

Regionreformen: Har utvidet ansvar på kulturmiljøfeltet styrket den regionale samfunnsutviklingsrollen?

Engelsk tittel: The Regional Reform: Has Decentralization of Cultural Heritage Tasks Strengthened the Role of Regional Developer?

Gro Sandkjær Hanssen

Forsker I, By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet

Professor II, By- og regionplanlegging, NMBU

E-post: groha@oslomet.no

Arne Holm

Forsker II, Forsker I, By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet

E-post: arneh@oslomet.no

Geir Tvedt

Seniorrådgiver, Analyseseksjonen, Riksantikvaren

E-post: geir.tvedt@ra.no

Norsk sammendrag

Et formål med regionreformen var at fylkeskommunene skulle få større politisk handlingsrom som samfunnsutvikler. På kulturmiljøfeltet ble det overført betydelige oppgaver i 2020 og 2021. Vi spør om dette nye handlingsrommet er brukt til å styrke rollen som regional samfunnsutvikler. Artikkelen er basert på intervjuer i tre fylkeskommuner, av statlige myndigheter og kommuner, samt survey til alle fylkeskommunene. Vi finner at kulturmiljø er tatt inn i retningsgivende planer og strategier, men at disse følger et spesialiseringsprinsipp, heller enn et integrasjonsprinsipp. Når det gjelder mobilisering, ser vi spenninger mellom en tradisjonell sektorforvaltning med objekttilnærming versus en helhetlig utviklingsaktøertilnærming. Verdiskapingsprosjektene bidrar til økt mobilisering; samordning av offentlige myndigheters innsats skjer særlig i større overbygningsprosjekter. Likevel oppleves samordningen å være utfordrende, også fordi det forutsetter tverrsektorielt samarbeid innad, og fylkeskommunen fremdeles er sektorpreget. Informanter peker på at helhetlig samfunnsutvikling innebærer politisk å peke i den retningen utviklingen skal gå, og at dette ikke alltid er sikret på

kulturmiljøfeltet. Studien viser at prosjektene, særlig overbygningsprosjektene, har en samordnende funksjon – og bidrar til å øke den samlede mobiliseringskraften. De muliggjør koordinert ressurs- og virkemiddelbruk og dermed synergier mellom aktørene.

Abstract

One purpose of the regional reform was that the county councils would increase their political scope as community developers. In the field of cultural heritage, significant tasks were transferred to county councils in 2020 and 2021. Based on interviews in three county municipalities, of state authorities and municipalities, as well as a survey of the county municipalities, the article asks if this new scope is being used to strengthen the role. We find that cultural heritage concerns are included to a greater extent in plans and strategies, but that these follow a specialization principle rather than an integration principle. When it comes to mobilization, we see clear tensions between a traditional conservationist attitude versus a holistic development actor approach. The county municipalities are particularly successful in coordinating the public authorities' efforts in large umbrella projects. Nevertheless, the coordination is perceived to be challenging, also because it requires internal cross-sectoral cooperation, and the county municipalities are still divided into sectors. Informants point out that holistic social development involves stronger political direction, and that this is not always ensured in cultural heritage questions. The projects, especially the ones being characterized having umbrella functions, are considered to have coordinating and mobilizing effects.

Nøkkelord:

regionreformen, fylkeskommunen, samfunnsutviklerrollen, kulturmiljø

Keywords

the regional reform, county municipality, community development-role, cultural heritage

INTRODUKSJON

Regionreformen førte til at flere fylkeskommuner ble slått sammen fra 2020 (KMD, 2018; Meld. St. 22 (2015–2016); Meld. St. 6 (2018–2019); Prop. 84 S (2016–2017)). De fikk også delegert nye oppgaver og ansvarsområder. Med regionreformen ønsket regjering og storting å styrke den regionale samfunnsutviklerrollen. Reformen hvilte på et sterkt demokratipremiss. Hensikten var å flytte mer av beslutningsmakten på ulike felt til direkte folkevalgt regionalt nivå i samsvar med prinsippet om subsidiaritet (Baldersheim & Ståhlberg, 2002) og dermed å styrke en regionaldemokratisk styrt samfunnsutvikling. Kulturmiljøfeltet, tidligere benevnt som kulturminnefeltet,¹ ble ansett for å være svært sentralt i en slik utvikling (se Hølleland & Skrede, 2019), og var et av ansvarsområdene hvor det skjedde en betydelig oppgaveoverføring.

Fylkeskommunene har siden 1990-tallet hatt rollen som regional kulturminnemyndighet med avgjørelsesmyndighet og førstelinjeansvar etter kulturminneloven. Dette innebærer forvaltningsansvar for de fleste fredete bygninger, rådgivning overfor kommunene, samt planansvar og innsigelsesmyndighet for kulturmiljøinteresser. Forvaltningsansvaret som ble overført fra 2020 og 2021, omfattet tilskuddsordninger, større andel statlig eide bygg, fredede fartøyer, teknisk-industrielle anlegg og dispensasjonsmyndigheten for automatisk fredede arkeologiske kulturminner, noe som også utvidet innsigelsesmyndigheten.

Meld. St. 6 (2018–2019) legger vekt på at fylkeskommunene skal få et større politisk handlingsrom for å utøve samfunnsutviklerrollen, og at dette ville styrke lokaldemokratiets rolle i spørsmål om vern og utvikling av kulturarven. Meldingen framhever at

«kulturminnene må brukes aktivt i utviklingen av lokalsamfunn» og har «potensiale som ressurs for næringsutvikling og verdiskaping i regionene» (Meld. St. 6 (2018–2019) s. 24).

Parallelt pågår det en utvikling fra en forvaltningsdominert tilnærming av kulturmiljø til et bredere samfunnsperspektiv (Skrede & Hølleland, 2018), slik dette framkommer i den siste stortingsmeldinga på kulturmiljøfeltet (Meld. St. 16 (2019–2020) s. 7), hvor det settes som mål at kulturmiljø skal tas i bruk som en ressurs og bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging. I dette arbeidet må mange myndigheters virkemidler og innsats virke sammen, noe som ble vektlagt i Prop. 84 S (2016–2017):

«I tillegg til dei geografiske endringane og endringar i oppgåveporteføljen forventar regjeringa eit sektorovergripande perspektiv hos regionale folkevalde politikarar og administrasjonsapparat. Dette er ein viktig føresetnad for at landet skal kunne hauste fruktene av reforma» (side 6).

Verdiskaping har vært et arbeidsområde i kulturmiljøforvaltningen siden 2005, da St.meld. nr. 16 (2004–2005) varslet oppstart av et verdiskapingsprogram for kulturmiljøfeltet 2006–10. Ambisjonen er å løfte kulturminnene, kulturmiljøene og landskapene som en utviklingsressurs. I tilskuddsordningen for verdiskaping på kulturmiljøfeltet, jf. statsbudsjettet kapittel 1429 post 77, er formålet presisert til å gi «kulturmiljø en tydeligere rolle i lokal og regional utvikling». Post 77 er ansett for å være et virkemiddel i den brede distriktspolitikken (Prop. 1 S (2022–23) s. 239). På bakgrunn av regionreformen har Riksantikvaren satt som mål å revitalisere verdiskapingsarbeidet. Det er utviklet seks strategier, og en av dem er nettopp å utvikle samfunnsutviklerrollen med grunnlag i kulturmiljø.

¹ Vi tar i bruk kulturmiljøbegrepet i henhold til begrepsbruken i den siste stortingsmeldingen «Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold» (Meld. St. 16 (2019–2020)).

Ifølge Agenda Kaupang (2022), som evaluerer reformen på oppdrag fra Riksantikvaren, har sammenslåingsprosesser og nye oppgaver krevd mye oppmerksomhet, noe som har gått ut over kapasiteten til å løfte kulturmiljø i samfunnsutviklingen. De peker på et behov for enda bedre politisk forankring, mer helhetstenkning og bedre samarbeid mellom fagavdelinger.

I denne artikkelen vil vi belyse hvordan fylkeskommunene arbeider med å se kulturmiljøfeltet i et større samfunnsutviklingsperspektiv, og om det nye handlingsrommet de har fått på feltet, har styrket samfunnsutviklerrollen.

Med utgangspunkt i hvordan den regionale samfunnsutviklerrollen ble definert i forarbeidene til regionreformen – Meld. St. 22 (2015–2016); Meld. St. 6 (2018–2019); KMD, 2018; Hofstad & Hanssen, 2015 – vil vi se nærmere på hvordan fylkeskommunene arbeider med

- a) *Å gi strategisk retning*: I hvilke regionale planer og strategier er kulturmiljø særlig framhevet som en faktor for lokal og regional utvikling? Settes kulturmiljøfeltet inn i et større helhetlig samfunnsutviklingsperspektiv?
- b) *Mobilisering*: Har kulturmiljø vært en faktor i utviklingsarbeidet? Og i så tilfelle, i hvilke typer utviklingssamarbeid? Har fylkeskommunen brukt kulturmiljø som en faktor for å mobilisere sivilsamfunn og næringsliv?
- c) *Samordning*: Har nye oppgaver på kulturmiljøfeltet bidratt til i større grad å samordne fylkeskommunenes egen innsats, eller er de fremdeles sektorisert? Hvordan har arbeid med kulturmiljø involvert samarbeid med statlige myndigheter, kommuner og andre aktører?

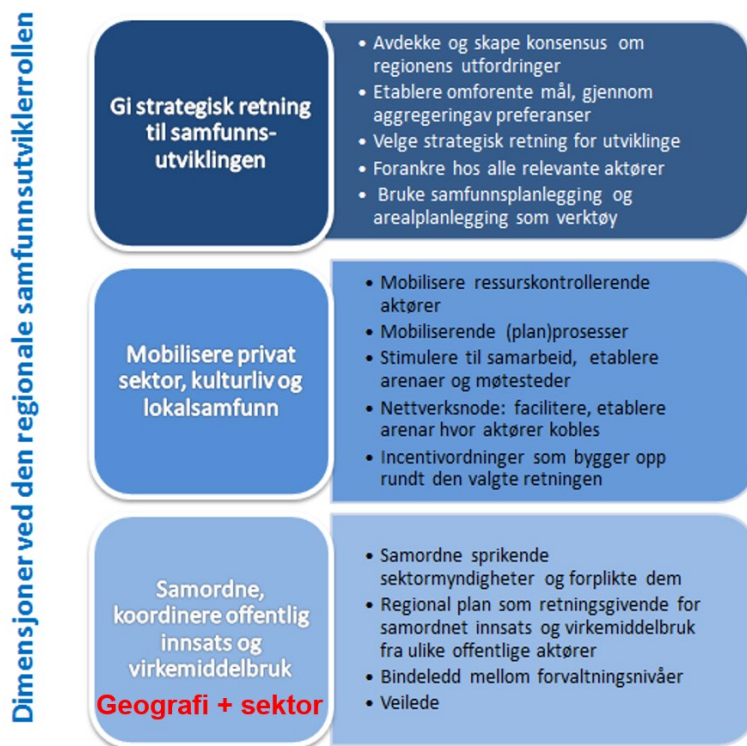
Artikkelen har et statsvitenskapelig perspektiv, og ønsker gjennom forskningslitteratur om den regionale samfunnsutviklerrollen og organisasjonsteoretiske tilnærminger om samordning og ulike spesialiserings- og «mainstreamingsprinsipper» å belyse regionreformens effekter på hvordan fylkeskommunene arbeider på området. Artikkelen bidrar derfor til økt kunnskap om effektene av den nye oppgave- og ansvarsfordelingen etter regionreformen, som i liten grad er blitt belyst.

TEORETISK PERSPEKTIV OG TIDLIGERE FORSKNING

Den regionale samfunnsutviklerrollen

Hovedintensjonen med artikkelen er å studere mellomnivåets funksjon i et flernivåsystem, ut fra et statsvitenskapelig perspektiv. Flere tiårs forskning har pekt på samordningsutfordringer i regional utvikling og fylkesplanleggingens manglende evne til å håndtere dem (NOU, 1982: 3; NOU, 1988: 38, Higdem, 2007). Det skilles mellom vertikal, horisontal og diagonal samordning (Bouckaert et al., 2010; Dunn, 2010; Difi, 2014). Vertikal samordning innebærer flernivåkoordinering av mål, virkemidler, tiltak og enkeltbeslutninger, altså en samordning mellom forvaltningsnivåene, ofte gjennom tradisjonell hierarkisk styring (Hood & Margetts, 2007). Med horisontal samordning menes tverrsektoriell samordning av virkemidler på tvers av forvaltningsnivå, innenfor et forvaltningsorgan og med andre aktører. Med ambisjoner om større grad av sammenhengstenkning for å løse tverrsektorielle samfunnsfloker øker også behovet for diagonal samordning. Begrepet betegner gjerne samordning som skjer vertikalt oppover, utenfor den hierarkiske styringslinjen (Dunn, 2010). Fylkeskommunen utgjør et mellomnivå mellom nasjonalt og lokalt nivå, noe som gjør alle tre kategorier samordning aktuelle (Hanssen & Aarsæther, 2018a, 2018b).

Regionreformen hadde som mål å øke det politiske handlingsrommet og dermed styrke demokratisk kontroll over den regionale samfunnsutviklingen. Dette innebar også økt demokratisk kontroll i spørsmål om og bruk av kulturarven, se Meld. St. 6 (2018–2019) side 24. I forarbeidene til reformen ble den regionale samfunnsutviklerrollen utredet, og tre dimensjoner trukket frem:



Figur 1. Den regionale samfunnsutviklerrollen (Hofstad & Hanssen, 2015).

Å gi strategisk retning for samfunnsutviklingen innebærer visjon- og målutforming forankret hos relevante aktører, hvor blant annet regionale planer er viktige redskaper. Offentlige myndigheter kan ikke drive samfunnsutvikling alene, men må samspille med andre aktører ved å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, gjennom å være både arenabygger, katalysator og koblingsboks (Higdem, 2007, 2015). Den siste dimensjonen er å utnytte mellomnivåposisjonen til å samordne virkemiddelbruken til lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Sektormyndigheter har ofte snevre målbilder, noe som hindrer dem i å se virkemiddelbruken i sammenheng med andres (Hofstad & Hanssen, 2015; Hanssen & Hofstad, 2017).

I forarbeidene til regionreformen ble det også framhevet at sterkere regioner og tydeligere strategisk retning i regionale planer kunne øke samordningen av statlige virkemidler og gi en mer samordnet areal- og transportutvikling (St.meld. 22 (2015–2016)). Evalueringen av plan- og bygningsloven (Hanssen & Hofstad, 2017; Hanssen & Aarsæther, 2018a, 2018b) belyste bruken av regionale planer, men fant at planene ofte ikke var strategisk nok innrettet, og at statlige aktører og kommuner ikke alltid respekterte plan- og bygningslovens intensjon om å «legge regionale planer til grunn for sin virksomhet», jf. PBL § 8-2. Dermed ble ikke samordningspotensialet tatt ut. Et viktig spørsmål i vår sammenheng er derfor om regionale planer i dag oppleves som strategisk nok innrettet, og om planene ser kulturmiljø i et større regionalt utviklingsperspektiv.

Tidligere forskning har påpekt at sektortankegangen kan hindre et helhetlig samfunnsutviklingsperspektiv (Christensen & Læg Reid, 2011; Hanssen & Knapskog, 2022). Det er derfor nødvendig å se om dette er tilfellet i vår studie. I litteraturen skilles det ofte mellom tre prinsipper: spesialisering, en mellomposisjon med despesialisering og kobling, og mainstreaming (Christensen & Læg Reid, 2011; Lafferty & Hovden, 2003; Lenschow, 2001; Hey, 1996; Runhaar et al., 2018). Ut fra prinsippet om spesialisering vil man forsvare behovet for at sektorer har egne styringsdokumenter (Wamsler, 2015; Uittenbroek, 2016), mens integrasjon av temaet i alle styringsdokumenter er ideen med mainstreaming (Runhaar et al., 2018; Lafferty & Hovden, 2003). De siste årenes forskning på «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973) har funnet at et sterkt spesialiseringsprinsipp ofte fører til manglende evne til å ta tak i grenseoverskridende utfordringer, som klimakrise, naturkrise, utenforskap og sosial bærekraft. Å se kulturmiljø i et større samfunnsutviklingsperspektiv utfordrer spesialiseringsprinsippet, og det er derfor interessant å se hvordan fylkeskommunene har organisert seg og sitt styringsverk.

«Heritage studies»

Selv om hovedintensjonen med artikkelen er å studere mellomnivåets rolleutøvelse i et flernivåsystem, er det også relevant å forholde seg til diskusjonene innenfor «heritage studies». Det som betegnes «heritage studies», omhandler studier gjennomført innenfor arkeologi, sosialantropologi, kulturgeografi og museologi (Skrede & Hølleland, 2018; Smith, 2006). Det som er felles, er ofte antakelsen om at kulturarv ikke kan defineres som objekter, men snarere som en sosialt og kulturelt definert virkelighetsforståelse. Så mens historie kan anses som «the raw facts of the past» (Aitchison et al., 2000, s. 96), vil kulturarv være historie som er prosessert gjennom mytologi, ideologi, nasjonalisme, lokalpatriotisme og attraksjonsperspektiv (Schouten, 1995, s. 21; Albert, 2023). Her har særlig Laurajane Smith (2006) vært definerende, med et tydelig prosessuelt forhold til kulturarv. Hun mener at kulturarv er noe som gjøres, ikke noe som er. Perspektivet er viktig å ha som bakteppe for å forstå den utviklingen flere har pekt på i den norske kulturmiljøforvaltningen, fra en forvaltningsdominert tilnærming til kulturmiljø – med oppmerksomhet på objektene, til en bredere samfunnsutviklingstilnærming. Denne endringen er eksplisitt uttrykt i Meld. St. 16 (2019–2020).

Verdiskaping på kulturmiljøfeltet

Med bakgrunn i erfaringer fra verdiskapingsprogrammet 2006–2010 introduserte Magnussen et al., (2009, 2011) og Brandtzæg et al., (2010) et begrep om bred verdiskaping. Begrepet ble tatt i bruk og videreutviklet i det etterfølgende verdiskapingsprogrammet for naturarv som verdiskaper 2009–2013. Det handler om å skape verdier med utgangspunkt i lokal natur og kulturarv, se sammenhenger mellom økonomisk, miljømessig, kulturell og sosial verdiskaping, og skape synergier mellom disse for å skape større lokal merverdi.

Kulturmiljøenes bidrag til verdiskaping lokalt og regionalt er dokumentert i en rekke studier (Brandtzæg et al., 2010, Magnussen et al., 2016; Holm, 2016, 2018). Brandtzæg (et al., 2010) peker i sine studier av et utvalg verdiskapingsprosjekter på at en forankring på fylkesnivå fremmer samordning mellom sektorer, noe som også kommer fram hos Holm (2018). En samling av over 300 forskningsarbeider i 2015 (jf. Europa Nostra and partners (2015)) finner at kulturmiljøet har relevans som ressurs for et bredt spekter av sektorer. De senere år er det lagt vekt på å få fram den spesifikke økonomiske verdien av å ta i bruk kulturmiljø som utviklingsressurs (Rambøll, 2012; Magnussen et al., 2009, 2011, 2016; Gierløff et al., 2017).

DATAGRUNNLAG OG METODE

Artikkelen bygger på en empirisk studie, både kvantitativ og kvalitativ, som er gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet i samarbeid med Riksantikvaren. Studien er et eksempel på forskningssamarbeid mellom et forskningsinstitutt og forvaltningen, og er finansiert av Riksantikvaren. Alle tre forfattere har vært med i gjennomføringen av studien. Artikkelen presenterer analysen av datamaterialet. Datamaterialet bygger på en Questback-undersøkelse til alle fylkeskommuner, sendt til 80 respondenter i ulike avdelinger i november 2022. Respondentene representerer feltene kulturmiljø, plan, næring, stedsutvikling, miljø og bærekraft og friluftsliv. Undersøkelsen fikk 52 svar – en svarprosent på 65. I tillegg drøftes funn i en Questback-undersøkelse til planansvarlige i alle landets kommuner, gjennomført i prosjektet «Fylkeskommunen som planfaglig veileder» våren 2021 som ble finansiert av KS. Undersøkelsen til landets 356 kommuner fikk 180 svar, en svarprosent på 51.

Teamet har også gjennomført fem fokusgruppeintervjuer i oktober/november 2022, med totalt 31 informanter. Det ble gjennomført fokusgruppeintervjuer i fylkeskommunene Viken, Agder og Møre og Romsdal, med faglig ansatte fra flere avdelinger, et fokusgruppeintervju med samarbeidspartnere fra andre sektorer, samt et med utvalgte kommuner. Tabellen nedenfor gir en oversikt.

Myndighet	Avdeling/institusjon	Informanter	Antall
Agder fylkeskommune	Avdeling for kulturminnevern og kulturminneturisme, Planavdelingen, Avdeling for strategi og mobilitet, Avdeling for bærekraftig utvikling	informant 1, informant 2, informant 3	3
		informant 4, informant 5, informant 6	3
		informant 7	1
		informant 8	1
Møre og Romsdal fylkeskommune	Avdeling for kultur, kompetanse og næringsavd., Plan (avdelingen)	informant 9, informant 10, informant 11	3
		informant 12	1
		informant 13	1
Viken fylkeskommune	Avdeling for kulturarv, Avdeling for klima og miljø, Avdeling for distrikt og regional læringsutvikling, Avdeling for frivillighet, friluftsliv, idrett og inkludering	informant 14, informant 15, informant 31	3
		informant 16	1
		informant 17	1
		informant 18	1
Kommuner	Vestnes kommune, Ålesund kommune, Flekkefjord kommune, Levanger kommune, Kvitsøy kommune	informant 19	1
		informant 20	1
		informant 21	1
		informant 22	1
		informant 23	1
Statlige sektor-myndigheter og KS	KS, klimaarbeid, Distriktssenteret, Kulturrådet, Kulturavdelingen, Museumsforbundet, Innovasjon Norge – reiseliv, Husbanken Midt-Norge, Riksantikvaren	informant 24	1
		informant 25	1
		informant 26	1
		informant 27	1
		informant 28	1
		informant 29	1
Totalt		informant 30	1
			31

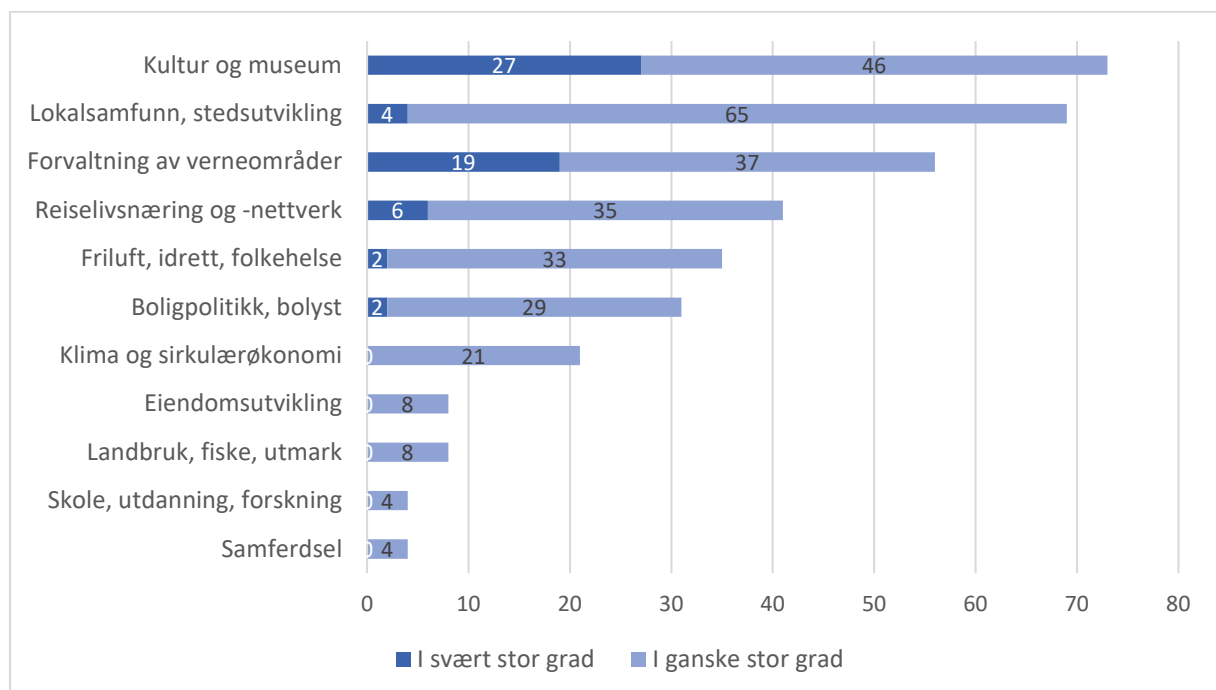
Figur 2. Informanter i fokusgruppeintervjuer.

Intervjuene ble gjennomført på Teams. Det ble gjort opptak, og intervjuene ble transkribert i ettertid.

HVORDAN INNGÅR KULTURMILJØ I FYLKESKOMMUNENS ARBEID MED Å GI STRATEGISK RETNING FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN?

Hofstad og Hanssen (2015) peker på regionale planer som et viktig verktøy for retningsgivning, for å samordne både sektorer og geografi (Hanssen & Hofstad, 2017; Bouckaert et al., 2010). Spørsmålet er så hvordan planverktøyene brukes – om de brukes i henhold til prinsippet om spesialisering for å framheve feltet, eller i henhold til prinsippet om mainstreaming for å innarbeide kulturmiljø i alle overordnede styringsdokumenter, jf. punkt 2.1 ovenfor.

I surveyen ble respondentene fra fylkeskommunen spurt om i hvilken grad kulturmiljø inngår som faktor i regionale planer og strategier.

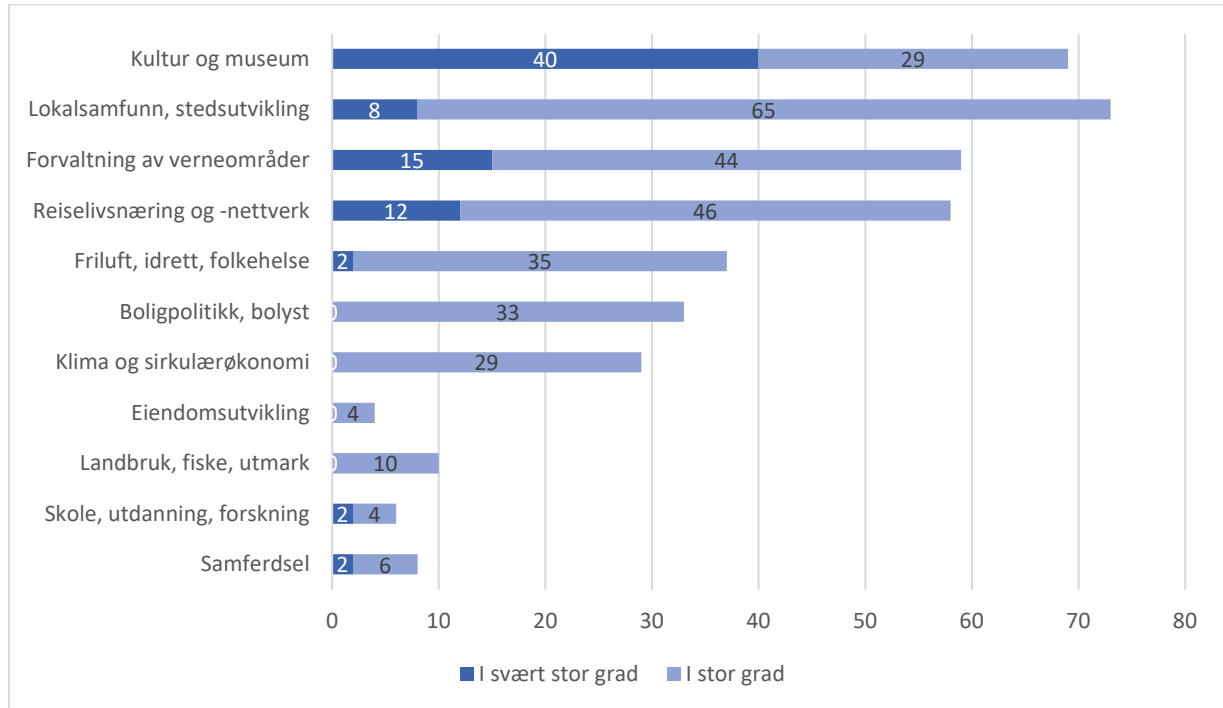


Figur 3. I hvilken grad inngår kulturmiljø som faktor i regionale planer og strategier på følgende felt og sektorer? (N=52).

Figuren viser, ikke overraskende, at 73 % rapporterer at kulturmiljø inngår som en viktig faktor i regionale planer som omhandler kultur- og museumsfeltet. Dette vitner om et sterkt spesialiseringsprinsipp. Men vi ser også at kulturmiljø anses for å være integrert i mer sektoroverskridende planer, særlig på temafeltet steds- og lokalsamfunnsutvikling (69 %) og forvaltning av verneområder (56 %). Noe overraskende er det imidlertid at kun 41 % rapporterer om integrasjon av kulturmiljø i planer og strategier som omhandler reiselivsnæring og -nettverk. Koblingen av kulturmiljø til regionalt og lokalt reiseliv var et viktig argument for å styrke fylkeskommunenes ansvarsområde på feltet (KMD, 2018). Enda mer overraskende er det at kun 8 % rapporterer at kulturmiljø inngår som faktor i strategiske dokument for landbruk, fiske og utmark, siden disse temaplanene er svært aktuelle for kulturlandskap.

Det kan dermed se ut som at fylkeskommunene i dagens planpraksis følger et spesialiseringsprinsipp, men det er også tilfeller av integrasjon i andre felt. Den sterkeste integrasjonen av kulturmiljø finner vi i steds- og lokalsamfunnsutvikling.

Neste spørsmål er hvordan kulturmiljø er innlemmet i det faktiske samarbeidet i utviklingsprosjekter.



Figur 4. I hvilken grad inngår kulturmiljø som faktor i utviklingsprosjekter på følgende felt og sektorer? (N= 52).

Hovedtendensene fra forrige figur er tydelige, ved at kultur og museum, lokalsamfunn og stedsutvikling, forvaltning av verneområder og reiselivsnæring får høyest score. Likevel viser figuren interessante forskjeller, og får frem at kulturmiljø er sterkere «mainstreamet» inn i verdiskapingsprosjektene og andre utviklingsprosjekter enn det er i planene og strategiene. Mens bare 41 % opplevde at kulturmiljø inngikk som faktor i regionale planer og strategier for reiseliv, oppgir hele 58 % at kulturmiljø inngår i reiselivsnæringsprosjekter og -nettverk. Også for klima og sirkulærøkonomiprojekter er prosentandelen noe høyere. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunene har klart å arbeide strategisk med reiselivsplaner, til å favne alt som foregår på prosjektnivå. Informantene, på sin side, vektla hvor viktig det var å ha gode, retningsgivende planer:

«[Å] faktisk utarbeide regionalt planverk og jobbe etter og prioritere det, er en måte å utvikle utviklerrollen vår på og knytte det ned til den enkelte saksbehandler for å følge det opp» (informant 9).

Intervjuene styrker inntrykket fra figur 3 av at spesialiseringsprinsippet står sterkt i fylkeskommunene. Men vi finner også at kulturmiljø er «mainstreamet» inn i mer overordnede planer, som i de overbyggende fylkesplanene til både Agder og Møre og Romsdal. De tidligere fylkene Aust-Agder og Vest-Agder hadde hver sin kulturstrategi, men disse er ikke videreført etter sammenslåingen. Agder

har istedenfor fulgt mainstreamingsprinsippet og innarbeidet kulturmiljø i flere andre strategier og planer, blant annet i Regionplan Lister 2030. I fylkesplanen Regionplan Agder 2030 er kulturmiljø framhevet under både kultur og verdiskaping. Informantene peker på både fordeler og ulemper med en slik tilnærming, men er tydelige på at integrasjon også krever at kulturmiljøets rolle må fremheves tydelig – tydeligere enn i dagens regionplan:

«Fylkesplanen har bidratt til å mobilisere egne ressurser for kulturminnevern og en plass i økonomiplanen [men i mindre grad] vært god på å gi føringer for kommunal planlegging [...]. [D]et er vanskelig for oss å følge opp kulturmiljøtemaet i plansaker» (informant 4).

I Møre og Romsdals fylkesplan er kultur og kulturarv særlig løftet fram som innsatsfaktor for verdiskaping lokalt. Informantene opplever at fylkesplanen virker som retningsgivende styringsparaply, fordi den er operasjonalisert i et sett med strategier og delplaner, og er koblet sammen med økonomiplan med handlingsprogram og årlig budsjett (informant 9 og 13). Kulturmiljø blir blant annet trukket frem i innovasjonsstrategien, strategi for attraktive byer og tettsteder, fylkesstrategi for kultur, strategi for landbruk – inkludert kulturlandskap og delplaner for kulturminner og for museum. På den måten oppleves fylkesplanen som å være overordnet og strategisk, mens strategiene og delplanene går mer spesifikt inn i temaområdene.

Selv om prinsippene om spesialisering og mainstreaming balanseres i planverket, opplever flere at plan- og styringsverket er fragmentert. Flere tar til orde for mainstreaming av kulturmiljø i *alle* planer, for eksempel gjennom å være en obligatorisk del av planprogrammet. Informanter peker også på at kulturmiljøfeltet må koble seg på i tidlig planfase for å inngå som premiss i utforming av planene, men er delt i synet på om det er kulturmiljøavdelingene eller planavdelingene som bør sørge for at det skjer. Andre igjen tar til orde for fortsatt å ha temaplaner, for å sikre synlighet. Det er imidlertid uenighet om hvorvidt det mest hensiktsmessige for kulturmiljøhensyn er spisse eller brede temaplaner. Informantene i alle de tre fylkene opplever at temaplanene har blitt bredere og noe bedre på å se ansvarsområder i sammenheng. Men de opplever også at fylkeskommunen har en del spisse strategier som kan konsolidere sektortenkningen og være en barriere mot sammenhengstenkning.

Et annet spørsmål er hvilke typer styringsdokumenter som gir best samordningskraft – planer eller strategier (Hanssen & Hofstad, 2017). Informanter legger vekt på at en samordnet regional plan gir bedre muligheter for oppfølging og et bedre hjemmelsgrunnlag for innsigelser. Fylkeskommunene i studien stimulerer kommuner til å lage kulturmiljøplaner, med støtte fra KIK-midler fra Riksantikvaren. Her bistår de kommunene og bruker incentiver – ved å si at kulturmiljø som er utpekt som å ha høy lokal verdi i lokale kulturminneplanene, kvalifiserer til støtte i form av fylkeskommunale midler. Tilskuddsordningen brukes altså til å få kommuner til å gi tydeligere retning for sin kulturmiljøpolitikk.

Intern sektortankegang fremstår som en tydelig barriere mot mer tverrsektoriell tilnærming i fylkeskommunen. En respondent i surveyen sier:

«Det er per i dag ikke god nok dialog mellom avdelingene, og ikke ressurser til å inngå tett nok samarbeid i det daglige. Dette fører til at en ikke blir koblet på og gjort kjent med plan- og strategiarbeid utenfor eget fagfelt.»

Informantene savner en dypere forståelse og forankring hos regionalpolitisk ledelse, og mener politikerne bør være mer villige til å peke ut kulturmiljøer av regional betydning. Dette er i henhold til hva Ibenholt et al. (2012) fant, hvor de pekte på politisk engasjement som en suksessfaktor. Informanter etterlyser også en sterkere forankring i kommunene, slik at regionale planer oppfattes som hele regionens plan, ikke fylkeskommunens plan. Kommunene har gjennom PBL (2008) blitt

delegert ansvaret som primær arealmyndighet, og skal blant annet vedta langsiktige, overordnede planer, regulere areal, gi rivningstillatelser og byggetillatelser (Hanssen & Aarsæther, 2018a). Regionale planer er derfor i stor grad avhengig av kommunal vilje for å realiseres. Fylkeskommunene har i ulik grad involvert kommunene i regionale planprosesser, og de opplever derfor ulik grad av eierskap. Møre og Romsdal trakk inn kommuner i arbeidsgrupper når de skulle utarbeide en strategi på området. Denne tette arbeidsformen førte til større eierskap og bidro til at mange lokal-regionale spenninger knyttet til vern og utvikling ble håndtert i arbeidsgruppene, og dermed mindre framtrepende senere.

Flere informanter opplever at dersom kommunene får sette sitt merke på regionale planer, så vil de lettere nedfelle prinsippene i egne planer. Det ses ofte avtrykk av den regionale planen i kommunenes kulturmiljøplaner:

«[K]ommunene legger gjerne vårt plandokument til grunn for utvikling av sine planer og prioriteringer» (informant 9).

«En viktig del av arbeidet er å ta postveien inn som tema i de kommunale kulturmiljøplanene. Vi ser oftere og oftere at postveien blir nevnt som en del av kulturmiljøpolitikken i de kommunale planene» (informant 11).

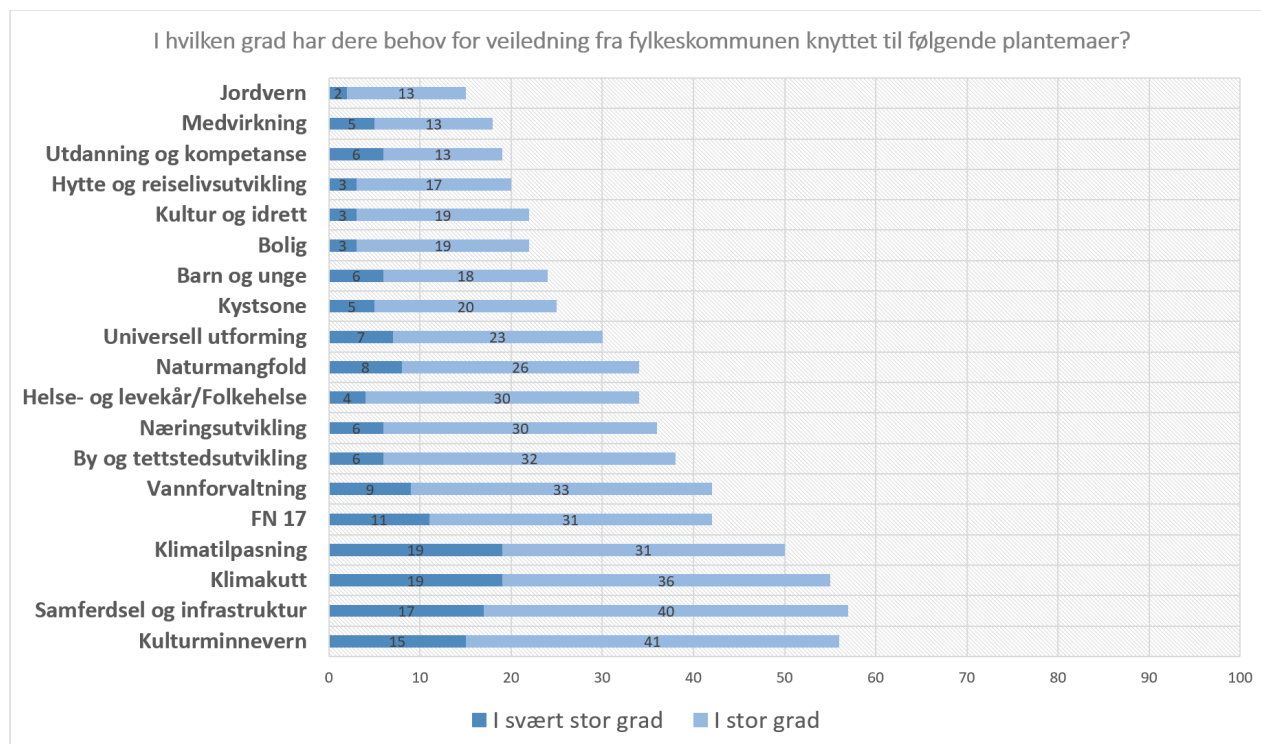
Det kan altså se ut til at regional retningsgivning påvirker lokale planer bedre når kommunene involveres på en god måte, og når lokal-regionale «vekst og vern»-spenninger er drøftet underveis. Fylkeskommunene forteller også at de bistår i kommunenes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og kulturmiljøplaner. Fylkeskommunene bidrar også med kunnskapsunderlag og nødvendige kartlegginger for det kommunale planarbeidet. De opplever at kommuner trenger å bli mer bevisst på handlingsrommet sitt på kulturmiljøfeltet.

MOBILISERING AV LOKALSAMFUNN, KOMMUNER, NÆRINGS LIV OG KULTURLIV

Kommunenes behov for veiledning og støtte fra fylkeskommunen

Et viktig formål med den regionale samfunnsutviklerrollen er å understøtte kommuners brede utviklingsarbeid og hjelpe til med å mobilisere aktører i lokalt næringsliv, kulturliv og sivilsamfunn (Higdem, 2007, 2015; Hofstad & Hanssen, 2015).

I en undersøkelse blant planansvarlige i kommunene våren 2021 (Hanssen, 2022) ble kommunene spurt om behovet for veiledning fra fylkeskommunene knyttet til ulike plantemaer.



Figur 5. I hvilken grad opplever kommunale planansvarlige at de har behov for veiledning fra fylkeskommunen på ulike plantemaer? (Planansvarlige i alle landets kommuner, N=180, 2021.)

Kulturminnevern (kulturmiljø) er blant de temaer hvor kommunene i størst grad har behov for veiledning fra fylkeskommunen. Hele 56 % rapporterer dette. Av et oppfølgingsspørsmål går det frem at kommunene opplever fylkeskommunen som en relevant instans for veiledning (65 % rapporterer dette). Fylkeskommunen oppleves altså som en relevant aktør å henvende seg til, og majoriteten av kommunene oppgir at de har et behov for bistand på kulturmiljøfeltet, særlig de små.

Generelt er fylkeskommunale informanter opptatt av å være et regionalt kompetansemiljø som bidrar til å bygge lokale kompetansemiljøer:

«Jeg tenker litt på arbeidet som vi og flere andre fylker gjør, det å ha kompetanseoverføring til de som skal være førstelinja for kulturmiljø, saksbehandlere i kommunene. Å bygge kompetanse er noe av grunnfjellet for å få en overkommelig hverdag for våre kolleger som jobber med forvaltningsrettede oppgaver. Så det har vi satset ganske mye på, både med egne midler og med Riksantikvarens midler» (informant 15).

Fylkeskommunene opplever at kompetansen i kommunene ofte er for dårlig – både på planleggings- og kulturmiljøområdet. Dette gjelder særlig i små kommuner, og de opplever at de har en viktig rolle ved å drive veiledning og opplæring. Samtidig fremhever mange at kommunene må få eierskap til feltet, for å bli i stand til å mobilisere og engasjere utbyggere og frivillige for lokale prosjekter. Ansvarliggjøring av kommunene oppleves som å være en sentral oppgave (informant 4).

Samspill på flere arenaer

Samspillet mellom fylkeskommunene og kommunene om kulturmiljø skjer på en rekke arenaer. I undersøkelsen om fylkeskommunens veiledningsrolle ble konferanser, seminarer og bistand til

kommunale planforslag rapportert av flest (Hanssen, 2022). Dette stemmer til en viss grad også for kulturmiljøfeltet, hvor informanter rapporterer om læringsfelleskap og samlinger for erfaringsoverføring.

Regionalt planforum rapporteres som en viktig institusjonalisert flernivå-arena, hvor planaktører på kommunalt, regionalt og statlig nivå møtes – rundt plantemaer som kommunen tar opp.

Vest-Agder hadde før de slo seg sammen, en ordning med kommuneavtaler med enkeltkommuner, med konkrete tiltak, også med hensyn til kulturmiljø. Flere informanter trekker denne frem som en god modell som bør videreføres (informant 3 og 6).

Flere av fylkeskommunene har kontor i kommuner, for eksempel i Levanger og Flekkefjord, for å kunne arbeide tettere mot kommunene. Informanter opplever at dette er svært fruktbart, særlig om både kulturmiljøforvaltere og håndverkere er til stede (informant 22).

I tillegg til de ovennevnte mer eller mindre faste samhandlingsarenaene rapporterer mange at samhandlingen først og fremst skjer gjennom konkret prosjektsamarbeid.

Utviklingsprosjekter som mobiliseringsgrunnlag

Som vi så tidligere, viser figur 3 og 4 at kulturmiljø blir vurdert som en ressurs som kan ha betydning for utvikling av reiseliv og lokalsamfunn og for miljø og folkehelse. Det kan se ut som graden av integrering og mainstreaming i prosjektene faktisk er noe høyere enn i planverket. Informantene formidler også at mobilisering av eksterne aktører i stor grad skjer gjennom særlige satsinger og prosjektsamarbeid. Flere informanter opplyser at verdiskapingsarbeidet på kulturmiljøfeltet og tilskuddsordningen over post 77 har vært utløsende faktorer for utviklingsprosjekter. Både intervjuer og surveyen viser tydelig at verdiskapingsprosjektene mobiliserer aktører på tvers i kommuner og fylkeskommuner, samt eksterne statlige sektorer, næring, sivilsamfunn og forskningsmiljøer.

I de tre fylkeskommunene utøves mobiliseringsrollen blant annet gjennom å lage konseptuelle overbygningsprosjekter over lokale initiativ. Møre og Romsdal fylkeskommune trekker fram «Ein bit av historia, Postveien og Kystpilegrimsleia», i Agder er «Uthavnene» og «Brudleruta og Vita Velo» eksempler, mens Viken fylkeskommune viser til «Bygdemiljøpakkene» og «Kulturarvopplevelser».

I Viken har de innført bygdemiljøpakker for å utvikle ny metodikk for å utøve samfunnsutviklerrollen mer helhetlig, noe tidligere forskning har trukket frem som «pakkepolitikens» styrke (Hanssen & Knapskog, 2022). Arbeid med kulturmiljø har vokst fram som en vesentlig del av satsingen. Satsingen er rettet mot små distriktskommuner, og har politisk mandat til å jobbe på tvers av fagsektorene. Informantene opplever at dette bidrar til oversikt over virkemiddelapparatet på tvers av avdelingsgrenser, og bevisstgjør dem om at de ofte ikke arbeider koordinert overfor kommunene. En fylkeskommunal informant sier:

«I Bygdemiljøpakka følger vi kommunene gjennom hele virkemiddelapparatet. Det er mye statlige virkemidler som går via fylkeskommunen, men fylkeskommunen har også egne virkemidler. Bygdemiljøpakka har gitt oss en reell mulighet til å se alle virkemidler på tvers» (informant 16).

Bygdemiljøpakken setter søkelys på kommunens behov, og tydeliggjør at fylkeskommunens rolle er å være tilrettelegger. I tillegg jobber kommune, fylkeskommune, frivillighet, barn og unge, næringsliv, Husbanken og Distriktsenteret sammen på en mer samskapende måte enn de pleier. Arbeidet får synliggjort hvordan kulturmiljø kan inngå som innsatsfaktor. Informanter kaller bygdemiljøpakkene en skole i samhandling og samskaping.

Agder fylkeskommune har arbeidet med kystkultur og uthavner i flere prosjektomganger, med ulike vinklinger og samarbeidspartnere. Dette langsiktige arbeidet mot kommunene, med tilrettelegging gjennom plan, byggeskikk og stedsutviklingstiltak, er forankret i den regionale strategien «Uthavner i verdensklasse». Frivillige kystkulturorganisasjoner står sterkt på Sørlandet og er viktige for mobiliseringen. Fylkeskommunen har invitert reiselivsaktørene til kompetansehevende kurs, tilrettelagt for mulighetsstudier og utprøving av kulturhistoriske båtruter, og invitert Visit Sørlandet til langsiktig samarbeid. En av informantene framhever kulturmiljø som «en av de viktige bærebjelkene for fylkeskommunen».

Mobiliseringsprosesser er krevende og må ses over tid. Møre og Romsdal fylkeskommune viser til at fra ideen om et postveiprojekt tok form i fylkeskommunen, så tok det nesten tre år med mobiliseringsarbeid, workshoper og søknadsskriving.

«... mobilisering rett og slett. Og det tok ca. tre år før telefonene begynte å komme inn på helt eget initiativ – om tiltak, ideer og prosjekter som ikke var initiert fra oss» (informant 9).

I overbygningsprosjektene, for eksempel om historiske ferdselsårer, opererer fylkeskommunen som en kommuneoverskridende aktør. De kobler sammen initiativ rundt kulturmiljøer og historiske fortellinger i ulike kommuner, og setter dem inn i en større regional sammenheng. Dette har en stor mobiliserende kraft lokalt, både på kommuner, frivillige organisasjoner og næringsliv. I prosjektet «Kystpilegrimsleia» har fylkeskommunen prioritert å legge til rette på utvalgte nøkkelsteder: Som en informant sa:

«[D]et er i stor grad lokale lag og foreninger som er med på å fylle disse nøkkelstedene med innhold ... Det vi har bidratt med er overbygningen, verdiskapingen skjer lokalt langs nøkkelstedene» (informant 11).

Samspeillet mellom top-down og bottom-up beskrives slik:

«[I] alle verdiskapingsprogrammene våre er det en blanding av lokale initiativ som vi løfter opp i paraplyer, og gjennom våre midler, og i samarbeid med Riksantikvaren eller andre aktører, stimulerer til aktivitet. Det er en god blanding av noe som kommer nedenfra og noe som kommer ovenfra» (informant 9).

Overbygningene trigger altså lokal prosjektutvikling. Det gjør det lettere for fylkeskommunen å ta imot store og små lokale initiativ, fordi de kan ses i en større helhet. Det er stor gjensidig avhengighet her.

I verdiskapingsarbeidet er det også eksempler på kommunale prosjekter som har evnet å utløse ressurser og samarbeid ovenfra. I prosjektet «Trehusbyen Levanger», som har som mål å aktivisere det fredede kulturmiljøet for helhetlig utvikling, inviterer kommunen fylkeskommunen og andre aktører for å få til mer systematiske overbygninger over egne initiativ. Slike overbygninger kan bidra til støtte og samordnet innsats fra mange virkemiddelaktører (informant 22). Andre informanter forteller at fylkeskommunens økonomiske bidrag har en springbrettfunksjon for lokale initiativ, ved å gå inn i spleiselag med kommunen, blant annet om kulturscene, næringsetablering og lokale møteplasser (informant 23).

I prosjektene «Kvitsøy 360» og «Levende kystkultur» på Kvitsøy arbeider kommunen med kulturmiljø og historie som et utgangspunkt for å ruste kommunen i møte med ny fastlandsforbindelse i 2033. Gjennom aktiv dialog har dette kommunale initiativet bidratt til å binde sammen ressurser fra flere oppgaveområder i fylkeskommunen knyttet til næring, stedsutvikling og kulturmiljø.

«[P]rosjektet på Kvitsøy er jo en glimrende mulighet for dem [fylkeskommunen] å tenke seg vekk fra silotenkningen. Så vi får det særlig fra næring og kultur, men også på plan får vi god hjelp fra fylkeskommunen» (informant 23).

Verdiskapingsprosjektene er også med på å koordinere ressurser og medvirkning fra statlige aktører, blant annet Distriktssenteret, Innovasjon Norge, Kystverket, Statens vegvesen (SVV), Nasjonal digital læringsarena (NDLA), jf. den diagonale samordningsfunksjonen. Forskningsmiljøer blir også invitert inn for veiledning og evaluering.

Fylkeskommunale informanter forteller at tilskuddsordningene de fikk i regionreformen, gjør det enklere å støtte konkrete prosjekter om lokalt kulturmiljøarbeid. Fylkeskommunene samarbeider også med kommunene om kommunale tilskuddsordninger (bygningsvern og skjøtsel, SMIL, UKL-midler, RMP-tilskudd). Informanter rapporterer om at de har nær dialog med kommunene og søkere, og at dette er en fin måte å mobilisere aktører på i sivilsamfunn og næring.

Oppgaveoverføringen i regionreformen, blant annet tilskuddsordningene, ser ut til å ha ført til at fylkeskommunene i større grad er «herre i eget hus». Det blir enklere for dem å ta gode grep, løfte ideer fra kommuner og sivilsamfunn, gjøre gode regionale avveininger og arbeide med kulturmiljø i et bredere samfunnsutviklingsperspektiv. Dette får igjen ringvirkninger i kommunene, for hvordan de utøver sin lokale samfunnsutviklerrolle. En informant omtalte mobiliseringsrollen som et «kompetanse-nav» eller «nettverks-node» (informant 12), og at store overbyggningsprosjekter bidrar til bevisstgjøring omkring samfunnsutviklerrollen. Samtidig trakk flere informanter frem spenningen innad i kulturmiljøfeltet mellom en tradisjonell, forvaltningsdominert sektorrolle og en samfunnsutviklingstilnærming. Flere peker på at en holdningsendring er nødvendig innad i deler av kulturmiljøavdelingene, for å kunne få til en mer utviklingsorientert retning i samsvar med regionreformens formål. Flere av informantene viser til at satsingene på kulturmiljøplaner i kommunene (KIK) og verdiskapingsarbeidet på kulturmiljøfeltet bidrar til synliggjøring. Men mange etterlyser også en sterkere innsats fra Riksantikvaren i å veilede underliggende nivåer om hvordan kulturmiljø kan bidra til å fylle samfunnsutviklerrollen.

SAMORDNING AV OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Planer og prosjektsamarbeid er også viktige samordningsmekanismer for offentlige virkemidler. Regionale planer skal etter PBL § 8-2 «legges til grunn» for alle offentlige myndigheters virksomhet. Verdiskapingsprosjektene og annet utviklingsarbeid bidrar til konkret og praktisk koordinering av kommunale, fylkeskommunale og nasjonale virkemidler, og utløser i tillegg innsats fra frivillige og andre private aktører. Prosjektene bidrar dermed til både horisontal, vertikal og diagonal samordning (Hanssen & Hofstad, 2017).

Studien vår får fram at den parallelle endringen som har skjedd på kulturmiljøfeltet, utviklingen fra en forvaltningsdominert sektortilnærming i retning av en bredere samfunnsutviklingstilnærming (Meld. St. 16 (2019–2020); Skrede & Hølleland, 2018; Hølleland & Skrede, 2019), aktualiserer fylkeskommunens samordningsfunksjon. Når kulturmiljø skal brukes som ressurs i regional og lokal utvikling, blir det tydeligere at andre politikkområders virkemidler *må* kobles på. Flere steder har de integrert tankegangen i styringsdokumentene:

«I vår organisasjonsstrategi heter det at vi skal drive med verdiskapende samarbeid på tvers av nivåer og sektorer» (informant 10).

I et samfunnsutviklingsperspektiv forutsettes kulturmiljøfeltet å inngå i tett samarbeid med andre felt, noe som ikke ble ansett som like viktig i den tradisjonelle forvaltningen. Utviklingsperspektivet krever at noen tar et aktivt koordineringsansvar i en mellomromsrolle, men det framheves at denne rollen «er utrolig arbeidskrevende og tar veldig mye tid» (informant 3). En viktig del av mellomromsrollen er å være navigatør for kommunene i et uoversiktlig landskap av virkemiddelaktører.

Mange informanter peker på spenningen innad kulturmiljøforvaltningen, mellom dem som innordner seg tradisjonell sektorforvaltning, og dem som ser på kulturmiljøforvaltningen som en helhetlig utviklingsaktør. Informantene peker på at spenningen også har sin rot i oppgavene de har, som rommer både forvaltning av kulturmiljøobjektene og utviklingsoppgaver. Flere vektla at å innta en tydeligere utviklingsrolle kan gjøre forvaltningsoppgavene enklere:

«[M]an kan ideelt si at jo flinkere du blir til å drive utviklingsrettet arbeid og få folk til å skjønne verdien ved å jobbe mot både bevaring og andre mål, så får man færre krøkkete forvaltningsoppgaver etterpå, for da går ting mer av seg selv» (informant 14).

Informanter mener også det er en styrke at forvaltningsnivåene klarer å jobbe faglig sammen, og ikke bare ser seg selv som tilskuddsgivere og tilskuddsmottakere. De opplever at det regionale nivået har et stort potensial for vertikal og diagonal samordning, men at dette krever at fylkeskommunen må samle seg selv og i større grad agere som en enhetlig aktør. Organisering, tverrsektorielt samarbeid internt, planer og strategier trekkes fram som viktige instrumenter for å få det til. Men dette er ikke nok; mange framhever at det også kreves mot til å innta en tydeligere samordnende rolle overfor statlige aktører. Her nevnes behovet for å koble virkemidlene som ligger under kulturmiljøpolitikken og kulturpolitikken, som er organisert under to forskjellige departementer.

OPPSUMMERING

Har så fylkeskommunene brukt det nye handlingsrommet på kulturmiljøfeltet til å bli sterkere regionale samfunnsutviklere?

Samfunnsutviklerrollen forutsetter en helhetlig tenkning rundt innsatsen fra alle deler av fylkeskommunen – ut mot kommuner, næring og frivillighet. Informantene får frem at dette fordrer en mer strategisk retning og mer samordning på tvers av avdelinger enn det de får til i dag. Styringsdokumentene følger ofte sektorgrenser og utgjør et fragmentert landskap av temaplaner og strategier. Flere av fylkeskommunene i studien har en plan eller strategi for kulturmiljø (spesialisering) som de opplever at bidrar til å gi retning, og som igjen stimulerer utviklingen av lokale kulturmiljøplaner. Men alle informanter etterlyser likevel en bedre integrasjon (mainstreaming) av kulturmiljø inn i andre planer og strategier, for å se sektorområdene i sammenheng. Dette krever både på-tvers-arbeid internt og endring av organisasjonskultur. Avdelingsstruktur er viktig. De som har organisert seg på tvers, for eksempel med kultur, næring og klima i samme avdeling, oppleves i større grad som å være i stand til å se temaområdene i sammenheng. Dermed endres også tilnærmingen hos fagansatte seg gradvis til å bli mer utviklingsorientert. Eksterne informanter etterlyser et sterkere samarbeid mellom samferdsel, kulturmiljø og næring i fylkeskommunene, for å sikre at ansatte med henholdsvis bevaringsfokus og utviklingsfokus snakker sammen.

Helhetstenkningen krever sterk politisk-strategisk styring. Regionreformen vektla at fylkeskommunene skulle få et større politisk handlingsrom til å dyrke rollen som samfunnsutvikler (Meld. St. 22 (2015–2016); Meld. St. 6 (2018–2019)), og at dette ville styrke lokaldemokratiets rolle i spørsmål om og bruk av kulturarven. Forventningen var derfor en tydeligere regionalpolitisk retning – også på kulturmiljøfeltet. Studien her indikerer at dette ikke er gjort i en håndvending, men krever at det

jobbes systematisk for et større politisk eierskap. Regionale planer og strategier er de viktigste uttrykkene for en demokratisk vedtatt retning. Informantene fremhever dermed at kulturmiljø må innarbeides i de viktigste regionale planene, og at politikerne må involveres tyngre i planprosessene for å ta eierskap til saksfeltet.

Informantene stiller også spørsmål om regionale planer faktisk oppleves som hele regionens plan, eller om den kun oppleves som fylkeskommunens plan. Det pekes på at involvering av kommunene i utformingen av de regionale planene er viktig for å sikre sterkere eierskap.

Når det gjelder mobiliseringsdimensjonen, har studien belyst interessante aspekt. I mange fylkeskommuner er det spenninger mellom tradisjonelle forvalteroppgaver og en mer helhetlig tilnærming hvor kulturmiljøet anses for å ha en viktig funksjon i samfunnsplanleggingen. Informantene opplever at fagfolkene brenner for kulturmiljø, men ikke nødvendigvis har et helhetlig utviklingsperspektiv. Om det nye handlingsrommet skal fylles for å styrke rollen som regional samfunnsutvikler, må tilnærmingen også gjenspeiles i kulturmiljøfeltet. Det krever også noe av fagfolkene, at de er bekvemme med å gå i dialog med andre fagfelt – og dermed ut av sin «komfortsone». Denne holdningsendringen observeres allerede, og mange sporer den til regionreformen.

En viktig del av mobiliseringsrollen er dialog og samhandling med kommunene. Fylkeskommunene i studien arbeider svært tett med kommuner, både i sin formelle veilednings- og myndighetsrolle og gjennom nettverk, seminarer og læringsarenaer. De opplever at de har en kompetansebyggende rolle for å sette små kommuner i stand til å ta sitt ansvar på kulturmiljøfeltet. Men viktige barrierer i arbeidet er mangel på kapasitet og kompetanse i småkommuner, og det samme i fylkeskommunene.

Studien får fram at en viktig samhandlingsarena er verdiskapingsprosjektene. Fylkeskommunen inntar en tydelig mobiliserende rolle gjennom prosjektinitiativ og gjennom strategisk bruk av tilskuddsordninger. Alle de tre fylkeskommunene i studien lager overbygningsprosjekter på tvers av kommunegrenser, som mobiliserer internt og eksternt. Prosjektene bidrar til å øke den samlede mobiliseringskraften gjennom koordinert ressurs- og virkemiddelbruk. Likevel viser studien at en viktig barriere for slike store overbygningsprosjekt er at de fordrer intern koordinering. Det er ikke noe nytt i et fremdeles sektorisert og fragmentert landskap, og derfor kan flere av prosjektene omtalt i denne studien være modeller som både inspirerer og gir erfaringsoverføring. Gjennom prosjektsamarbeidet inntar fylkeskommunene en rolle de lenge har hatt, med å få frem nytenkende modeller for å sikre vertikal og diagonal samordning av virkemiddelapparatet (Higdem, 2007, 2015). Slik sett belyser studien at overføringen av ansvar til fylkeskommunene på feltet, sammen med det forsterkede fokuset på verdiskaping på kulturmiljøfeltet, har bidratt til mer samhandling på tvers av forvaltningsnivåer og mellom forvaltning og eksterne aktører for å utvikle kunnskap, erfaringer og verktøy for hvordan kulturmiljø kan synliggjøres som en bred ressurs i lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

LITTERATUR

Agenda Kaupang (2022). *Delrapport 2 – 2021 Følgeevaluering overføring av oppgaver til fylkeskommunene*. Rapportnummer: 1021286.

Aitchison, C., MacLeod, N.E. & Shaw, S.J. (2000). *Leisure and tourism landscapes: Social and cultural geographies*. London: Routledge.

Albert, M.-T. (2023). *Heritage Studies: Constructing a Field of Research for a New Generation of Scholars*. I: Bassa, Lia (Red.), [Combining Modern Communication Methods With Heritage Education](#) (s. 81–89). IGI Global.

Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74–90.

Bouckaert, G., Peters, G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndsmill. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Brandtzæg, B.A., Haukeland, P., Magnussen, T. & Søvting, E. (2010). *Verdiskaping på tvers – Dybdestudier blant pilotprosjekter i Verdiskapingsprogrammet for kulturminner*. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 5/2010.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11 (4), 407–423.

Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Dunn, R. (2010). *Dunn and Haimann's Healthcare Management*. 9th edition. Hap, Aupha. Chicago, Illinois.

Europa Nostra and partners (2015). *Cultural Heritage Counts for Europe*. Co-funded by the Culture Programme of the European Union. International Cultural Centre, Krakow.

Gierløff, C.W., Magnussen, K., Eide, L.S., Iversen, E.K., Dombu, S.V., Navrud, S., Ibenholt, K. & Strand, S. (2017). *Verdien av kulturarv – en samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. Menon publikasjon 72/2017. Oslo: Menon Economics.

Hanssen, G.S. (2022) *Fylkeskommunen som planfaglig veileder. 0-punktsmåling: Resultater fra spørreundersøkelse til alle landets kommuner*. Foredrag for KS (kontaktgruppe), 7.1.2022.

Hanssen, G.S. & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart & plan*, 77, 21–39.

Hanssen, G.S. & Knapskog, M. (2022). Tettstedspakker som samordnings- og samskappingsmodell. *Kart & Plan*, 115 (4), 345–367.

Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. (2018a). *Plan- og bygningsloven 2008. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. (2018b). *Plan- og bygningsloven 2008. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

Hey, C. (1996). *The Incorporation of the Environmental Dimension into the Transport Policies in the EU*, Freiburg: EURES.

Higdem, U. (2007). «Regionale partnerskap – en innovasjon med staten som partner?» I: H. Teigen & R. Rønning (red.). *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Higdem, U. (2015). Assessing the impact of political partnerships on coordinated meta-governance of regional governance. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 89–109.

Hofstad, H. & Hanssen, G.S. (2015). *Samfunnsutviklerollen til regionalt folkevalgt nivå*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionplanlegging.

Holm, A. (2016). *Gode modeller for verdiskaping med grunnlag i kulturarv i by*. NIBR-rapport 2016. Oslo: Norsk institutt for by- og regionplanlegging.

Holm, A. (2018). *Kulturarv og regional utvikling*. NIBR-notat 2018. Oslo: Norsk institutt for by- og regionplanlegging.

Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Bloomsbury.

Hølleland, H. & Skrede, J. (2019). Regionreformen: Demokratisering og politisering av kulturminneforvaltningen. *Heimen*, 56 (2), 127–142.

Ibenholt, K., Toftdahl, H., Kiil, K. & Grorud, C. (2012). *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*. Oppdrag fra Riksantikvaren. Vista Analyse 24/2012.

KMD (Kommunal og moderniseringsdepartementet) (2018). *Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Ekspertutvalgets rapport. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lafferty, W. & Hovden, E. (2003). Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics*, 12 (3), 1–22.

Lenschow, A. (ed.) (2001). *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan.

Magnussen K., Ber, S.K., Ibenholt, K., Hølleland, H. & Fageraas, K. (2016). *Indikatorer for kulturarvens samfunnsnytte*. Forprosjekt. Vista Analyse rapport 72/2016.

Magnussen, T., Brandtzæg, B.A., Haukeland, P.I., Larsen, B.R. & Lindeløv, B. (2009). *Midtvegsevaluering av verdiskapingsprogrammet for kulturminner*. Nordlandsforskning.

Magnussen, T., Søvting, E., Brandtzæg, B.A. & Haukeland, P.I. (2011). *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*. Sluttrapport fra evalueringa ved Nordlandsforskning og Telemarksforskning. NF-rapport nr. 5/2011.

Meld. St. 16 (2019–2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold*. Oslo: Klima- og miljødepartementet

Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 6 (2018–2019). *Oppgaver til nye regioner*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Oslo: Miljøverndepartementet.

NOU 1982: 3 *Maktutredningen. Sluttrapport*.

NOU 1988: 38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.

Prop. 84 S (2016–2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*.

Prop. 1 S (2022–23) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2023.

Rambøll (2012). *Utredning om økonomisk verdiskaping med grunnlag i kulturminner*. Oslo: Rambøll Management Consulting.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences 4, Elsevier Scientific Publishing, Amsterdam, s. 155–159.

Runhaar, H., Wilk, B., Persson, Å., Uittenbroek, C. & Wamsler, C. (2018). Mainstreaming climate adaptation: taking stock about “what works” from empirical research worldwide. *Regional Environmental Change*, 18, 1201–1210.

Schouten, F.F.J. (1995). Heritage as historical reality. I: D.T. Herbert (red.). *Heritage, tourism and society*. London: Mansell.

Skrede, J. & Hølleland, H. (2018). Uses of Heritage and beyond: Heritage Studies viewed through the lens of Critical Discourse Analysis and Critical Realism. *Journal of Social Archaeology*, 18(1), 77–96.

Smith, L. (2006). *Uses of Heritage*. London: Routledge.

St.meld. nr. 16 (2004–2005). *Leve med kulturminner*. Tilråding fra Miljøverndepartementet.

Uittenbroek, C.J. (2016). From policy document to implementation: organizational routines as possible barriers to mainstreaming climate adaptation. *J Environ Policy Plan*, 18(2), 161–176.

Wamsler, C. (2015.) Mainstreaming ecosystem-based adaptation: transformation toward sustainability in urban governance and planning. *Ecol Soc*, 20(2), 30.