkt fremhevet i forordet til planen, skrevet av daværende fylkesordfører Magnar Lussand. Der beskrives kulturminnevernet som en “del av miljø- og ressursforvaltninga”, som “premissleverandør for arealutviklinga”, og som en “del av den overordna planlegginga på kommune- og fylkesnivå”.<sup>68</sup> Dette viser at Hordaland fylkeskommune hadde som mål å danne grunnlag for et mer helhetlig og systematisk kulturminnevern.

Som nevnt ble planen Kultur viser veg vedtatt i 1999. På dette tidspunktet var siste stortingsmelding om kulturminnevern tolv år gammel, og de nasjonale resultatmålene var enda ikke vedtatt. Det er mulig å trekke linjer fra planen både frem og tilbake i tid, og den passer i så måte godt inn i samtidens verneideologi. Ressursforvaltningsperspektivet står sterkt i planen, og det samme gjør idealet om representativitet. Begrepet bærekraft benyttes også for å understreke

---

<sup>66</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 11

<sup>67</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 7

<sup>68</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 3

behovet for bedre vern. Planens strategiske del er delt inn i tre hovedtemaer med tilhørende strategiske mål, avledet fra det overordnede målet som lyder følgende:

*Forvalta kulturarven i Hordaland slik at ein sikrar ei berekraftig utvikling og vernar kulturminne og kulturmiljø som dokumentasjon av fortida og ressurs for framtida.*<sup>69</sup>

Målet er formulert med utgangspunkt i kulturminnelovens formålsparagraf, hvorfra vi gjenkjenner fokuset på *bærekraft* (“for nålevende og framtidige generasjoner”), dokumentasjon (“vitenskapelig kildemateriale”) samt miljø- og ressursperspektivet (“helhetlig miljø- og ressursforvaltning”).

De tre temaområdene i Kultur viser veg er 1. Kulturminne og kulturmiljø, 2. Forvaltning, og 3. Kunnskap og formidling. Det første temaområdet omhandler hvordan en skal sikre, altså verne, et bredt representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljø. Det legges vekt på nødvendigheten av en mer skjerpet og kunnskapsbasert prioritering, som i større grad enn før skal være forebyggende. Registreringsarbeid og utarbeidelse av forvaltningsplaner for forskjellige typer kulturminner fremmes som viktige strategier for å nå målet om vern av et representativt utvalg. Temaområde 2., Forvaltning, omhandler i sterkere grad en integrerende og helhetlig tankegang hvor kulturminner betraktes som en ressurs og et “fellesgode”. Her ser vi igjen innslag av den instrumentelle kulturpolitikken, gjennom at kulturminner betraktes som en ressurs som kan bidra til utvikling av lokalsamfunnet. Det blir lagt vekt på å skape større bevissthet om kulturminners verdi i samfunnet, og å sørge for at kulturminnehensynet kommer til syne tidlig i all fysisk planlegging. Gjennom temaområde 3., Kunnskap og formidling, prioriteres sikring og formidling av kunnskap knyttet til fylkets kulturminner og kulturmiljø. Registreringsarbeid, systematisk dokumentasjon, økt satsing på formidling fra forvaltningen og tilgjengeliggjøring av kunnskap er alle strategier som vektlegges. Alt i alt kan *kunnskap* sies å gå som en rød tråd gjennom strategidelen. Dokumentasjon, registreringsarbeid, utarbeidelse av forvaltningsplaner, integrasjon av kulturminnehensyn i planlegging, bevisstgjøring og formidling er alle ledd i en kunnskapsfokustert strategi.

---

<sup>69</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 39

Handlingsprogrammet i Kultur viser veg inneholder 14 spesifiserte tiltak, fordelt på de tre temaområdene. Disse omfatter i all hovedsak etableringen av forvaltnings- og verneplaner, enkelte konkrete flerårige prosjekter, etableringen av nye samarbeidsforum og -råd mellom fylkeskommunen og andre aktører, samt tiltak for å styrke museenes virksomhet. Alle tiltakene er konkrete, og følges opp med nærmere beskrivelser som inkluderer kostnadsoverslag, antall årsverk og tidsramme. I de fleste tilfeller er tiltaket finansiert av fylkeskommunen selv, enten alene eller sammen med andre aktører. Sammenlignet med tiltakspakkene i Stortingsmeldingene er dette handlingsprogrammet svært eksplisitt og dermed forpliktende. Som vi har sett ble det i stortingsmeldingenes tiltakspakker fremmet mange vage tiltak, hvor det typisk ble referert til verdier med forbilledlig status. I Kultur viser vegg tiltakspakke er disse ideene, eller mytene, langt vanskeligere å spore. Et av tiltakene, Tiltak 1.2.1, handler om utarbeidelse av en verneplan for et “representativt utval” etterreformatoriske kulturminner. Ellers er tiltakene i langt høyere grad preget av mål-middel argumentasjon og presise beskrivelser. Planen er på denne måten preget av instrumentell tankegang.

Det er ikke bare innholdet i tiltaksbeskrivelsene som peker i denne retningen. Ser man mer overordnet på tiltakene i seg selv, er det tydelig at handlingsprogrammet sikter mot å skape nye regler og retningslinjer for, samt gjøre endringer i strukturen til det regionale og lokale kulturminnevernet. Som vi vet er det instrumentelle perspektivet kjennetegnet av et syn på organisasjoner som instrumenter som benyttes for å oppnå målsetninger. I dette perspektivet bør så beslutningsstrukturer og reglene som styrer adferd, utformes på en slik måte at de fasiliterer måloppnåelse. Handlingsprogrammet i Kultur viser vegg bærer preg av nettopp en slik tankegang. Av totalt fjorten tiltak omhandler fire utarbeidelse av nye forvaltnings- og verneplaner som er ment å skulle legge føringer på arealbruk og lokale beslutningsprosesser. Fem tiltak omhandler opprettelsen av nye samarbeidsforum eller fellesråd mellom fylkeskommunen og andre aktører, slik som kommunene, museer, fylkesmannens landbruksavdeling, frivillige organisasjoner og privat næringsliv. Andre igjen vedrører utarbeidelsen av nye rutiner og praksiser, samt opprettelsen av en egen digital database for kulturminner. Det at forhandling, kompromiss og dialog mellom aktører er sentrale arbeidsmål for de fleste av disse tiltakene, bør tolkes som at en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet gjør seg gjeldende i planen (se kap. 3.2). Som nevnt ble planens formål hevdet å være å “omgjera nasjonale føringar til konkrete



handlingar”, noe som viser seg svært godt i handlingsprogrammet. Dette innebærer en *operasjonalisering* av overordnede nasjonale målsetninger på regionalt nivå (se kap. 3.4).

De nasjonale føringene som vektlegges i Kultur viser veg er hovedsakelig de rasjonaliserte mytene om representativitet og bærekraft. Disse var rådende verdier i samtidens verneideologi, og er det fremdeles. Men selv om disse bør betraktes som honnørord, som påkalles flere ganger i planen, gjøres ikke dette ukritisk. I de fleste tilfellene hvor disse begrepene benyttes fremstår de ikke som udefinerte, men de opptrer ofte sammen med en nøktern og konsekvensorientert forklaring på hvordan denne verdien har en positiv virkning. Eksempelvis blir det ved ett tilfelle forklart at vern av bygninger kan bidra til bærekraftig utvikling ved å innebære større gjenbruk av materialer.<sup>70</sup> Myteperspektivet kommer derfor relativt svakt til uttrykk i planen. Planen samsvarer i sin helhet svært godt med det instrumentelle perspektivet.

#### ***4.8.2 Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 – PREMISS: KULTUR***

Fylkesplanen Premiss: Kultur omfatter hele kulturfeltet i Hordaland fylkeskommune, og dekker både kulturminnevern, museum, arkiv, bibliotek, idrett og friluftsliv. Jeg vil kun ta for meg planens behandling av kulturminnevernet. Planen har et tydelig fokus på at kultursektoren inngår i en videre samfunnsmessig sammenheng og utfordringer Hordaland står overfor i et tiårsperspektiv, deriblant ventede demografiske endringer, klimaendringer og omstilling i arbeidslivet.<sup>71</sup> Planen tydeliggjør at mange av verdisynene som vi har sett står sterkt innen kulturminnevernet, også er høyt verdsatt på kulturfeltet som helhet. Blant planens visjoner er at Hordaland skal ha “eit [...] mangfaldig kulturliv, med tilgang for alle”, bærekraftig utvikling, og integrasjonen av kultur i all samfunnsutvikling.<sup>72</sup> Synet på kultur som blir lagt til grunn er at den både har en klar egenverdi, og er en viktig utviklingsfaktor på alle samfunnsområder. Dette synet har en klar parallell på kulturminneområdet mer bestemt. Som vi har sett i blant annet St.meld. nr. 16 (2004-2005) blir kulturminner betraktet som noe som innehar iboende egenverdi, men samtidig også som en instrumentell ressurs. I Premiss: Kultur blir denne forståelsen trukket frem:

---

<sup>70</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 41

<sup>71</sup> Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 4

<sup>72</sup> Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 6

*I statleg politikk er vern av kulturminne grunngeve i to forhold: Ein skal sikre dei ikkje-fornybare ressursane frå øydelegging, samstundes som ein skal leggja dei til rette for lokal samfunnsutvikling og verdiskaping.<sup>73</sup>*

Begrepet ikke-fornybar, som har sammenheng med et bærekraftperspektiv, betyr i dette tilfellet det samme som unik eller uerstattelig, noe kulturminner også blir omtalt som i kulturplanen. Dette bør tolkes som en henvisning til kulturminners egenverdi. Synet på kulturminner som en ressurs, for kunnskap, opplevelse og bruk, og som virkemiddel i samfunnsutviklingen, blir også vektlagt. Denne forståelsen av nasjonal politikk, som samsvarer med Ashworths forvaltningsparadigme, blir altså lagt til grunn for det regionale kulturminnevernet i Hordaland.

Premiss: Kultur følger også opp andre nasjonale føringer og verdisyn som kommer frem i de seneste stortingsmeldingene om kulturminnevern. Kulturminner og kulturmiljø blir beskrevet som samfunnets felles verdier, og mangfoldet og variasjonen i fylkets kulturminner framheves som et gode. Synet på kulturminner som en ressurs er fremtredende, og bruken av slagordet *vern gjennom bruk* i nasjonale dokumenter trekkes frem i begrunnelsen for fylkets målsetning om å fremme ressursforvaltningsperspektivet. På dette området føyer planen seg inn i rekken av dokumenter som viser en økende instrumentalisering av vernearbeidet siden slutten av forrige århundre. Fylkeskommunen henviser også til nasjonale føringer for å begrunne et mål om å sikre bedre representativitet. Likevel blir slike verdier med høy legitimitet på kulturminneområdet, som her blir tolket som rasjonaliserte myter, kun brukt i liten grad i planen. Selv om flere honnørord blir tatt i bruk har planen det til felles med den tidligere gjeldende regionale kulturminneplanen, Kultur viser veg, at disse sjelden brukes ukritisk.

Også handlingsprogrammet som ble lansert sammen med Premiss: Kultur har utpregede likhetstrekk med handlingsprogrammet i Kultur viser veg. Tiltakene blir ikke beskrevet like nøye, men de er, på lignende måte som i den tidligere gjeldende planen, konkrete og instrumentelle. En stor del av tiltakene omfatter etableringen av nye støtteordninger for vern, nye samarbeidsråd, utarbeidelsen av verneplaner og skjøtselplaner og dokumentasjonsarbeid. På

---

<sup>73</sup> Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025: side 24

samme måte gjør her en instrumentell tankegang og konsekvenslogisk mål-middel-orientering seg gjeldende. Her er det igjen verdt å trekke frem målsetningen fra fylkesdelplanen Kultur viser veg om å omgjøre nasjonale føringer til konkrete handlinger.<sup>74</sup> Som vi har sett blir overordnede nasjonale mål trukket frem i de regionale planene, og brukt i utformingen av smalere regionale mål. Dette kan karakteriseres som en operasjonalisering av kulturminnevernets offisielle mål. Slik operasjonalisering innebærer å konkretisere brede og verdibaserte mål til smalere mål og tiltak. Naturligvis når operasjonaliseringen av mål og tiltak ned på et annet nivå i de regionale planene enn i de nasjonale dokumentene i denne analysen. Tiltakene i de regionale planenes handlingsprogrammer retter seg mot det lokale nivået, mot konkret samarbeid med kommuner, museer, frivillige organisasjoner og næringsliv, og forvaltningen av det enkelte, konkrete kulturminnet på regionalt og lokalt nivå. Kanskje er den lokale forankringen nettopp en av årsakene til at de regionale planenes handlingsprogram har et langt mer instrumentelt preg enn tiltakspakkene i stortingsmeldinger om kulturminnevern.

---

<sup>74</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010: side 11

## Kapittel 5:

# Tap av kulturminner i Hordaland

## 5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg analysere tap og forfall av kulturminner i Hordaland. De nasjonale resultatmålene for kulturminnepolitikken vektlegger særlig to temaer – å minimere tap og forfall, og å sikre representativitet (se kap. 4.5). Mens representativitet er en verdibasert målsetning som er vanskelig å vurdere kan målet om å minimere tap og forfall kvantifiseres, og det er derfor hensiktsmessig å analysere dette. Fysisk forringelse og tap av kulturminner er en grunnleggende utfordring for kulturminneforvaltningen. Det kan sette en effektiv stopper for andre ambisjoner på området, som representativitet, bærekraft, verdiskaping, identitetsskaping og kunnskapsutvikling, og det er derfor et viktig tema.

I utgangspunktet ønsket jeg å undersøke tapstall og finne den årlige desimeringstakten, samt å se om denne hadde endret seg over tid. Disse tallene ville så blitt vurdert ut fra det nasjonale resultatmålet om under 0.5 % årlig tap. Dette viste seg umulig å gjennomføre på grunn av begrensninger i datagrunnlaget, slik som blant annet ukjente tapstidspunkter. Det ble derfor umulig å regne ut årlig tap av kulturminner på fylkesbasis. Dette har også kulturminneforvaltningen erfart, og man har derfor i praksis ofte gått bort fra målet om under 0.5 % årlig tap.<sup>75</sup> Likevel kommer undersøkelsen frem til nyttige innsikter om tap av kulturminner i Hordaland, og forskjeller mellom Hordaland og andre fylker.

Ødeleggelse av kulturminner er ikke et nytt fenomen, men har foregått til alle tider. For eksempel bærer mange forhistoriske gravhauger spor av at de har blitt åpnet til ulike tider, i noen tilfeller kort tid etter begravelsen. Tidligere fordelte inngrepene mot kulturminner seg gjerne over lang tid, men med utviklingen av samfunnet i løpet av de siste par hundreårene er det antatt at ødeleggelsene har akselerert. Innen landbruket har de store utskiftingene fra midten av 1800-tallet, gradvis mekanisering, spesialisering, drenering og omfattende nydyrking ført til høye tap

---

<sup>75</sup> Personlig kommunikasjon med ansatte ved Fylkeskonservatorens kontor i Hordaland.

av kulturminner (se f.eks. Pedersen 1989, Stensgaard 2011). I etterkrigstiden har denne utviklingen fortsatt, samtidig som fremveksten av industri, samferdsel, byer og tettsteder har hatt skadelige effekter. På 1980- og 90-tallet utkom en rekke forskningsrapporter fra hele landet som meldte om alarmerende høye tap av kulturminner (Sollund 2008).

På bakgrunn av bekymringer om den høye tapsraten besluttet Riksantikvaren i 1997 å starte opp et prosjekt, Fortidens minner i dagens landskap, for å tilstandsregistrere arkeologiske kulturminner. Målet var å tallfeste tap og skade, og å finne ut hvilke årsaker som lå bak. Slik skulle man kunne finne ut hvilke tiltak som burde settes inn. Utvalget av kulturminner som overvåkes er i all hovedsak de som ble registrert i forbindelse med opprettelsen av Økonomisk Kartverk (ØK) i perioden 1964-1990. ØK-registreringene var landsomfattende, og utgjorde de første systematiske registreringene av faste kulturminner i Norge.<sup>76</sup> I dag styres overvåkingsprosjektet av NIKU og omfatter 16 kommuner, hvor Bømlo kommune representerer Hordaland.

Riksantikvaren har også initiert et annet overvåkingsprosjekt, Gamle hus nå og da, for å kontrollere status på kulturminner i bygningsmassen. På lignende måte som overvåkingsprosjektet for automatisk fredete kulturminner, bygger også dette prosjektet på kunnskapen samlet i et eldre arkiv. Sekretariatet for registrering av faste kulturminner (SEFRAK) var en institusjon som eksisterte mellom 1975 og 1995, og som hadde ansvaret for registreringen av bygninger eldre enn år 1900 over hele landet. Til forskjell fra ØK-registreringene er objektene i SEFRAK-registeret ikke underlagt automatisk vern. At en bygning er innlemmet i SEFRAK, forteller ikke noe om bygningens verneverdi. Prosjektet Gamle hus nå og da overvåker SEFRAK-bygninger hvert femte år i 18 kommuner. I dette prosjektet blir Hordaland representert gjennom Samnanger kommune.

Askeladden er Riksantikvarens database over fredete kulturminner og kulturmiljøer. Den inneholder utfyllende informasjon om fredete arkeologiske kulturminner og bygninger, men SEFRAK-bygninger er ikke lagt inn i Askeladden.

---

<sup>76</sup> <http://www.kreativetrondelag.no/kulturminna/Refsnes/Arkeologiske-kulturminner/Registrering-av-kulturminner/> [hentet 21. okt. 2016]

Jeg velger å ta for meg to kategorier kulturminner, nemlig arkeologiske kulturminner og verneverdige bygg. Årsaken bak valget er at dette er de desidert viktigste kategoriene, som til sammen utgjør tilnærmet alle registrerte kulturminner i Hordaland. De vil dermed kunne gi et nokså dekkende bilde. Valget innebærer at kategoriene bergkunst, kirker, middelalderruiner, teknisk/industrielle kulturminner, fartøy og kulturminner under vann blir ekskludert under analysen. Disse kulturminnene er i mindre grad et tema innen den fylkeskommunale kulturminneforvaltningen, i det de hovedsakelig faller inn under øvrige myndigheter eller etaters ansvarsområder.

## **5.2 Kildekritikk**

Den største utfordringen ved å foreta en statistisk analyse av tap av kulturminner i Hordaland er mangel på tallmateriale som kan fortelle om det, og til dels også usikkerhet i de tallene som finnes. Dette er til hindring for fylkeskommunens arbeid med kulturminnevern, og har også vært en utfordring i mitt arbeide. Mangelen på pålitelige oversikter over kulturminner i fylket begrenser muligheten til å vurdere måloppnåelse, og gjør planleggingen av målrettede tiltak vanskeligere. Et godt kunnskapsgrunnlag kan blant annet utgjøre et utgangspunkt for å utarbeide forvaltnings- og skjøtelsesplaner der det er hensiktsmessig, og gi mulighet til å målrette innsatsen til der behovet er størst. Fylkeskommunen kunne åpenbart nyttiggjort seg av å ha bedre oversikt over kulturminnene den står ansvarlig for. Samtidig vet vi også at denne typen kunnskapserverv er krevende fordi det medfører mange arbeidstimer, dokumentasjon, reise, vitenskapelige undersøkelser og faglig ekspertise.

Man kan tenke seg en ideell situasjon hvor man har fullstendig oversikt over fredete og verneverdige kulturminner i fylket, med tilstandsbeskrivelse, vitenskapelig dokumentasjon og nøyaktig stedfesting av hvert enkelt kulturminne. Dette ville være en omfattende oversikt i seg selv. Hordaland har i dag over 40 000 registrerte bygninger som er eldre enn 1900. Hordaland har også over fem tusen registrerte arkeologiske kulturminner, samtidig som det finnes mange uregistrerte. Selve det å skaffe en oversikt over kulturminner i fylket byr derfor på store utfordringer, og kan beskrives som en tilnærmet umulighet. I dag finnes verken kunnskapene

eller ressursene som trengs for å oppnå en fullstendig oversikt. I tillegg vil også det å vedlikeholde en slik oversikt innebære utfordringer. Dersom for eksempel et kulturminne ble registrert for ti år siden, har vi ingen garanti for at det fremdeles eksisterer, i opprinnelig tilstand, med mindre vi oppsøker kulturminnet på ny for å kontrollere. Flere kulturminner har i dag ikke blitt tilstandsregistrert på årtier. Vi vet samtidig at mange kulturminner trues av erosjon, jordbruk, mennesker som kommer i kontakt med dem og andre prosesser som kulturminneforvaltningen ikke blir varslet om eller kan forhindre. En ytterligere utfordring er at en oversikt over fylkets kulturminner må være dynamisk, ettersom kulturminner oppdages, frigis, går tapt, og flere bygninger og lokaliteter med tiden oppnår anseelse som verneverdige. Dagens oversikter over kulturminner i Hordaland er derfor mangelfulle, og inneholder delvis usikker kunnskap. De ulike feilkildene kan påvirke tallmaterialet som benyttes, og det er derfor viktig at leseren har en kritisk tilnærming til resultatene som fremkommer i denne analysen.

Situasjonen er samtidig ikke unik for Hordaland fylke, men en utfordring i hele landet og for alle deler av kulturminnevernet. Behovet for bedre oversikt og dokumentasjon av kulturminner er et tilbakevendende tema i kildene som ble benyttet i dokumentanalysen, både de nasjonale og de regionale. På grunn av fordelene og utfordringene knyttet til dokumentering, registrering og tilstandsregistrering, virker det som det er et kontinuerlig aktuelt tema. I St.meld. nr. 16 (2004-2005) ble det varslet at alle fredninger etter den gamle bygningsfredningsloven (1920-1978) skulle gjennomgås systematisk. Riksantikvaren hadde ansvar for prosjektet, som varte fra 2006 til 2014. Formålet med gjennomgangen var blant annet å oppdatere oversikten over bygningenes tilstand. Resultatet viste dessverre at mange av bygningene for lengst er forsvunnet eller blitt sterkt ombygd, og flere av dem måtte til slutt avfredes. Prosjektet illustrerer viktigheten av å opprette og vedlikeholde god dokumentasjon, samt å følge opp kulturminner over tid.

### ***5.2.1 Arkeologiske kulturminner***

Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge.<sup>77</sup> Som sådan er den et viktig verktøy for kulturminneforvaltningen i hele landet. I

---

<sup>77</sup> <http://www.riksantikvaren.no/Veiledning/Data-og-tjenester/Askeladden> [hentet 14. april 2016]

Hordaland fylke er det registrert 5 661 automatisk fredete arkeologiske kulturminner.<sup>78</sup> Det er imidlertid ikke alle arkeologiske kulturminner som har blitt registrert. Det finnes utvilsomt tusenvis av arkeologiske kulturminner som ingen vet om. Svært mange arkeologiske kulturminner er ikke synlige over bakkenivå, og kan derfor kun påvises gjennom vitenskapelige undersøkelser. Hordaland fylkeskommune gjør arkeologiske registreringer i forbindelse med byggesøknader, og oppdager hvert år nye arkeologiske kulturminner. Samtidig er mange sannsynlige arkeologiske kulturminner registrert i kulturminnedatabasen Askeladden uten å være fredet. Det er fordi de så langt ikke har blitt tilstrekkelig undersøkt.

Det finnes store skjevheter i hvilke arkeologiske kulturminner som er registrert og fredet. Siden ØK-registreringene støttet seg på lokalbefolkningers kunnskap, var det stort sett de største, mest fremtredende kulturminnene som ble registrert (Sollund 2008:180). De fleste av disse var graver, og kulturminner i utmark ble i liten grad registrert før på 1980-tallet (Sollund 2008:180). Fremdeles er rundt 30 % av registrerte arkeologiske kulturminner i Hordaland gravminner.<sup>79</sup> ØK-registreringene konsentrerte seg hovedsakelig om sentrale jordbruksområder, og omfattet i liten grad utmark, fjellstrøk og kystområder.<sup>80</sup> Det er flere årsaker til at skjevheter i kunnskapsgrunnlaget består i dag. Mange områder, blant annet på høyfjellet, er vanskelig tilgjengelige og blir lite brukt, og av den grunn er det sannsynlig at mange uoppdagede kulturminner ligger på slike steder. Det at fylkeskommunen gjør undersøkelser forut for utbygging fører til at steder med stor utbyggingsaktivitet også har høy frekvens av nyoppdagelser av arkeologiske kulturminner. Andre ganger kan enkeltpersoners engasjement for å undersøke bestemte funntyper eller områder føre til at noen steder er uforholdsmessig godt representert i statistikken.

De arkeologiske kulturminnene som er dokumenterte og som ligger i databasen kan også være ufullstendig registrert. En utfordring er at Askeladden henter innhold fra mange forskjellige kilder, deriblant eldre registre som ikke tilfredsstillt dagens krav til innhold og nøyaktighet. Mange av de registrerte arkeologiske kulturminnene mangler blant annet nøyaktig kartfesting (se

---

<sup>78</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]

<sup>79</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]

<sup>80</sup> <http://www.kreativetrondelag.no/kulturminna/Refsnes/Arkeologiske-kulturminner/Registrering-av-kulturminner/> [18. april 2016]



Tabell 5.1). Riksantikvaren er for tiden i gang med et prosjekt, Kulturminneportalen, for å samordne de forskjellige arkivene.

Geometri	3 924	69 %
Mangler geometri	1 737	39 %

Tabell 5.1. Automatisk fredete kultuminner i Hordaland med og uten geometri (nøyaktig kartfesting).

Kilde: Askeladden

### 5.2.2 Fredete og vernede bygninger

I motsetning til arkeologiske kulturminner eldre enn 1537 er bygninger yngre enn 1649 ikke automatisk fredet, og den verneverdige bygningsmassen i Hordaland kan derfor deles inn i to grupperinger – fredete og vernede bygg. Mens kunnskapen om hvor mange fredete bygg som finnes er lett tilgjengelig, er antall vernede og verneverdige bygg vanskeligere å beregne. Noen årsaker til dette er at det finnes mange ulike former for vern – flere utenfor Riksantikvarens eller fylkeskommunenes kontroll – og at det derfor blir vanskelig å holde oversikten. Mange bygg som anses som verneverdige står også uten noen form for formell beskyttelse.

At det finnes mangler i kunnskapsgrunnlaget for fredete bygninger ser vi også illustrert ved Riksantikvarens fredningsgjennomgang, som for Hordaland sin del ble slutført i 2013. I arbeidet med prosjektet var Hordaland fylkeskommune på befaring og tilstandsregistrerte 240 bygninger, fordelt på 73 anlegg. Som følge av gjennomgangen ble ni bygninger i to kommuner (Granvin og Kvam) avfredet. For mange av disse lå årsaken til avfredningen langt tilbake i tid. Ved søk på disse bygningene i Riksantikvarens kulturminnedatabase Askeladden oppdaget jeg imidlertid at en av bygningene fremdeles stod oppført som fredet, til tross for at opphevelse av fredningen ble vedtatt i 2014.<sup>81</sup> Dette skyldes at databasen ikke er fullstendig oppdatert. Etter henvendelse kunne ansatte ved fylkeskonservatorens kontor opplyse meg om at dette var et problem de møter fra tid til annen. Selv antallet fredete bygg i Riksantikvarens database har derfor en feilmargin.

<sup>81</sup> Dette gjaldt Askeladden ID-87176. Se: Riksantikvarens vedtak om oppheving av fredningsvedtak for sengebu frå Dysvik, Siristøl, GNR 19, BNR 101, Kvam herad, Hordaland Fylke, 21. januar 2014.

Til tross for begrenset kunnskap om de fredete bygningene, kan vi likevel anta at vi kjenner et tilnærmet eksakt antall bygninger som er fredet i Hordaland i dag. Hva som er antallet for vernede bygg er vanskeligere å fastslå. I Askeladden står 623 kulturminner oppført som vernet, men det virkelige antallet er helt klart betydelig høyere.<sup>82</sup> Det mangler i dag rutiner for å registrere vernede kulturminner i Askeladden. Askeladden er ment å skulle være Riksantikvarens database over fredete kulturminner og kulturmiljøer, og et nasjonalt register over vernede kulturminner finnes ikke. Et mål for Riksantikvaren er at alle kommuner skal utarbeide en oversikt over verneverdige kulturminner, som så legges inn i Askeladden.<sup>83</sup> Som et tiltak i retning av dette målet ble kommunene fra 1. januar 2014 gitt adgang til å registrere kulturminner i sin kommune, men denne adgangen er foreløpig lite brukt. En årsak er at kommunene mangler kunnskaper om Askeladden, men i tillegg er Riksantikvaren klar på at kun kulturminner som er prioritert av kommunen gjennom en kulturminnedelplan skal registreres. Det betyr at kommuner som ikke har en slik politisk forankret kulturminnedelplan (etter plan- og bygningsloven) ikke har mulighet til å registrere kulturminner. Med andre ord finnes det i dag ikke en sentral oversikt over hvilke kulturminner som er formelt vernet av kommunene gjennom plan- og bygningsloven.

### **5.3 Arkeologiske kulturminner**

Som nevnt er 5 661 automatisk fredete arkeologiske kulturminner i Hordaland registrerte i kulturminnedatabasen Askeladden. Det er dette materialet jeg nå vil analysere. I tillegg vil jeg beskrive statusen og omfanget av arkeologiske kulturminner som ikke er automatisk fredete. Disse tallene er viktige fordi de hjelper oss å forstå mer om hvor store tapene av automatisk fredete kulturminner er.

#### ***5.3.1 Hordaland og resten av landet***

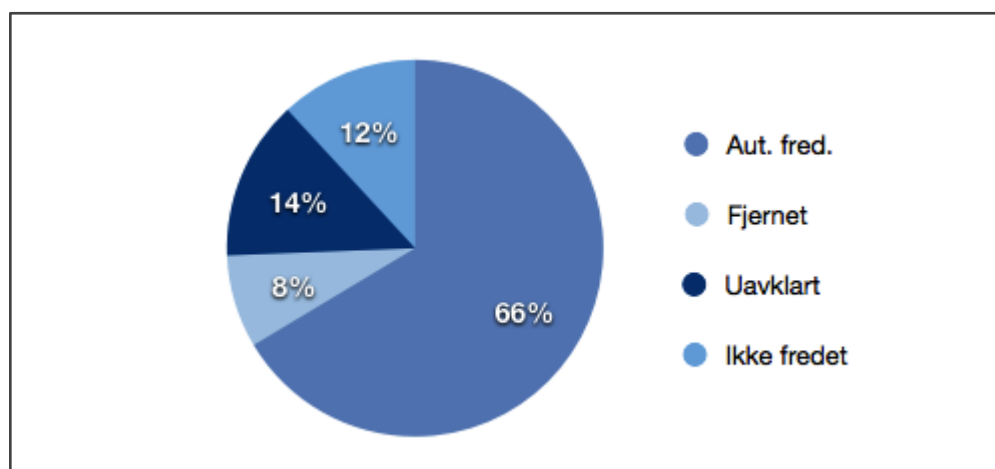
I tillegg til automatisk fredete arkeologiske kulturminner inneholder Askeladden også registreringer av arkeologiske kulturminner som ikke har status som fredet. 681 arkeologiske

---

<sup>82</sup> Askeladden.ra.no [14. april 2016]

<sup>83</sup> St.meld. nr. 35 (2012-2013) side 48

kulturminner i Hordaland har status som *fjernet*. Det vil si at kulturminnet har vært automatisk fredet, men senere er blitt fjernet – enten ved lovlige arkeologiske utgravninger eller gjennom ulovlige tiltak. I det videre vil jeg benytte ordene fjernet og tapt synonymt. Tapte kulturminner står registrerte i databasen fordi det er viktig for både forskere og forvaltere å vite at det har vært kulturminner på et sted. I tillegg har 2 184 arkeologiske kulturminner i Hordaland status som *uavklart* eller *ikke fredet*. Det betyr at kulturminnet ikke har blitt grundig nok undersøkt til å avklare vernestatus, eller at det er av uviss interesse for kulturminneforvaltningen. Omtrent 1/3 (34 %) av registrerte arkeologiske kulturminner i Hordaland mangler dermed fredningsstatus (se Figur 5.1). Av disse er 26 % kulturminner som potensielt burde hatt fredningsstatus. Ved kontrollregistrering eller arkeologiske undersøkelser er det sannsynlig at flere av disse ville fått status som automatisk fredet. Jeg velger her å ta med disse tallene, fordi de har stor effekt på hvor stor andelen fjernede kulturminner blir i sammenligning med andre fylker.



Figur 5.1. Vernestatus arkeologiske kulturminner i Hordaland. Kilde: Askeladden.<sup>84</sup>

Figur 5.1 viser også at 8 % av kjente arkeologiske kulturminner i Hordaland har blitt fjernet. Dette er en høyere prosentandel enn på landsbasis, hvor bare 4.6 % er fjernet. Dette kan ha sammenheng med at Hordaland er et pressfylke for boligutbygging, industri og til en viss grad jordbruk. Tabell 5.2 viser at fylker med høy befolkningsvekst (Hordaland, Akershus, Rogaland)<sup>85</sup> ofte har høyere andel arkeologiske kulturminner som har blitt fjernet enn fylker med

<sup>84</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]

<sup>85</sup> Høydahl & Rustad (2009)

lav befolkningsvekst (Nordland, Finnmark, Hedmark)<sup>86</sup>. Samtidig viser den at denne tendensen ikke er utvetydig. Sogn og Fjordane har en høy andel fjernede arkeologiske kulturminner, selv om fylket opplever lav befolkningsvekst.

<b>Norge</b>	<b>4.6</b>	Rogaland	6.4
<b>Hordaland</b>	<b>8.0</b>	Sogn og Fjordane	10.1
Akershus	7.0	Sør-Trøndelag	5.0
Hedmark	2.7	Nord-Trøndelag	7.2
Buskerud	4.9	Nordland	1.8
Vestfold	7.2	Finnmark	0.5

Tabell 5.2. Prosentandel fjernede arkeologiske kulturminner i utvalgte fylker. Kilde: Askeladden.<sup>87</sup>

### 5.3.2 Forskjeller innad i Hordaland

Ut fra en hypotese om at sterk befolkningsvekst fører til økt tap av arkeologiske kulturminner, velger jeg å sammenligne befolkningsvekst i kommuner i Hordaland med andelen tapte arkeologiske kulturminner. Statistikk fra SSB kan benyttes til å regne ut gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst.<sup>88</sup> Grunnet endringer i kommunestrukturen i Hordaland på 1960- og tidlig på 1970-tallet har jeg valgt å regne ut prosentvis årlig befolkningsvekst i alle kommunene i Hordaland fra 1972 til 2016. De eneste unntakene er kommunene Eidfjord og Ullensvang, som ble dannet først i 1977. For disse benyttet jeg derfor prosentvis årlig befolkningsvekst mellom 1977 og 2016. En svakhet ved sammenligningen er at perioden 1972-2016 ikke samsvarer med tidspunktet for når alle de arkeologiske kulturminnene gikk tapt. En del av kulturminnene i tallmaterialet fra Askeladden kan ha gått tapt lenge før 1972. Samtidig vet vi at ødeleggelsene av kulturminner har akselerert de siste tiårene (se kap. 5.1).

Fordi det i mange tilfeller er snakk om små tall pr. kommune varierer andelen tapte arkeologiske kulturminner i hver enkelt kommune svært mye, fra 0 % i Austrheim, Modalen og Samnanger til

<sup>86</sup> Høydahl & Rustad (2009)

<sup>87</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]

<sup>88</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken> [21. april 2016]

37.5 % på Fedje (se Tabell 5.5). Det er liten grunn til å tro at denne spredningen er representativ for den egentlige situasjonen til arkeologiske kulturminner i kommunene. En medvirkende årsak til en slik unaturlig spredning kan være at kunnskapen om tilstanden til kulturminnene ofte er basert på tilfeldigheter. For å kunne jevne ut disse forskjellene har jeg valgt å dele kommunene inn i seks kategorier, sortert etter prosentvis årlig befolkningsvekst. Gjennom å samle kommunene i klynger oppnår jeg å øke antallet kulturminner i hvert regnestykke. Dette gjør at tilfeldighetene jevnes ut og resultatet blir mer pålitelig, i henhold til de store talls lov (se kap. 2.3).

<b>% årlig vekst 1972*-2016</b>	<b>Kommuner</b>	<b>Antall</b>	<b>Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner</b>
-1 – -0.5	Eidfjord, Fedje, Odda, Vaksdal	4	7.1
-0.5 – 0	Granvin, Jondal, Kvam, Masfjorden, Radøy, Tysnes, Ullensvang, Ulvik	8	8.2
0 – 0.5	Etne, Fusa, Kvinnherad, Samnanger, Voss	5	5.1
0.5 – 1.0	Austevoll, Bergen, Bømlo, Fitjar, Modalen, Osterøy	6	9.0
1.0 – 2.5	Askøy, Austrheim, Lindås, Stord, Sveio, Øygarden	6	10.0
>2.5	Fjell, Meland, Os, Sund	4	11.8
<b>-</b>	<b>Alle</b>	<b>33</b>	<b>8.0</b>

Tabell 5.3. Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner sortert etter befolkningsvekst mellom 1972\*-2016. Kilder: Askeladden og SSB.<sup>89,90</sup> (\*1977 for Eidfjord og Ullensvang)

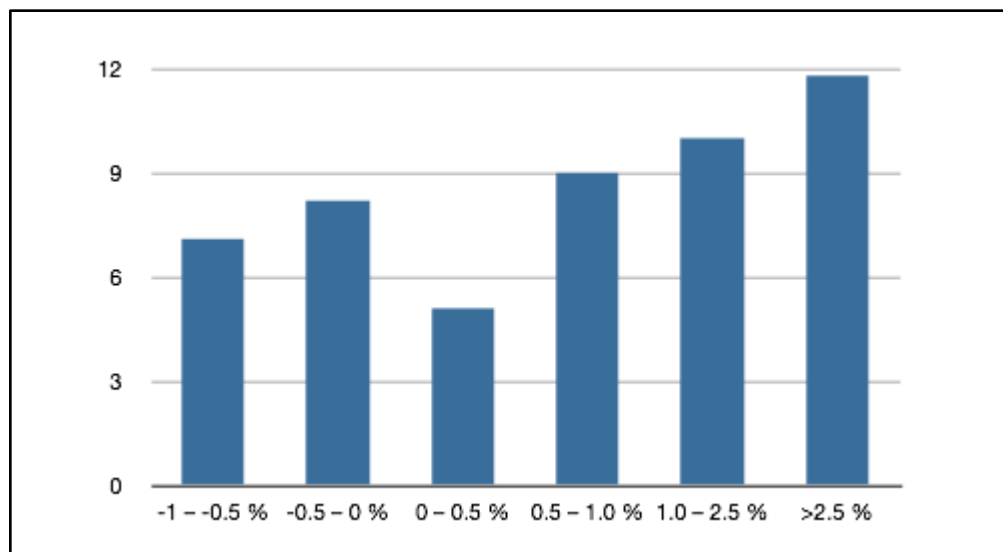
Det fremgår av tabellen at den høyeste andelen fjernede arkeologiske kulturminner ligger i de kommunene som har hatt størst befolkningsvekst siden 1970-tallet. For kommuner med en årlig befolkningsvekst på over 0.5 prosent, var andelen tapte arkeologiske kulturminner over

<sup>89</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]

<sup>90</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken> [21. april 2016]

fylkesgjennomsnittet. Det er en korrelasjon mellom befolkningsvekst og andelen arkeologiske kulturminner som går tapt i kommunene. Dette styrker hypotesen om at sterk befolkningsvekst fører til økt tap av arkeologiske kulturminner. Samtidig viser tabellen også at andelen tapte kulturminner var minst i kommuner med svak vekst (mellom 0-0.5 %). I kommuner med negativ befolkningsutvikling ligger andelen tapte kulturminner i nærheten av fylkesgjennomsnittet, og høyere enn gjennomsnittet for kommuner med svakt positiv befolkningsvekst. Dette svekker hypotesen, ettersom den forutsier at negativ befolkningsvekst fører til mindre tap av kulturminner.

En ny hypotese basert på Tabell 5.3 er at en så nøytral befolkningsutvikling som mulig fører til mindre tap av kulturminner. Nedgang i befolkningen fører til svakt økte tap, mens sterk vekst i befolkningen fører til sterkt økte tap av arkeologiske kulturminner. En mulig forklaringsmodell er at en svak befolkningsvekst fører til mindre tap fordi utviklingen ikke krever mye ubrukt areal for utbygging, samtidig som allerede bebodde arealer vedlikeholdes over tid. Derimot jo større befolkningsvekst, jo høyere blir andelen tap av arkeologiske kulturminner. Dette har en sannsynlig sammenheng med at økt befolkning setter tilsvarende krav til utbygging av tidligere ubrukte arealer.



Figur 5.2. Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner sortert etter befolkningsvekst

Kommuner med nedgang i folketallet hadde høyere andel tap av arkeologiske kulturminner enn jeg på forhånd forventet. En mulig forklaring på den høye andelen tap av kulturminner i nedgangskommuner fremkommer ved en nærmere kikk på bakgrunnstallene for kommunene (se Tabell 5.5). Eidfjord og Ullensvang har svært høye antall fjernede arkeologiske kulturminner. En årsak til dette kan være at nærmest alle de fjernede arkeologiske kulturminnene i Eidfjord og Ullensvang er gravminner. Disse kan ha vært fjernet langt tilbake i tid, men kan også ha gått tapt ved nydyrking eller mekanisering av jordbruket.<sup>91</sup> Dersom man fjerner disse kommunene fra sine respektive kategorier og regner ut andelen for de øvrige kommunene, blir andelen fjernede kulturminner slik:

Kommuner	Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner
Fedje, Odda, Vaksdal	6.0
Granvin, Jondal, Kvam, Masfjorden, Radøy, Tysnes, Ulvik	5.9

Tabell 5.4. Prosentandel tapte arkeologiske kulturminner i kommuner med befolkningsnedgang (med unntak av Eidfjord og Ullensvang).

Resultatet i Tabell 5.4 samsvarer bedre med den originale hypotesen. Her er andelen tapte arkeologiske kulturminner lavere, og ligner mer på andelen for kommuner med svak befolkningsvekst (0–0.5 %). Fordi tallene er små og tilfeldigheter derfor kan ha uforholdsmessig stor effekt på resultatet, er det likevel vanskelig å legge for mye vekt på gjennomsnittlig andel tap for kommuner med negativ befolkningsvekst. Antall tap i de aktuelle kommunene kan ha sammenheng med flere faktorer, som f. Eks. nærings sammensetning, vassdragsutbygging, jordbruk, skogbruk, erosjon og naturlige prosesser. Dette vil bli drøftet videre i neste avsnitt, men videre forskning og registreringer er uansett nødvendig for å kunne slå fast hva som er den største trusselen mot kulturminner i nedgangskommunene i Hordaland.

Kommune	Arkeologiske kulturminner	Antall tapte	Prosentandel
Askøy	41	3	7.3
Austevoll	128	3	2.3

<sup>91</sup> Informasjon om dato/årsak til fjerning oppgis ikke i Askeladden.

Austrheim	107	0	0
Bergen	554	67	12.1
Bømlo	607	40	6.6
Eidfjord	1209	92	7.5
Etne	329	9	2.7
Fedje	8	3	37.5
Fitjar	97	1	1.0
Fjell	217	22	10.1
Fusa	105	25	23.8
Granvin	83	21	25.3
Jondal	102	3	2.9
Kvam	644	47	7.3
Kvinnherad	547	10	1.8
Lindås	216	13	6.0
Masfjorden	25	1	4.0
Meland	114	32	28.1
Modalen	15	0	0
Odda	338	20	5.9
Os	96	8	8.3
Osterøy	112	16	14.3
Radøy	227	12	5.3
Samnanger	14	0	0
Stord	222	35	15.8
Sund	199	12	6.0
Sveio	224	18	8.0
Tysnes	225	2	0.9
Ullensvang	594	82	13.8
Ulvik	174	2	1.1
Vaksdal	53	4	7.5
Voss	521	34	6.5
Øygarden	319	4	13.8

Tabell 5.5: Antall arkeologiske kulturminner og tap i hver kommune i Hordaland. Kilde: Askeladden.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> askeladden.ra.no [18. april 2016]



Befolkningsutviklingen i Hordaland er preget av sterk vekst på ytterkysten og svak vekst eller svak nedgang i innlandet. Størst nedgang i befolkningen finner vi i Indre Hardanger, mens den sterkeste veksten skjer i kystkommunene med nærhet til Bergen. Fordelingen av befolkningsvekst samsvarer i stor grad med andelen tapte arkeologiske kulturminner. Spredningen av tapte arkeologiske kulturminner har derfor også en geografisk dimensjon. Generelt sett har kommunene på ytterkysten og i nærhet til Bergen større tap, mens kommuner øst i fylket har færre tap.

### **5.3.3 Fortidens Bømlo**

Overvåkingsprosjektet Fortidens minner utgjør kanskje det viktigste kunnskapsgrunnlaget om automatisk fredete arkeologiske kulturminner i Norge. Som nevnt er Bømlo den kommunen som representerer Hordaland i prosjektet. Bømlo ble først ØK-registrert i 1987 og har siden blitt kontrollregistrert tre ganger. Den første kontrollregistreringen fant sted i 2003, og siden har tre rapporter kommet ut som beskriver omfanget av tap og skader som er skjedd i kommunen. Den første omhandler perioden mellom ØK-registreringene og den første kontrollregistreringen, 1987-2003. Videre har NIKU utgitt rapporter om de to femårsperiodene 2003-2008 og 2008-2013. På grunn av disse omfattende undersøkelsene er Bømlo den kommunen i Hordaland hvor kunnskapen om tilstanden til automatisk fredete arkeologiske kulturminner er best.

Før jeg går nærmere inn på resultatene av NIKUs overvåking i Bømlo, er det viktig å påpeke at overvåkingen ikke har omfattet Bømløs totale bestand av arkeologiske kulturminner. NIKUs kontrollregistreringer har omfattet bare 252 kulturminner i Bømlo, men i Askeladden er 607 arkeologiske kulturminner registrert i kommunen, inkludert fjernede arkeologiske kulturminner og arkeologiske kulturminner som aldri har vært fredet (se Tabell 5.5). 505 av disse har i dag status som automatisk fredet. Bare rundt halvparten av de automatisk fredete arkeologiske kulturminnene i Bømlo er dermed inkludert i kontrollregistreringene. Dette skyldes at man under ØK-registreringene enten ikke har visst om, eller ikke har unnlatt å registrere et stort antall kulturminner. Kulturminner som er blitt registrert i etterkant av ØK-registreringene har ikke blitt innlemmet i Fortidens minner. Også på grunn av de nevnte skjevhetene i ØK-registeret, er det

gode grunner til å stille spørsmål ved om resultatene fra Fortidens minner er representative i forhold til Bømløs totale antall automatisk fredete arkeologiske kulturminner.

I registreringsarbeidet valgte NIKU å operere med fire kategorier for å beskrive tilstanden på objekter – tapt, skadet, ikke funnet igjen og uendret. Det er selvsagt ønskelig at en størst mulig andel skal forbli uendret. Noen objekter ble ikke gjenfunnet i 2003, sannsynligvis fordi de var gjengrodd (Sollund 2008:184). Disse ble likevel gjenfunnet ved registreringen i 2008 (NIKU Tema 27). Et objekt ble ikke gjenfunnet i 2013 fordi det var tildekket av anleggsmaterialer, og muligens tapt.

Periode	Uendret	Tapt	Skadet	Ikke gjenfunnet	Totalt
1987-2003	209 (83 %)	5 (2 %)	34 (13.5 %)	4 (1.5 %)	252
2003-2008	222 (90 %)	3 (1 %)	22 (9 %)	0	247
2008-2013	235 (96 %)	0	8 (3.5 %)	1 (0.5 %)	244
1987-2013	179 (71 %)	8 (3 %)	64 (25.5 %)	1 (0.5 %)	252

Tabell 5.6. Statusendring av kontrollerte automatisk fredete kulturminner i Bømlø. Kilder: Binns 2004, Sollund 2009, Sollund 2014

Periode	Tap/år	Skadet/år	Tap og skade/år
1987-2003	0.12 %	0.84 %	0.96 %
2003-2008	0.24 %	1.78 %	2.02 %
2008-2013	0 %	0.66 %	0.66 %
1987-2013	0.12 %	0.98 %	1.10 %

Tabell 5.7. Prosentvis tap og skade på automatisk fredete kulturminner i Bømlø pr. år. Kilder: Binns 2004, Sollund 2009, Sollund 2014

Tabell 5.6 og 5.7 viser at det gjennomsnittlige årlige tapet av arkeologiske kulturminner i Bømlø var svært lavt i perioden 1987-2013. Kun 0.12 % gikk tapt pr. år, noe som er langt lavere enn målet om under 0.5 % tap pr. år som de nasjonale målene anfører. En årsak til dette kan være at de fleste av kulturminnene ligger i utmarksområder hvor bruksendringene er få (NIKU Tema 48:3). Samtidig ser vi at mengden skader pr. år er langt høyere. Ser man tallene for tapte og

skadete kulturminner samlet, er endringstakten hele 1.10 % pr. år. Dette er bekymringsverdig fordi arkeologiske kulturminner som skades har større sannsynlighet for å gå tapt på et senere tidspunkt. Ifølge arkeolog May-Liss Bøe Sollund, som har utført feltarbeid for NIKU i forbindelse med Fortidens minner, er det en klar tendens til at arkeologiske kulturminner går tapt som en følge av en gradvis prosess hvor skader blir påført kulturminnet år for år inntil det forsvinner (Sollund 2008:188).

Tabellene avslører også at det skjedde en økning både i årlig tap og årlig skade i perioden 2003-2008 i forhold til den foregående perioden, 1987-2003. Perioden 2008-2013 hadde lavest årlig tap og skade. Det er vanskelig å si noe om årsaken til dette, men ettersom det er snakk om små tall kan tilfeldigheter ha hatt mye å si. Det fremgår av registreringsrapporten at de fleste endringene i denne perioden kunne tilskrives jordbruk (Sollund 2009). Dette skyldes blant annet nydyrkingen av et tidligere beiteområde og fjerningen av en åkerholme i 2005 (ibid.). I perioden 1987-2003 var gjengroing den langt største årsaken til skade på kulturminner, mens bygg/anleggsvirksomhet var den største årsaken til tap (Binns 2004).

Selv om Bømlo ikke kan sies å være representativ for resten av fylket, peker overvåkingsresultatene på noen viktige tendenser som kan hjelpe oss til å forstå tap av arkeologiske kulturminner generelt. De to viktigste årsakene til tap/skade på kulturminner i kommunen var jordbruk og gjengroing. Til tross for at Bømlo er en kommune med moderat befolkningsvekst, var altså gjengroing i utmarksområder et stort problem. Dette kan ha betydning for tolkningen av tapstallene i fylket. Overvåkingsrapportene fra Bømlo bekrefter at omleggingen av landbruket og synkende antall beitedyr gjør gjengroing til en sentral trussel mot kulturminner. Nedgang i folketall og nedlegging av bruk kan forsterke denne tendensen. Videre tyder registreringene på at særlig gravminner er sårbare for jordbruk og pløying. Det store flertallet av kulturminner som gikk tapt eller ble skadet var gravrøyser eller -hauger. Dette kan ha betydning for forståelsen av de høye tapstallene i Ullensvang og Eidfjord, hvor slike gravminner utgjør 95-100 % av tapte kulturminner. Arkeolog Frode Iversen har undersøkt forekomsten av forhistoriske gravminner på Vestlandet og funnet at de fleste befinner seg i gode jordbruksområder i innlandskommuner, og at rundt halvparten av gårdene i Ullensvang har gravminner fra jernalder (Iversen 2008). Det fremgår også av undersøkelsen at nærhet til

boligfelt var en risikofaktor for arkeologiske kulturminner. Disse kulturminnene var blant annet utsatt for aktiviteter i forbindelse med friluftsliv, som bålbrekking og lek, og utbygging av blant annet boliger, garasje og adkomstvei. Denne typen informasjon er nyttig i forbindelse med utforming av tiltak og virkemidler for beskyttelse av arkeologiske kulturminner.

## 5.4 Fredete og verneverdige bygninger

I dag er 650 bygninger i Hordaland fredet. Andre verneverdige bygninger har ulike former for vern eller ingen vern. Siden bare noen få kommunalt vernede bygninger er lagt inn i Riksantikvarens database, finnes det ikke en god oversikt over verneverdige bygninger som ikke er fredet (se kap. 5.2.2). I tillegg til Askeladden vil jeg derfor benytte SEFRAK-registeret som kilde for å analysere verneverdige bygninger i Hordaland.

### 5.4.1 Hordaland og resten av landet

Hordaland er det fylket i Norge med flest fredete bygg etter Oslo. I tillegg til de bygningene som er fredet, står også 150 bygninger i Hordaland oppført med opphevet fredning. Det vil si at de har vært fredet, men har mistet denne statusen fordi fredningsverdiene har bortfalt. Fredningsverdiene har dermed bortfalt for 18.8 % av bygninger som har vært fredet i Hordaland siden 1920. Tabell 5.8 viser at denne prosenten er svært høy i landssammenheng. I landet som helhet er bare 7 % av bygninger avfredet.

<b>Norge</b>	<b>7.0</b>	Rogaland	2.8
<b>Hordaland</b>	<b>18.8</b>	Sogn og Fjordane	4.6
Akershus	0.8	Sør-Trøndelag	11.0
Hedmark	8.5	Nord-Trøndelag	14.8
Buskerud	6.1	Nordland	4.0
Vestfold	3.7	Finnmark	3.0

Tabell 5.8. Prosentandel fredete bygninger hvor fredningen er opphevet, i utvalgte fylker. Kilde: Askeladden<sup>93</sup>

Igjen er utbyggingspress en mulig forklaring, men ulikt hva tilfellet er for arkeologiske kulturminner, ser ikke tapsandelen for bygninger ut til å være høy i andre fylker med høy befolkningsvekst (Akershus, Rogaland). En annen mulighet er at bygninger i Hordaland (og særlig i Bergen) var overrepresentert i de tidlige fredningene, og at lengre tid øker sjansen for at bygninger skal gå tapt (Christensen 2011:99). En enkelthendelse har nok også hatt stor innvirkning på den høye andelen opphevede fredninger. Den 4. juli 1955 brant omtrent halvparten av Bryggen i Bergen ned, med det resultat at en rekke fredete enkeltbygg ble avfredet. Nærmere to tredeler (96 av 150) av de opphevede fredningene skjedde i Bergenhus. Dersom ingen bygninger i Bergenhus var blitt avfredet ville prosentandelen opphevede fredninger i Hordaland vært på 6.8 %, omtrent likt med det nasjonale gjennomsnittet.

Etter Hedmark er Hordaland også det fylket i landet med flest SEFRAK-registrerte bygninger – omlag 50 000.<sup>94</sup> Tilstanden for de fleste av disse er ukjent, med unntak av de som ligger i kommuner som har inngått i overvåkingsprogrammet Gamle hus nå og da. Jeg vil ta for meg noen resultater fra dette programmet i avsnitt 5.4.3.

#### **5.4.2 Forskjeller innad i Hordaland**

I Hordaland har man som nevnt 650 fredete bygg, hvorav 29 er midlertidig fredete.<sup>95</sup> Av disse er 16 % oppgitt å være i dårlig stand med behov for omfattende vedlikehold, mens 19 % er i middels stand med behov for mindre reparasjonstiltak.<sup>96</sup> Omtrent en tredel, 32 %, er oppgitt å være i god stand. Det er samtidig knyttet betydelig usikkerhet til disse tallene, siden 32 % av bygningene har ukjent tilstandsgrad. Med andre ord er kunnskapsgrunnet mangelfullt også for bygninger som har den strengeste formen for vern. Minimum 16 % av fredete bygg er i dårlig stand, noe som betyr at disse er i faresonen for å gå tapt.

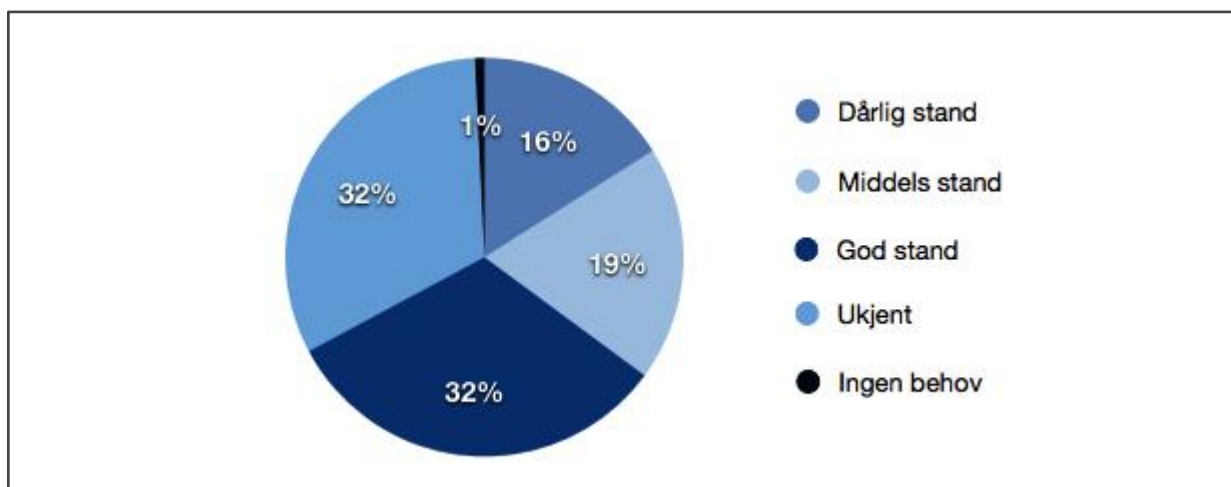
---

<sup>93</sup> askeladden.ra.no [14. april 2016]

<sup>94</sup> Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010 – Kultur viser veg: side 40

<sup>95</sup> askeladden.ra.no [14. april 2016]

<sup>96</sup> AUD-Rapport 2-16 (Hordaland fylkeskommune)



Figur 5.3. Tilstandsgrad for fredete bygninger i Hordaland. Kilde: AUD-Rapport 2-16, Hordaland fylkeskommune.

I motsetning til fredete bygg finnes det ikke en nasjonal database for vernede bygg, og antall vernede bygninger i Hordaland er derfor ikke kjent. SEFRAK-registeret er likevel en verdifull kilde for kulturminneforvaltningen. Kommunene har ansvar for å holde endringer i bygningsstatus oppdatert i matrikkelen (Statens eiendomsregister), som dermed burde vært en god kilde til informasjon om bygninger eldre enn 1900. Dessverre finnes det mange feil og mangler i matrikkelen, som altså ikke kan benyttes som en troverdig kilde når det gjelder SEFRAK-bygninger. God oversikt over SEFRAK-bygningene finnes kun for en kommune i Hordaland, Samnanger, som vil behandles i neste avsnitt.

### 5.4.3 Gamle hus i Samnanger

I år 2000 startet NIKU opp miljøovervåkingsprogrammet Gamle hus nå og da, for å skaffe kunnskap om tap av og endringer på SEFRAK-bygg. Samnanger er en av kontrollkommunene i dette prosjektet, og er derfor den kommunen i Hordaland hvor SEFRAK-bygninger er best og mest grundig undersøkt. Følgelig er Samnanger også den kommunen i Hordaland hvor man har best oversikt og kunnskap om bygningsverdier eldre enn 1900.

De opprinnelige SEFRAK-registreringene i Samnanger ble utført i perioden 1979-1985, mens kontrollregistreringene ble utført i 2004, 2009 og 2014. Som i overvåkingen av Fortidens Bømlo tok den første kontrollregistreringen for seg perioden fra opprinnelig registrering til første kontrollregistrering, mens de to seneste tok for seg utviklingen i femårsperioder. Den første kontrollregistreringen omfattet 468 bygninger. I og med at SEFRAK-registreringene var et omfattende arbeide med mål om å registrere alle bygg eldre enn 1900, er det rimelig å anta at oversikten er grundig og representativ for Samnangers bestand av slike bygg.

Under overvåkingen ble det registrert tap, endringsgrad og tilstand på bygningene. Rapportene opererte med ulike begreper, hvor “truet” betød at bygget var i dårlig teknisk stand, og “endret” betød at det var gjort fysiske inngrep, som for eksempel utskifting av materialer, ombygging eller påbygging.

Periode	Undersøkt	Tapt	Truet	Ukjent	Endret	Uendret
1979-2004	468	103 (22 %)	36 (8 %)	32 (7 %)	87 (18 %)	210 (45 %)
2004-2009	366	21 (6 %)	36 (10 %)	39 (11 %)	104 (28 %)	166 (45 %)
2009-2014	345	23 (7 %)	27 (8 %)	8 (2 %)	154 (45 %)	133 (39 %)
1979-2014	468	146 (31 %)	27 (6 %)	8 (2 %)	154 (48 %)	133 (28 %)

Tabell 5.9. Statusendring av kontrollerte SEFRAK-bygninger i Samnanger. Kilder: Broe & Skogstad 2007, Broe & Skogstad 2010, Dammann 2015a

Periode	Tap/år	Endret/år	Tap og endring/år
1979-2004	0.9 %	0.7 %	1.6 %
2004-2009	1.1 %	0.9 %	2.1 %
2009-2014	1.3 %	2.9 %	4.2 %
1979-2014	0.9 %	0.9 %	1.8 %

Tabell 5.10. Gjennomsnittlig tap og endring på SEFRAK-registrerte bygninger i Samnanger pr. år. Kilder: Broe & Skogstad 2007, Broe & Skogstad 2010, Dammann 2015a

De akkumulerte tallene i Tabell 5.9 og Tabell 5.10 viser at 31 % av SEFRAK-registrerte bygg i Samnanger gikk tapt i perioden 1979-2014, og at dette utgjorde et gjennomsnittlig årlig tap på

0.9 %. Dette er et høyt tempo i forhold til Nasjonalt resultatmål 1 om under 0.5 % årlig tap, og er egnet til å vekke bekymring selv om ikke alle SEFRAK-bygg har verneverdi. Videre er det urovekkende at desimeringstakten og endringstakten ser ut til å øke over tid. Igjen kan tilfeldigheter spille inn siden antallet tapte bygninger er små. Rapportene viser at de viktigste årsakene til tap av SEFRAK-bygg i Samnanger er forfall og riving. Ifølge etnolog Åse Dammann, som har utført miljøovervåkingen, er økt arbeidspendling og tilbakegang for tradisjonelle næringer som jordbruk og fiske årsaker til dette. Det store flertallet av bygningene i Samnanger er tilknyttet de tradisjonelle næringene, og fraflytting og funksjonstap er derfor viktige grunner til tap og forfall av bygninger. Samnanger er en kommune med nokså stabilt folketall, hvor over halvparten av den yrkesaktive befolkningen pendler til andre kommuner grunnet få lokale arbeidsplasser (Dammann 2015a). I Samnanger har 6 % av bygningene dårlig teknisk tilstand, og er i faresonen for å gå tapt.

Hele 48 % av bygningene er registrert som endret, men nesten alle disse tilfellene skyldes mindre overflateendringer, vedlikeholdsarbeid eller mindre volumendringer. Det understrekes derfor at endringer ikke nødvendigvis bør sees som et onde. Selv om endringer ofte går ut over bygningens kvaliteter og historiske verdi, kan det også tolkes som at husene blir brukt, investert i og gjort mer funksjonelle, og dermed at de blir tatt vare på. Bolighus og driftsbygninger i tunet er de bygningstypene med høyest andel endringer, og disse har også lavere tap enn gjennomsnittet. I kommunesenteret og tettstedet Tysse er bygningene i klart bedre stand enn i kommunen for øvrig, noe som kan ha sammenheng med at de oftere er endret. Bygninger i Tysse er for det meste tatt i bruk, mens det står flere tomme og lite brukte bygg i spredtbygde områder. Bygninger i spredtbygde strøk har lavere endringsfrekvens og noenlunde lik tapsfrekvens, men høyere forfall.

Tallene indikerer at Samnanger har en høyere tapsfrekvens enn landsgjennomsnittet. Grunnet ulike registrerings- og kontrolltidspunkter er det vanskelig å sammenligne Samnanger med andre kommuner, men Samnanger utpeker seg likevel som en av kommunene med tapsandeler høyere enn gjennomsnittet for hvert omdrev.



	1. omdrev	2. omdrev	3. omdrev
Samnanger	22 %	6 %	7 %
18 kommuner	16 %	4 %	4 %

Tabell 5.11. Prosentvis tap av kontrollerte SEFRAK-bygninger. Kilde: Dammann 2015b:Vedlegg 6

Overvåkingen av de 18 kommunene i prosjektet har ikke gitt noen tydelige indikasjoner på geografiske variasjoner i tapsfrekvensen for SEFRAK-bygninger, i det kommuner med høy tapsfrekvens er spredt over hele landet og er svært ulike (Dammann 2015b:22). Høy befolkningsvekst i kommuner ser ikke ut til å være en faktor som predikerer høye tap av SEFRAK-bygninger, i motsetning til hva tilfellet er for arkeologiske kulturminner. En av grunnene kan være at bygninger i pressområder har en økonomisk verdifull funksjon, og derfor blir tatt bedre vare på.

## 5.5 Oppsummering

Mye tyder på at Hordaland har en høyere andel tap av kulturminner enn landet for øvrig. Mens 4.6 % av den arkeologiske kulturminnebestanden på landsbasis er registrert som tapt er tapsandelen 8 % for Hordaland. For fredete bygninger er forskjellen mer dramatisk, 18.8 % i Hordaland mot 7 % på landsbasis. Årsakene bak dette er sannsynligvis ulike for henholdsvis arkeologiske kulturminner og fredete bygninger. Hordaland er et pressfylke med sterkt økende befolkningsutvikling, noe som kan bidra til å forklare den høye tapsandelen for arkeologiske kulturminner. På den andre siden ser bygninger ikke ut til å være mer truet i områder med høyt utbyggingspress. I disse områdene er tendensen snarere det motsatte, noe som kan ha sammenheng med at bygninger i slike områder ofte er økonomisk verdifulle og attraktive. Samtidig er både arkeologiske kulturminner og verneverdige bygninger i spredtbygde områder mest utsatt for gradvis forfall.

## Kapittel 6:

# Vern og prioritering av kulturminner i Hordaland

## 6.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg oppgavens tredje underproblemstilling; I hvilken grad prioriteres kulturminnevern av Hordaland fylkeskommune? Kapitlet vil hovedsakelig ta for seg ressursbruk, og inneholder en drøfting av noen av årsakene til forskjeller i bruken av ressurser i Hordaland og ellers i landet. Formålet er å undersøke i hvilken grad Hordaland fylkeskommune prioriterer kulturminnevernet i forhold til andre fylkeskommuner. Som i forrige kapittel vil jeg også her bruke andre fylkeskommuner som sammenligningsgrunnlag og utgangspunkt for vurdering. Slik vil kapitlet gi en innsikt i dagens praktiske utførelse av regional kulturminnemyndighet generelt, og i Hordaland spesielt.

I august 2012 utkom en rapport fra Vista Analyse, *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*. Rapporten, som ble utformet på oppdrag fra Riksantikvaren, er den grundigste undersøkelsen av hvordan det regionale kulturminnevernet fungerer i praksis. Her vil jeg benytte noe av informasjonen som fremkom gjennom denne rapporten for å sammenligne Hordaland med andre fylkeskommuner. I tillegg vil jeg benytte tall fra rapporteringssystemet Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). KOSTRA-informasjon publiseres gjennom SSBs netjtjenester, og inneholder blant annet informasjon om ressursinnsatsen på kulturminnefeltet.

## 6.2 Ressursbruk

Mangel på ressurser, i form av tid, penger og kapasitet, er en grunnleggende utfordring for all kulturminneforvaltning, og kanskje særlig på regionalt nivå. Et av hovedfunnene i rapporten fra Vista Analyse var at kulturminnevern i liten grad var politisk interessant, og ble lavt prioritert av fylkeskommunale politikere (Ibenholt et al. 2012:9, 48). Dette førte gjerne til at bevilgningene på kulturminnefeltet ble for små sett i forhold til de oppgaver som fagseksjonene mente var

nødvendige. Manglende politisk oppmerksomhet fremheves ofte som en svak side ved regionalt kulturminnevern. I dette avsnittet vil jeg fremstille ressursituasjonen for Hordaland fylkeskommune og sammenligne med andre fylker.

### 6.2.1 Kapasitet

En av hovedfordelene ved det fylkeskommunale kulturminnevernet er at kompetansen blir samlet samtidig som nærheten til kulturminnene og deres eiere beholdes. Likevel er begrenset kapasitet, i betydningen få ansatte, en sentral utfordring innen flere regionale kulturminneforvaltninger. Informasjon om antall fast ansatte i kulturminneforvaltningen i landets fylkeskommuner ble innhentet av Vista analyse i 2012. I denne rapporten kom det frem at det var store variasjoner i antall ansatte i fylkeskommunene (Ibenholt et al. 2012:29). Hordaland og Rogaland ansatte suverent flest i landet, med henholdsvis 21 og 20 fast ansatte, mens Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag hadde færrest, med 7 fast ansatte hver. Gjennomsnittlig antall faste stillinger innen kulturminneforvaltning for alle landets fylker utenom Oslo var 11.5.

<b>Gjennomsnitt</b>	<b>11.5</b>	Rogaland	20
<b>Hordaland</b>	<b>21</b>	Sogn og Fjordane	7
Akershus	10	Sør-Trøndelag	9
Hedmark	10	Nord-Trøndelag	7
Buskerud	11	Nordland	10
Vestfold	14	Finnmark	10

Tabell 6.1: Antall fast ansatte i kulturminneforvaltningen i utvalgte fylkeskommuner. Kilde: Vista Analyse.

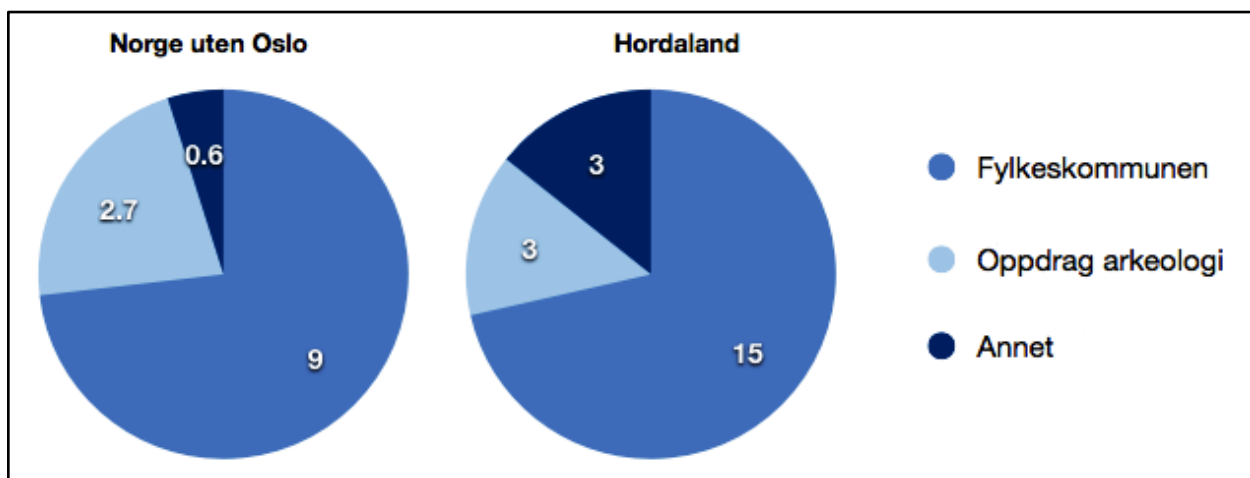
I tillegg til fast ansatte ansetter mange fylkeskommuner arkeologer til midlertidig feltarbeid i sommersesongen. Det er ulik praksis i fylkeskommunene angående arkeologisk feltarbeid, hvor noen bruker fast ansatte arkeologer til dette mens andre ansetter feltarkeologer i kortere perioder. Dette kan utgjøre en del av forklaringen på at noen fylkeskommuner har færre faste ansatte enn

andre. Praksis i Hordaland fylkeskommune er å ansette feltarkeologer i sesongvikariater til å supplere fast ansatte arkeologer.

Det høye antallet faste ansatte er en tydelig indikasjon på at Hordaland fylkeskommune prioriterer vern av kulturminner relativt høyt i nasjonal sammenheng.

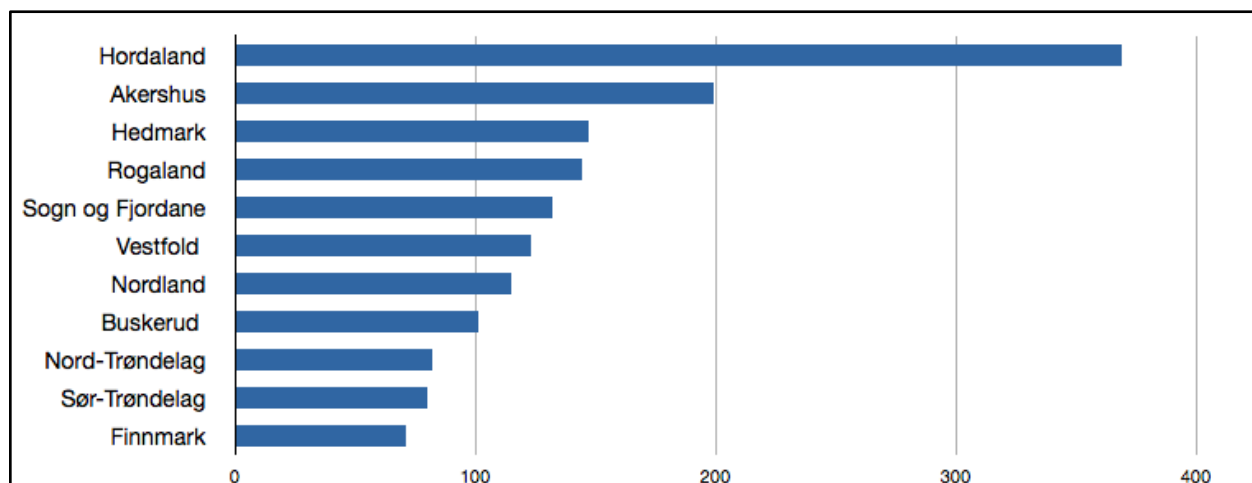
## 6.2.2 Finansiering

Finansieringen av de faste stillingene i regional kulturminneforvaltning kommer hovedsakelig fra fylkeskommunene selv, og i mindre grad fra arkeologiske feltoppdrag og andre prosjekter. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene også når det gjelder finansiering. I gjennomsnitt bekoster fylkeskommunene selv 9 stillinger, mens 2.7 stillinger finansieres gjennom arkeologiske oppdrag (Ibenholt et al. 2012:30-31). I Norge er det enten tiltakshaver eller staten som betaler for arkeologiske undersøkelser (jf. Kulturminneloven §10). En uvanlig stor andel av stillingsfinansieringen i Rogaland, hele 13 av 20 stillinger, finansieres gjennom arkeologi (Ibenholt et al. 2012:30). Dette er med på å forklare det høye antallet fast ansatte i Rogaland. I Hordaland dekkes en forholdsvis høy andel gjennom øvrige prosjekter.



Figur 6.1. Finansiering av stillinger i regional kulturminneforvaltning (Norge u/Oslo, Hordaland). Kilde: Vista Analyse.

Siden 2010 har landets fylkeskommuner rapportert årlig til KOSTRA hvor mye midler de bruker på formålet kulturminneforvaltning. Dette gjør det mulig å sammenligne fylkeskommunenes utgifter over flere år. Jeg velger å slå sammen tallene for de seks årene fra 2010 til 2015. Dette bidrar til å utjevne sprik i utgifter fra år til år (se kap. 2.3).



Figur 6.2. Brutto driftsutgifter (mill.) til kulturminnevern 2010-2016 i utvalgte fylkeskommuner (dalende rekkefølge). Kilde: KOSTRA/SSB.

Også her fremgår det av tallene at Hordaland skiller seg ut når det gjelder satsing på vern av kulturminner. Hordaland er, med stor margin, den av landets fylkeskommuner som bruker flest midler til kulturminneforvaltning totalt sett.

Her bør det påpekes at disse tallene ikke bør leses som om de er presise mål på hvor mye fylkeskommunene prioriterer kulturminnevern. En grunn til det er at midlene som er medregnet under brutto utgifter ikke nødvendigvis kommer utelukkende fra fylkeskommunenes egne, frie midler. Deler av disse midlene kan være dekket av for eksempel statstilskudd. Særlig viktig er det også at fylkeskommunene er svært ulike, og derfor ikke direkte sammenlignbare. De har blant annet ulikt antall kulturminner med ulike behov for vern, og ulik budsjettstørrelse. Med andre ord vil det som er en passende eller nødvendig bevilgning av midler i hver fylkeskommune variere.

For eksempel er Sogn og Fjordane fylkeskommunes brutto utgifter lave i forhold til Hordaland fylkeskommunes brutto utgifter. Men samtidig er Sogn og Fjordane et fylke med færre

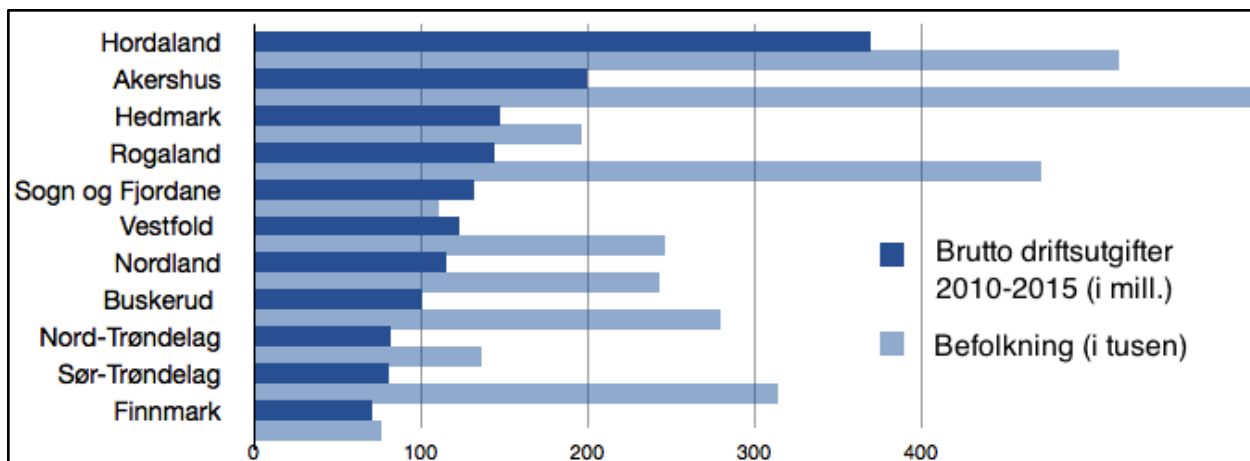
innbyggere og mindre budsjett. Dersom man regner brutto utgifter pr. innbygger, blir inntrykket noe annerledes. Til tross for at Hordaland fylkeskommune bruker omtrent tre ganger så mye midler som Sogn og Fjordane fylkeskommune på kulturminnevern, bruker sistnevnte mer pr. innbygger.

	Innbyggere 1. jan. 2016	Vekst i befolkning	Brutto driftsutgifter kulturminnevern	Brutto driftsutgifter/ innbygger
Hordaland	516 497	Sterk	369 millioner kr	714 kr
Sogn og Fjordane	109 530	Svak	132 millioner kr	1 205 kr

Tabell 6.2. Sammenstilling av Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuners driftsutgifter til kulturminnevern 2010-2016. Kilde: KOSTRA/SSB.

Fylkeskommunenes ulikhet bør tas med i en analyse av hvilken grad de prioriterer kulturminnevernet. I tilfellet Hordaland og Sogn og Fjordane er det fornuftig å trekke inn at Hordaland har et høyere antall (kjente) kulturminner, både vernede bygninger og automatisk fredete kulturminner. Fylkeskommunene er også ulikt organisert, og enkelte utgifter kan bli regnet under ulike kategorier i henhold til hver enkelt fylkeskommunes organisasjon. Det er også sannsynlig at behovet for vern øker i situasjoner med sterk befolkningsvekst, og at en stor befolkning tilsvarer økt behov for skjøtsel og kontroll av visse typer kulturminner (se kap. 5.3.2). Dette er faktorer som peker i retning av større behov for vern i Hordaland sammenlignet med Sogn og Fjordane. På en annen side kan bygninger beliggende i spredt befolkede utkantstrøk være mer utsatt (se kap. 5.4.3).

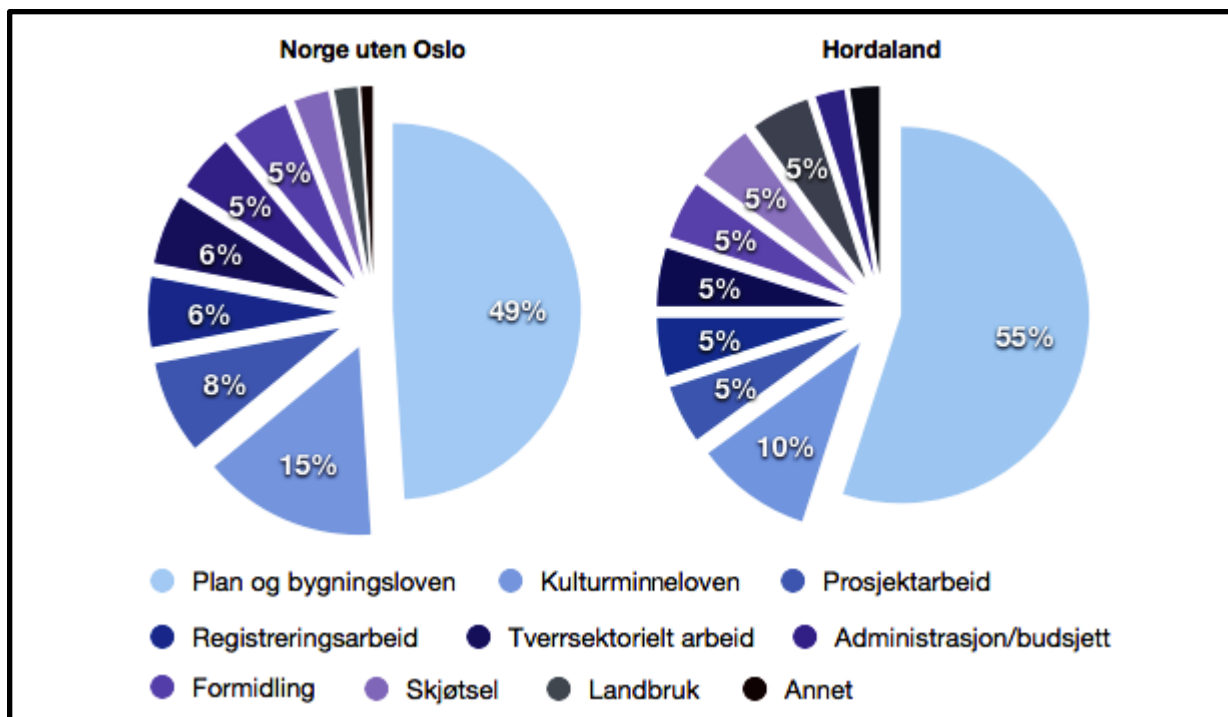
Selv om fylkeskommuner ikke er direkte sammenlignbare, kan man likevel trekke noen generelle konklusjoner. Generelt ser det ut til at fylkeskommuner med høye innbyggertall har større brutto utgifter til kulturminnevern enn fylkeskommuner med lavere innbyggertall. Figur 6.3 illustrerer dette ved å sammenstille brutto driftsutgifter med befolkningsstørrelse. Her ser vi at Hordaland, sammen med blant andre Sogn og Fjordane, Finnmark og Hedmark, har høye utgifter til kulturminnevern sett i forhold til innbyggertall. Av fylkeskommuner med over 200 000 innbyggere ser vi at Hordaland har størst brutto utgifter pr. innbygger.



Figur 6.3. Sammenstilling av brutto driftsutgifter og befolkning, utvalgte fylkeskommuner. Kilde: KOSTRA/SSB.

### 6.2.3 Oppgaveprioritering

Knapphet på ressurser gjør at prioriteringen av ressursene blir desto viktigere. Store deler av den regionale kulturminneforvaltningens kapasitet er bundet opp i lovpålagte oppgaver, noe som begrenser mengden ressurser fylkeskommunene kan velge å prioritere på andre oppgaver. Vista Analyse fant i sin rapport om fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet at det var store variasjoner i oppgavefordelingen i fylkeskommunene. Hver fylkeskommune ble bedt om å oppgi andel tid brukt på ulike arbeidsområder. Av resultatet fremgår det at Hordaland skiller seg lite ut fra landsgjennomsnittet (se Figur 6.4). Samtidig er det verdt å påpeke at innrapporteringene fra fylkeskommunene er basert på anslag, og derfor bør betraktes som noe upålitelige (Vista Analyse 2012:32, 36).



Figur 6.4. Tid i prosent av total kapasitet fordelt på ulike arbeidsoppgaver (Norge u/Oslo, Hordaland).  
Kilde: Vista Analyse.

Både i Hordaland og i en gjennomsnittlig fylkeskommune går omtrent to tredeler (henholdsvis 65 % og 64 %) av arbeidskapasiteten med til lovpålagte oppgaver etter Plan- og bygningsloven og Kulturminneloven. Dette betyr likevel at Hordaland bruker mer ressurser på disse oppgavene enn det som er vanlig, fordi Hordaland har flere ansatte. Det gir mening at det er et stort behov for disse oppgavene i Hordaland, fordi Hordaland er et stort fylke som har sett høy befolkningsvekst og utvikling av nye næringer som oljeutvinning og fiskeoppdrett i senere år.

Den gjenværende kapasiteten fordeles på et stort antall oppgaver, etter hva den enkelte fylkeskommune velger å prioritere ut fra sine forutsetninger. Siden innrapporteringene må anses som noe usikre, bør man ikke legge for mye vekt på variasjoner i oppgitt andel for mindre oppgaver. Det man likevel legger merke til er at Hordaland oppgir å bruke større andel av sin kapasitet på oppgavene skjøtsel og landbruk. Disse oppgavene ser altså ut til å ha større relativ betydning og prioritet i Hordaland i forhold til en gjennomsnittlig fylkeskommune.



### 6.3 Oppsummering

I en sammenligning av ressursinnsatsen på området kulturminnevern i ulike fylkeskommuner skiller Hordaland seg positivt ut. Flere fast ansatte og større driftsutgifter betyr at ressursituasjonen for den regionale kulturminneforvaltningen i Hordaland er bedre enn i landet for øvrig. Alt i alt har Hordaland en av de sterkeste regionale kulturminneforvaltningene i Norge. Noe av årsaken til dette kan være at Hordaland er et stort fylke som også opplever sterk befolkningsvekst, og som derfor har økte behov for vern. Men en del av forklaringen må også være at Hordaland fylkeskommune prioriterer kulturminnevern i høyere grad enn andre fylkeskommuner. Det ser man blant annet ved at Hordaland også framhever seg positivt i sammenligning med andre fylkeskommuner som har høye innbyggertall og høy befolkningsvekst.

Når det gjelder andelsmessig prioritering av ulike arbeidsoppgaver knyttet til vern ser Hordaland ut til å prioritere omtrent likt med resten av landet. Det er vanskelig å trekke konklusjoner om prioritering ut fra kildematerialet.

At Hordaland kommer godt ut i en sammenligning med andre fylkeskommuner sier bare noe om hvor høyt Hordaland fylkeskommune prioriterer kulturminnevern i relativ forstand. Hvorvidt Hordaland fylkeskommune prioriterer kulturminnevern høyt *nok* vil forbli et ubesvart spørsmål i dette kapittelet. Hva som er det riktige svaret på det spørsmålet vil alltid være subjektivt, og avhenge av skiftende holdninger til kulturminnevern i samfunnet og av hvem du spør.

## **Kapittel 7:**

# **Konklusjon**

I denne oppgaven har jeg foretatt en undersøkelse av målene som legger føringer for den regionale kulturminneforvaltningen i Hordaland, sett på forekomsten av tap og forfall av ulike typer kulturminner, og analysert Hordaland fylkeskommunes prioritering av kulturminnefeltet. Dette har blitt gjort med den hensikt å bidra til større forståelse av noen viktige aspekter ved regional kulturminneforvaltning i Hordaland. For å belyse dette har jeg tatt utgangspunkt i dokumenter fra nasjonale politiske organ og Hordaland fylkeskommune, samt statistikk om kulturminner og fylkeskommunal ressursbruk. Det statistiske materialet har blitt undersøkt kvantitativt ved hjelp av deskriptiv statistisk analyse. De nasjonale og fylkeskommunale dokumentene har blitt undersøkt kvalitativt ved hjelp av organisasjonsteoretiske perspektiv om instrumentalitet og myter gjennom en dokumentanalyse.

I dette kapittelet vil jeg sammenfatte resultatene av analysekapitlene, og komme med avsluttende konklusjoner. Først vil jeg forsøke å besvare oppgavens tre underproblemstillinger, i hvert sitt avsnitt. Til slutt vil jeg argumentere for en konklusjon på oppgavens hovedproblemstilling, og foreslå videre forskning.

### **7.1 Hva som kjennetegner målene**

I dette avsnittet vil jeg presentere de viktigste funnene fra kapittel 4, og med grunnlag i disse funnene gi et svar på min første underproblemstilling; Hva kjennetegner nasjonale og regionale mål for vern av kulturminner i Hordaland?

Diskursen om kulturminnevern i norsk rikspolitikk er svært preget av konsensus. Det er politisk enighet om at kulturminner er viktige, og at det er viktig å bevare et bredt utvalg kulturminner for fremtiden. Dette ser vi blant annet gjennom at dette er tanker og mål som har blitt fremsatt av regjeringer på tvers av det politiske spektrum, og vedtatt i Stortinget uten dramatikk. Videre er

det sterke enighet om at vernearbeidet burde trappes opp. Likevel ser vi at gjennomføringsevnen som trengs for å nå målene er utilstrekkelig.

Bruken av det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet har vært nyttige redskap i å avdekke dette misforholdet. Som vist i dokumentanalysen blir rasjonaliserte myter og nøkkelord som bærekraft og representativitet hyppig brukt i de nasjonale dokumentene om kulturminnevern. Det er påfallende at tiltakspakkene i stortingsmeldingene er svært vage og uforpliktende. Dette blir tolket gjennom myteperspektivet som at regjeringen søker å oppnå legitimitet i kulturminnepolitikken. En vag tiltaksstrategi kan gi regjeringen mulighet til å utsette konkret handling, samtidig som den fremstår i et heldig lys. Gjennom bruk av rasjonaliserte myter og verdier som har høy anseelse, både i samfunnet generelt og i kulturminnevernet spesielt, kan nasjonale myndigheter tilføre seg selv og sin politikk en høy grad av legitimitet uten å måtte foreta tyngre prioriteringer, som for eksempel gjennom budsjettøkninger. En av konklusjonene i denne oppgaven er derfor at nasjonale myndigheter i utstrakt grad benytter seg av myter og honnørord for å unngå å forplikte seg til konkrete, ressurskrevende tiltak.

Et slående eksempel på dette er de nasjonale resultatmålene for kulturminnevernet (se kap. 4.5). Til tross for at ambisjonene var høye da målene først ble fastslått i år 2000, ble det fem år senere hevdet at tilstanden for viktige kulturminner var blitt enda dårligere. Fremfor å gi kulturminnevernet et løft og forsøke å nå fristen i 2008, valgte man å endre målet til en frist i 2020. Det nærmer seg nå denne fristen, men fremdeles virker det lite sannsynlig at målene skal bli nådd. Klima- og miljøverndepartementet har varslet at de vil komme med forslag til nye nasjonale mål for kulturminnefeltet i 2017, noe som kan bety at fristen vil bli ytterligere forskjøvet (Prop. 1 S (2016-2017)).

I dokumentanalysen ble det avdekket markante forskjeller mellom regionale og nasjonale dokumenter om kulturminnevern. De regionale planene var langt mer konkrete og instrumentelle enn stortingsmeldingene. Dette gjaldt både for mål og for tiltak. Min tolkning er at dette belyser en viktig forskjell mellom nasjonal og regional politikk på kulturminnefeltet. Mens nasjonale myndigheter ser ut til å ha hatt et stort behov for å benytte rasjonaliserte myter til å legitimere sin kulturminnepolitikk, tyder funnene på at fylkeskommunale myndigheter ikke har hatt det samme

behovet. I stedet ser vi at nasjonale dokumenter, og i særlig grad kulturminneloven og stortingsmeldinger om kulturminnevern, ofte blir henvist til i de regionale planene om kulturminnevern. Det er da nærliggende å tolke dette som at det nasjonale kulturminnevernets legitimitet anses som tilstrekkelig på fylkeskommunalt nivå. I hierarkiet av norsk kultuminneforvaltning er de nasjonale føringene styrende for den regionale kulturminneforvaltningen. Derfor kan de nasjonale føringene også benyttes i regionale planer til å begrunne og legitimere de regionale målene.

## **7.2 Tap og forfall**

I dette avsnittet vil jeg oppsummere noen av funnene fra kapittel 5, og komme med konklusjoner på min andre underproblemstilling; I hvilken grad oppfylles målene om begrensnig av tap og forfall av arkeologiske kulturminner og fredete og verneverdige bygninger i Hordaland?

De tilgjengelige dataene over tap og forfall av kulturminner viser samlet sett at Hordaland har en høy andel tapte kulturminner sammenlignet med de fleste andre fylker. Dette gjelder som generelt bilde både for arkeologiske kulturminner og for fredete og verneverdige bygninger. Grunnet mangler i datagrunnlaget var det ikke mulig å regne ut en pålitelig desimeringstakt for noen av disse typene kulturminner i Hordaland fylke som helhet. Dette skyldtes særlig mangel på kunnskap om kulturminners tilstand over tid. Jeg kan derfor ikke konkludere med hensyn til om desimeringstakten er lavere enn det nasjonale resultatmålet om under 0.5 % tap pr. år.

I tillegg til de ovennevnte likhetene, viser funnene også at det finnes interessante forskjeller mellom ulike typer kulturminner. For arkeologiske kulturminner er det en tydelig tendens, på regionalt og lokalt nivå, til at steder med høy befolkningsvekst har høyest tapsandel. I kommuner i Hordaland er det sterk korrelasjon mellom høy befolkningsvekst og høye tap av arkeologiske kulturminner, noe som bør relateres til det faktum at befolkningsvekst setter krav til utbygging og bruk av arealer. De laveste tapsandelene i Hordaland finnes i kommuner med nøytral befolkningsvekst. Tall fra overvåkingsprosjektet Fortidens minner i Bømlo kommune gir noen pekepinner på tilstanden for arkeologiske kulturminner i rurale områder. Her er jordbruk den

største trusselen. Samtidig er tendensen at kulturminner forringes gradvis over tid. Selv om få arkeologiske kulturminner i Bømlo går tapt, er det mange kulturminner som forfaller og som står i fare for å gå tapt på sikt.

Også for fredete bygninger er tapsandelen i Hordaland fylke svært høy, uten at dette har noen synlig sammenheng med verken geografiske eller samfunnsmessige forhold. Flertallet av opphevede fredninger i Hordaland skjedde i forbindelse med en enkelthendelse, nemlig brannen på Bryggen i Bergen i 1955. Tapsraten for verneverdige bygninger i Hordaland er ukjent, men overvåkingsprosjektet Gamle hus i Samnanger viser at tapsraten for hus som er eldre enn år 1900 i Samnanger er svært høy. Den viktigste trusselen mot slike hus er fraflytting og funksjonstap, som skyldes nedlegging av tradisjonelle næringer i kommunen. Det er en tydelig tendens til at bygninger i spredtbygde områder er mer utsatt for gradvis forfall enn bygninger i tettsteder. Bygninger i tettere bebygde områder har oftere god stand, og blir bedre vedlikeholdt.

Et at de viktigste funnene i denne oppgaven er således at ulike typer kulturminner i ulike geografiske områder står overfor ulike trusselbilder. Dette er kunnskap som er viktig for utarbeidelse av tiltak for bevaring.

I alt er også mangelen på pålitelige data om tap av kulturminner et viktig funn i analysen. I mange tilfeller har kulturminner ikke vært tilstandsregistrert på lang tid. Mange fredete kulturminner går tapt uten at det blir oppdaget på årevis. Det finnes ingen oversikt over vernede bygninger. For fredete bygninger er kunnskapen noe bedre, men til tross for at landets fredete bygninger ble kontrollert av Riksantikvaren mellom 2006-2014, er kunnskapen ikke oppdatert i Riksantikvarens kulturminnedatabase Askeladden. Jeg mener at kunnskap om kulturminner og kulturminners tilstand er en kritisk forutsetning for å kunne nå det nasjonale resultatmålet om minimering av tap og forfall. I alle tilfeller betyr den mangelfulle kunnskapen om kulturminner at det er umulig å fastslå hvorvidt målene blir nådd eller ikke. En konklusjon er dermed at den regionale kulturminneforvaltningen mangler viktige kunnskapsverktøy som den trenger i arbeidet med å forvalte kulturminner.

### **7.3 Prioritering**

I dette avsnittet vil jeg fremme konklusjonene av min siste underproblemstilling; I hvilken grad prioriteres kulturminnevern av Hordaland fylkeskommune?, basert på funnene i kapittel 6.

Hordaland fylkeskommune har det høyeste antall fast ansatte innen kulturminnevern av alle fylkeskommuner i Norge, og er også den fylkeskommunen som bruker flest midler på kulturminnevern. Enkelte fylkeskommuner med lave innbyggertall bruker flere midler på kulturminnevern pr. person enn Hordaland. Men i sammenligning med fylkeskommuner som har tilsvarende høye innbyggertall skiller Hordaland fylkeskommune seg stadig positivt ut. Landets fylkeskommuner er ikke direkte sammenlignbare, og en rekke parametre kan innvirke på hvor mange ressurser en regional kulturforvaltning vil ha behov for. Her har jeg nøydt meg med en kort drøfting av noen få parametre, som befolkningsstørrelse og befolkningsvekstrate. En grundigere analyse kunne blant annet tatt fylkeskommunenes totale budsjettstørrelse, en mer detaljert oversikt over utgifter til kulturminnevern, antall kulturminner samt disses behov og tilstandsgrad med i beregningen. Dette ville krevd videre forskning og mer detaljert innrapportering i KOSTRA fra fylkeskommunene. Likevel gir funnene i kapittel 6 en tydelig indikasjon på at kulturminnevern blir høyt prioritert i Hordaland fylkeskommune sammenlignet med andre fylkeskommuner.

### **7.4 Konklusjon og videre forskning**

I dette avsnittet vil jeg komme med en endelig konklusjon på oppgavens hovedproblemstilling; Hva kjennetegner målsetningene som legger føringer for det regionale kulturminnevernet i Hordaland, og hvordan følges de opp?

Basert på funnene i analysekapitlene 4, 5 og 6, er svaret på denne problemstillingen at målsetningene som legger føringer for det regionale kulturminnevernet i Hordaland kjennetegnes av høye krav og ambisjoner, men at de ikke følges opp med nødvendige ressurser til å nå disse målene fra statlig hold. Målsetningene som formuleres i nasjonale dokumenter om

kulturminnevern er preget av myter og honnørord, og følges av vage uforpliktende tiltak. Tiltakene i regionale planer er mer konkrete og forpliktende. Ut fra funnene er Hordaland en av de fylkeskommunene som satser mest på kulturminnevern, men utfordringene er likevel for store til å nå de nasjonalt bestemte målene på feltet.

Mangel på kunnskap om kulturminners tilstand er en viktig utfordring for arbeidet med kulturminnevern på regionalt nivå, og dette er et felt som har behov for videre forskning. Selv om kulturminnevernet står overfor flere alvorlige utfordringer, slik som tap og forfall av kulturminner, er kunnskapsmangelen alvorlig fordi den begrenser regionale kulturminnemyndigheters evne til å forebygge og forhindre ødeleggelser. I dag benyttes en stor andel av ressursene i det regionale kulturminnevernet til å utføre lovpålagte oppgaver, og tilstandsregistrering av kulturminner blir nedprioritert. Det regionale kulturminnevernet trenger at det blir avsatt flere midler til tilstandsregistrering.

I denne oppgaven har jeg undersøkt Hordaland fylkeskommune, men jeg har også kommet frem til informasjon som har like stor relevans for andre fylkeskommuner. Dette gjelder spesielt de funnene jeg har gjort i forbindelse med analyse av nasjonale dokumenter om kulturminnevern. Også funnene om mangel på pålitelige data om kulturminners tilstand er i stor grad overførbare. Dokumentanalysen har vist at det er potensiale for denne typen forskning i andre fylkeskommuner. Bruken av det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet har vist seg å være en nyttig tilnærming når det gjelder å avdekke motivasjonen bak politiske føringer. Videre forskning kunne blant annet gitt svar på om funnene i de regionale planene for Hordaland er representative, eller om andre fylkeskommuner er like vage og legitimitetssøkende i tilsvarende planer som nasjonale myndigheter. Funnene tyder på at politikere er opptatt av legitimitet, men også av politisk handlingsrom, og at dette lett fører til at kulturminnevernet blir nedprioritert. Dette er betydningsfull innsikt i de politiske målsetningene som legger føringer for det regionale kulturminnevernet i Hordaland.

## Litteraturliste

- Alsvik, Ola. 2004: Identitetsskaping i lokalhistorien – et mangetydig prosjekt. I: *Heimen*, bd. 41.
- Arnestad, Georg 1989: *Kultur for regional utvikling: kultursatsing i eit utkansfylke mot slutten av 1980-åra*. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Ashworth, Gregory J. 1997. Conservation as Preservation or as Heritage: Two Paradigms and Two Answers. I: *Built Environment* 1997, Vol.23 (2), s.92-102.
- Baldersheim, H. 2003: Det regionpolitiske regimet i omforming. I: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 03/2003.
- Baldersheim, H. og Thorsteinsen, H. 2002: Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av? I: *Kommunal økonomi och politik* 6:7-34. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Barndon, Randi & Engevik, Asbjørn 2016: *Industristeder og samtidsarkeologi: Utgravninger i Skjeggedal, Tyssedal i Hardanger*. I: Akselberg, A., Barndon, R. og Grove K. (Red). Region og regionalisering - perspektiv og praksis. Novus forlag, Oslo.
- Binns, K. S. 2004: *Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Bømlo kommune, Hordaland, 2003*. NIKU Tema 8.
- Blau, Peter M. & Scott, W. Richard. 1963: *Formal Organizations: A Comparative Approach*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Brattli, Terje 2006: *Fortid og forvaltning: En analyse av norsk kulturminneforvaltning i perioden 1990 - 2005, med hovedvekt på arkeologiske forhold*. Doktoravhandling, Trondheim.
- Brekke, N. G et al. 1993: *Kulturhistorisk vegbok – Hordaland*. Hordaland fylkeskommune Nord 4, Bergen.
- Broe, U. og Skogstad, S. 2007: *Gamle hus nå og da. Status for SEFRAK-registrerte bygninger Samnanger kommune Hordaland fylke 2004*. Kulturminnekompaniet.
- Broe, U. og Skogstad, S. 2010: *Gamle hus nå og da. Status for SEFRAK-registrerte bygninger Samnanger kommune, Hordaland fylke 2009. 2. omverv*. Kulturminnekompaniet.
- Bugge, Hans Chr. 2011: *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 3. Utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bull, Ida. 2006: Regionhistorie og regional identitetsbygging. I: *Heimen*, bind 43.
- Christensen, Arne Lie. 2005: *Osebergfunnet og 1905*. Årsberetning 159(2005), Fortidsminneforeningen, Oslo.



- Christensen, Arne Lie. 2011: *Kunsten å bevare: Om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge*. Pax forlag, Oslo.
- Christensen, Tom. et al. 2009: *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Collingwood, Robin G. 1946: *The Idea of History*. Clarendon Press, Oxford.
- Dahl, Ottar. 1990: *Norsk historieforskning i det 19. Og 20. århundre*. 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dammann, Åse. 2015a: *Gamle hus nå og da. Status for SEFRAK-registrerte bygninger Samnanger kommune Hordaland fylke 2014 3. omdrev*. NIKU Rapport 80.
- Dammann, Åse. 2015b: *Gamle hus nå og da. Status for SEFRAK-registrerte bygninger i 18 kommuner. Sammendragsrapport for Riksantikvarens miljøovervåkingsprogram*. NIKU Rapport 82.
- Duedahl, Poul & Jacobsen, Michael H. 2009: *Introduktion til dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Ellingsen, W. og Leknes, E. (2008): *Regionalisering, en diskusjon av teoretiske perspektiver*. Prosjektrapport 22/2008. Kristiansand: Adgerforskning.
- Farsund, A. A., Leknes, E., Ellingsen, W. 2006: *Storbyene og regionnivået*. International Research Institute of Stavanger (IRIS), Rapport 2006/57.
- Fett, Harry. 1935: *Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring nitti år*. Grøndahl & Søns Boktrykkeri, Oslo.
- Fett, Harry. 1944: *På kulturvernets veier og kulturforskningens: første og annen del*. Årsberetning 99(1943), Fortidsminneforeningen, Oslo.
- Fojut, Noel 2009: *The Philosophical, Political and Pragmatic Roots of the Convention*. I: *Heritage and beyond*, Council of Europe (red.), 13-22. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Gaukstad, E. og Hoel, R. 1993: *Et forvaltningsperspektiv på kulturlandskapet*. I: *Norveg 39 (1993) nr. 2*, s. 75-91. Universitetsforlaget, Oslo.
- Grundberg, Jonas. 2004: *Historiebruk, globalisering och kulturarvsförvaltning. Utveckling eller konflikt?*. Doktorgradsavhandling. Göteborgs Universitet.
- Grønmo, Sigmund. 1996: *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. Universitetsforlaget, Oslo.

- Van Gundy, A. B. 1985: *Kreativ problemløsning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Guttormsen, T. S. 2014: *Bruken av Borreparken i regionale kulturarvsstrategier i Vestfold*. Viking – Norsk arkeologisk årbok, bind 77 (2014). Norsk arkeologisk selskap, Oslo.
- Halvorsen, Knut. 1989: *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Bedriftsøkonomens forlag, Oslo.
- Hansen, T. & Stigen, I. M. 2012: Regionen som ramme for politisk-administrativ organisering. I: Hanssen, G. S. et al. (red.) *Det regionale Norge: 1950 til 2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Harvey, D. 2001: *The Art of Rent: Globalization, Monopoly and the Commodification of Culture*. Socialist Register Vol. 38 s. 93-110.
- Hauken, Åsa Dahlin. 2005: Regionalisme fra en arkeologisk synsvinkel. I: Haukern, Å. D. (red.) *Regionalisme. Seminarrapport Ulstein Kloster 2005*. Haugaland Akademi. 2005: 31-42.
- Henningsen, E. & Vestby, G. M. 2012: Identitet og tilhørighet: mennesker og identitet. I: Hanssen, G. S. et al. (red.) *Det regionale Norge: 1950 til 2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hjulstad, Roar. 1989: *Organisasjonsteori*. 2. utgave. NKS-forlag, Oslo.
- Hundstad, D. (2012): Historikeren som regionbygger? Et fagkritisk perspektiv på fire landsdelshistoriske verk. I: *Historisk tidsskrift, Bind 91*: 37–63. Universitetsforlaget.
- Hygen, Anne-Sophie. (1996): *Fornminnevern og forvaltning. En teoretisk og metodisk tilnærming til planlegging og praksis i fornminnevernet*. Norsk institutt for kulturminneforskning, Oslo.
- Høydahl, Even & Rustad, Øivind (2009): *Befolkningsvekst, men ikke over alt*. Samfunnsspeilet 5-6, 2009, Statistisk sentralbyrå.
- Ibenholt, Karin et al. 2012: *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*. Rapport 2012/24, Vista Analyse AS.
- Iversen, Frode. 2008: *Eiendom, makt og statsdannelse. Kongsgårder og gods i Hordaland i yngre jernalder og middelalder*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen Arkeologiske Skrifter, Bergen.
- Johannesen, Dag T. S. 2008: *Likhetsprinsippet – en rasjonalisert myte*. Masteroppgave, Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Kristiansen, Jan Erik. (2007): *Tall kan temmes! Om å bruke og formidle statistikk*. Kristiansand: IJ forlag.

- Langeland, O. (2012): Regioner og regionalisering. I: Hanssen, G. S. et al. (red.) *Det regionale Norge: 1950 til 2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lysgård, Hans Kjetil. 2004: Region i forskning, politikk og hverdagsliv. I: Berg, Dale, Lysgård og Løfgren, *Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademiske forlag, Trondheim
- Kjeldstadli, Knut. 1999: *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. (2. utgave) Universitetsforlaget, Oslo.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1989: *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Free Press, New York.
- March, J. G. & Simon, A. H. 1993: *Organizations*. 2. utgave. Blackwell Business, Cambridge, Massachusetts.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. 1977: *Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83 (2):340-363
- Neuman, W. Lawrence. 2011: *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson, Boston.
- Niemi, Einar. 2006: Identitet i historieforskningen – begrepsbruk og bevisstgjøring. En forskningshistorisk skisse. I: *Heimen*, bind 43.
- Olsen, Bjørnar. 2001: «... at ikke Fræmmede skulle raade over en Jordbund, som gjæmmer vore Fædres Been og hvortil vore helligste og ærverdige Minder er knyttede». Problemer knyttet til bruken av fortid og kulturminner i diskurser om opphav, rettigheter og identitet. I: Thuen, T. (red.): *Fortidsforståelser*. s. 71-92. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Paasi, A., 2001: Europe as a social process and discourse. I: *European Urban and Regional Studies* 8(1): 7-28
- Palmer, Richard. 1993: Hermeneutics. I: Alex Preminger og T.V.F. Brogan. *The New Princeton Encyclopedia of Poetry and Poetics*. Princeton, ProQuest.
- Parsons, Talcott. 1956: Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations. I: *Administrative Science Quarterly*, nr. 1 (1):63-85.
- Pedersen, E. A. 1989: *Jernalderbosetningen på Hadeland. En arkeologisk analyse*. Varia 17. Universitetets Oldsakssamling, Oslo.
- Perrow, C. 1986: *Complex Organizations. A Critical Essay*. 3. utgave. McGraw-Hill, New York.
- Pitt, David C. 1972: *Using Historical Sources in Anthropology and Sociology*. Holt, Rinehart & Winston Inc., New York.

- Platt, Jennifer. 2005: Evidence and Proof in Documentary Research, i: John A. Hall & Joseph M. Bryant (red.): *Historical Methods in the Social Sciences, Vol III*. Sage Publications, London.
- Rickman, H. P. 1979: Wilhelm Dilthey: Pioneer of the Human Studies. Paul Elek Limited, London.
- Riksantikvaren 1987: *Kulturminner fra nyere tid: verneverdi og utvelgelseskriterier*. Informasjon fra Riksantikvaren 3. Riksantikvaren, Oslo.
- Riksantikvaren 2001: *Alle tiders kulturminner – Hvorfor og hvordan verner vi viktige kulturminner og kulturmiljøer*. Riksantikvaren, Oslo.
- Rydving, Håkan. 2002: Synlige och osynliga landskap. Nogra samiska exempel”. I: *Ting og tekst*, s. 65-77. Mundal, E., Ågotnes, A. (red.). Bryggens Museum, Bergen.
- Schanke, Audhild. 1990: Samfunnsteori og forvaltningsteori i kulturminnevernet. I: *Kulturminnevernets teori og metode. Status 1989 og veien videre. Seminarrapport FOK NAVFs program for forskning om kulturminnevern*, s. 79-97.
- Selznick, P. (1957). *Leadership In Administration*. New York: Harper and Row
- Simon, A. Herbert. 1947: *Administrative behaviour: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Macmillan Company, New York.
- Simon, A. Herbert. 1964: On the Concept of Organizational Goals. I: *Administrative Science Quarterly*, nr. 9:1-22.
- Silverman, David. 1970: *The Theory of Organizations. A sociological framework*. Heinemann, London.
- Skeates, Robin. 2000: *Debating the archaeological heritage*. Duckworth, London.
- Skogheim, Ragnhild og Vestby, Guri-Mette 2010. *Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling*. NIBR Rapport 2010:14, Oslo.
- Skulberg, Kirsti. 2009: Forfallets fenomenologi: en refleksjon rundt kulturminnelovens formålsparagraf og dens meningsinnhold. I: Årbok, Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring 163(2009) side 121-128, Oslo.
- Solberg, Ingerid 2011: *Vern og verdiskaping – endring i bruk av kulturminner*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.
- Sollund, May-Liss Bøe 2008: *Fornminner i fare – til alle tider*. I: Viking 71 (2008). Norsk arkeologisk selskap, Oslo.

Sollund, May-Liss Bøe 2009: *Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Bømlo kommune, Hordaland 2008*. NIKU Tema 27. Oslo.

Sollund, May-Liss Bøe 2014: *Fortidens minner i dagens landskap. Status for automatisk fredete kulturminner i Bømlo kommune, Hordaland 2013*. NIKU Tema 48. Oslo.

Smith, Laurajane 2006: *Uses of Heritage*. Routledge.

Statistisk sentralbyrå. *Tabell: 01222: Folkemengd og kvartalsvise endringer*. Statistikkbanken. Statistisk sentralbyrå, Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/>

Statistisk sentralbyrå. *Tabell: 08842: Konsern – Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø*. Statistikkbanken. Statistisk sentralbyrå, Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/>

Stensgaard, Kari. 2011: *Kulturminner og kulturmiljøer i jordbrukets kulturlandskap – Rapport for prosjektårene 2004-2008*. Rapport for Skog og Landskap 24/2011.

Swensen, Grete et al. 2009. *Kulturarv og stedsidentitet. Byers kulturmiljø i kryssilden mellom bevaring og utbygging*. NIKU Tema 31, Oslo.

Thagaard, Tove. 2002: *Systematikk og innevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Tomaney, J. 2009: Region. I: Kitchin, R., and N. Thrift, (red.) *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier Ltd. 136-150

Trøim, Isa. 2005: *Kulturminneloven - et hundreårsminne : faktorer som påvirket og styrte lovutviklingsarbeidet*. Årsberetning 159(2005), Fortidsminneforeningen, Oslo.

Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen: europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Fagbokforlaget.

Vestheim, Geir 1994: *Museum i eit tidsskifte*. Samlaget, Oslo.

Wharton, Chris 2006: Document Analysis i: Victor Jupp (red.) *The Sage Dictionary of Social research Methods*. Sage Publications, London.

Østbye, Helge et al. 2013: *Metodebok for mediefag*. 4. utgave. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Østigård, T. 2009: Nasjonal og regional identitet eller kulturell kompleksitet: Forståelser av irrelevante og unike kulturminner. I: *Primitive tider*, 02/2009.

## Offentlige dokumenter

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

Fylkesdelplan for kulturminne 1999-2010 – *Kultur viser veg*

Innst. S. nr. 135 (1987-1988) om Bygnings og fornminnevernet

Innst. S. nr. 227 (2004-2005) om Leve med kulturminner

Innst. 499 S (2012-2013) om Framtid med fotfeste

NOU 1982: 36 *Kulturminnevernet*

NOU 1983: 43 *Kulturminner og vassdragsvern*

NOU 2002:1 *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*

Ot.prp.nr. 51 (1991-92) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

Regional planstrategi for Hordaland 2012–2016

Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 – *PREMISS: KULTUR*

Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 – Handlingsprogram 2015-2018

St.meld. nr. 39 (1986-1987) *Bygnings- og fornminnevernet*

St.meld. nr. 33 (1992-1993) *By og land hand i hand. Om regional utvikling*

St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøvern for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida*

St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*

St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*

St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*

St.meld. nr. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*