

OSLOMET

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET  
NIBR

# Evaluering av verdensarvforvaltningen ved Bryggen i Bergen

Arne Holm

STORBYUNIVERSITETET  
BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

NIBR-RAPPORT 2024:8



Arne Holm

# **Evaluering av verdensarvforvaltningen ved Bryggen i Bergen**

**NIBR-rapport 2024:8**

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

NIBR-rapport 2024:3	Vestland fylke og regionane - nokre eigenskapar og utviklingstrekk ved samfunn og berekraft
NIBR-rapport 2024:2	Kulturmiljø som innsatsfaktor i lokal og regional utvikling. En modell for bevaring og utvikling
NIBR-rapport 2023:9	KulturArvOpplevelser. En evaluering.
NIBR-rapport 2023:5	Verdier skap av et kunstnerskap. Edvard Munch og hans steder i Viken.
NIBR-rapport 2016:7	Kulturarv som ressurs i samfunnsutviklingen.

Tittel: Evaluering av verdensarvforvaltningen ved Bryggen i Bergen

Forfatter: Arne Holm

NIBR-rapport: 2024:8

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-428-2 (PDF)

Prosjektnummer: 203417

Prosjektnavn: Bryggen

Oppdragsgiver: Bergen kommune/Verdensarvforvaltningen ved Bryggen

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Hvordan fungerer forvaltningen av verdensarvstedet Bryggen i dag, hva bør tilpasses for å sikre en god verdensarvforvaltning med det godt samarbeid og god informasjonsflyt? Dette er hovedproblemstillingen i denne evalueringen, som både ser på forventningene til verdensarvforvaltningen ved Bryggen i Bergen, hvordan denne organisatorisk er bygget opp og hvordan dialog og samhandling fungerer innad i verdensarvforvaltningen. Et viktig spørsmål er også om verdensarvforvaltningen innfrir de forventninger den møter.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2024

Antall sider: 57

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2024

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Bergen kommune, etter vedtak i verdensarvrådet.

Vi takker alle involverte parter ved verdensarvstedet Bryggen, som har vært tilgjengelig for spørsmål og forespørsler, samt øvrige informanter. Særlig må nevnes verdensarvkoordinator ved Bryggen, Hege Agathe Bakke-Alisøy, som har vært svært behjelpelig.

Prosjektleder ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet har vært forsker Arne Holm, som har vært ansvarlig for prosjektgjennomføringen og skrevet rapporten.

Prosjektmedarbeider og diskusjonspartner underveis i prosjektet har vært forsker Ole Andreas Danielsen.

Forskningssjef Erik Henningsen har vært kvalitetssikrer.

Oslo, november 2024

Erik Henningsen  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag.....	3
Summary.....	7
1 Innledning og problemstilling .....	11
1.1 Problemstilling.....	11
1.2 Rapportens oppbygning .....	12
2 Metode .....	13
2.1 Kvalitative intervjuer .....	13
2.2 Møtedeltakelse i fagrådet og verdensarvrådet.....	14
2.3 Skriftlig dokumentasjon .....	14
2.4 Addisjonalitet.....	14
2.5 Begrepsavklaring .....	14
3 Evalueringsmodell .....	16
4 Forventninger og ansvarsfordeling.....	18
4.1 Verdensarvkonvensjonen .....	18
4.2 Overordnede nasjonale forventninger til forvaltningsmodellen.....	19
4.3 Regionale og kommunale forventninger til forvaltningsmodellen og ansvar for verdensarven.....	20
5 Stor frihet i valg av forvaltningsorganisering .....	23
5.1 Aktørers ulike premisser for deltakelse i en forvaltningsmodell.....	23
6 Verdensarvstedet Bryggen i Bergen – organisatorisk oppbygning, ansvar, roller og aktører .....	24
6.1 Forvaltningsmodell ved Bryggen .....	24
6.2 Ressursfordelinger – kort historikk .....	30
7 Samarbeid og tillit innad i verdensarvforvaltningen .....	32
7.1 Samhandling og dynamikk innad i fagrådet .....	32
7.2 Addisjonalitet.....	39
7.3 Samhandling og dynamikk inn i Verdensarvrådet.....	41
7.4 Verdensarvkoordinatoren – organisatorisk plassering, tillit og rolle.....	45
8 Innfrir forvaltningsmodellen? - Samlet vurdering og anbefalinger.....	50
8.1 Formelle forventninger til forvaltningsmodellen og hvordan disse er lagt til rette for.....	50
8.2 Generelle forventninger til forvaltningsmodellen .....	51
8.3 Forvaltningsmodellens funksjonalitet: utfordringer vis a vis forventningene .....	52
8.4 Forvaltningsmodellens addisjonalitet.....	56
Litteraturliste.....	57

# Sammendrag

Bryggen i Bergen fikk verdensarvstatus i 1979 og har etter det forvaltet etter ulike modeller. Med St.Meld.35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*, og det daværende Miljødepartementets politiske dokument *Ny helhetlig verdensarvpolitikk*, fra 2013, ble det trukket opp et felles rammeverk for forvaltning av verdensarvstedene i Norge. Hvert sted var ment å ha et verdensarvråd, en verdensarvkoordinator og et verdensarvsenter. Hvordan dette skulle organiseres konkret og hvem som skulle delta, var opp til det enkelte verdensarvstedet. Men det bredt lokale forankring og lokalpolitisk representasjon var et viktig punkt. I september 2018 ble både et fagråd og verdensarvråd introdusert i forvaltningen av verdensarvstedet Bryggen. Det nye med forvaltningsmodellen var særlig økt bredde i deltakelse, herunder direkte lokal og regional politisk representasjon.

## Problemstilling

*Hvordan fungerer forvaltningen av verdensarvstedet Bryggen i dag og hva bør tilpasses og endres for å sikre en god verdensarvforvaltning med et godt samarbeid og god informasjonsflyt*

Evalueringen belyser fire hovedspørsmål:

- (1) Hva er forventningene til verdensarvforvaltningen – internasjonalt, nasjonalt, regionalt og kommunalt?
- (2) Hvordan er verdensarvforvaltningen ved Bryggen bygget opp organisatorisk, for å møte disse forventningene?
- (3) Hva preger samhandlingen/dialogen i verdensarvforvaltningen, både innad i fagrådet og verdensarvrådet, mellom disse, opp mot verdensarvkoordinator?
- (4) I hvilken grad synes verdensarvforvaltningen å innfri de forventninger den møter?

I evalueringen ser vi kun på situasjonen fra 2018 og fremover. Det er slik oppdraget er definert i utgangspunktet. Dette innebærer at det ikke gjøres noen evaluering av den foreliggende modellen sammenliknet med foregående modeller. Dette gjelder også når det kommer til å evaluere ressurstildelinger og -bruk til ulike formål. Evalueringen gir heller ingen fullstendig oversikt over hvilke oppgaver verdensarvforvaltningen har jobbet med i perioden. Der henvises det blant annet til årsrapportene, utarbeidet av verdensarvkoordinatoren.

## Metode

Evalueringen benytter seg av nasjonale, fylkeskommunale og kommunale dokumenter, samt intervjuer med sentrale aktører innenfor forvaltningsmodellen.

### **Hva er forventningene til verdensarvforvaltningen – internasjonalt, nasjonalt, regionalt og kommunalt?**

Samtlige forvaltningsmiljøer, nasjonale, regionale og kommunale aktører, vil ha forventninger til forvaltningen av verdensarvstedene. De nasjonale forventningene tar utgangspunkt i UNESCOs egne.

#### *Verdensarvkonvensjonen*

I retningslinjene, som blant annet retter seg mot statspartene til verdensarvkonvensjonen, heter det at formålet med konvensjonen er å:

The Convention aims at the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of cultural and natural heritage of Outstanding Universal Value.

(Unesco 2023, s. 12)

Verdensarvkonvensjonen bygger på fem strategiske mål (Unescos verdensarvsenter 2015:15), som alle innebærer forventninger til organiseringen. Disse er knyttet til troverdighet, bevaring, kompetanseutvikling, kommunikasjon og lokalsamfunn.

Disse målene er utdypet og forankret i regionale og kommunale planarbeider.

### **Hvordan er verdensarvforvaltningen ved Bryggen bygget opp organisatorisk, for å møte disse forventningene?**

Verdensarvforvaltningen ved Bryggen består av to råd, et bredt sammensatt fagråd og det politisk sammensatte verdensarvrådet, samt en verdensarvkoordinator.

#### *Fagrådet*

Fagrådet er faglig sammensatt og skal sikre at forvaltningen av verdensarvstedet er kunnskapsbasert. Rådet er ment å forberede og klargjøre saker til verdensarvrådet og forankrer sakene faglig. Fagrådet på verdensarvstedet Bryggen har en svært sammensatt medlemsprofil. Kulturmiljøforvaltningen er representert på både kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå, med henholdsvis byantikvaren i Bergen, avdeling for kultur og folkehelse i Vestland fylkeskommune og Riksantikvaren.

Dernest sitter det to representanter fra eierne av Bryggen, både Stiftelsen Bryggen og Bryggen Private Gårdeierforening. I tillegg kommer venneforeningen, Bryggens Venner, som ikke har forvaltningsansvar, men mer har jobbet med arrangementer som har formidlet Bryggens historie. Universitetet i Bergen og de to museene ved Bryggen er også representert. I tillegg kommer destinasjonsselskapet Visit Bergen, som heller ikke de har forvaltningsansvar i denne sammenhengen, men representerer kompetanse knyttet til Bergen som turistdestinasjon.

#### *Verdensarvrådet*

Verdensarvrådet er politisk sammensatt og består av representanter fra posisjon og opposisjon i henholdsvis kommunestyret i Bergen kommune og fylkestinget i Vestland fylkeskommune, til sammen fire representanter. Rådet er et konsensusorgan.

#### *Verdensarvkoordinatoren*

Verdensarvkoordinatoren har en koordinerende rolle og skal sikre samhandling mellom de to rådene, samt med aktørene lokalt, regionalt og nasjonalt. Verdensarvkoordinatoren er sekretariat for verdensarvrådet og fagrådet, og skal slik bidra til et helhetlig verdensarvbeid.

### **Hva preger samhandlingen/dialogen i verdensarvforvaltningen, både innad i fagrådet og verdensarvrådet, mellom disse, opp mot verdensarvkoordinator?**

#### *Evaluering av samhandlingen i og ut av fagrådet*

Modellen med fagråd synes ikke helt å ha funnet sin form. Dels har dette med uklart mandat og bredden i representasjonen å gjøre, dels har det med manglende rolleforståelse. Det er behov for å jobbe med å få en omforent forståelse av hvilken rolle man har som medlem av



et fagråd og hva verdensarvforvaltning skal handle om. Fagrådets tilbakemeldinger til verdensarvrådet kan lett bli en blanding av forvaltningsbaserte helhetsvurderinger, snakket frem av de ansvarlige i det vi ovenfor kalte styringslinjen, det vil si særlig Riksantikvar, fylkeskommune og kommune, og mer spesifikke eierinteresser.

Alt i alt indikerer funnene i denne evalueringen av fagrådets funksjonsmåte at departementets oppfordring om å vurdere å trekke næringsaktører og andre samfunnsaktører inn i verdensarvforvaltningen på en mer formell måte, slik det tas til orde for i Meld.St. 35(2012-2013):64), må vurderes i lys av ulike utfordringer knyttet blant annet til interessekonflikter.

#### *Evaluering av samhandling i og ut av verdensarvrådet*

Evalueringen avdekker at også medlemmer av verdensarvrådet synes mandatet er noe uklart. Dette forklarer kanskje hvorfor verdensarvrådet synes å innta en mer passiv rolle enn forventet. Det sittende verdensarvrådet har imidlertid tatt et initiativ til å jobbe mot bevilgende myndigheter for å synliggjøre de stramme økonomiske rammene for forvaltningsarbeidet på Bryggen, og jobbe for å øke denne.

Rådet synes fungerer mye bedre om man har konkrete oppgaver å jobbe med. Blant medlemmene av verdensarvrådet ser vi imidlertid et økende engasjement og stigende kunnskapsnivå knyttet til Bryggen. Hvorvidt politisk deltakelse i verdensarvrådet påvirker den politiske bevisstheten rundt og prioriteringen av verdensarven mer generelt, synes uklart. Dette har vi ikke data for å belyse i sin bredde, da vi har mer basert oss på informanter fra verdensarvrådet selv.

#### *Evaluering av verdensarvkoordinatorfunksjonen*

Verdensarvkoordinatorfunksjonen synes helt grunnleggende for å knytte sammen fagråd og verdensarvråd, gi de to rådene en kontinuitet, samt ikke minst, for at det i forvaltningsmodellen er et fokus på verdensarvstatusen. Der enkeltaktører fristes til å fremme egne interesser, vedlikeholde konflikter som går langt tilbake i tid, med videre, ivaretar verdensarvkoordinatoren helhetsperspektivene og kobler sammen lokale, regionale, nasjonale og ikke minst internasjonale perspektiver, med de forpliktelser som følger av at Bryggen har status som verdensarv.

### **I hvilken grad synes verdensarvforvaltningen å innfri forventningene?**

Forvaltningsmodellen synes ikke å ha hentet ut sitt fulle potensiale, og i avslutningskapitlet gis noen innspill til inspirasjon for videre utvikling av modellen. Allikevel ser vi at en med fagrådet har etablert en arena for samarbeid, diskusjon og informasjon, som kan være verdifull. Samtidig finner vi at det er flere forhold det må jobbes med før den fungerer etter intensjonene. Det synes å være et stort behov for å bygge tillit samarbeidende aktører imellom. Dette gjelder særlig innad i fagrådet. I verdensarvrådet synes ikke tillit partene imellom å være noe problem.

En opplevelse av et utydelig mandat og usikkerhet på egen rolle synes både å være til stede hos representanter i fagrådet og verdensarvrådet. Uklar forståelse eller erkjennelse av felles mål, synes å gi større plass til egne mål. I tillegg ser vi også at beskyttelse av egne domener, skaper barrierer for godt tverrfaglig samarbeid.

Skal samarbeid gi resultater er det også viktig å ta hensyn til de samarbeidende aktørenes ulike tilgang til makt og ressurser. I fagrådet synes aktørenes forutsetninger på dette området å være høyest forskjellig. Det er også store forskjeller i hvorvidt de ulike aktørene har en plass i den forvaltningspolitiske styringskjeden, eller ikke, samt hvilken ansvarlighet som

følger denne plasseringen. Disse forskjellene må aksepteres av partene. Hvis ikke har man en ustabilitet som kan bli krevende å håndtere.

Enn så lenge synes det heller ikke å ha hatt avgjørende effekt på politisk oppmerksomhet rundt verdensarven, at man har fått inn politikere i forvaltningsmodellen. Men her synes det å være et potensiale, både når det kommer til politisk fokus på verdensarvsaker i kommune og fylke, men også når det kommer til kompetansebygging.

# Summary

## Evaluation of World Heritage Management at Bryggen in Bergen

Bryggen in Bergen was granted World Heritage status in 1979 and has since managed according to various models. Meld.St 35 (2012-2013) to the Storting, and the then Ministry of the Environment's political document New Comprehensive World Heritage Policy, from 2013, draw up a common framework for the management of World Heritage Sites in Norway. Each site was intended to have a World Heritage Council, a World Heritage Coordinator, and a World Heritage Center. How this was to be organized specifically and who should participate was up to the individual World Heritage Site. But the broad local support and local political representation was an important point. In September 2018, both a professional council and a World Heritage Council were introduced in the management of the World Heritage Site Bryggen. What was new about the administrative model was in particular increased breadth of participation, including direct local and regional political representation.

### Issues

In this evaluation we ask:

*How does the management of the World Heritage Site Bryggen work today and what should be adapted and changed to ensure good World Heritage management with good cooperation and a good flow of information?*

The evaluation highlights four main questions:

- (1) What are the expectations of the World Heritage management – international, national, regional and municipal?
- (2) How is the World Heritage Management at Bryggen structured organizationally, to meet these expectations?
- (3) What characterizes the interaction/dialogue in the World Heritage management, both within the Expert Council and the World Heritage Council, between them, in relation to the World Heritage Coordinator?
- (4) To what extent does the World Heritage management seem to meet the expectations it meets?

In this evaluation, we only look at the situation from 2018 onwards. This is how the assignment is defined. This means that no evaluation of the current model is made compared to previous models. This also applies when it comes to evaluating resource allocations and use for various purposes. The evaluation also neither provide a complete overview of which tasks the World Heritage Management has been working on with. Here we, among other things, to the annual reports, prepared by the World Heritage Coordinator.

### Method

The evaluation makes use of national, regional and municipal documents, as well as interviews with key actors within the administrative model.

## **What are the expectations for the World Heritage management – international, national, regional and municipal?**

All administrative environments, national, regional and municipal actors, will have expectations towards the management of the World Heritage Sites. The national expectations are based on UNESCO's own.

### *The World Heritage Convention*

The guidelines, which are aimed at the States Parties to the World Heritage Convention, state that the purpose of the Convention is to:

The Convention aims at the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of cultural and natural heritage of Outstanding Universal Value.

(UNESCO 2023, p. 12)

The World Heritage Convention is based on five strategic goals (UNESCO World Heritage Centre 2015:15), all of which entail expectations for the organization. These are related to credibility, conservation, competence development, communication and local communities.

These goals are elaborated and anchored in regional and municipal planning work.

## **How is the World Heritage Management at Bryggen structured organizationally, to meet these expectations?**

The World Heritage Management at Bryggen consists of two councils, a broadly composed professional council and the politically composed World Heritage Council, as well as a World Heritage Coordinator.

### *The Academic Council/ Fagrådet*

The expert council is professionally composed and is responsible for ensuring that the management of the World Heritage Site is knowledge-based. The council is intended to prepare and clarify matters for the World Heritage Council and anchors the cases professionally. The professional council at the World Heritage Site Bryggen has a very complex membership profile. The cultural heritage management is represented at both municipal, county and national levels, with the City Heritage Board in Bergen, the Department of Culture and Public Health in Vestland County Municipality and the Directorate for Cultural Heritage respectively.

Secondly, there are two representatives from the owners of Bryggen, both the Stiftelsen Bryggen and Bryggen private gårdeierforening. In addition, there is the association of friends, Bryggens venner, which does not have management responsibility, but has rather worked with events that have conveyed Bryggen's history. The University of Bergen and the two museums at the Bryggen are also represented. In addition, there is the destination company Visit Bergen, which neither have management responsibility in this context, but represents expertise related to Bergen as a tourist destination.

### *World Heritage Council/ Verdensarvrådet*

The World Heritage Council is politically composed and consists of representatives from positions and opposition in the municipal council in Bergen and the council in Vestland county municipality, respectively, a total of four representatives. The World Heritage Council is a consensus body.

### *The World Heritage Coordinator/Verdensarvkoordinator*

The World Heritage Coordinator has a coordinating role and is responsible for ensuring interaction between the two councils, as well as with the actors locally, regionally and nationally. The World Heritage Coordinator is the secretariat for the World Heritage Council and the Professional Council, and is thus responsible for contributing to comprehensive World Heritage work.

### **What characterizes the interaction/dialogue in the World Heritage Management, both within the professional council and the World Heritage Council, between them, and in relation to the World Heritage Coordinator?**

#### *Evaluation of the interaction in and out of the professional council/fagrådet*

The model with professional councils does not seem to have quite found its form. This has partly to do with the unclear mandate and the breadth of representation, and partly due to lack of understanding of roles. There is a need to work on gaining a common understanding of what role one has as a member of the professional council and what the World Heritage management should be about. The Council's feedback to the World Heritage Council can easily become a mixture of management-based overall assessments, spoken out by those responsible in what we referred to above as the management line, i.e. in particular the Directorate for Cultural Heritage, county councils and municipalities, and more specific ownership interests.

All in all, the findings of this evaluation of the Advisory Council's functioning indicate that the Ministry's call to consider involving business actors and other social actors in World Heritage management in a more formal manner, as advocated in Meld.St. 35 (2012-2013): 64), must be assessed in the light of various challenges related to, among other things, conflicts of interest.

#### *Evaluation of interaction in and out of the World Heritage Council/verdensarvrådet*

The evaluation reveals that members of the World Heritage Council also find the mandate somewhat unclear. This perhaps explains why the World Heritage Council seems to take on a more passive role than expected. However, the current World Heritage Council has taken an initiative to work with the granting authorities to highlight the tight financial framework for the management work at Bryggen, and work to increase this.

The council thinks it works much better if you have specific tasks to work on. Among the members of the World Heritage Council, however, we see a growing commitment and a rising level of knowledge related to Bryggen. It seems unclear whether political participation in the World Heritage Council affects the political awareness of and prioritization of the World Heritage more generally. We do not have data to shed light on this in its breadth, as we have based ourselves more on informants from the World Council itself.

#### *Evaluation of the World Heritage Coordinator function/verdensarvkoordinatorfunksjonen*

The World Heritage Coordinator function seems to be absolutely fundamental in order to link professional councils and World Heritage Councils, to give the two councils continuity, and not least, to ensure that the management model focuses on the World Heritage status. Where individual actors are tempted to promote their own interests, maintain conflicts that go far back in time, etc., the World Heritage Coordinator safeguards the overall perspectives and connects local, regional, national and, not least, international perspectives, with the obligations that follow from Bryggen having World Heritage status.

## **To what extent does the World Heritage Management seem to meet its expectations?**

The management model does not seem to have reached its full potential, and the concluding chapter provides some input for further development of the model. Nevertheless, the professional council has established an arena for cooperation, discussion and information, which can be valuable. At the same time, we find that there are several conditions that need to be worked on before it works as intended. There seems to be a great need to build trust between cooperated actors. This is especially true within the professional council. In the World Heritage Council, trust between the parties does not seem to be a problem.

An experience of unclear mandate and uncertainty about one's own role seem to be present among both representatives in the professional council and the World Heritage Council. Unclear understanding or recognition of common goals seems to leave more room for one's own goals. In addition, we also see that protecting one's own domains creates barriers to good interdisciplinary collaboration.

If cooperation is to produce results, it is also important to take into account the different access to power and resources of the collaborating actors. In the professional council, the actors' prerequisites in this area seem to be highly different. There are also major differences in whether or not the various actors have a place in the administrative policy management chain, as well as the responsibility that comes with this position. These differences must be accepted by the parties. If not, you have an instability that can be difficult to handle.

So far, the inclusion of politicians in the management model does not seem to have had a decisive importance on the political attention to the World Heritage Sites. But there seems to be a potential here, both when it comes to political focus on World Heritage issues in the municipality and county, but also when it comes to competence building.

# 1 Innledning og problemstilling

Bryggen i Bergen er et kulturmiljø med havnebebyggelsen i hovedsak oppført etter bybrannen i Bergen i 1702, men også med steinkjellere med historikk tilbake til 14-1500-tallet. Bryggen består av lange rekker med laftede bygg, som omkranser smale passasjer. Hele Bryggen er i dag fredet etter kulturminneloven. Dette utgjør et område på ca. 13 mål og i alt 61 bygninger. Bryggehusene er i daglig bruk til en rekke virksomheter.

Etter at verdensarvstatusen ble gitt i 1979 har det vært ulike systemer for å forvalte verdensarvinteressene ved Bryggen. Med St.Meld.35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*, og det daværende Miljødepartementets politiske dokument *Ny helhetlig verdensarvpolitikk*, fra 2013, ble det trukket opp et felles rammeverk for forvaltning av verdensarvstedene i Norge. Grunnstenen i dette rammeverket var at hvert sted skulle ha et verdensarvråd, en verdensarvkoordinator og et verdensarvsenter. Hvordan dette skulle organiseres konkret og hvem som skulle delta var opp til det enkelte verdensarvstedet. Men det ble gitt tydelige signaler på at forvaltningsmodellen både skulle ha bred lokal forankring, i ulike interesser, i tillegg til lokalpolitisk representasjon.

I september 2018 ble både et fagråd og verdensarvråd introdusert i forvaltningen av verdensarvstedet Bryggen. Det foregående samarbeidsutvalget hadde et tydeligere fokus på bygningsforvaltning, herunder istandsetting og restaureringsarbeidet. Her møtte representanter for eierne og forvaltningsnivåene, med byantikvar, fylket og riksantikvar. Universitetet i Bergen, museene eller Visit Bergen var ikke med her.

## 1.1 Problemstilling

Den nye forvaltningsmodellen innebar at en gikk fra et samarbeidsutvalg til en modell basert på bred deltakelse, med et fagråd og et verdensarvråd, samt en verdensarvkoordinator. I denne rapporten vil vi evaluere denne forvaltningsmodellen med utgangspunkt i følgende overordnede evalueringsspørsmål:

- *Hvordan fungerer forvaltningen av verdensarvstedet Bryggen i dag og hva bør tilpasses og endres for å sikre en god verdensarvforvaltning med et godt samarbeid og god informasjonsflyt*

Evalueringen belyser fire hovedspørsmål. Dette vil danne bakgrunnen for våre anbefalinger knyttet til en videreutvikling av forvaltningsmodellen. De fire hovedspørsmålene er som følger:

- (1) Hva er forventningene til verdensarvforvaltningen – internasjonalt, nasjonalt, regionalt og kommunalt?
- (2) Hvordan er verdensarvforvaltningen ved Bryggen bygget opp organisatorisk, for å møte disse forventningene?
- (3) Hva preger samhandlingen/dialogen i verdensarvforvaltningen, både innad i fagrådet og verdensarvrådet, mellom disse, opp mot verdensarvkoordinatorer?
- (4) I hvilken grad synes verdensarvforvaltningen å innfri de forventninger den møter?

Problemstillingene utdypes videre i kapittel 3.

På bakgrunn av analyser og drøftelser knyttet til disse fire hovedspørsmålene, vil vi avslutningsvis gi noen anbefalinger som etter vår vurdering vil kunne bidra til å styrke verdensarvforvaltningsmodellens evne til å møte forventninger ulike aktører har til den.

I evalueringen ser vi kun på situasjonen fra 2018 og fremover. Det er slik oppdraget er definert i utgangspunktet. Dette innebærer at det ikke gjøres noen evaluering av den foreliggende modellen sammenliknet med tidligere modeller. Dette gjelder også når det kommer til ressurstildelinger og -bruk til ulike formål. Evalueringen gir heller ingen fullstendig oversikt over hvilke oppgaver de verdensarvforvaltningen har jobbet med. Der henvises det til blant annet årsrapportene, utarbeidet av verdensarvkoordinatoren.

## 1.2 Rapportens oppbygning

I denne rapporten vil vi innledningsvis gjøre rede for vårt kildemateriale. Dette skjer i kapittel 2, der vi viser hvem som er intervjuet og hvilke skriftlige kilder vi bygger på. Deretter vil vi i kapittel 3 definere evalueringsmodellen vi har gått ut fra. Dette er en systematisk fremstilling av hvilke problemstillinger som danner rammen rundt evalueringen, innenfor evalueringens ulike faser.

Hvilke forventninger forvaltningsmodellen skal møte er et svært viktig utgangspunkt. Dette er viet et eget kapittel, kapittel 4, hvor vi viser til hvilke forventninger forvaltningsmodellen møter, både fra verdensarvkonvensjonen, fra nasjonale myndigheter samt hvilke forventninger regionale og lokale myndigheter har til modellen.

Den organisatoriske oppbygningen av forvaltningsmodellen gjennomgås i kapittel 5. Deretter følger i kapittel 6 en empirisk basert evaluering av forvaltningsmodellens funksjonsmåte, med temaer knyttet til organisatorisk oppbygning, ansvar, rolleforståelse og aktører. Samlede vurderinger og anbefalinger kommer i kapittel 7.



## 2 Metode

Forvaltningsmodellen ved Bryggen er evaluert ved bruk av både kvalitative intervjuer med et utvalg involverte aktører, deltakelse på et møte i fagrådet og et i verdensarvrådet, samt relevante dokumenter. Vi skal gjøre nærmere rede for disse datakildene i dette kapitlet.

### 2.1 Kvalitative intervjuer

Innledningsvis ble potensielle informanter kartlagt. Verdensarvkoordinatoren var behjelpelig med å fremskaffe liste over medlemmer av fagrådet og verdensarvrådet, inkludert mailadresser og telefonnumre.

Et viktig hensyn ved valg av informanter har vært at alle involverte aktører skulle bli hørt. Intervjuene har vært semistrukturerte og det har vært lagt opp til at informantene mest mulig fritt skal kunne fortelle om sitt arbeid og gi uttrykk for synspunkter.

I det sittende fagrådet er samtlige medlemmer intervjuet, hvilket vil si 10 personer. Dette omfatter representanten fra følgende institusjoner; Bymuseet i Bergen, Museum Vest, Stiftelsen Bryggen, Bryggen Private Gårdeierforening, Bryggens Venner, Visit Bergen, Universitetet i Bergen, Bergen kommune ved Byantikvaren, Vestland fylkeskommune ved en representant fra avdeling for kultur og folkehelse og Riksantikvaren.

Samtlige medlemmer hadde sitter i Fagrådet over noen tid.

Et intervju ble, etter informantenes eget ønske, gjennomført som gruppeintervju. Dette gjaldt representantene fra henholdsvis Stiftelsen Bryggen, Universitetet i Bergen og Bryggens Venner. Representanten fra Stiftelsen Bryggen ble i tillegg intervjuet alene på et senere tidspunkt. Disse intervjuene ble gjort ved direkte møte. Det samme gjaldt intervjuet med Visit Bergen, Bergen kommune og Vestland fylkeskommune. Bymuseet i Bergen, Museum Vest, Bryggen Private Gårdeierforening og Riksantikvaren ble intervjuet over teams.

Alle informantene ble først kontaktet på e-post, hvor det ble orientert om evalueringen og alle ble forespurt om å stille til intervju. Samtlige i fagrådet svarte ja på forespørselen.

Verdensarvrådet består av fire representanter og fire varamedlemmer. Det var imidlertid et nyvalg av medlemmer etter kommune- og fylkestingsvalget i 2023. Samtlige fire faste medlemmer av rådet i forgående periode og de fire i inneværende periode (2023-2027) ble kontaktet, samt en vara for inneværende periode, da en av de faste hadde permisjon. Det ble foretatt en purring på mail, i tillegg til at det nyvalgte rådet ble minnet på saken på sitt møte 19.04.2024.

I alt ble det gjort fire intervjuer med medlemmer av verdensarvrådet, tre fra det forrige verdensarvrådet og ett fra det nye etter valget 2023. I tillegg er samtlige tre bisitterne intervjuet, det vil si styreleder fra fagrådet, byantikvar i Bergen og representanten fra Vestland fylkeskommune, seksjonsleder for avdeling for kultur og folkehelse. Samtlige intervjuer ble gjort på Teams.

To av de fire informantene fra det forrige verdensarvrådet, hadde kun sittet en periode, det vil si fire år. En var nå inne i sin andre periode, i første periode som varamedlem, i andre periode som leder. Den fjerde hadde sitter fra opprettelsen og frem til valg av nytt råd trådte i kraft fra årsskiftet 2023/2024.

Verdensarvkoordinatoren er intervjuet flere ganger, dels på Teams, dels ved personlige møter.

Det har ikke ligget inne i problemstillingene å vurdere forvaltningen ved Bryggen opp mot andre verdensarvforvaltninger. Vi har allikevel gjort noen sporadiske sammenlikninger, blant annet basert på et intervju med verdensarvkoordinatoren på verdensarvstedet Røros. Dette ble også gjort på Teams.

## 2.2 Møtedeltakelse i fagrådet og verdensarvrådet

Prosjektleder deltok som observatør på et møte i fagrådet 19. januar 2024 og et møte i verdensarvrådet 19. april.

## 2.3 Skriftlig dokumentasjon

Sentrale grunnlagsdokumenter for forvaltningsmodellen er gjennomgått. Dette omfatter Miljødepartementets dokument, «*Ny helhetlig verdensarvpolitikk*» fra mars 2012, og Meld.St. 35 (2012-2013) «*Framtid med fotfeste*» som trekker opp linjene for kulturminnepolitikken. Av fylkeskommunale dokumenter har særlig følgende dokumentene fra tidligere Hordaland fylkeskommune vært sentrale, *Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025*, med tilhørende handlingsprogram for samme tidsrom, samt *Regional plan for kultur 2023-2035* fra Vestland fylkesting, «*Kultur bygger samfunn*».

Det har også vært innhentet saksliste og sakspapirer fra de to aktuelle møtene i fagrådet og verdensarvrådet, vist til under punkt 2.2.

I tillegg har også dokumenter fra UNESCO, i oversatte versjoner, vært viktig som grunnlagsmateriale. Dette gjelder særlig «*Retningslinjer for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen*», fra Unescos verdensarvsenter (2015) og «*Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv*», fra 1972.

## 2.4 Addisjonalitet

I denne evalueringen vil vi også berøre forvaltningsmodellens såkalte addisjonalitet. Dette begrepet beskriver de effekter som kan tilskrives verdenarvforvaltningen, og som ikke hadde blitt realisert om modellen ikke hadde blitt satt i drift. I denne evalueringen avgrensers vi dette til å vurdere effekter av utvidet deltakelse, først og fremst gjennom fagrådet, og den politiske deltakelsen først og fremst gjennom etablering av et politisk sammensatt verdensarvråd.

Addisjonalitet kommer til uttrykk ved differansen til det kontrafaktiske, om hva som ville skjedd om man ikke hadde utvidet forvaltningen til denne brede deltakelsen og ikke hadde hatt denne politiske deltakelsen. Vi snakker derfor om utvidet deltakelse langs to dimensjoner og effektene av det.

## 2.5 Begrepsavklaring

Forestillingene om hva som skal legges inn i begrepet *verdensarvforvaltning* kan variere. På den ene siden benyttes ordet «*forvaltning*» vanligvis om styring og organisering. Det gjelder særlig når ordet settes sammen med et offentlig ansvarsområde. Dette er også hovedfokus i denne evalueringen, hvor verdensarvforvaltning vil avgrensers til i hovedsak, den lokale institusjonelle modellen hvor igjennom problemstillinger knyttet til verdensarvstedet Bryggen, håndteres. Forvaltning kan imidlertid også omhandle aktiviteter knyttet til det å ta vare på, å sikre. I tilfellet med Bryggen, vil dette blant annet være aktiviteter knyttet til det å bevare, istandsette, vedlikeholde og rehabilitere Bryggens mange bygninger. I tillegg vil også andre

aktører utføre aktiviteter som støtter opp under det å bevare og istandsette. Dette kan eksempelvis være relevante museers gjenstandsforvaltning, informasjonsarbeid med annet.

I denne evalueringen vil vi kun ha et fokus på den lokale institusjonelle modellen, med fagråd, verdensarvråd og verdensarvkonsulent. Vi ser ikke systematisk på forvaltning i betydningen vedlikehold av bygninger, ei heller det store arbeidet som legges ned fra relevante museers side for å forvaltning og sikre gjenstander, drive informasjonsarbeid med videre. Vi har heller ikke mulighet til å følge ressursstrømmene til verdensarvforvaltningen, fra særlig post 79 på statsbudsjettet.

### 3 Evalueringsmodell

Evalueringen kan defineres med utgangspunkt i fire deler. Disse delene vil i sum utgjøre vår evalueringsmodell. I dette kapitlet vil vi kort skissere disse delene, før vi i de neste fire kapitlene vil se på hver del separat.

#### **Del 1 Forventninger til forvaltningsmodellen**

Her er hovedspørsmålet: Hvilke forventninger til forvaltningsmodellen er definert på internasjonalt, nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå?

#### **Del 2 I hvilken grad er disse forventningene bygget inn i, eller søkt ivarettatt, i dagens forvaltningsmodell?**

Et viktig utgangspunkt i evalueringen er hvilken rolle, ansvar og myndighet de ulike aktørene har og hvordan de selv opplever dette.

Vi vil derfor blant annet kartlegge:

- Hvilket ansvar og hvilken rolle har medlemmene i Verdensarvrådet og Fagrådet?
- Hvilket ansvar og rolle har Verdensarvkoordinatoren?
- Hva kjennetegner arbeidsoppgaver og arbeidsrutiner innad i Verdensarvrådet og Fagrådet?

#### **Del 3 Hva preger samhandlingen og dialogen innad i forvaltningsmodellen?**

En ting er formelle forventninger og struktur, men en annen ting er spørsmål om hvorvidt forvaltningsmodellen fungerer og opererer etter forventningene. Dette blir fort et spørsmål om tillit mellom aktørene, samarbeidsmuligheter og kanskje -evner.

De ulike aktørene bringer ulike perspektiver og forventninger inn i samarbeidet. Dette legger utgangspunktet for nettverksbygging og samarbeid, noen parter finner fortere felles interesser enn andre. Dette kan også gi opphav til spenninger. Samtidig som verdensarvrådet og fagrådet bygger på en stor politisk og faglig bredde, er ikke dette en arena for å utøve politikk, men mer en konsensusarena, der medvirkning er et hovedprinsipp.

I denne evalueringen er vi blant annet oppmerksomme på:

Trekk ved fagrådet:

- Hvordan er dialogen innad i fagrådet? I hvilken grad lykkes en i å enes i de sakene en får til vurdering, før de legges frem for Verdensarvrådet? Er det noen områder som peker seg ut som spesielt krevende, når det kommer til enighet? Hva skyldes eventuelt uenighet?
- Hvordan håndteres faglig uenighet? I hvilken grad påvirker dette eventuelt dialogen innad i verdensarvforvaltningen?

Trekk ved verdensarvrådet:

- Hva kjennetegner dialogen innad i verdensarvrådet, gitt at partene representerer både ulike partier og forvaltningsnivåer?
- Gitt at verdensarvrådet ikke har delegert politisk myndighet, hvordan er dialogen og samarbeidet mellom verdensarvrådet og de politiske fora medlemmene er en del av utenfor verdensarvrådet?

Trekk ved dialogen mellom fagråd og verdensarvråd:

- Hva kjennetegner dialogen, samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom det politisk sammensatte verdensarvrådet og fagrådet, slik medlemmene av de to ulike rådene selv opplever det?

Trekk ved verdensarvkoordinatoren:

- I hvilken grad opplever Verdensarvkoordinatoren at vedkommende lykkes i å koordinere på tvers av aktører og ulike interesser og slik bidra til en helhetlig verdensarvforvaltning? Hvordan påvirker den organisatoriske plasseringen hos den kommunale byantikvaren koordinatorens arbeidsbetingelser, både slik Verdensarvkoordinatoren opplever det, og slik relevante aktører hos byantikvaren opplever det?

Dialog, samarbeid og informasjonsutveksling mellom verdensarvforvaltningen og det øvrige kommunale forvaltningsapparatet vil i mange saker basere seg på tillitt. I evalueringen vil det derfor være viktig å evaluere grad av tillitt, både innad i de to rådene og dem imellom.

#### **Del 4 Oppsummerende vurdering**

Samlet vil vi evaluere hvorvidt forvaltningsmodellen sikrer ivaretagelse av de forventninger den er ment å ivareta. Dette vil danne grunnlaget for noen anbefalinger, i den grad det behov for å styrke måloppnåelsen i modellen.

Dette er i sum ment å bidra til en evaluering av blant annet:

- Hvordan fremstår modellen formelt, hva er styrker og svakheter med forvaltningsmodellens formelle struktur når det kommer til å imøtekomme de forventninger ulike aktører har.
- Hvordan synes modellen å fungere i praksis, hva synes å være premissene for et godt samarbeid og gode interne arbeidsrutiner, som sikrer at modellen kan virke etter intensjonene?

## 4 Forventninger og ansvarsfordeling

Både nasjonale, regionale og kommunale aktører vil ha forventninger til forvaltningen av verdensarvstedene, hvor de nasjonale forventningene tar utgangspunkt i UNESCOs egne. Forventninger vil ha sammenheng med hvilket ansvar det enkelte forvaltningsnivået har for verdensarven. I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvilke forventninger forvaltningsmodellen ved Bryggen blir møtt med, fra de ulike forvaltningsnivåene, samt hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for hva, innenfor dagens forvaltningsstruktur.

### 4.1 Verdensarvkonvensjonen

I retningslinjene for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen defineres det en rekke prosedyrer som har til hensikt å sikre og bevare verdensarvområdene (Unescos verdensarvsenter 2015). I retningslinjene, som blant annet retter seg mot statspartene til verdensarvkonvensjonen, heter det at formålet med konvensjonen er å:

The Convention aims at the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of cultural and natural heritage of Outstanding Universal Value.

(Unesco 2023, s. 12)

Verdensarvkonvensjonen bygger på fem strategiske mål (Unescos verdensarvsenter 2015:15), som alle innebærer forventninger til organiseringen<sup>1</sup>:

(1) Troverdighet

Som viser til å styrke troverdigheten til Verdensarvlisten, herunder et geografisk balansert utvalg av kulturelle og naturlige kulturarv av fremragende verdi.

(2) Bevaring

Sikre en effektiv bevaring av kultur- og naturarven på verdensarvlista.

(3) Bidra til effektiv kompetanseutvikling blant statspartene

Dette omfatter å fremme utviklingen av effektive kapasitetsbyggende tiltak, som vil inkludere å støtte opp under og forberede nominasjoner av eiendommer til verdensarvlisten, samt jobbe for økt forståelse og implementering av verdensarvkonvensjonen og tilhørende instrumenter.

(4) Kommunikasjon

Øke offentlig bevissthet, engasjement og støtte for verdensarven, gjennom kommunikasjon.

(5) Lokalsamfunn

Fremme lokalsamfunnets rolle i implementeringen av verdensarvkonvensjonen.

Samtlige av disse punktene representerer en forventning til organisering og deltakelse.

Aktører eller partnere i arbeidet med å «sikre og ta vare på verdensarven», som det heter i paragraf 40 i retningslinjene for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen, kan være et bredt utvalg av personer og interessenter, som «lokalsamfunn, urbefolkninger, statlige, ikke-statlige og private organisasjoner og eiere som har interesse i og er engasjert i arbeidet med

---

<sup>1</sup> UNESCO World Heritage Centre - The World Heritage Committee

å ta vare på og forvalte et verdensarvområde» (Unescos verdensarvsenter 2015:19). Dette baner vei for en bred deltakelse og et bredt ansvar når det kommer til å følge opp verdensarven.

I § 97 i retningslinjene gitt for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen (Unescos verdensarvsenter 2015), vises det til at alle verdensarvstedene skal ha tilfredsstillende langsiktig vern og forvaltning (s.32). Som grunnlag for dette er det også krav om en *hensiktsmessig forvaltningsplan*, som er en presisering av hvordan verdiene skal sikres (§108, Unescos verdensarvsenter 2015:33). I Meld.St.35 (2012-2013) følges dette opp, der det heter at det er «en forutsetning at alle verdensarvområdene har forvaltningsplaner som gir klare føringer og mål for forvaltningen, med konkrete tiltak for å ta vare på verdensarvverdiene etter en felles mal».<sup>2</sup> Verdensarven kan i henhold til prosedyrene, benyttes på ulik måte, så lenge det er *økologisk og kulturelt forsvarlig* (§119, Unesco verdensarvsenter 2015:35).

Statspartene skal også periodisk rapportere inn til Unescos generalkonferanse på tiltak som er gjort for å følge opp konvensjonen (§199, Unescos verdensarvsenter 2015:59).

Når det gjelder intensjonen om å skape oppslutning om verdensarvkonvensjonen, er to av formålene blant annet å skape *økt bevissthet om, forståelse for og erkjennelse av behovet for å bevare kultur- og naturarven blant folk flest, samt å styrke verdensarvens funksjon i lokalsamfunnet* (§211, Unescos verdensarvsenter 2015: 62).

I sum legger dette flere føringer, både på utformingen av forvaltningsmodellen på Bryggen, og ikke minst på hvem som er definerte som relevante parter.

## 4.2 Overordnede nasjonale forventninger til forvaltningsmodellen

Etter at Norge ratifiserte *Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv* (Unesco 1972), viste Miljøverndepartementet i meldingen «*Framtid med fotfeste*» til at faglige vurderinger og gode forvaltningssystemer har vært sentralt for Norge (Meld.St.35 (2012-2013):61). Ambisjonsnivået er høyt. Det heter fra departementet at:

Målet med bevaringsprogrammet for verdensarven er å utvikle de syv norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innen natur- og kulturminneforvaltning. Gjennom programmet skal verdensarvstatusen sikres en best mulig tilstand, forvaltning og formell beskyttelse.

(Meld.St.35 (2012-2013):29)

Departementets ambisjoner støtter således opp under de retningslinjer UNESCO har utarbeidet for implementering av verdensarven, og erklæringen om fremragende universell verdi.<sup>3</sup> I begrepet «*beste praksis*» ligger det imidlertid muligheter for tolkning og ulike aktører vil kunne ha ulike opplevelser av hva som ligger i dette. Med innskrivingen på listen ligger det en forventning fra Unescos side om å følge opp forvaltningen av stedene, knyttet både til overvåking, formidling, kompetanse og internasjonal bistand.

---

<sup>2</sup> Meld.St. nr 35 (2012-2013): s.29.

<sup>3</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2019) Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention: ss.77-78. [document-57-19.pdf](#)

Fra departementets side er det et mål at arbeidet med verdensarven forankres bedre, nasjonalt, regionalt og lokalt, og at roller og ansvarsområder til involverte aktører tydeliggjøres (Meld.St.35 (2012-2013):62). Det vises også til et behov for koordinering og videreutvikling av samarbeidsmekanismer på tvers av fagsektorer.

Fra departementets side er et av prinsippene for organiseringen at det skal etableres en lokalt forankret styringsstruktur. Således tilrår Miljøverndepartementet i skrivet fra 2012 at det ved hvert enkelt verdensarvområde blir etablert et samarbeidsorgan (verdensarvråd) som skal ha definerte oppgaver (Miljødepartementet 2012:18). Samtidig anbefaler Miljøverndepartementet at det etableres en koordinatorfunksjon. Under henvisning til verdensarvkonvensjonen, er utgangspunktet blant annet å treffe administrative tiltak som er nødvendige for å påvise, verne, bevare, formidle og rehabilitere kulturarven. Om disse organenes ansvar viser Miljøverndepartementet til at det bør være et mål at *«mest mulig av samarbeidet om oppfølging av enkeltområder blir tilrettelagt og avklart i egne lokale samarbeidsfora med representanter for relevante forvaltningsaktører og -myndigheter på lokalt og regionalt nivå»* (Miljødepartementet 2012:19). Målet er lokal forankring.

Koordinatorfunksjonen bør, slik Miljøverndepartementet ser det, i utgangspunktet knyttes til et eksisterende fagmiljø (Miljødepartementet 2012:20). En viktig funksjon er blant annet å *«bidra til god informasjon mellom de lokale, regionale og nasjonale aktørene, organisasjonene og myndighetene»* samt å *«organisere samarbeid og drive nettverksbygging (...) som har betydning for oppfølging av verdensarven»* (ibid). Utgangspunktet er å sikre en mest mulig helhetlig politikk for forvaltning av verdensarven i Norge.

I utgangspunktet har verdensarvkoordinatoren en fri og uavhengig rolle. Dette fremgår klart av oppgavebeskrivelsen for statlig finansierte verdensarvkoordinatorer av 4. mars 2019, fra Riksantikvaren. Her heter det blant annet at *«Verdensarvkoordinatoren skal ha en selvstendig rolle for å ivareta OUV (Outstanding Universal Value) uavhengig av ansettelsesforhold og administrativ organisering av verdensarvarbeidet lokalt.»* (Riksantikvaren 2019:1).

Hvordan disse signalene er fulgt opp på de enkelte verdensarvstedene vil variere. Uansett er Riksantikvaren gitt et koordinerende ansvar for verdensarvkonvensjonen i Norge.

### 4.3 Regionale og kommunale forventninger til forvaltningsmodellen og ansvar for verdensarven

Førstelinjeansvaret for verdensarv er delt mellom Riksantikvaren, Statsforvalteren og fylkeskommunene. Fylkeskommunene har imidlertid i henhold til ansvarsforskriften for Kulturminneloven ansvaret for fredete bygg og anlegg. Dette har betydning for Bryggen, gitt at den i sin helhet er fredet.

Riksantikvaren er ansvarlig for post 79, i statsbudsjettet, og tildeler midler til det enkelte verdensarvstedet i form av rammetilskudd til fylkeskommunene. Den enkelte fylkeskommune fatter deretter vedtak om lokal fordeling for det enkelte verdensarvstedet.

Den enkelte verdensarvsted i Vestland fylke søker om tilskudd til nødvendige tiltak i verdensarvområdet, som sikring og istandsetting. Midler til verdensarvkoordinatoren tildeles også etter søknad fra disse midlene. Poenget er å sikre vern og bevaring av verdensarvområdene, samtidig som tilskuddsordningen er ment å bidra til å oppfylle Norges forpliktelser etter Unescos verdensarvkonvensjonen av 1972. Slik skal verdensarvstedene



utvikle seg til fyrtårn for beste praksis innenfor natur- og kulturmiljøforvaltning hva gjelder tilstand, forvaltning og formell beskyttelse, som er nevnt ovenfor.

I den regionale kulturplanen for Hordaland fylkeskommune 2015-2025 defineres det som et mål når det kommer til verdensarven at:

Forvaltninga av verdsarven i Hordaland skal ha lokal, regional og nasjonal forankring.

Kartlegging, sikring og bevaring er grunnlag for berekraftig forvaltning av verdsarven og tilrettelegging for verdiskaping og samfunnsutvikling.

(Regional kulturplan for Hordaland 2015-2015:79)

Her vises det blant annet til at etablering av et verdensarvråd, verdensarvsenter og koordineringsoppgaver er en del av den statlige verdensarvpolitikken, og at alle «*desse tiltaka skal gjevast ei form som styrkar den lokale og regionale forankringa. Det må leggast opp til politisk og administrativt samarbeid mellom staten og alle kommunar og fylkeskommunar som har verdsarvområde*» (Ibid:79)

Som planmyndighet etter Plan- og bygningsloven er kommunene en sentral aktør når det kommer til å innarbeide verdensarvhensyn i det lokale planarbeidet, jmfør spørsmålet om buffersone som omtales mer nedenfor. Kommunene har dessuten et stort ansvar når det kommer til å ivareta og utnytte potensialet verdensarven har for samfunnsutviklingen generelt. Dette knytter seg blant annet til byutvikling, næringsutvikling, identitets- og attraktivitetsbygging, verdensarv som historisk kunnskapskilde, folkehelsearbeid med videre.

I forbindelse med kulturmiljøplanen for Bergen kommune er det vedtatt en kulturminnestrategi. Her er verdensarv definert som ett av fem hovedmål. Her heter det som et overordnet mål at «*Bryggens universelle verdier som verdensarv, og middelalderbyen som helhet, skal sikres*» (Bergen kommune 2019:20). I denne forbindelse er det definert fem delmål, hvor det blant annet heter at kommunen skal nå målet ved å:

Styrke lokalt engasjement og skape forståelse for hva verdensarv innebærer gjennom formidling og kunnskap.

Bidra og å støtte opp om verdensarvforvaltning gjennom nasjonale og internasjonale nettverk og fora.

Forvalte den historiske bykjernen i Bergen på en måte som styrker og støtter opp under verdensarvens fremragende universelle verdier (Outstanding universal value, OUV)

(Bergen kommune 2019:28)

Bergen kommune er direkte inne i forvaltningen av Bryggen, blant annet som eier av Finnegården, som huser Hanseatisk museum holder til. Her gjør Bergen kommune i dag et omfattende istandsettelsesarbeid, for egen regning. Riksantikvaren gir ikke støtte til kommunalt eide bygg, selv om de er fredet. I tillegg gir Bergen kommune, via Byantikvarens budsjett, tilskudd på vel en million kroner i året, til Stiftelsen Bryggen.

Når det kommer til verdensarvkoordinatorstillingen, finansieres denne med statlige midler, som kommer via Riksantikvaren, men gitt at koordinatoren har arbeidsplass hos byantikvaren, dekker Bergen kommune ulike løpende kostnader knyttet til stillingen.

I tillegg jobbes det med en oppfølging av den konsekvensutredningen for verdensarv, hvor Bergen kommune er oppdragsgiver og hvor anbudsgrunnlaget er utarbeidet i samråd med fagrådet. I denne forbindelse ble det høsten 2022 gjort en rådgivende befaringsreise, fra UNESCO og ICOMOS internasjonalt, for å gi innspill til det planarbeidet som foregår i forbindelse med at Bergen kommune både arbeider med bybanen på strekningen Kaigaten – Sandbrogaten og buffersone (se neste kapittel). Som planmyndighet er Bergen kommune således inne i plansaker som på ulike måter berører verdensarven.

Når det gjelder formidling av verdensarven, vises det i *Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025* til at dette i tråd med *Regional plan for museum 2011-2015*, er et særlig ansvar for museene. For Bryggen er det Museum Vest, som er Hanseatisk museum, og Bymuseet i Bergen, som er Bryggens museum, som er forvaltere av samlinger og hus på Bryggen. Ifølge *Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025* vises det til at et fremtidig verdensarvsenter på Bryggen skal være organisert som en del av museene (Hordaland fylkeskommune 2015:79).

## 5 Stor frihet i valg av forvaltningsorganisering

Det foreligger ikke noe klart direktiv på hvordan man skal organisere verdensarvforvaltningen på det enkelte verdensarvstedet. I Meld.St. 35 (2012-2013) uttrykkes det imidlertid, som vi har sett, noen intensjoner, som ved omorganiseringen i Bergen er søkt realisert. Således vises det til i føringene fra departementet at en *«rekke aktører og sektorer er involvert i arbeidet med å følge opp verdensarvkonvensjonen, og målet er en helhetlig, tverrsektoriell gjennomføring»*. (Meld.St.35 (2012-2013): s.63). I denne sammenhengen heter det også at departementet ønsker å sikre kompetanse, ressurser og kvalitet. Likeledes heter det at en god informasjonsflyt mellom myndighetene og lokalsamfunn er avgjørende for god forvaltning. *«For å ivareta kontakten mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået, samt for en «motor» for verdensarven, er det ønskelig med egne koordinatorfunksjoner lokalt»* (Meld.St.35 (2012-2013): s.63).

Samme sted vises det til at det lokale og frivillige engasjementet er et *«nødvendig supplement til den offentlige forvaltningen»* for å følge opp verdensarven. Departementet viser til at de vil vurdere å gi organisasjoner som har bidratt i arbeidet med å følge opp verdensarvområdene, en mer formell rolle i arbeidet. Næringsaktører og andre samfunnsaktører vurderes også trukket inn, for å sikre en bredere lokal forvaltning.

### 5.1 Aktørers ulike premisser for deltakelse i en forvaltningsmodell

Et potensial dilemma når det kommer til å blande ulike aktører inn i sammensatte forvaltningsmodeller, er i tilfellet Bryggen at det samtidig bringes inn ulike styrings- og handlingslogikker. Verdensarven sorteres således formelt under Klima- og miljøverndepartementet, mens museene sorteres under Kulturdepartementet. Verdensarv er ikke definert som en spesifisert del av museenes ansvarsområde. Det er ikke noe de rapporterer på, og ei heller et av de kriteriene de måles etter, jamfør Kulturrådets museumsstatistikk.<sup>4</sup> I hvilken grad museene opplever dette som et dilemma i arbeidet med verdensarvstedet Bryggen, vil variere.

Det sentrale her er at det er noen kryssende ansvarslinjer på kulturmiljøfeltet, som plasserer de ulike aktørene som er relevante for verdensarvarbeid ved Bryggen, inn i ulike forvaltningspolitiske ansvarslinjer. Dette gir aktørene ulike arbeidsbetingelser når det kommer til rolle og deltakelse i verdensarvforvaltningen ved Bryggen.

Dette handler også om hvilke ressurser de ulike aktørene har å trekke på. Siden museene ikke har verdensarv som et definert arbeidsfelt det rapporteres på, vil de heller ikke ha den samme muligheten til å bruke store ressurser på verdensarvforvaltning, med mindre dette kompenseres for. Det samme kunne være en problemstilling for private og/eller frivillige aktører, som heller ikke vil ha den kapasiteten tilgjengelig som innenfor den offentlige forvaltningen.

Dette er viktige som et bakteppe, når vi i neste kapittel går tettere inn på hvordan verdensarvforvaltningen ved Bryggen er organisert.

---

<sup>4</sup> [www.kulturradet.no](http://www.kulturradet.no). Alta museum er her et unntak, siden dette omfatter verdensarvsenteret.

## 6 Verdensarvstedet Bryggen i Bergen – organisatorisk oppbygning, ansvar, roller og aktører

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan styringssignalene fra departementet er fulgt opp formelt når det gjelder forvaltningsmodellen ved verdensarvstedet Bryggen. Dette går både på hvordan signalene organisatorisk er bygget inn i forvaltningsmodellen, og hvilket ansvar og hvilke roller som følger de ulike aktørene som er koblet på modellen.

En lokal arbeidsgruppe ledet av Riksantikvaren, bestående blant annet av en representant fra Bergen kommune og Stiftelsen Bryggen jobbet med å utforme den konkrete forvaltningsmodellen ved Bryggen. Mandatet var å følge opp de nye statlige føringene som vi så på i forrige kapittel. I de nye føringene lå det blant annet et initiativ til bredere forankring og politisk deltakelse inn i forvaltningsmodellen. Det var da særlig disse to hensynene som skulle jobbes inn i forvaltningen. Tidligere var bare forvaltningsnivåene involvert, med Riksantikvar, fylkeskommune og Bergen kommune. Bergen kommune hadde da for øvrig en tid vært forsøkskommune for delegert forvaltningsansvar for fredete bygninger. Forsøket er i dag avsluttet.

Om den tidligere modellen ikke fungerte optimalt, var det ikke uten utfordringer å utforme en ny modell, slik en av deltakerne i arbeidsgruppen opplevde det. Utfordringen besto i å lage en modell som ville bli godtatt av alle relevante aktører. Dette gikk både på hvilke aktører som skulle involveres, i tillegg til at det ikke hadde vært tradisjon for å involvere det politiske nivået i forvaltningsmodellen. Spørsmålet var blant annet hvorvidt man skulle ha et stort verdensarvråd, som forente bred faglig representasjon med politikere, slik man hadde det i Vestnorsk fjordlandskap og på Rjukan eller skulle man holde de to gruppene adskilt i et fagråd og et verdensarvråd. Man gikk for det siste.

For å følge opp, ble det samtidig bestemt at forvaltningsmodellen skulle evalueres hvert fjerde år. Dette var en sikkerhetsventil, i tilfelle modellen av ulike grunner ikke var optimal.

### 6.1 Forvaltningsmodell ved Bryggen

Verdensarvforvaltningen ved Bryggen består av to råd, et bredt sammensatt fagråd og det politisk sammensatte verdensarvrådet, samt en verdensarvkoordinator. Vi skal her se nærmere på rådernes oppbygning, ansvar og roller hver for seg.

#### **Fagrådet**

Fagrådet ble konstituert 5. september 2018 og er et faglig sammensatt organ, som skal sikre at forvaltningen av verdensarvstedet er kunnskapsbasert. Fagrådet er ment å forberede og klargjøre saker til verdensarvrådet og forankrer sakene faglig. Fagrådet på verdensarvstedet Bryggen har en svært sammensatt medlemsprofil, som bærer preg av å favne mange ulike interesser. Kulturmiljøforvaltningen er representert på både kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå, med henholdsvis byantikvaren i Bergen, avdeling for kultur og folkehelse i Vestland fylkeskommune og Riksantikvaren. Selv om ansvarsfordelingen i prinsippet er klar mellom forvaltningsnivåene på kulturmiljøfeltet, griper dette fort over i hverandre ved så store og sammensatte kulturmiljøer som verdensarvstedet Bryggen representerer. Dette innebærer at ansvarsgrenser, roller og med det, domène, i kulturmiljøforvaltningen kan være litt uklart.

Dernest sitter det to representanter fra eierne av Bryggen, både Stiftelsen Bryggen, som er eier av 40 eiendommer på Bryggen og en representant fra Bryggen Private Gårdeierforening. I mange saker vil ulike eieraktører kunne ha overlappende interesser, samtidig som de kan ha bygget opp ulike strategier for forvaltning og konkret ivaretagelse av eiendomsmassen. Her har stiftelsen, med sin store eiendomsmasse, etablert en hel stab knyttet til vedlikehold. Denne aktøren vil ha en betydelig interesse i hvordan tilskuddsmidler fordeles. Som gårdeiere har både stiftelsen og gårdeierforeningen et stort ansvar for det løpende vedlikeholdet av byggene.

I tillegg kommer venneforeningen, Bryggens Venner, som ikke har forvaltningsansvar, men mer har jobbet med arrangementer som har formidlet Bryggens historie.

Mer utpregede fagmiljøer er representert i fagrådet ved et medlem fra Universitetet i Bergen. Pr i dag møter en historiker, med bred kjennskap til Bryggens historie. Dernest kommer også de to museene, Bymuseet i Bergen, representert med Bryggen museum og Museum vest, med Det hanseatiske museum og Schøtstuene. Museene jobber både faglig, med Bryggens historie, men er også sentrale formidlings- og informasjonsaktører.

Det sist ankomne av medlemmene i fagrådet ved Bryggen, er knyttet til turisme, og kommer fra Visit Bergen. Heller ikke de har noe forvaltningsansvar i denne sammenhengen, men representerer kompetanse knyttet til Bergen som turistdestinasjon.

Sammensetningen av fagrådet synes tydelig å følge opp de nasjonale forventningene om bred forankring av verdensarven, både nasjonalt, regionalt og lokal.<sup>5</sup> Dette er ment å sikre en kunnskapsbasert utvikling av arbeidet og god kontakt med særlig viktige aktører.

Museene og eierne skiftes om å lede fagrådet, annet hvert år.

Ifølge Forvaltningsplanen for Bryggen 2021-2025, skal fagrådet «sikre samhandling innenfor verdensarvstedet og gode samarbeidsrutiner» (Forvaltningsplanen 2021-2025: side 102, avsnitt 15.6.2.). Aktuelle saker og problemstillinger knyttet til verdensarvstedet skal i tillegg identifiseres og tydeliggjøres. Fagrådet har også som ansvar å bidra til å følge opp forvaltningsplanen og handlingsplanen, herunder ta en aktiv rolle i rulleringen av disse. Det er naturlig å se det slik at fagrådet også har en viktig rolle når det kommer til å identifisere de økonomiske forutsetninger for å sikre implementering av forvaltningsplanen. Dette henger tett sammen med ansvarsoppgaven som er spesifisert i den aktuelle forvaltningsplanen, hvor det heter at fagrådet også har som oppgave og ansvar å «utrede behov og mobilisere nødvendig finansiering» (Forvaltningsplanen 2021-2025: side 102, avsnitt 15.6.2.).

Fagrådet har også ansvaret, i henhold til forvaltningsplanen, for å jobbe med formidling, og bidra til å utvikle en overordnet strategi for dette (Forvaltningsplanen 2021-2025:102, avsnitt 15.6.2.). På dette området er blant annet diskusjonene vedrørende et verdensarvsenter meget relevant.

Fagrådet praktiserer en form for arbeidsdeling, der ulike oppgaver tillegges ulike personer. Dette er ifølge en informant i rådet, viktig, slik at en ikke «går på tærne til hverandre». Det er imidlertid ofte et spørsmål om å finne det spillerommet der alle opplever at det er positivt. Agendaen settes av leder i samarbeid med verdensarvkoordinatoren. Verdensarvkoordinatoren er sekretariat for rådet, og sender innkalling til møtet.

---

<sup>5</sup> Jamfør Meld.St.35 (2012-2013):62, vist til i avsnitt 4.2. ovenfor.

Fagrådet vil også være en viktig arena for gjensidig informasjonsutveksling. Gitt at Riksantikvaren også sitter i fagrådet, kan også deres representant benytte møtene der som informasjonsarena.

### **Verdensarvrådet**

Verdensarvrådet ble konstituert 4. september 2018 og er politisk sammensatt. Rådet består av fire medlemmer, og fire varamedlemmer. Rådet er etablert som et konsensusorgan. Det er derfor sammensatt av både representanter fra posisjon og opposisjon i henholdsvis kommunestyret i Bergen kommune og fylkestinget i Vestland fylkeskommune. Fylkeskommunen og kommunen veksler om å ha lederskapet, med to års intervaller.

Hensikten med å etablere et politisk sammensatt verdensarvråd var dels å gi verdensarvforvaltningen en bred politisk forankring, dels å øke kunnskapen om og forståelsen for, verdensarven i de relevante politiske organene. Ved å knytte til seg både posisjon og opposisjon ønsket man å sikre en bred og partiuavhengig forankring og kompetanseoppbygging. Verdensarvrådet har det overordnede ansvaret for ivaretagelsen av verdensarvstedet Bryggen. Dette skal skje i tråd med UNESCOs retningslinjer for implementering, gitt av verdensarvkonvensjonen og Forvaltningsplan for Bryggen 2021-2025.

Verdensarvrådet er ment å diskutere prinsipielle saker og skal ikke gi uttalelser i konkrete saker. Grensen opp mot hva som er en konkret sak, kan imidlertid være litt vag. Således behandlet verdensarvrådet forvaltningsplanen. Verdensarvrådet er ikke et forvaltningsorgan.

I forvaltningsplanen for Bryggen defineres verdensarvrådets oppgaver og ansvar nærmere. Der løftes formidling og sikring av verdensarvens fremragende universelle verdi frem. Det tilligger også verdensarvrådet å ha det overordnede ansvaret for at forvaltningsplanen blir fulgt opp og rullert hvert 4. år.

Verdensarvrådet er også ansvarlig for å samarbeide med aktører utenfor verdensarvforvaltningen, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Dette er ikke uavhengig av ansvaret for å jobbe langsiktig med å «mobilisering av ressurser til gjennomføring av prioriterte tiltak og verdiskaping i tråd med intensjonene i verdensarvbeid og i tråd med forvaltningsplanen», som det heter i forvaltningsplanen (2021:101, avsnitt 15.6.1). Dette innebærer at verdensarvrådet også har et ansvar for å ha en dialog med bevilgende myndigheter om hvordan forvaltningsoppgaver skal ivaretas. Her er særlig de nasjonale myndighetene viktige, med tilskuddene til Verdensarv over post 79 i statsbudsjettet. I dette ligger opptakten til et aktivt verdensarvråd, som tar egne initiativ.

Formidling av verdensarven og det å bidra til god informasjonsutveksling er også et av verdensarvrådets oppgaver. Dette er ment samlet i en overordnet strategi, som knytter til seg de ulike formidlingsaktørene. Her vil for Bryggens vedkommende, særlig museene og stiftelsen ha en viktig rolle. Arbeidet med å være en pådriver for et verdensarvsenter må ses i denne sammenhengen. Her er den politiske deltakelsen i verdensarvrådet viktig, gitt at man gjennom sin deltakelse også har forpliktet seg til å følge opp denne intensjonen og jobbe for at verdensarvstedet blir prioritert økonomisk. Verdensarvrådet kan blant annet fremme forslag til bruk av offentlige tilskuddsmidler i henhold til forvaltningsplanen og dens tilhørende handlingsplan. Verdensarvrådet har imidlertid verken noe budsjett å jobbe ut fra eller delegert myndighet. Strategien må derfor blant annet bli å legge frem behov og hente støtte for tiltak, i de politiske fora medlemmene representerer.

At politikerne kom med i den nye forvaltningsmodellen ved Bryggen, etter oppfordring fra departementet, bygger på en erkjennelse av hvor viktig det er å koble det politiske nivået og de prioriteringer som gjøres der, tettere på forvaltningen av verdensarven.

I forvaltningsplanen for Bryggen 2021-2025 heter det at «*saker som skal behandles i verdensarvrådet skal være forberedt av fagrådet*» (Forvaltningsplanen side 101, avsnitt 15.6.1). Verdensarvrådet kan også initiere saker til fagrådet. Dette innebærer at man på et intensjonsplan, har ønsket å gjøre diskusjonene i fagrådet viktig for de beslutninger som fattes i verdensarvrådet, slik at medlemmene av verdensarvrådet får et best mulig kunnskapsgrunnlag for de vurderinger de gjør. Verdensarvrådet har også mulighet til å kalle inn parter og aktører til møter etter behov. Leder for fagrådet, samt Riksantikvar, fylkeskommunen og byantikvaren møter også som såkalte bisittere i verdensarvrådet. Dette blir både en slags observatørrolle, samtidig som det gir en mulighet for å fremlegge på en direkte måte, synspunkter som har kommet frem i fagrådet, og svare på eventuelle spørsmål. Dette er viktig for å orientere om diskusjonene og standpunktene i fagrådet.

Et tidligere medlem av verdensarvrådet fremholder i intervju at denne observatørrollen er viktig. Det bidrar til å synliggjøre de ulike meningene i fagrådet. Verdensarvrådet har det privilegium at de kan heve seg over interne uenigheter i fagrådet, samtidig som det kan være nyttig å vite hvordan stillingene var i fagrådet.

Verdensarvrådet er ikke noen høringsinstans, og håndterer heller ikke saker som mer har karakter av saksbehandling.

Disse retningslinjene for verdensarvrådets oppgaver og ansvar er ment å legge noen føringer på hvilke saker rådet er ment å jobbe med, samtidig som det legger føringer for hva fagrådet forventes å jobbe med. Om det faktisk er dette som skjer, ser vi mer på i neste kapittel.

## **Verdensarvkoordinatoren**

Verdensarvkoordinatoren har en koordinerende rolle i denne organisasjonsmodellen. Dette er en oppfølging av Miljøverndepartementets anbefaling fra 2012, om å etablere en koordinatorfunksjon på verdensarvstedene.<sup>6</sup> Vedkommende skal sikre samhandling mellom de to rådene, samt med aktørene lokalt, regionalt og nasjonalt. Verdensarvkoordinatoren er sekretariat for verdensarvrådet og fagrådet, og skal slik bidra til et helhetlig verdensarvbeid. Koordinatoren er også, i henhold til forvaltningsplanen for Bryggen, kontaktpunkt for verdensarvstedet, og skal «sørge for kontaktnettverk i og for verdensarvstedet, herunder involvere ressurspersoner og kompetansemiljø nasjonalt og internasjonalt som har betydning for oppfølging av verdensarven» (Forvaltningsplan for Bryggen 2021-2025: side 102, avsnitt 15.6.3.). Dette omfatter også det å koordinere og bidra inn i den rapporteringen som skal gjøres til UNESCO.

Koordinatoren legger opp møtene både i fagrådet og i verdensarvrådet, setter dagsorden og innkaller til møter, i samarbeid med de respektive rådslederne. Det er leder i de to respektive rådene som leder møtene. I møtene informerer koordinatoren om pågående planarbeid og andre saker av relevans for Bryggen som kulturarv. I sakene legger koordinatoren også frem innspill hun har samlet opp, hvem hun har hatt dialog med, hva som er vedtakssaker og hva som er orienteringssaker. Koordinatoren følger opp sakene og legger til rette for at saker behandles. I henhold til forvaltningsplanen skal koordinatoren også «*være observatør i relevante grupper og organ knyttet til sikring, istandsetting, drift, formidling av Bryggen og*

---

<sup>6</sup> Jamfør Miljøverndepartementet 2012:18, og avsnitt 4.2. ovenfor.

*bidra til god informasjonsflyt mellom de ulike organer»* (Forvaltningsplanen 2021-2025: side 102, avsnitt 15.6.3.).

Formelt er det verdensarvkoordinatoren som har ansvaret for å følge opp vedtak i verdensarvrådet og lede rulleringen av forvaltningsplanen og handlingsplanen. Som en støttefunksjon, til verdensarvrådets rolle og ansvar for å mobilisere ressurser til gjennomføring av prioriterte tiltak, er det koordinatoren som har ansvaret for å ha oversikt over relevante finansieringskilder og bidra inn i søknadsprosesser.

Verdensarvkoordinatoren har også formelt, i henhold til gjeldende forvaltningsplan, ansvar i forhold til informasjonsarbeid, ved både å gjøre verdensarvverdiene kjent og å styrke den lokale forankringen. Her vises det i forvaltningsplanen blant annet til organisering av møter med huseiere, leietakere og andre interessenter minst 1 gang i året og deltakelse i relevante nettverk for verdensarvforvaltere (Forvaltningsplanen for Bryggen 2021-2025: Side102, avsnitt 15.6.3.). Formelt har verdensarvkoordinatoren kontorplass i Byantikvarens lokaler, men er ikke en del av byantikvaren som forvaltningsorgan.

### **Forvaltningsmodeller som verktøy for måloppnåelse**

Det er med dette etablert en forvaltningsmodell ved Bryggen som verdensarvsted, som er ment å ivareta og sikre de overordnede verdensarvpolitiske målsettinger, samtidig som man har hatt en intensjon om å ivareta den brede interessestrukturen en har ved Bryggen. Bryggen skiller seg fra flere andre verdensarvsteder i Norge ved at det ligger midt i en større by, og slikt sett en del av et levende bysamfunn med alle de utfordringer det gir. Sentraliteten innebærer at interessene kan være mange og sammensatte. Eierstrukturen er imidlertid mer oversiktlig, sammenliknet med verdensarvsteder der det er en rekke eiere inne, hvilket vil være tilfelle med Røros, og også Vestnorsk fjordlandskap. Den store og motsetningsfylte diskusjonen om bybane kan være et eksempel på hvilke diskusjoner som kan følge når verdensarven ligger midt i en bykjerne. Her møter tiltak knyttet til byens funksjonalitet og behov for effektiv logistikk, hensynet til ivaretagelse av verdensarven. Den kommende saken om buffersone er et annet tiltak, hvor ulike interesser møter hverandre. Plassering av et verdensarvsenter kan være et tredje slikt tiltak, hvor interesser kan være motstridende, gitt blant annet mangelen på ledige og fleksible arealer i en tettbygd bykjerne. Potensialet for kryssende hensyn synes med andre ord langt større i en større by, enn vi ser for eksempel rundt Urnes stavkirke som verdensarv, med en eier, og hvor kirken i tillegg ligger plassert i et spredtbygd område.

Etableringen av fagråd og verdensarvråd, samt ordningen med verdensarvkoordinator må ses som organisatoriske implikasjoner av de forventninger nasjonale myndigheter har til forvaltning av verdensarven. Samtidig er det blant annet søkt tatt hensyn til både sammensatt eierstruktur, at Bergen er en av landets mest ettertraktede turistbyer, museenes sentrale plass som bærere av Bryggens historie og ikke minst både lokale, regionale og nasjonale kulturmiljømyndigheters interesse inn mot Bryggen som verdensarv og kulturmiljø.

Denne brede faglig forankring, ved sammensetningen av fagrådet, kombineres på denne måten med en demokratisk, politisk representasjon og ansvarlighet i verdensarvrådet. Ved at fagrådet skal forberede saker for verdensarvrådet, tilligger det også medlemmene av fagrådet et ansvar for å gi politikerne de argumenter og den kunnskapen, de trenger for å kunne gjøre sine vurderinger. Verdensarvkoordinatoren har her en nøkkelrolle som bindeleddet mellom de to rådene. Slik er organisasjonsmodellen isolert sett, logisk bygget opp.

Samtidig synes modellen også å inneholde noen prinsipielle spenninger, som kan ha betydning for dens praktiske funksjonalitet. Det er vanskelig å komme utenom at det i



forvaltningsmodellen må finne sted en målrettet og konstruktiv koordinering av aktiviteter, samtidig som aktørene i modellen er forpliktet til å bidra til at forventningene som følger med verdensarvstatusen realiseres. De veiledende forventningene til forvaltningsmodellens funksjonsmåte, er til syvende og sist autorativt forankret i retningslinjer gitt av UNESCO. Dette kan i forvaltningsmodellen defineres som en egen identitet og fellesnevner, som i neste omgang skal omsettes i organisatorisk handling (jf. Brunsson og Sahlin-Andersson 2000, s. 726). I en slik struktur må det være definert inn et element av kontroll, samtidig som det må være et element av ansvarlighet som sikrer at organisasjonen faktisk er handlingsdyktig og oppnår de ønskede resultatene. Som en hierarkisk organisasjon, har departementet delegert ansvar nedover til fagrådet og verdensarvrådet, og med dette følger et ansvar for at forventningene innfris.

Flere av de partene som vanligvis bare har uttalerett i henhold til plan- og bygningsloven, i eksempelvis plansaker, deltar gjennom fast plass i fagrådet, i forvaltningsrelaterte diskusjoner i fagrådet. Denne dypere involveringen vil representere en ansvarliggjøring, hvor man har et ansvar for at de sakene man jobber med, får en forsvarlig behandling og gis et godt sluttprodukt.

Jo bredere representasjon det er i et råd, jo større potensiale kan en anta at det er for interessekonflikter. Særlig møtet mellom eiere og forvaltning kan generelt være spenningsfylt. Dette gjelder særlig der forvaltningen tildeler tilskudd til prosjekter i regi av eiere, slik relasjonen jo vil være i tilfellet mellom fylkeskommunen og Riksantikvar på den ene siden, og eierne av eiendommene på Bryggen på den andre. Også relasjonen mellom eiere og Bergen kommune, ved Byantikvaren, kan potensielt inneholde en del konflikter, gitt at Bergen kommune gjennom sin rolle som planmyndighet kan ønske å implementere tiltak de private aktørene prinsipielt kan være imot. Som planmyndighet må også Bergen kommune gjøre en rekke avveininger mellom ulike hensyn, utover de som isolert sett knytter seg til sikring av kulturarv- eller verdensarvverdier, som hensyn til samferdsel, byutvikling, klima og miljø, for å nevne noe. Dette kan generelt, i mange saker gi kommunal forvaltning mye motstand i enkeltsaker. Gitt tilstedeværelsen av et potensiale for interessekonflikter, og konflikter, er det kanskje spesielt viktig i forvaltningsmodellen ved Bryggen, at det er etablert problemløsningsmekanismer som gjør at uenighet ikke virker handlingslammende på arbeidet. Selv om fagrådet ikke har direkte beslutningsmyndighet, har rådet et behov for å legge diskusjoner bak seg og komme videre i arbeidet med de mange viktige sakene som vedrører et komplekst verdensarvsted som Bryggen.

Det faktum at de ulike aktørene i fagrådet tar med seg ulike former for handlingslogikk, kan forsterke potensialet for konflikter og kanskje mistillit aktørene imellom. Således vil for eksempel museene, som sorterer under Kulturdepartementet, styres etter prinsippet om «armlengdes avstand», som er det rådende prinsipp i kulturforvaltning. Dette innebærer blant annet at tilskuddsgiver i liten grad blander seg inn i, hvordan tildelte midler konkret fordeles, så lenge det skjer i henhold til formålet med midlene. Dette gjelder også når kommunene gir tilskudd til kulturformål. Inn under verdensarvforvaltningen derimot, som sorterer under Klima- og miljødepartementet, tildeles midlene til formål og forvaltningen har plikt å følge med på hva pengene brukes til. Museene er ikke suverene når de prioriterer innenfor formålet, slik de i større grad har mulighet til ved tilskudd til museumsdrift. Dette innebærer at møtet mellom museer og forvaltningsaktører innenfor kulturmiljøforvaltningen også blir et møte mellom to sett av handlingslogikker, med derav ulike rolleforståelser og systemer for rollesosialisering.

Partene i særlig fagrådet vil også ha ulike forutsetninger når det kommer til kompetanse og utredningskapasitet. Dette kan ha betydning når det kommer til å se alternativer og underbygge de argumenter partene i fagrådet mener er viktige i de enkelte diskusjoner.

Bredden i verdensarvrådets sammensetning er langt mer begrenset enn i fagrådet. Dette begrenser også potensielle konfliktdimensjonene, som først og fremst handler om posisjon og opposisjon, og kommune versus fylke. Deltakerne i verdensarvrådet har dessuten, med sin bakgrunn fra politiske fora, potensielt mer erfaring i å diskutere seg frem til en felles plattform, enn man kan regne med at flere av deltakerne i fagrådet har. Slik kan diskusjonene i verdensarvrådet ideelt sett, bidra til å spisse og samle de argumenter som formidles fra fagrådet, og med det legge grunnlaget for den konsensus verdensarvrådet er forventet å finne frem til.

Leder for fagrådet møter som bisitter i verdensarvrådet, og har slik direkte mulighet til å fremføre og gjøre rede for de argumenter som kommer til uttrykk i fagrådet. Dette er en viktig kanal fra fagråd til verdensarvråd, for å sikre at de vurderinger man gjør i verdensarvrådet, er tilstrekkelig faglig forankret.

For at modellen med et politisk sammensatt verdensarvråd skal leve opp til sine forventninger, må relevante diskusjoner og synspunkter fra verdensarvrådet være en del av beslutningsgrunnlaget der de politiske myndighetene skal fatte beslutninger av betydning for verdensarven. Dette forutsetter god kommunikasjon mellom verdensarvråd og henholdsvis bystyret/byråd i Bergen og fylkesting i Vestland fylkeskommune. Dette kan skje på mange måter, men det er nærliggende å vise til to mulige strategier. De politikere som utnevnes til verdensarvrådet besitter sentrale politiske verv i henholdsvis kommunen eller fylket, som byråd, ordfører eller varaordfører, alternativt kan de sitte i de komiteer eller utvalg som behandler saker av relevans for verdensarven. Begge strategiene kan en anta vil føre til viktige kunnskapsoverføring fra verdensarvforvaltningen og til de politiske beslutningsorganene i kommune og fylke.

Slik defineres i prinsippet en styringskjede fra fagrådet og opp til de besluttende politiske myndighetene. Gitt at kulturmiljøforvaltningen fra alle tre forvaltningsnivåene også sitter i fagrådet og samtlige møter som bisittere i verdensarvrådet, er ansvarlig kulturmiljøforvaltning koblet tett på. Som en del av en politisk styrt forvaltning, kan også disse aktørene formidle synspunkter og innspill videre til relevante politiske myndighetsorganer.

Det er viktig å understreke at selv om alle aktørene i forvaltningsmodellen vil ha ulike posisjoner, perspektiver og forventninger og man fra nasjonalt hold, har en ambisjon om bred lokal forankring,<sup>7</sup> er modellen helt avhengig av forståelse for verdensarvstatusen og oppslutning om hva det innebærer blant de aktører som kobles på.

Det store spørsmålet i denne evalueringen blir hvorvidt og i hvilken grad logikken i denne forvaltningsstrukturen setter sitt preg på saksbehandlingen og diskusjonene? Dette blir et spørsmål om teori og praksis og til syvende og sist i hvilken grad lokal implementering møter de nasjonale forventningene.

## 6.2 Ressursfordelinger – kort historikk

Et springende punkt ved forvaltningen av verdensarven er selve finansieringen, herunder tilgang til økonomiske midler til faktisk vedlikehold. Dette gjelder samtlige verdensarvsteder i Norge, men vil være spesielt viktig i tilfelle med Bryggen, som består av et stort antall eldre bygninger som er avhengig av løpende vedlikehold.

Forvaltningsmodeller rundt tildeling av offentlige tilskuddsmidler til istandsetting og vedlikehold av Bryggen har endret seg flere ganger de siste 25 årene. Dette gjelder både

---

<sup>7</sup> Jamfør Meld.St. 35 (2012-2013) vist til ovenfor.

prosjektorganisering, med styringsgruppe og prosjektlederstilling, samt roller og myndighet til å vedta planer og fordele tilskudd. Generelt har imidlertid fordelingen av tilskudd til Bryggen nærmet seg øvrige rutiner for tilskuddsforvaltning på kulturminnefeltet. I dette ligger også en tydeliggjøring av rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Fra 2020 har blir alle statlige midler til Bryggen blitt fordelt gjennom en tilskuddsordning, som forvaltes av fylkeskommunen.

Den statlige finansieringen har uansett hele veien funnet sted ved årlige bevilgninger i statsbudsjettet. Tildelingene bygger på Riksantikvarens prioriteringer innenfor en samlet ramme til de norske verdensarvstedene, med unntak av de år man i statsbudsjettet har satt av øremerkede midler til istandsetting av Bryggen.

## 7 Samarbeid og tillit innad i verdensarvforvaltningen

I hvilken grad innfrir verdensarvforvaltningen de forventninger, den rolle og det ansvar den er tillagt? Dette er i stor grad et spørsmål om dialog og samhandling, både innad i henholdsvis fagrådet og verdensarvrådet, disse to rådene imellom, samt mellom rådene og verdensarvkoordinatoren. Derne er det et spørsmål om hvilke saker rådene faktisk jobber med og i hvilken grad man gjennom arbeidet i og mellom rådene har tilstrekkelig handlingsevne til å ivareta det ansvaret man er tillagt.

Dette er tema for dette kapitlet, hvor vi først ser nærmere på dynamikken innad i henholdsvis fagrådet og verdensarvrådet, og dialogen med verdensarvkoordinatoren. Fagrådet og verdensarvrådet blir presentert og drøftet hver for seg. Kapitlet ser nærmere på hvilke saker det faktisk jobbes med i de to rådene og hva som tilsynelatende er resultatet av dette arbeidet. Dette blir et spørsmål om forvaltningsmodellens addisjonalitet, eller med andre ord, hva en oppnår med modellen, som en ellers ikke ville ha oppnådd. Deretter trekker vi noen slutninger om hvorvidt og hvordan rådene faktisk ivaretar den rolle og det ansvar de er tillagt.

### 7.1 Samhandling og dynamikk innad i fagrådet

#### Fagrådets mandat

Hva skal fagrådet jobbe med? Hva skal diskusjonene ende opp i? Dette er det noe ulike opplevelser av blant medlemmene i fagrådet. For flere fremstår mandatet som uklart, slik det fremkommer i intervjuene. En informant viser til at vedkommende ikke får så mye igjen for å sitte i fagrådet, mens en annen svarer benektende på spørsmål om fagrådet jobber med ting som oppleves viktig for vedkommendes institusjon.

Gitt at en i arbeidet med forvaltningsplanen også har sett på fagrådets oppgaver, kan det være endringer på gang når det kommer til å synliggjøre mandatet. Hovedinntrykket er imidlertid så langt, at flere av aktørene synes det er uklart hva man skal jobbe med, samtidig som de ikke nødvendigvis ser det som viktig for sitt arbeid.

#### Dynamikken i fagrådet: Egeninteresser versus helhetsperspektiv

En vurdering av samarbeid og potensialet for enighet må ta utgangspunkt i den brede sammensetningen av fagrådet og de ulike roller og ansvarsområder som ligger i dette. Samtidig vil alle aktørene, hver på sin måte, ha et ansvar for å se forvaltningen av Bryggen i et helhetlig og overordnet perspektiv, gitt at dette handler om forvaltning i henhold til verdensarvstatusen. Forskjeller i de ulike aktørenes ansvar og oppgaver speiles i hvilke oppgaver man helst ser at fagrådet beskjeftiger seg med. Gitt at Stiftelsen Bergen forvalter et stort antall bygninger konkret, i form av løpende vedlikehold og drift, søker de et særlig fokus på de økonomiske rammebetingelsene Bryggen forvaltes innenfor. Dette vil ha prioritet foran diskusjonene om eksempelvis et eget verdensarvsenter, som synes viktigere for blant annet museene. De har også et mye tydeligere mandat knyttet til formidling.

Slik påvirkes potensialet for konsensus, noe som er et viktig bakteppe for å forstå og sette i perspektiv, de meningsbrytninger som kommer til uttrykk innad i fagrådet. Det er imidlertid en balansegang mellom å ha ulike roller og ansvar på den ene siden og samtidig sikre at fagrådet jobber seg fremover mot en helhetlig forvaltning av verdensarvinteressene. På dette punkt fremstår dialogene i fagrådet som fragmenterte, og i ulik grad orientert mot de felles verdensarvverdier de skal forvalte. Flere aktører i fagrådet gir uttrykk for at dialog tidvis kan

være utfordrende. Dette synes blant annet å ha sammenheng med at roller og ansvar varierer mellom aktørene i fagrådet. Noen har en rolle som fordrer fokus på de daglige aktivitetene, mens andre representerer den offentlige forvaltningen med det mer helhetlige samfunnsansvaret som ligger til slike roller.

Disse ulike rollene kan i noen saker representere en barriere for enighet og fruktbare diskusjoner knyttet til hvordan forvalte Bryggen som verdensarvsted. Det noen informanter ser som interessenmotsetninger, vil andre beskrive som «steile fronter» og «kompromissløshet». I den grad dette siste blir veldig uttalt, kan det ta noe av fokus bort fra fagrådets rolle som premissleverandører og faglig rådgiver inn i den helhetlige forvaltningen av Bryggen som verdensarvsted.

Et forhold som er viktig i et så sammensatt forum, er å respektere hverandres roller og ansvar, og at man leverer argumenter basert på det som er ens eget representasjonsgrunnlaget i rådet. Blanding av roller, innblanding i hverandres mandat etc., skaper stor forvirring og irritasjon blant flere medlemmer av fagrådet. Rådet er satt sammen slik at ulike aktører er gitt en plass ved bordet. Da er det viktig at man holder på rollen som representant for den aktøren, uavhengig av hvorvidt man eksempelvis er medlem av eller sitter i styret i en av de andre aktørene i rådet. Det samme gjelder i forhold til forvaltningsnivåene som er representert. Bergen kommune har som plan- og bygningsmyndighet eksempelvis en rekke ansvarsoppgaver som følger av dette, med relevans for Bryggen. Her kan berørte parter gi innspill i enkeltsaker, samtidig som det er Bergen kommune som til syvende og sist er ansvarlig myndighet og fatter vedtak.

Dette handler også om å være tilstrekkelig lydhøre overfor hverandre og ikke minst, ha tillitt til at de aktører som er gitt et mandat i egenskap av hvem de møter for, klarer å håndtere dette på en god måte. Dette siste kan også berøre forholdet mellom forvaltningsnivåene på kulturmiljøfeltet, hvor arbeidsdelingen kanskje kan være noe uklar i det enkelte tilfellet.

Manglende eller sprikende fokus og oppmerksomhet på hva som er viktig i forvaltningen av Bryggen som verdensarvsted, synes å utfordre en nødvendig progresjon i det som egentlig skulle være fagrådets ansvar, å forberede og klargjøre saker for verdensarvrådet, og sørge for at verdensarv arbeidet blir kunnskapsbasert.

Det innebærer også at det å formidle de ulike standpunktene videre, eksempelvis til verdensarvrådet, og politiske myndigheter, der dette er aktuelt, kompliseres. Samtidig er det svært viktig i beslutningsprosesser der overordnede prioriteringer skal gjøres av betydning for forvaltningen av Bryggen, at de ulike partenes standpunkter kommer til uttrykk. Dette bidrar til at politiske myndigheter, som har avgjørelsesmyndighet, får sakene opplyst fra flere sider.

Fagrådet skal imidlertid ikke bare levere argumenter videre til politiske myndigheter. De har også ansvar i forhold til å følge opp forvaltningsplanen. Det er imidlertid ikke enighet om denne i fagrådet, i det Bryggens Venners representant ikke har godkjent denne. At en av partene i fagrådet avstår fra å godkjenne et så vidt grunnleggende dokument som forvaltningsplanen fremstår noe oppsiktsvekkende, gitt det ansvar de ulike partene er gitt gjennom sin plass i fagrådet, og den aksept som ligger i dette når det kommer til å få gi uttrykk for sine synspunkter. Når ikke alle parter stiller seg lojalt bak det kompromisset som slike arbeider alltid vil ha preg av, kan det undergrave fagrådets rolle som et samarbeidsorgan. Forvaltningsplanen og oppgaver i henhold til denne, vil dessuten berøre aktørene i fagrådet i ulik grad. I den aktuelle saken det er vist til her, har venneforeningen Bryggens venner verken konkrete forvaltningsoppgaver eller er part i den

forvaltningspolitiske styringskjeden som ble redegjort for ovenfor. Man holdes derfor heller ikke ansvarlig for noe.

Grunnlaget for disse uenighetene kan være mange. En åpenbar grunn er som nevnt innledningsvis til avsnittet, at aktørene har ulike roller når det kommer til å forvalte Bryggen. Ulike posisjoner kan også være historisk betinget, som i den såkalte Bybanesaken, der medlemmer av fagrådet har inntatt motstridende standpunkter. Dette ser tilsynelatende ut til å gi grunnlag for svekket tillit aktørene imellom langs flere dimensjoner. Uansett hva grunnen til uenighetene kan være, synes det å være et stykke igjen før man i fagrådet har klart å etablere en felles identitet til, og samarbeidsvilje rundt, hvilket forvaltningsansvar som påhviler rådet i egenskap av å være et fagråd i en verdensarvforvaltning.

Fagrådet er dessuten ment å være en viktig arena for informasjon vedrørende pågående arbeid og aktuelle saker. Det synes imidlertid som om flere deltakere i fagrådet i begrenset grad ser det slik, og i stedet forventer å bli informert og orientert av verdensarvkoordinatoren.

### **Nyttig forum, men få faglige diskusjoner**

Tross ulikheter i interesser, forutsetninger og fokus, de fleste av de ti partene i fagrådet ser dette som et potensielt nyttig og viktig forum, og en «fin møteplass» som en av medlemmene uttrykker det, hvor berørte aktører med tilknytning til Bryggen kan møtes og gi uttrykk for sine synspunkter og informere hverandre. Sakene som har vært oppe til diskusjon har imidlertid i noen tilfeller vært preget av konflikt.

Blant sentrale enkeltsaker som er behandlet av fagrådet finner vi:

- Forvaltningsplan for Bryggen 2021-2025

Dette er den viktigste saken fagrådet har jobbet med. Forvaltningsplanen erstatter en tidligere plan fra 2005. Planen ble vedtatt av verdensarvrådet 1. desember 2020 og den tilhørende handlingsplanen ble vedtatt av verdensarvrådet 20. april 2021. Arbeidet med å rullere forvaltningsplanen ble startet i forbindelse med at den nye forvaltningsmodellen ble etablert ved Bryggen, i 2018.

I planen har partene forpliktet seg til å jobbe i en bestemt retning og planen er ment å være et hjelpemiddel for å koordinere innsatsen og samarbeidet mellom myndigheter og involverte aktører rundt de utfordringer og arbeidsoppgaver en står overfor ved Bryggen som verdensarvsted. Dette handler blant annet om å definere mål en kan jobbe sammen for å realisere. I planen er det blant annet redegjort for utfordringer for verdensarven og tiltak som er planlagt gjennomført for å ivareta og utvikle stedet. Også overvåkningsstrategier for verdensarvverdiene er en del av forvaltningsplanen.

Slik legger forvaltningsplanen en del føringer på både hva som skal gjøres og av hvem, samtidig som partenes kapasitet til og forutsetninger for å delta, vil variere. Partene i fagrådet har imidlertid i stor grad samkjørt seg i arbeidet med planen, men som nevnt, med unntak av Bryggens venner.

- Verdensarvsenter

Etableringen av et verdensarvsenter er en annen av de sakene som diskuteres i fagrådet. Som en kunnskaps- og formidlingsinstitusjon er alle de norske verdensarvstedene ment å ha et verdensarvsenter. Saken ble behandlet i verdensarvrådet i 2018 og i den forbindelse ble fagrådet bedt om å komme med innspill til hva et slikt senter skal inneholde og hvordan prosessen videre skal legges opp. Dette arbeidet er ikke slutført i fagrådet.<sup>8</sup> Dette kan ha mange årsaker, men kan også speile at engasjementet for en slikt senter varierer mellom aktørene i fagrådet, samtidig som det er et spørsmål både om plassering og økonomi, og dertil hørende prioriteringer.

- Definerings av en buffersone rundt verdensarvstedet

Spørsmålet om såkalt buffersone er kommet opp i form av et krav fra verdensarvkomiteen. Gitt at dette omhandler området rundt Bryggen, og ikke selve verdensarvstedet, faller dette inn under Bergen kommunes myndighetsområde, som planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Arbeidet vil skje med faglige innspill fra fylkeskommunen og Riksantikvaren.

Selv om saken ikke berører verdensarvstedet direkte, men området rundt, tas saken opp i fagrådet. Der ble det fattet et vedtak i saken i 2018, og arbeidet med buffersone skal basere seg på en konkretisering av verdensarvverdiene og tilhørende verdier. Hensikten er å få et grunnlag for å definere hva som skal være grensene for en buffersone. Ifølge forvaltningsplanen for Bryggen, tilligger det fagrådet å foreslå utstrekning for buffersone og klargjør for godkjenning av verdensarvrådet.<sup>9</sup> Byantikvaren skal slutføre saken og gjøre sine avveininger, på bakgrunn av de innspill som kommer.

Det er dessuten foreslått en utstrekning blant annet i konsekvensutredningen for verdensarven, som vurderes og som det jobbes ut fra. Det er Riksantikvaren og Klima- og miljøverndepartementet som har beslutningsmyndighet for hva som sendes UNESCO og som er ansvarlig for å legge det frem for verdensarvkomiteen.

- Bybanesaken

Bybanesaken er ikke et forvaltningstema isolert sett, men mer en plansak. Her har imidlertid aktørene i fagrådet ulike standpunkter, mens verdensarvrådet ikke tar stilling til saken. De ulike posisjonene i saken innad i fagrådet, synes å ha skapt en indre splid aktørene imellom, noe som har gjort det umulig å få til en felles vurdering av saken fra fagrådet siden. Partene må derfor i stedet gi egne høringsuttalelser i saken. Aktørene synes å forfekte synspunkter i saken som enkeltaktører. Uansett er det svært uheldig for samarbeidsklima i fagrådet, at ulike standpunkter i denne saken kobles på andre saker og knyttes opp mot en generell mistillit mellom aktører som skal sitte i samme råd. Selv om det også ligger annen forhistorie til grunn for dårlig samarbeidsklima mellom ulike aktører i fagrådet, synes altså ikke bybanesaken å ha gjort dette bedre. Dette synes å vanskeliggjøre rasjonelle diskusjoner i fagrådet, også på temaer som ikke er knyttet til bybanen.

Utover de saker som her er nevnt, utarbeides det en årsrapport for Verdensarvstedet Bryggen. Her fremgår det hva fagrådet har jobbet med gjennom året, i tillegg til de sakene som er vist til her. Se nærmere om denne også under omtalen av verdensarvrådet.

Fagrådet nedsetter arbeidsgrupper ved behov. Sammensetningen av disse vil variere fra sak til sak. Dette skjedde ved arbeidet med forvaltningsplanen. Dette ble vurdert som nødvendig

---

<sup>8</sup> Jamfør Forvaltningsplanen 2021-2025, Verdensarvstedet Bryggen: s. 22, avsnitt 4.5.

<sup>9</sup> Jamfør Forvaltningsplanen 2021-2025: s. 126, avsnitt 23.1.

for at arbeidet skulle ha progresjon. Det ble jevnlig rapportert til de andre medlemmene av fagrådet. Dette er systematisk gjengitt i vedlegg IV i forvaltningsplanen. De andre medlemmene hadde da anledning til å gi sine tilbakemeldinger. Dette syntes som en meget rasjonell arbeidsmetodikk, for å sikre fremdrift. Bryggens venner var ikke med i arbeidsgruppen og følte seg ikke tilstrekkelig involvert, og avviste forvaltningsplanen på det grunnlaget.

Alt i alt viser håndteringen av disse ulike sakene at det er visse utfordringer knyttet til å få til gode diskusjoner i fagrådet. Aktørene har imidlertid ulike vurderinger av dette. Således viser noen medlemmene i fagrådet til at man ikke prater om de viktige sakene, og at det er for få diskusjoner. Noen av de samme aktørene inntar imidlertid samtidig noen av de mest kompromissløse standpunktene, hvilket også bidrar til å låse diskusjoner. Samtidig svarer også en sentral administrativ informant «nei» på spørsmålet om fagrådet får drøftet de sakene de forventes å drøfte, i henhold til forvaltningsplanen. Dette er et spørsmål som må tas på alvor. Om sakene en jobber med ikke oppleves som viktige eller relevante, vil det i neste omgang kunne svekke engasjement i og for fagrådet. Dermed svekkes mulighetene for å hente ut potensialet av et slikt tverrfaglig råd som fagrådet er ment å være.

Ser vi i forhold til de forventninger som fremgår av forvaltningsplanen, har fagrådet jobbet frem en god og handlekraftig forvaltningsplan, og vil også ha en rolle i rulleringen av denne. Det er allikevel vårt inntrykk at det er et stykke igjen før man har fullt ut innfridd på andre ansvarsområder, som det å sikre samhandling innenfor verdensarvstedet og mobilisere nødvendig finansiering. Stiftelsen Bryggen tok imidlertid våren 2024 et initiativ overfor verdensarvrådet, knyttet til behov for ressurser til den løpende forvaltningen. Dette er et viktig grep både for å sette fokus på behovet for midler til dette, og mobilisere for at dette behovet formidles til rette forvaltningsorganer. Dette initiativet omtales også nedenfor, i forbindelse med verdensarvrådets arbeid.

En utfordring som påpekes av et medlem av rådet er at det har vært eller er, krevende å etablere et eierskap til det å sitte i et fagråd, og eierskap og identitet til de forventninger som knytter seg til verdensarvstatusen. Dermed blir fagrådet mer en arena for å vise frem egne interesser og synspunkter, enn å levere faglig funderte innspill til forvaltningsbeslutninger knyttet til Bryggen.

Dette siste støttes når enkeltmedlemmer av fagrådet viser til at det er «krevende» å diskutere større spørsmål, da diskusjonene fort blir for intense og opphetede og at «stillingene» låser seg.

Generelt, i forhold til å skaffe investerings- og utredningsmidler, er det viktig at fagrådet som del av verdensarvforvaltningen, signaliserer at sakene er viktige for utviklingen av Bryggen som verdensarvsted. Dette kan for eksempel gjelde saken om verdenarvsenter, som er et viktig bidrag når verdensarven skal formidles. Økonomiske ressurser må imidlertid tilføres, skal etableringsprosessen gjennomføres. Først da kan en jobbe ut realistiske og konstruktive løsninger som trekker saken fremover. Men skal en komme dit, må også forvaltningsaktørene, som har mulighet til å bevilge midler til at deloppgaver kan igangsettes, ha trygghet for at det ligger en omforent strategi til grunn for arbeidet. Har man ikke denne tryggheten, er det heller ikke attraktivt å gå inn i det. Og uten at kommunale og eller fylkeskommunale myndigheter legger penger i et prosjekt først, er det vanskeligere å få staten med.



## Er fagrådet et godt bindeledd opp mot ulike fagmiljøer? – om fagrådets sammensetning og rotasjon i representasjon

Medlemmene i fagrådet har generelt få ønsker om å utvide antall rådsmedlemmer. En informant viser til at rådet er «*stort nok*». Et par andre viser til å utvide med næringsaktører på Bryggen. Disse vil imidlertid ikke ha noe forvaltningsansvar. En annen aktør viste til Riksantikvarens arkeologiavdeling, de har også forvaltningsmyndighet for stående, fredete kulturminner.

Et viktigere spørsmål synes å være om fagrådet i tilstrekkelig grad fungerer som et bindeledd mot de fagmiljøene medlemmene representerer. Ser vi først på de tre representantene som sitter for etablerte fagmiljøer, med forskningskompetanse, museene og Universitetet i Bergen, er museene representert med henholdsvis direktør ved Bryggen museum og leder ved Hanseatisk. Museene gjør en stor innsats på mange områder av stor relevans for verdensarvstatusen, blant annet med store faste utstillinger direkte knyttet til Bryggens historie. Universitetets representant er professor i middelalderhistorie, med omfattende kompetanse om Bryggens historie.

Eiersiden er i særlig grad representert ved Stiftelsen Bryggen, som eier 40 bygg, noe som er flertallet av de aktuelle bygningene. Bryggen private gårdeierforening er også med i fagrådet, som eier av 24 bygg, av dem er flere i front. Bergen kommune eier også et bygg, Finnegården, der Hanseatisk museum holder til. Den sammensatte eierstrukturen kom noe i bakgrunnen i forvaltningsmodellen, og representanten fra Bryggen private gårdeierforening, som representerer Olav Thon gruppen, synes å holde en langt lavere profil i fagrådet. I hvilken grad det hadde endret dynamikken mellom forvaltning og eiere, om også de private gårdeierne var synlige, er uklart.

Visit Bergen representerer kunnskap om reiseliv og Bergen som destinasjon. Visit Bergen har et svært bredt nettverk innenfor sin næring, og synes å være et konstruktivt og verdifullt bidrag inn på dette kunnskapsfeltet.

Bryggens venner var ikke inkludert i et tidlig utkast til verdensarvforvaltning, men var med fra konstitueringen. Venneforeningen ble etablert i 1962 og har i dag om lag 1200 medlemmer.<sup>10</sup> Foreningen tar initiativ til blant annet en rekke medlemsaktiviteter i tilknytning til Bryggen.

Forvaltningsaktørene i fagrådet, ved Bergen kommune, Vestland fylkeskommune og Riksantikvaren er alle representert ved sentrale aktører på sine respektive styringsnivåer, med god kobling mot sine respektive beslutningsmyndigheter.

I sum innebærer dette at som faglig representasjon, synes det jevnt over å være et bredt og godt forankret team som møter i fagrådet. Samtidig er det viktig å se den faglige representasjonen i sammenheng med de forventninger verdensarvforvaltningen skal innfri. Klarer med andre ord fagrådet, å levere godt faglig forankrede vurderinger på så sammensatte hensyn som verdensarvforvaltningen er forventet å svare ut? En premiss for deltakelse må dessuten være at det enkelte deltaker i fagrådet blir et bindeledd mot et fagmiljø. Dette er viktig for at en innenfor forvaltningsmodellen skal kunne forholde seg dynamisk til vekslende kunnskapsbehov et fagråd må forventes å være rigget for, i tillegg til engasjement og økt offentlig bevissthet om verdensarven.

For eiersiden kunne det vært spennende å se hvilken dynamikk som eventuelt lå i møtet mellom de ulike eierne. Selv om Stiftelsen Bryggen er den største aktøren, har Bryggen

---

<sup>10</sup> Om oss – Bryggens Venner, lest 25.05.2024.

private gårdeierforening over halvparten så mange eiendommer som Stiftelsen, og mange av disse er i front. Foreningen synes imidlertid å holde en lavere profil internt i fagrådet.

Avslutningsvis i dette avsnittet, skal det også nevnes at det synes å være begrenset rotasjon på hvem som representerer de ulike aktørene i fagrådet. Mange av dagens medlemmer har hatt vervet lenge. Dette reduserer mulighetene for at fastlåste personlige motsetninger blir løst opp. Større grad av rotasjon i de ulike interessene som er representert, alternativt at hver av de ulike aktørene møtte med to representanter kunne være en mulighet. En utfordring ved det siste kunne være at rådet blir for stort, og at diskusjonene blir u håndterlige av den grunn.

### **Interaksjon mellom fagråd og verdensarvråd**

Medlemmer i fagrådet gir uttrykk for begrenset grad av interaksjon med verdensarvrådet. Spørsmålet er imidlertid om det er naturlig at enkeltmedlemmer pleier kontakt med verdensarvrådet, eller om det ikke er mest naturlig at argumenter, stillinger og meningsforskjeller presenteres for verdensarvrådet gjennom rådsleder. Så lenge det skrives grundige referater og leder av fagrådet møter som bisitter i verdensarvrådet, kan det synes som om behovet for kontakt er dekket gjennom det.

En opplevelse av manglende interaksjon med verdensarvrådet kan, i tilfeller med store meningsforskjeller, imidlertid kanskje tolkes som en indikasjon på at den enkelte ikke føler seg representert ved leder av fagrådet i enkeltsaker og opplever behov for å ta kontakt med verdensarvrådet direkte. Alternativt kan det tolkes som om man benytter direkte kontakt til verdensarvrådet som en mulighet for innflytelse som går utenom de muligheter for meningsytring som en har gjennom deltakelse i fagrådet.

For øvrig kommer det frem i intervjuer med enkeltmedlemmer av fagrådet, at det også tas direkte kontakt med andre aktører som er relevante for verdensarvforvaltningen. Dette står man naturligvis fritt til å gjøre, som en form for lobbyvirksomhet, men om man har plass i fagrådet vil det kunne svekke fagrådets autoritet om aktørene der både deltar i diskusjonene i fagrådet, samtidig som en driver lobbyvirksomhet for egne interesser vis a vis verdensarvrådet eller andre aktører knyttet opp mot verdensarvforvaltningen.

Jo flere rådsmedlemmer i fagrådet som tar direkte på egenhånd med andre aktører i verdensarvforvaltningen, og jo oftere de tar slik kontakt, jo mer forsterker dette inntrykket av fagrådet som en arena for utøvelse av enkeltaktørers preferanser og at det er en utfordring at aktørene mister det mer overordnede helhetsperspektivet på sin rolle inn i verdensarvforvaltningen.

### **Fagrådsmedlemmenes vurderinger av ordningen med verdensarvkoordinator**

Flertallet av medlemmene i fagrådet er svært positive til det å ha en verdensarvkoordinator og den so i dag fyller stillingen får stor honnør for arbeidet hos de fleste i fagrådet. Hun oppleves å holde hele strukturen sammen, drive det hele frem, møter godt forberedt, og er saklig og kunnskapsrik. Verdensarvkoordinatoren omtales også som svært diplomatisk og ryddig.

Flere omtaler imidlertid det at verdensarvkoordinatoren har daglig arbeidsplass på byantikvarens kontor som uheldig. Argumentet er at dette kan gi inntrykk av en sterk kobling de to imellom, selv om man ser at de to organisatorisk er uavhengig av hverandre.

Et mindretall av medlemmene i fagrådet skiller i liten grad verdensarvkoordinatoren fra byantikvaren og Bergen kommune. Det er gjelder først og fremst representantene i fagrådet

fra Bryggens Venner og Stiftelsen Bryggen, som er sterkt kritiske til at verdensarvkoordinatoren er samlokalisert med byantikvaren. De omtaler stillingen som «ikke fristilt». Det synes her som om den skepsis disse aktørene i utgangspunktet har til byantikvaren, overføres direkte til verdensarvkoordinatoren. Dette er både uheldig og uryddig.

## 7.2 Addisjonalitet

Hva har en vunnet ved å ha et fagråd, som en ellers ikke ville ha oppnådd? Som en felles møteplass for aktører med interesser knyttet opp mot Bryggen, synes fagrådet å ha en klar fortjeneste, som en ellers ikke hadde hatt. Her kan fagrådets størrelse både være en utfordring, men også en fordel. Gitt kompleksiteten av interesser ved Bryggen, synes et slikt råd å kanskje være den beste måten å samle aktørene rundt et bord, selv om det er mye igjen å jobbe med både hva gjelder kommunikasjon og gjensidig respekt både for hverandres kompetanse, myndighet og ikke minst domene, i tillegg til rolleforståelse og helhetstenkning. Kanskje det at kompleksiteten er så stor, gjør at «fagrådet er helt essensielt om vi skal få til noe på Bryggen», som en av informantene fra rådet uttrykker det.

Mange interessenter og aktører kan fort gi en handlingslammelse om man ikke har et fora hvor man møtes. Her er Bryggen annerledes stilt enn for eksempel ved Urnes stavkirke, hvor Fortidsminneforeningen er eier og hovedaktør, eller helleristningene i Alta, hvor Alta museum er den drivende part. Noen slik naturlig part er det ikke i samme grad ved Bryggen, ulike aktører har ulike roller. Stiftelsen Bryggen, Museum Vest, Bymuseet og verdensarvkoordinatoren ved Bryggen samarbeider eksempelvis om å utarbeide en søknad om autorisasjon, for å kunne søke midler fra Miljødirektoratet. Et felles institusjonalisert fora gjør igangsetting av slike kollektive tiltak langt lettere, ifølge en informant.

### **Positive sider med dagens ordning med fagråd, slik medlemmer av fagrådet selv opplever det**

På tross av interne uenigheter i mange saker, og utfordringer når det kommer til tillit i en del interne relasjoner, hva ser medlemmer i fagrådet selv som positive sider med det å være et fagråd, i den form det nå har? Selv om dette har vært mer krevende å få rådsmedlemmene i tale på, skal vi i dette avsnittet kort gjengi noen hovedsynspunkter som kom frem. Vi har valgt å ikke si hvem som opplever hva, da antallet medlemmer fra de ulike grupperingene er så lavt at det lett kan avdekke hvem som mener hva.

Først og fremst er flere av den oppfatning at det er viktig å ha et forum der ulike interessenter ved Bryggen kan møtes, prate sammen og informere hverandre om ting som skjer, selv om noen parter også på den andre siden ser denne utvekslingen av informasjon som mangelfull.

Det er også flere som uttrykker seg svært positivt til at man nå har fått laget og vedtatt en forvaltningsplan, og at den synliggjør de ulike partenes ansvar og oppgaver. Her argumenteres det med at forvaltningsplanen synliggjør at forvaltning av verdensarven er mer enn å ta vare på bygningene. Verdensarvstatusen angår også det som skjer utenfor det som isolert sett er definert som verdensarv. Ved å lage en slik forvaltningsplan, mener flere av aktørene at dette synliggjøres på en god måte.

### **Utfordringer med dagens ordning med fagrådet, slik medlemmer av fagrådet selv opplever det**

Flere medlemmer av fagrådet gir, som vi her har sett, uttrykk for at det er vanskelig å få til gode, saklige diskusjoner. Standpunkter og fronter låser seg fort, og det blir mer

«revirkamp», som en informantene uttrykker det, enn reell meningsutveksling. Flere viser i denne sammenhengen også til uklarheter om hva som er fagrådets rolle eller mandat. Hva skal de jobbe med, hva skal diskusjonene ende opp med, hva skal bli resultatet av det de gjør?

Uklarhet om fagrådets reelle rolle eller mandat synes å henge sammen med den form diskusjoner, i alle fall til nå, har tatt i fagrådet. Det vises blant annet til at selve rollen som fagråd synes vanskelig å gjennomføre, når «*noen bare dyrker sine egeninteresser*», som en informant uttrykker det. Det synes med andre ord utfordrende å jobbe sammen som et rådgivende organ, når bredden i rolleforståelse, og interessefelt, er så vidt stor.

Av mer konkrete utfordringer vises det blant annet til behovet for en skikkelig nettside, i stedet for at partene har hver sine nettsider. Det kommer frem at mye kunnskap ikke blir formidlet ut til allmennheten, og særlig til personer som ikke har kunnskaper i norsk.

### **Utfordringer med modellen med fagråd, slik vi vurderer det**

Modellen med fagråd synes ikke helt å ha funnet sin form. Dels har dette med uklart mandat og bredden i representasjonen å gjøre, dels har det med manglende rolleforståelse. Det synes som om man blant noen aktører må jobbe med å få en omforent forståelse av hvilken rolle man har som medlem av et fagråd og hva verdensarvforvaltning skal handle om. Dels handler det også fra noen aktørers side om manglende forståelse for dynamikken i offentlig forvaltning, med ansvars plassering og demokratiske beslutninger. Ingen beslutning er ikke nødvendigvis bedre for enkeltaktører, enn at det tas beslutninger man er uenig i. Det drenerer samtidig arbeidet og gjør rådet ustabil.

Fagrådets tilbakemeldinger til verdensarvrådet kan lett bli en blanding av forvaltningsbaserte helhetsvurderinger, snakket frem av de ansvarlige i det vi ovenfor kalte styringslinjen, det vil si særlig Riksantikvar, fylkeskommune og kommune, og mer spesifikke eierinteresser. Venneforeningen Bryggens Venner fremstår i stor grad med en sterk kritisk røst mot hele forvaltningsmodellen.

Slik vi ser det, handler uroen i fagrådet blant annet om mangel på eierskap til verdensarvstatusen hos noen av aktørene, og ikke minst de føringer som ligger i denne statusen. Oppgavene som skal løses i fagrådet er knyttet til de føringene som ligger i denne statusen og ut fra erfaringer og kunnskap, finne løsninger på verdensarvspørsmålene. Fagrådet må derfor inneha et eierskap til dette, for å kunne fylle sin fagråddeltakelse med relevant innhold. Fagrådet er et forum for å fremme fellesverdiene knyttet til verdensarven primært sett. Det er det rådet er etablert for.

Alt i alt indikerer funnene i denne evalueringen av fagrådets funksjonsmåte at departementets oppfordring om å vurdere å trekke næringsaktører og andre samfunnsaktører inn i verdensarvforvaltningen på en mer formell måte, slik det tas til orde for i Meld.St. 35(2012-2013):64, må vurderes i lys av ulike utfordringer knyttet blant annet til interessekonflikter.

En mulig løsning på dette, vil, slik vi vurderer det, være å i sterkere grad å nyansere de ulike aktørenes rolle, slik at en aktør som Bryggens Venner og eventuelt andre, i større grad gis rollen som høringsinstans, slik at deres standpunkter gis en annen status vis a vis verdensarvrådet enn ansvarlige myndigheters, det vil si Riksantikvar, fylkeskommune og kommune. Her må det særlig understrekes at det er forvaltningsaktørene, med Riksantikvaren, fylkeskommunen og kommunen, som med ulikt mandat, jmfør avsnitt 4.3. ovenfor, er gitt et ansvar for at implikasjonene av verdensarvstatusen realiseres.

Uansett synes det for krevende for alle aktørene å fungere som et rådgivende organ med den grad av indre ustabilitet og uro, som vi har påpekt i dette avsnittet.

Det synes også nødvendig med større grad av rotasjon i representasjonen.

## 7.3 Samhandling og dynamikk inn i Verdensarvrådet

### Deltakelsesprofil

Gitt at det bare er fire representanter i verdensarvrådet og alle er politikere, blir potensialet for konflikter mer begrenset enn i fagrådet. Alle møter med et mandat fra sine respektive politiske fora, hvilket gir et felles utgangspunkt. Aktørene ser ut til å ha internalisert intensjonen om verdensarvrådet som et konsensusorgan, og det kommer i intervjuene ikke frem vesentlige uenigheter kommune og fylke imellom. Heller ikke politiske skillelinjer ser ut til å være konfliktfremmende. Her må vi imidlertid ta et forbehold, da det har vært liten respons på henvendelser om intervju blant særlig nåværende medlemmer av verdensarvrådet. I utvalget er tre tidligere medlemmer, mens kun en fra det nåværende verdensarvrådet har vært positiv til å la seg intervju. Dette gjør at mange av refleksjonene her baserer seg på det forrige verdensarvrådet.

### Forventninger og rolleforståelse blant representantene i verdensarvrådet

Flere av våre informanter opplevde at deres forkunnskaper om verdensarv generelt og Bryggen spesielt var begrenset på det tidspunkt de ble pekt ut til verdensarvrådet. En av informantene beskrev dette som et «*veldig ukjent landskap*» på det tidspunkt vedkommende kom med i verdensarvrådet. Dette er også hovedinntrykket blant aktører med tilknytningen til kulturmiljøforvaltningen og verdensarven.

På spørsmål om det fra kommunen/fylkeskommunen ble formidlet noen forventninger ved utvelgelsen til verdensarvrådet, svarer to av fire informanter nei på dette. Mandatet eller oppgavene til rådet opplevdes også uklart av flere. Det ble blant annet vist til at det var vanskelig å se hva rådet egentlig hadde som oppgave å gjøre, hvilken rolle det skulle ha og at agendaen ikke var så stor.

Uklarhet om mandat og rolle kan kanskje ha sammenheng med at verdensarvrådet ikke skal ha som oppgave å drive fysisk forvaltning, men mer drøfte forskjellige saker knyttet til verdensarvstatusen. Rolleforståelsen kom imidlertid mer på plass etter hvert.

Den uklare opplevelse av egen rolle, særlig den første tiden i rådet, kan kanskje knyttes opp til at rådet ikke egentlig har noen beslutningsmyndighet, slik politiske representanter er vant til å forholde seg til. En informant peker på at dette innebærer at det heller ikke blir så mye diskusjoner. Da er det en del saker som mer får preg av å være orienteringssaker.

Det forrige verdensarvrådet tok imidlertid et initiativ når det kom til å jobbe overfor sentrale myndigheter, for å bedre de økonomiske rammebetingelsene for forvaltningen av Bryggen. Således ble Hordalandsbenken på Stortinget invitert til en presentasjon av Bryggen og viktigheten av å prioritere denne. Det nåværende verdensarvrådet har også tatt et initiativ for å jobbe med å påvirke ressurstildelingen.

### Verdensarvrådet virker samlende og handlekraftig, der fagrådet spriker

Verdensarvrådet synes å innta en mer samlende og overordnet rolle enn den vi har identifisert for fagrådet. Dette er ikke noe overraskende, gitt at interesserepresentasjonen er langt smalere i verdensarvrådet. Uansett synes noe av forvaltningsmodellens fortjeneste å ligge nettopp i dette.

På tross av en opplevelse av uklarhet om egen rolle, særlig i begynnelsen av en periode i verdensarvrådet, og mange orienteringssaker, synes rådet å frem som handlingsdyktig, i de tilfellene en skal behandle konkrete saker, skal vi tro en av våre informanter med erfaring fra verdensarvrådet. Således opplever den aktuelle informanten at i etterkant av at fagrådet, med alle sine ulike interesser, har hatt en sak på sitt bord, klarer verdensarvrådet å få til et konsensusvedtak. Vedkommende informant holder dette frem som en av de viktigste funksjonene til rådet, og viser til forvaltningsplanen som et eksempel på et samlende vedtak som ble gjort i verdensarvrådet. I denne sammenhengen gir den aktuelle informanten også stor honnør til verdensarvkoordinatoren, i det hun oppleves å samle synspunkter fra fagrådet og fremme forslag.

Den samme informanten opplever at verdensarvrådet og dets evne til å fatte vedtak, gjør hele modellen levedyktig, selv om de ikke har noe budsjett. Dette viser at rådet kan «ha en samlende funksjon», ifølge informanten, og føyer til at «men dette er det beste jeg kan få ut av det, med Bryggen, med alle sine interesser». I dette oppfattes bisitterne i verdensarvrådet, med byantikvar, kulturmiljøseksjonen i fylket, riksantikvar og rådsleder fra fagrådet, som viktige kunnskapsformidlere. Denne ordningen er våre informanter svært fornøyd med. Utover det vises det blant våre informanter kun til et fåtall fellesmøter.

Som konsensusorgan, er det ifølge informanten en ambisjon om å oppnå enighet. «Vi har ikke avstemninger, vi diskuterer oss frem til enighet i rådet», som vedkommende formulerer det.

Viktige saker som har vært tatt opp til diskusjon i rådet har vært forvaltningsplan for Bryggen, årlig handlingsplan og verdensarvsenter. Dette har også vært viktige saker for fagrådet.

Et tidligere medlem av verdensarvrådet viser til at han er godt kjent med interessemotsetningene i fagrådet og gir uttrykk for at dette kan være krevende for medlemmene i fagrådet. Dette synes imidlertid ikke å ha gått utover kontakten med verdensarvrådet. Det vises til bybanesaken som kilde til det forhøyede konfliktnivået i fagrådet. Andre saker har vår informant inntrykk av at fagrådet kan diskuteres noe lettere, «bare du ikke drøfter bybanen. Da går rullgardinen ned», som informanten uttrykker det.

### **Økende interesse og engasjement**

Opprettelsen av et politisk sammensatt verdensråd var ment som et tiltak for å engasjere politikere i verdensarven. Dette gjaldt både i kommuner og fylker, som slik skulle få et økt fokus på og engasjement for verdensarven. En av informantene opplevde tydelig at dette også var tilfelle. Samme informant opplevde også at man som medlem av verdensarvrådet blir lyttet til, i de politiske fora man representerer, når saker om verdensarven kom opp, og at verdensarven Bryggen ble prioritert.

Om man samtidig har oppnådd å få et mer folkelig engasjement for verdensarvstedet Bryggen, er usikkert og går utover hva vi har hatt mulighet til å vurdere i denne evalueringen.

De andre informantene fra verdensarvrådet synes å ha et mer uklart bilde av hvilken betydning det har for de politiske diskusjonene i respektive kommune og fylke, at de er representert i verdensarvrådet. En informant viser til at man her må vokte seg for å bli inhabil, når komiteen vedkommende satt i, behandlet saker som angikk verdensarven. En annen informant viser til at det var positivt at noen i kommunestyre og fylkesting har et «ekstra ansvar for verdensarven», som vedkommende formulerer det. Men hvorvidt dette også påvirker kunnskapsnivå og refleksjonsnivået vedrørende verdensarv når dette kommer til politisk behandling, synes uklart.

Et par av informantene med erfaring fra verdensarvrådet gir mer uttrykk for at politikerne har et noe uklart forhold til verdensarvforvaltningens plass i behandlingen av saker relevant for verdensarvstedet Bryggen. I forbindelse med bystyrets behandling av forvaltningsplanen for Bryggen 2021-2025, opplevde således en informant fra Bergen kommune for eksempel at bystyret oppfattet at saken kom fra byrådet og ikke verdensarvrådet.

I vurdering av disse synspunktene må man selvsagt ta høyde for at informantene foretar en selvevaluering, som slett ikke vil være objektiv, samtidig som vi bygger på kun fire intervjuer. Men inntrykket er at i allefall to av de fire informantene generelt ikke ser så store effekter politisk sett, av at de sitter i verdensarvrådet.

På den andre siden er inntrykket helt klart at for de som får en plass i verdensarvrådet øker engasjementet i verdensarvrelaterte problemstillinger, samtidig som de tilegner seg kunnskap og bygger interesse i løpet av sin periode i verdensarvrådet.

Dette forteller imidlertid ikke noe om hvilken oppmerksomhet rådsmedlemmene har på Bryggen som verdensarvsted mellom rådsmøtene, og ikke minst, hvor forberedt politikerne møter til møtene. Et inntrykk som er formidlet fra en av våre informanter som møter i verdensarvrådet, uten å være oppnevnt medlem, er at informasjon og saker ofte må gjentas, repeteres, og at temaer som er oppe får liten oppmerksomhet mellom møtene.

### **Viktig hvem som velges til medlemmer av verdensarvrådet**

Flere informanter både i og utenfor verdensarvrådet, er tydelig på at det er viktig at de politikerne som utnevnes har en sentral, og gjerne overordnet rolle. Fra kommunalt nivå vil dette si ordfører eller varaordfører, eventuelt byrådsleder, mens det fra fylkeskommunen vil handle om fylkesordfører eller varaordfører. Også leder for den komiteen som har ansvar for å følge opp verdensarvstedet politisk og økonomisk vil være viktig å få med. Dette vil da være komite for miljø og byutvikling i Bergen kommune og hovedutvalg for kultur, idrett og inkludering i Vestland fylkeskommune.

En av informantene fra verdensarvrådet er klar på at hvilket politisk nivå som er representert i rådet, er sentralt, og at ordføreren i denne rollen er viktig for å understreke viktigheten av verdensarven. Samme informant viser samtidig til viktigheten av at den komiteen som kontinuerlig jobber med de sakene en behandler i verdensarvrådet, også er representert.

Vedkommende informanten understreker at det er viktig å få frem styrkene ved å organisere verdensarvforvaltningen slik den nå er gjort, kontra slik det var før. Da er viktig at kommunen og fylket er representert ved i verdensarvrådet ved ordfører eller varaordfører, pluss et medlem fra den relevante komiteen som håndterer de daglige sakene for verdensarv. Dette sikrer ifølge samme informant, logikken som er bygget opp i den nye forvaltningsmodellen.

Flere informanter i kulturmiljøforvaltningen understreker at skal man lykkes med en helhetlig og overordnet verdensarvpolitikk lokalt og regionalt, må denne være forankret så høyt oppe i det politiske hierarkiet som mulig, fortrinnsvis på toppen. Da må kommunen og fylket også utnevne personer med politiske nøkkelvver. Dette handler om å markere hvor viktig posisjonen er, som en av våre informanter i verdensarvrådet understreker. Samtidig er det viktig at ikke verdensarvrådets arbeid blir fanget av den sektortenkning som i stor grad preger norsk forvaltning. Verdensarvpolitikk må ses uavhengig av sektor. Dette hensynet synes utfordrende å følge opp. Et minstekrav bør være at de som utnevnes sitter i komiteer der saker i tilknytning til verdensarv blir behandlet. Dette må imidlertid ikke nødvendigvis være komiteer der verdensarv isolert sett, er direkte relevant for saker på sakskartet. Verdensarvstatusen berører nær sagt hele bredden av offentlige saksområder.

De politikerne som utnevnes til verdensarvrådet er ment å bidra til at saker relevant for verdensarvstedet Bryggen, blir belyst og informert om på en så god måte som mulig, når de kommer til politisk behandling. Poenget er, som en informant fra verdensarvrådet uttrykker det, å få politikerne mer informert og engasjert, slik at det kan være med å heve statusen til verdensarvstatusen.

Dette handler også om å se verdensarven i et større perspektiv, som en ressurs i lokal og regional samfunnsutvikling. Jo mer sentrale politikere i verdensarvrådet, jo mer innflytelse kan man potensielt anta at medlemmene vil ha når de skal forsvare verdensarvverdiene overfor øvrige politiske myndigheter i henholdsvis Bergen kommune og Vestland fylkeskommune.

Ser vi på utnevnelserne til verdensarvrådet har disse i varierende grad vært knyttet til politiske nøkkelroller. I første periode var eksempelvis begge fylkets representanter fra hovedutvalget for kultur, idrett og integrering. I inneværende periode sitter varaordfører fra Bergen kommune i rådet.

Flere informanter, både fra verdensarvrådet selv og i kulturmiljøforvaltningen, ser det som en potensiell svakhet ved modellen at hverken kommunen eller fylkeskommunen utnevner sentrale politikere til vervene i verdensarvrådet. Som en informant fra verdensarvrådet føyer til, man er jo «avhengig av engasjement». Også i andre deler av verdensarvforvaltningen ved Bryggen viser informanter til det som en potensiell svakhet ved hele modellen med verdensarvråd i den grad kommune og fylkeskommune ikke utnevner sentrale politikere til vervene.

Det er nettopp denne koblingen opp mot det politiske miljøet som er en av bærebjelkene ved denne nye forvaltningsmodellen ved Bryggen. Derfor er det også viktig å jobbe med å gjøre denne koblingen betydningsfull.

### **Samhandling verdensarvrådet og fylkeskommunen**

En av våre informanter fra det forrige verdensarvrådet ga uttrykk for å ha god og viktig kommunikasjon med fagfolk i fylkeskommunen på kulturmiljøfeltet, i vedkommendes periode i rådet. Informanten opplevde også å ha kort vei til fylkesadministrasjonen. På den annen side synes Vestland fylkeskommune i liten grad å involvere verken verdensarvrådet eller fagrådet i saksbehandling av saker vedrørende verdensarven. Dette gjelder blant annet ved fordeling av midler på verdensarvstedene. Gitt at det er laget en forvaltningsplan for Bryggen, uttrykker en informant i verdensarvforvaltningen at det kunne gitt mer sammenheng mellom forvaltningsoppgaver og fordeling av midler, om fylkeskommunen hadde sett fordelinger av økonomiske midler opp mot forvaltningsplanen.

Her kunne man kanskje også i større grad utnyttet årsrapporten for verdensarvstedet som formidlingskanal. Årsrapporten synes i stor grad å ha preg av hva verdensarvkoordinatoren har fortatt seg i løpet av året, mens intensjonen er at den skal gi en oversikt over all aktivitet ved Bryggen. Dette kunne synliggjort på et langt bredere grunnlag de mange virksomheter ved Bryggen.

### **Utadrettede samhandling**

Et mål med verdensarvforvaltningen har også vært å forankre verdensarven bedre nasjonalt, gjennom å knytte bånd på tvers av kommuner og fylkeskommuner med tilknytning til verdensarv. Så langt har dette blant annet funnet sted i Det politiske rådet, etablert under Norsk Verdensarv. Dette ble etablert i 2016 og består av lederne for de stedlige verdensarvrådene. Som sådan deltar også lederen fra verdensarvrådet ved Bryggen.



I følge en informant med lang erfaring fra verdensarvrådet ved Bryggen, tas det her blant annet opp felles utfordringer knyttet til det å være et verdensarvsted, man sender signaler til bevilgende myndigheter om de økonomiske rammene for verdensarvvirksomheten, særlig knyttet til post 79, og jobber for å heve statusen til verdensarvstedene. I dette fora har det særlig vært de overordnede økonomiske betingelsene som har opplevdes relevant for Bryggen, ifølge en informant fra verdensarvrådet som har deltatt på møter her. I tillegg kommer arbeidet med å bygge den kollegiale forståelsen for verdien av verdensarv.

På spørsmål om rådets nytte og funksjon for Bryggen utover dette, svarer vår informant med erfaring fra arbeidet, at det er nyttig å møtes, på tvers av verdensarvstedene, bli kjent. Men at det nytten for øvrig synes mer begrenset.

I tillegg til disse møtene, arrangeres det også årlige nasjonale og nordiske samlinger. I den første av disse blir en kjent med de andre nasjonale verdensarvstedene i landet, og i den nordiske; høste erfaringer fra tilsvarende i Norden. Vår informant viser til at den viktigste lærdom herfra også er det opprettes kontakt og en kan lytte til hverandres erfaringer.

Utover dette er det ikke etablert noe interkommunalt forum for eksempelvis kommuner rundt Bergen, slik en for eksempel har gjort på Røros.

I sum viser en annen informant i verdensarvforvaltningen ved Bryggen, til sin opplevelse av at potensialet for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av de norske verdensarvstedene ikke fullt er hentet ut. Dette kan også gjelde for fagrådet.

### **Foreløpige vurderinger**

Med forbehold om få informanter blant de politiske aktørene som har erfaring fra verdensarvrådet, viser dette at rådet inntar en mer passiv rolle enn det var forventet. Gitt at tre av fire informanter var fra forrige periode, kan dette antas særlig å være en mer dekkende beskrivelse for det forrige verdensarvrådet enn det sittende. På andre møte i verdensarvrådet våren 2024 kom det opp et initiativ til å jobbe mot bevilgende myndigheter for å synliggjøre de stramme økonomiske rammene for forvaltningsarbeidet på Bryggen, og jobbe for å øke denne.

Dette kan illustrere et annet hovedinntrykk fra denne evalueringen av verdensarvrådets funksjonsmåte, rådet fungerer mye bedre om man har konkrete oppgaver å jobbe med. Flere informanter opplevde mandatet uklart, de var usikre på egen rolle og mye tid gikk med til orientering. Dette representerer en annen logikk enn politikere møter i politiske styrer, hvor det skal fattes vedtak.

Blant medlemmene av verdensarvrådet ser vi et økende engasjement og stigende kunnskapsnivå knyttet til Bryggen. Hvorvidt politisk deltakelse i verdensarvrådet påvirker den politiske bevisstheten rundt og prioriteringen av verdensarven mer generelt, synes uklart. Dette har vi ikke data for å belyse i sin bredde, da vi har mer basert oss på informanter fra verdensrådet selv.

## **7.4 Verdensarvkoordinatoren – organisatorisk plassering, tillitt og rolle**

### **Verdenskoordinatorens rolle og arbeidsbetingelser**

Verdensarvkoordinatoren er i rollen som sekretariat for både fagrådet og verdensarvrådet, den som forbereder sakene, ved siden av å orientere, opprette kontakter utad med videre.

Verdensarvkoordinatoren blir av en av fagrådets medlemmer karakterisert som «den som driver arbeidet frem» og et kriterium for «suksess».

Det er imidlertid igjen vanskelig å komme utenom verdensarvkoordinatorens fysiske plassering i det organisatoriske landskapet. I utgangspunktet var det en drakamp om hvor verdensarvkoordinatoren skulle sitte. Stiftelsen Bryggen ønsket at stillingen ble plassert hos dem, mens byantikvaren søkte i sin tid om at stillingen ble lagt dit. At det ble det siste som ble valgt, synes å ha påvirket verdensarvkoordinatorens arbeidsbetingelser, som nevnt tidligere, gitt at tillitten kobles på den manglende tillitt noen av aktørene i fagrådet har til den kommunale kulturmiljøforvaltningen.

Flere informanter både i fagrådet og utenfor gir klart uttrykk for at det tidvis høye konfliktnivået i fagrådet mellom Stiftelsen Bryggen og Bryggens venner på den ene siden og byantikvaren i Bergen på den andre, setter verdensarvkoordinatoren i en utsatt situasjon. Dette hadde vært redusert om verdensarvkoordinatoren hadde hatt kontor plass et annet sted.

Med disse forbeholdene knyttet til organisatorisk plassering av verdensarvkoordinatorens stilling, høster innehaveren av stillingen svært mange lovord blant de fleste informantene, både i fagrådet og ikke minst i verdensarvrådet og forvaltningen. Gjennom faglig tyngde, diplomatisk fremferd i et konfliktfylt landskap og ikke minst gode rolleforståelse, har verdensarvkoordinatoren stått i mange utfordringer. Hun representerer også kontinuiteten i arbeidet.

Som sekretariat for både fagråd og verdensarvrådet kommer også verdensarvkoordinatoren tett på arbeidet som gjøres i de to rådene. Dette innebærer at arbeidsbetingelsene også påvirkes av rådsmedlemmenes kunnskap, rolleforståelse, innsats og interesse for de oppgaver de i denne sammenhengen er satt til å forvalte. Her synes det å være betydelige variasjoner. Som nevnt i avsnittet over, kan representantene i begge de to rådene ha et noe uklart bilde av egen rolle og mandat. Dette innebærer at verdensarvkoordinatoren må bruke mer tid på å informere og gjenta. En annen variant koordinatoren selv viser til, knytter seg til selve progresjonen i sakene som det jobbes med i rådene. Jo mindre engasjement og tid rådsmedlemmene generelt legger i å sette seg inn i de saker som skal drøftes, jo mer tid må koordinatoren bruke på å gjenfortelle, vise til hva som ble bestemt på tidligere møter, svare på samme spørsmål om igjen og så videre. Dette er av et visst omfang, noe som gjør arbeidet og progresjonen i dette, tyngre.

### **Et organisatorisk perspektiv på verdensarvkoordinatorrollen**

Den organisatoriske plasseringen av verdensarvkoordinatoren kan illustrere hvordan organisatorisk plassering kan påvirke både arbeidsrutiner, opplevelse av gjennomslag, autoritet og tillit. Selv om fysisk arbeidssted for verdensarvkoordinatoren ved Bryggen er hos byantikvaren i Bergen kommune, ligger det ingen formell kobling i dette.

De norske verdensarvstedene baserer seg her på ulike modeller når det kommer til organisatorisk tilknytning for verdensarvkoordinatoren. Således er verdensarvkoordinatoren på verdensarvstedet Røros og ved Urnes, lagt til de respektive kommunene. På Røros er stillingen høyt oppe i det kommunale forvaltningshierarkiet, hos rådmannen, mens ved Urnes stavkirke, er stillingen lagt til teknisk etat i Luster kommune. Dette kan vi kanskje tolke som et uttrykk for at man lokalt har det vurdert det dit hen at implementeringen av verdensarvhensynene best ivaretas gjennom å forankres i den kommunale forvaltningsstrukturen. I Alta derimot, er verdensarvkoordinatoren lagt til Alta museum, med nær tilknytning til det kunnskapsmiljøet som museet representerer. I Vestnorsk fjordlandskap og på Vegaøyen er det etablert stiftelser, der verdensarvkoordinatorer er tilknyttet. Dette

innebærer at verdensarvstedene i Norge har valgt ulike organisatoriske tilknytningsformer for verdensarvkoordinatoren, med ulike begrunnelser.

Spørsmålet her er hvilke muligheter og hvilket handlingsrom som følger av den organisatorisk tilknytningsmodell som er valgt for verdensarvkoordinatoren ved Bryggen.

Prinsipielt kan det argumenteres for at jo mer tverrfaglig og tverretatlig ansvar som tilligger en forvaltningsrolle, jo høyere opp i forvaltningsstrukturen bør rollen forankres. Som vi så innledningsvis i denne evalueringsrapporten, ligger det i en verdensarvstatus mye mer enn å holde et gitt kulturminne ved like rent fysisk. Det handler vel så mye om å bruke verdensarven og verdensarvstatusen som ressurs inn i både lokal, region og nasjonal samfunnsutvikling, langs en rekke dimensjoner. Dette gjør nettverkskoblinger på tvers mellom ulike sektorer svært viktig. Verdensarven vil kunne være en ressurs inn i både skole og håndverksutdanning, folkehelsearbeid, identitets- og attraktivitetsarbeid, by- og stedsutvikling med videre. Skal en verdensarvkoordinator ha mulighet til å jobbe så bredt, kan det argumenteres for at stillingen bør plasseres på et forvaltningsnivå tilstrekkelig høyt nivå, til at man ikke bare får koordinert mellom verdensarvrådene, men også mellom disse og andre relevante tjenesteområder.

Med plasseringen hos byantikvaren medfølger imidlertid for verdensarvkoordinatoren at vedkommende for å etablere kontakter på tvers av sektorer i forvaltningen, må gå tjenestevei, altså ta kontakt med en annen sektors øverste leder, for at denne så skal henvise nedover i sin sektor til rette vedkommende. Dette gjelder når det kommer til å etablere tverrsektorielle kontakter innad i Bergen kommune. Dette synes som unødvendig tungvint. Ved en organisatorisk plassering høyere oppe i forvaltningen, og helst direkte under byrådslederen, ville mulighetene for å ta direkte kontakter på tvers i forvaltningen blitt lettere og mindre tidkrevende. Dette kan man også anta at ville bidra til at det store potensialet som ligger i å bruke verdensarvstatusen som ressurs lokalt og regionalt, ville bli styrket. Innad i Bergen kommune kan verdensarvkoordinatoren fort oppfattes som ansatt hos byantikvaren. Dermed tillegges kanskje ikke posisjonen tilstrekkelig tyngde til at verdensarvkoordinatoren kan manøvrere på tvers av sektorer.

Slik verdensarvkoordinatoren selv opplever det, handler dette også om autoritet og tillit. Jo høyere opp i forvaltningshierarkiet, jo mer autoritet tilligger det stillingen og jo mer tillit gis en i utøvelsen av rollen. Dette gjelder kanskje særlig innenfor eget forvaltningsnivå. Således opplever verdensarvkoordinatoren at det er lettere å kommunisere med fylkeskommunen, enn det er å kommunisere tverretatlig innad i Bergen kommune.

En slik mangelen på autoritet og direkte mistillit viser seg i verdensarvkoordinatorens sekretariatrolle i fagrådet. Her kommer det i intervjuer med enkeltaktører i fagrådet klart til uttrykk en sterk sammenblanding av verdensarvkoordinatorens rolle som uavhengig og selvstendig koordinator og det at hun har kontor plass hos byantikvaren. Dette synes klart å svekke verdensarvkoordinatorens autoritet og tillit overfor de samme aktørene.

Prinsipielt kan det synes uheldig å ha kontor plass hos en av forvaltningsaktørene, som også er en av aktørene i fagrådet. Dette forsterkes av den mistilliten som allerede er til stede mellom særlig parter på eiersiden på Bryggen og Bryggens venner på den ene siden og Bergen kommune, ved byantikvaren. Denne mistilliten mot byantikvaren overføres til verdensarvkoordinatoren.

I sum innebærer dette at den organisatoriske plasseringen av verdensarvkoordinatoren må vurderes nøye. I forhold til mulighetene for å jobbe overordnet og tverrsektorielt, handler dette blant annet om hvordan man ser for seg å realisere det potensialet som ligger i en verdensarvstatus, og hvilke ambisjoner en har på dette området. Når det kommer til

utfordringene med tillit og rolleblanding blant parter særlig i fagrådet, forsterker inntrykket av at man her må jobbe med å skape forståelse for hva en verdensarvstatus innebærer og omfatter, og at verdensarvkoordinatoren har en uavhengig og selvstendig rolle i dette. Dette er forhold som det uansett må jobbes med, skal man fortsette med den brede deltakerforankringen i fagrådet man har i dag.

### **Hvordan organisere verdensarvkoordinatorrollen?**

Verdensarvkoordinatoren bør organiseres i henhold til det som ligger til stillingens mandat, som igjen er uløselig knyttet til forventningene til Bryggen som verdensarvsted.

For det første, verdensarvpolitikken slik den innvarsles i verdensarvkonvensjonen og ikke minst med Meld.St.35 (2012-2013), som *fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturarvforvaltning*,<sup>11</sup> ligger det forventninger til en tverrfaglig, sektoroverskridende, dynamisk og bredt sammensatt og forankret forvaltning. Dette er utdypet i dokumentet om verdensarvforvaltning fra Miljøverndepartementet fra 2012 (Miljøverndepartementet 2012). Dette må ses i sammenheng med verdensarvstatusen som ressurs, i lokal og regional, men også nasjonal, samfunnsutvikling. I dette sitter verdensarvkoordinatoren i en nøkkelrolle. Dette gjelder ikke bare når det kommer til koordinering mellom aktørene innad i verdensarvforvaltningen. Koordinatoren har også en viktig rolle når det kommer til å koble på og koordinere nettverk opp mot et helt sett av blant annet kommunale, fylkeskommunale, nasjonale og private aktører og interesser. Da må stillingen være organisert på en måte og et nivå i forvaltningsstrukturen som gjør det mulig å ivareta disse hensynene på en god måte.

Dernest kan det argumenteres for at kommunen er det mest relevante forvaltningsnivået for forankring av verdensarvkoordinatoren. Selv om kommunene ikke har noen formell plass i verdensarvforvaltningen og gitt at Bryggen i sin helhet er fredet, og derfor et fylkeskommunalt ansvar, har Bergen kommune ansvaret som lokal planmyndighet, i henhold til Plan- og bygningsloven. De sitter med verktøyene som er viktig for å legge til rette for at interesser som knytter seg til verdensarven, lokalt integreres i kommuneplanens samfunnsdel og øvrig planarbeid. Viktigheten av dette er understreket i en fersk artikkel i *Kulturarven*, hvor Røros kommune trekkes frem som eksempel. Her er «fjellnaturen og verdensarven» et av satsingsområdene i kommuneplanens samfunnsdel for 2024-2030, noe som understrekes i en av de påfølgende strategier, som har til hensikt å «*Sikre og styrke verdensarvens autentisitet og integritet gjennom kunnskapsbygging, istandsetting og god forvaltning*» (Hanssen 2024:100-101).

Verdensarvkoordinatoren bør derfor være innplassert organisatorisk, slik at en både tydeliggjør og samtidig støtter opp under, breddeansvaret som ligger i rollen. Her har andre verdensarvsteder i Norge gått en noe annen vei enn Bryggen. For Røros er verdensarvkoordinatoren organisert inn i kommunedirektørens stab.

Verdensarvkoordinatoren på Røros sier selv om denne plasseringen i intervju at: *Det er en forutsetning for at jeg skal få gjort jobben min.*<sup>12</sup> Informanten fortsetter: *Det er viktig å ha et mandat som er bredere enn kulturminnearbeidet, ikke minst for å komme tidlig inn i større plan- og næringsutviklingsprosesser hvor verdensarvverdiene er relevante. Hvis man klarer å skape forståelse på verdiene på overordnet nivå og legge riktig hovedretning er det lettere å styre unna konflikter senere i prosessene.*<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Se kapittel 4.

<sup>12</sup> Intervju, Teams, 30.05.2024/mail 03.06.2014.

<sup>13</sup> Intervju, Teams 30.05.2024.

Samme informant viser også til positive erfaringer med det å være organisert inn i det kommunale forvaltningssystemet, og viser til at det gir kortere veier til, og muligheter for, mange viktige nettverk.

Hvordan disse hensynene eventuelt skulle bygges inn i forvaltningsstrukturen i Bergen kommune, tar vi ikke stilling til her. Men det er nærliggende, i den grad Bergen kommune er det mest naturlige tilknytningspunktet, og gitt at Bergen kommune har en parlamentarisk modell, at verdensarvkoordinatoren var organisert direkte inn under byrådsleder. En slik plassering ville sannsynligvis gi koordinatoren mulighet til å bygge et bredt, sektoroverskridende nettverk, som favnet langt videre enn det rent kulturmiljøfaglige. Selv om også en byrådsleder er pålagt å følge sektorlinjene ved kontakt, er byrådslederen den som presumptivt i størst grad innehar et ansvar for å ivareta en sektoroverskridende bredde. Ellers er kommunedirektørstillingen i Røros kommune ikke direkte sammenliknbart med en byråd i Bergen kommune, gitt at hver byråd har en byrådsavdeling som politisk sekretariat. Uansett er det rimelig å anta at en plassering av verdensarvkoordinatoren inn under byrådslederen, med stor sannsynlighet, vill øke mulighetene for å hente ut langt mer av det potensialet som ligger i at Bergen kommune har et verdensarvsted midt i sin bykjerne. Samtidig ville det, med en slik organisering, med stor sannsynlighet, tilflytte stillingen en helt annen autoritet når kontakter skulle opprettes og arbeid utføres. Dette kunne også være et viktig redskap for verdensarvkoordinatoren, når det kommer til, å sette en ramme og en standard for meningsutvekslingene innad i verdensarvforvaltningen.

Når det er sagt, er Byantikvaren i Bergen en fagetat, og i egenskap av det, ligger det i denne tilknytningen muligheten til faglig frihet. Dette representerer også en betydelig styrke for en slik stilling. Både gir det et viktig faglig fellesskap rundt stillingen, samtidig som det også kan representere et viktig kort når faglige nettverk skal etableres.

### **Utadrettet samhandling**

Verdenarvkoordinatoren ved Bryggen ser ut til å være den som i størst grad har et utadrettet fokus, i tillegg til sin store innsats internt i forvaltningsorganisasjonen. Koordinatoren har blant annet deltatt på såkalte sitemanagementmøter i regi av verdensarvkomiteen, i tillegg til ulike andre samlinger og kurs. På den måten fungerer verdenarvkoordinatoren også som det mest sentrale bindeleddet mellom verdensarvforvaltningen på Bryggen, og andre verdensarvsteder, nasjonalt og internasjonalt.

### **Oppsummerende kommentarer om verdensarvkoordinatorfunksjonen**

Verdensarvkoordinatorfunksjonen synes helt grunnleggende for å knytte sammen fagråd og verdensarvråd, gi de to rådene en kontinuitet, samt ikke minst, for at det i forvaltningsmodellen er et fokus på verdensarvstatusen. Der enkeltaktører fristes til å fremme egne interesser, vedlikeholde konflikter som går langt tilbake i tid, med videre, ivaretar verdensarvkoordinatoren helhetsperspektivene og kobler sammen lokale, regionale, nasjonale og ikke minst internasjonale perspektiver, med de forpliktelser som følger av at Bryggen har status som verdensarv.

Arbeidet utfordres imidlertid av en rekke forhold, som splittende interesser blant aktører som har en rolle i verdensarvforvaltningen, aktører som ikke setter av tilstrekkelig tid til sitt verv, kunnskapsmangler og ikke minst, den store uenigheten knyttet til rollens organisatoriske plassering. Disse utfordringene forteller også noe om at man bør vurdere sterkt å se på særlig de organisatoriske forutsetningene for at verdensarvkoordinatoren på en langt mer effektiv måte, kan ivareta de mange hensyn som ligger i rollen. Dette kommer vi også tilbake til i neste kapittel.

## 8 Innfrir forvaltningsmodellen? - Samlet vurdering og anbefalinger

Med grunnlag i denne gjennomgangen av modellen for verdensarvforvaltning ved Bryggen, er spørsmålet i dette avsluttende kapitlet:

I hvilken grad innfrir verdensarvforvaltningen de forventninger den møter? Hva er organisatoriske suksessfaktorer og hva er organisatoriske utfordringer/barrierer for måloppnåelse?

I dette kapitlet vil vi først gjengi noen hovedprinsipper modellen er ment å innfri, før vi ser nærmere på suksessfaktorer og utfordringer. Dernest vil vi avslutningsvis reflektere over hvordan man etter vår vurdering kan møte de utfordringer vi opplever med modellen.

### 8.1 Formelle forventninger til forvaltningsmodellen og hvordan disse er lagt til rette for

Det viktigste nye med forvaltningsmodellen er den brede, lokalt forankrede, deltakelsen, i tillegg til påkoblingen av det lokale og regionale politiske nivået. Inkluderingen av disse to nyaeaktørene bygger dels på de fem strategiske målene som Unesco har formulert for verdensarven (Unescos verdensarvsenter 2015), dels på nasjonale mål og strategier som setter dette i en norsk kontekst (Meld.St.35 (2012-2013) og Miljøverndepartementet 2012). Særlig fire dimensjoner synes å ha vært tillagt vekt ved utformingen av forvaltningsmodellen; bevaring, kompetanseheving, kommunikasjon og lokalsamfunn.<sup>14</sup> Modellen skal støtte opp under en effektiv bevaring av kulturarven, den skal bidra til kompetanseutvikling hos statspartene, den skal bidra til kommunikasjon og slik øke den offentlige bevisstheten og den skal fremme lokalsamfunnets rolle.

Som vist i kapittel 4, har det fra departementets side vært et mål at verdensarven skulle forankres bedre, både lokalt, regionalt og nasjonalt (Meld.St.35 (2012-2013):62). Regionalt har tidligere Hordalands fylkeskommune videreført dette i sin regionale kulturplan fra 2015, der verdensarven knyttes opp til verdiskaping og samfunnsutvikling. Slik kobles verdensarv både opp mot det regionale forvaltningsnivåets nye rolle etter regionreformen, samtidig som man støtter opp under målet om *helhetlig og tverrsektoriell gjennomføring* av verdensarvpolitikken, noe som understrekes i Meld.St.35 (2012-2013).<sup>15</sup> Særlig den lokale forankringen understrekes fra Miljøverndepartementet (Miljøverndepartementet 2012:18). Dette er ment ivaretatt gjennom et samarbeidsorgan med definerte oppgaver.

Spørsmålet er da; er dette en forvaltningsmodell som utvikler Bryggen til et *fyrtårn for den beste praksisen* innen kulturmiljøforvaltning, for å låne noen ord fra Meld.St.35 (2012-2013)<sup>16</sup>?

---

<sup>14</sup> Se avsnitt 4.1. ovenfor.

<sup>15</sup> Side 63.

<sup>16</sup> Side 29.

## 8.2 Generelle forventninger til forvaltningsmodellen

Hvordan innfrir forvaltningsmodellen ved Bryggen disse overordnede forventningene? Dette skal vi se på punktvis i dette avsnittet, hvor vi kort utdyper hvordan modellen formelt ivaretar forventningene til modellen.

### Bevaring

Som forvaltningsmessig strategi for å sikre en effektiv bevaring av kulturarvverdiene på Bryggen, er det prinsipielt nyttig at de som eier og forvalter bygningene, direkte møter forvaltningen som har innflytelse på fordeling av midler. Slik gis eierne en mulighet til å legge frem de behov de opplever, samtidig som forvaltningen, som fylke og riksantikvar, gjennom dette får kunnskap som de kan formidle videre til departementet når særlig de økonomiske rammene for verdensarven skal definere.

### Kompetansebyggende

Generelt kan man si at forvaltningsmodellen virker kompetansebyggende for alle som har en plass i den, enten det er i fagrådet eller i verdensarvrådet. Men slik det fremkommer i denne evalueringen, er det særlig blant verdensarvrådets medlemmer, det gis eksplisitt uttrykk for at deltakelse er kompetansebyggende. Dette understreker samtidig viktigheten av å tenke strategisk når det gjelder utvalget av representanter til verdensarvrådet. Ser man til Meld.St. 35 (2012-2013)<sup>17</sup> vises det der til at «*målet er en helhetlig, tverrsektoriell gjennomføring*». Kompetansebygging gjennom deltakelse i verdensarvrådet kan da antas å ha størst effekt om den tilfaller politikere som nettopp har dette ansvaret for helhetlig og tverrsektoriell gjennomføring. Dette ville naturlig vært ordfører eller varaordfører, eller for Bergen kommunes del, byrådsleder. Dette ville også bidratt til å styrke verdensarvforvaltningens legitimitet og troverdighet utad, mot lokalsamfunnet, samtidig som det ville gjort det lettere å kommunisere verdensarvhensynene på tvers i kommuneadministrasjonen.

Forvaltningsmodellen virker også kompetansebyggende for regionale og nasjonale myndigheter, det siste representert ved at Riksantikvaren har plass både i fagrådet og som bisitter i verdensarvrådet. Dette gir en mulighet for direkte kompetansebygging og utveksling av informasjon, mellom nasjonalt og lokalt nivå. En utveksling som i prinsippet kan gå begge veier innenfor forvaltningslinjen.

Fagrådets medlemmer er imidlertid også ment å sikre at verdensarvforvaltningen er kompetansebasert. Dette forutsetter at de enkelte deltakerne i fagrådet representerer et bindeledd til sine respektive fagmiljøer og lokalt forankrede interesser. Som vi skal se nedenfor, har vi noen kommentarer til dette.

### Kommunikasjon

Det er også en forventning fra verdensarvkonvensjonen om å jobbe for økt offentlig bevissthet og støtte for verdensarven. Slik verdensarvforvaltningen er utformet ved Bryggen, kan en anta at det ligger til rette for det, gjennom bred deltakelse i fagråd samt politisk representasjon. Universitetet i Bergen er også representert i fagrådet, sammen med museene, noe som i prinsippet skulle borge for en kobling opp mot relevante forskningsmiljøer og utdanningssystemer.

I Meld.St.35 (2012-2013) vises det også til verdensarvsentrene, som sammen med museer og nasjonalparksentrene, som er tenkt å «*spille en aktiv rolle i arbeidet med å formidle*

---

<sup>17</sup> Side 63.

*verdensarvens verdier og tålegrenser»*.<sup>18</sup> Et slikt senter er imidlertid fortsatt på diskusjonsstadiet ved Bryggen. Dette har nok i en viss grad sammenheng med det vi kort var innom i kapittel 4, hvor vi viste til at Bryggens plassering midt i bykjernen til landets nest største by, bærer med seg en rekke problemstillinger knyttet til arealknapphet, hensyn til logistikk, med videre. Dette gjør det krevende å enes om plassering av et slikt senter.

### **Lokalsamfunn**

Lokalsamfunnets rolle når det kommer til implementering av verdensarvkonvensjonen er i første rekke søkt ivare tatt gjennom bred deltakelse inn i fagrådet og ved politisk deltakelse i verdensarvrådet. I sistnevnte må særlig koblingene opp mot Bergen kommune vises til, hvor kommunen med sitt breddeansvar, har en svært viktig rolle når det kommer til å ivareta og utnytte det potensialet som ligger i verdensarvstatusen når det kommer til samfunnsutviklingen generelt. I tillegg kommer kommunens viktige rolle som planmyndighet. Samtlige politiske signaler på området verdensarvforvaltning både i Norge og fra Unesco går da også nettopp klart i retning av et ønske om lokal forankring (Meld.St.35 (2012-2013):62). Dette legitimerer kommunal deltakelse i verdensarvforvaltningen ved Bryggen.

Dette indikerer at forvaltningsmodellen formelt sett, ser ut til å imøtekomme sentrale forventninger fra både Unesco, nasjonale og regionale myndigheter. Samtidig viser denne evalueringen at det på flere punkter er til dels store utfordringer når det kommer til å utnytte det potensialet som ligger i forvaltningsmodellen.

## **8.3 Forvaltningsmodellens funksjonalitet: utfordringer vis a vis forventningene**

I dette avsnittet vil vi summere opp fortjenesten ved forvaltningsmodellens to råd og verdensarvkoordinatoren, og samtidig se hvilke utfordringer vi ser, slik dette kommer til uttrykk i denne evalueringen. Vi vil se på utfordringer ved fagråd, verdensarvråd og verdensarvkoordinator hver for seg, for så å kommentere samhandling.

### **Fagrådet**

Som vi har sett, representerer fagrådet potensielt en nyttig møteplass mellom ulike aktører, som kan legge frem sine synspunkter for hverandre, og samtidig lytte til hverandre. Slik forankres forvaltningsmodellen bredt.

Allikevel synes det krevende å samle så mange aktører, med ulikt ståsted, i et råd. Det gjør det også urimelig å forvente like høy grad av enighet i alle saker. Nær samtlige aktører vi har intervjuet i denne kartleggingen viser til tidvis store meningsforskjeller i fagrådet. Meningsforskjellene går langs flere dimensjoner, og handler blant annet om ressursbruk og ressursknapphet, og slik vi vurderer det, hva det innebærer at Bryggen er gitt status som verdensarv, og derav hva som er viktig å prioritere når verdensarven skal forvaltes.

Slik vi leser forvaltningsmodellen, er den ikke tilstrekkelig robust i møte med slike meningsforskjeller. Snarere fremstår diskusjonene i fagrådet i noen tilfeller, slik vi får de referert av informanter, som mindre konstruktive. Resultatet kan bli at en ikke får lagt saker bak seg. Dette kan være en grunn til at rådsmøtene i stor grad har preg av orientering, og ikke konkrete meningsutvekslinger knyttet til bestemte saker

---

<sup>18</sup> Side 65.



Dette utløser et behov for å jobbe med problemløsningsmekanismer ved ulike former for meningsmotsetninger. Man må med andre ord utvikle mekanismer for å komme seg videre i arbeidet.

Problemløsningsmekanismer en kan vurdere er:

- I større grad å nyansere aktørenes rolle inn i fagrådet. I fagrådet diskuterer aktørene nær sagt på like fot, på tross av helt ulik plass i ansvars- og styringssystemet. En mulighet er da at en i større grad benytter seg av arbeidsgrupper i arbeidet med konkrete saker, slik en gjorde i tilfellet med forvaltningsplanen, og hvor andre aktører får sakene til uttalelse, men hvor det blir det dokument som arbeidsgruppen enes om, som går videre til verdensarvrådet.
- Et annet alternativ er å gå gjennom rådets rolle og ansvar, slik at alle har en grunnleggende og omforent forståelse av rådets spilleregler. Det vil i all forvaltning være en grunnleggende forutsetning ved deltakelse.
- Man må jobbe for å styrke identiteten til og opplevelsen av verdensarv, og få frem de mange dimensjonene som verdensarv rommer. En verdensarvforvaltning skal ivareta svært mange hensyn. Det er nettopp verdensarvstatusen som er grunnlaget for at man har en verdensarvforvaltning. Selv om det synes som om det er jobbet med dette over flere år, synes imidlertid aktørene i fagrådet å ha ulik kapasitet eller forutsetninger for å gå inn i dette. I tillegg innehar de ulike roller som i stor grad ser ut til å avgrense hva de har oppmerksomhet på.
- Rotasjon i de som oppnevnes som representant fra de ulike aktørene, valgperioder eller to representanter fra hver aktør, kan være tiltak som kan bidra til mer dynamikk i fagrådet. Flere gir uttrykk for at frontene er gitt på forhånd, og at en vet på forhånd hvilken vei diskusjoner om konfliktfylte temaer vil ta. Skal fagrådet i sin nåværende form ha en funksjon, må dette løses opp i.

I tillegg til dette må det også understrekes viktigheten av at fagrådet formidler videre til verdensarvrådet behovet for at tilstrekkelige ressurser tilføres Bryggen. Siden denne evalueringen ikke har hatt fokus på ressursfordelinger, verken innad blant aktørene på Bryggen, eller mellom verdensarvstedene, skal vi heller ikke mene noe om hvordan dette konkret bør utformes. Men det synes åpenbart at forventninger om at verdensarvforvaltningen skulle bedre ressursituasjonen når det kom til vedlikehold, ikke er imøtekommet.

Fagrådet er ment å gi faglige råd. Det er det som legitimerer opprettelsen. I dette skal fagrådet møte ulike faglige utfordringer som vil kunne oppstå i og rundt et verdensarvsted midt i et tett bebygd bysentra. For å møte dette må representantene i fagrådet både representere relevante aktører, samtidig som det er svært viktig at representantene fungerer godt som et bindeledd mot sine respektive fagmiljøer utenfor fagrådet.

Rolleforståelser og ryddighet er også et tema som det synes viktig å jobbe med. Møter man fra en gitt aktør, er det ryddigst om man også legger frem argumenter og perspektiver som ivaretar denne aktørens interesser.

Fagrådet er som vist, det av de to rådene hvor meningsforskjellene er størst, og hvor det også synes mest krevende å ha konstruktive diskusjoner på tvers. En viktig premisse for å motivere deltakerne av fagrådet til samhandling og kommunikasjon er at sakskartet oppleves viktig og relevant. Stort innslag av orienteringssaker blir fort for passivt. Et dilemma i et så bredt sammensatt fora som fagrådet er imidlertid at deltakerne er engasjert i ulike saker, med ulike perspektiv. Det burde uansett være et mål å jobbe for at de sakene fagrådet skal

ta opp til diskusjon, oppleves både relevant og viktig for flest mulig. Å bare bli orientert om saker, gir ikke tilstrekkelig substansielt innhold til modellen over tid. Et råd må også ha muligheter til å se resultater av sitt arbeid over tid.

En annen viktig premisse for at modellen med et fagråd skal kunne fungere etter intensjonene, er at deltakerne må ha en forståelse for helheten i forvaltningen og de problemstillinger verdensarvstatusen bringer med seg. Dette innebærer både en forståelse for andre deltakers ståsted og ikke minst at man i fellesskap har et ansvar for en best mulig forvaltning av verdensarven. Dette fordrer samarbeidsvilje hos samtlige aktører i rådet. Fagrådet er ikke ment å være en kamparena for egeninteresser, men et ekspertpanel som i sum skal sikre en helhetlig forvaltning av verdensarvstedet Bryggen. Dette har også koblinger til sakskartet fagråd som skal jobbe med, hvor saker som bør løses i fellesskap, bør ha fokus.

På et mer overordnet plan må også aktørene som sitter i fagrådet gis rom for å kunne prioritere arbeidet i fagrådet spesielt og verdensarvforvaltningen generelt. Dette påpekes av to informanter fra museene, som institusjonelt ligger under Kulturdepartementet. Siden verdensarv ligger under Klima- og miljødepartementet er ikke det å jobbe faglig opp mot verdensarv, noe som gis plass i de rapporteringssystemer og oppgavebeskrivelser museene jobber innenfor. Dette bør løses opp i, slik at også det potensialet som ligger i museenes kompetanse for verdensarvforvaltningen på Bryggen, kan hentes ut i større bredde. Det må gis aksept fra Kulturdepartementet for at det er legitimt for museene å prioritere dette arbeidet.

Samtidig er det knesatt et prinsipp om at alle sektorer, uavhengig av forvaltningsnivå, har et ansvar for ivaretagelsen av kulturarven. Dette gjelder på tvers av departementer og underliggende etater, i tillegg til bredden i fylkeskommunale og kommunale sektorer. I dette ligger et ansvar for å bidra til at potensialet som ligger i verdensarven hentes ut, til beste for lokal, regional og nasjonal samfunnsutvikling.

### **Verdensarvrådet**

Verdensarvrådet synes å fungere bra som konsensusorgan. Vi avdekker få konflikter aktørene imellom, verken politisk eller mellom forvaltningsnivåer. Slikt sett fremstår samarbeidsklima langt bedre i verdensarvrådet enn i fagrådet. Dette gir også andre arbeidsbetingelser.

Arbeidet er imidlertid allikevel ikke her uten utfordringer. I utgangspunktet synes flere av våre informanter fra verdensarvrådet å være usikre på rådets mandat, og hva deres egen rolle er i dette. Forventningene oppleves også av noen som uklare, fra de politiske styrer de enkelte verdensarvrådsmedlemmene er valgt fra. Samtidig gir informanter i rådet også uttrykk for at de ikke har konkrete saker de jobber med, men at det mer gis informasjon og holdes orienteringer. Dette blir en uvant møteform for personer som har plass i politiske styrer, der det mer skal fattes vedtak.

Det er slik et potensiale for å bruke verdensarvrådet mer aktivt. Her må man særlig jobbe med å konkretisere arbeidet og forventningene til medlemmene. Den beste måten å gjøre dette på er kanskje ved å ha jobbe med konkrete saker. Dette er det tatt et steg i retning av, i det sittende verdensarvrådet, når det kommer til å jobbe for at rammene til vedlikehold og forvaltning av bryggens bygninger økes.

En viktig funksjon det er naturlig å lese ut av verdensarvrådets rolle, er å fremsnakke verdensarven i de politiske fora og de politiske konstellasjonene, de er en del av. Dette

gjelder blant annet spørsmålet om tilstrekkelige ressurser for å ivareta og vedlikeholde de mange byggene som til sammen utgjør verdensarvstedet Bryggen.

Deltakelse i Verdensarvrådet skulle ideelt sett bidra til å øke forståelsen for de behov og nødvendigheter som følger med å forvalte et verdensarvsted, og slikt sett kunne det representere en viktig kilde til kunnskap og forståelse når man i politiske fora diskuterte saker som direkte eller indirekte berørte verdensarvstedene. Samtidig er det ikke naturlig å forvente at de politiske representantene skal gi politiske løfter i verdensarvrådet. Et slikt mandat vil ikke være mulig å realisere.

Dernest, verdensarvforvaltningen blir møtt med forventninger om å jobbe på tvers av sektorer og for en større helhet. Tidligere Hordaland fylkeskommune viste også til verdiskaping og samfunnsutvikling, når det gjaldt verdensarvens rolle. Skal man imidlertid jobbe for det som vises til som «*fyrtårn for den beste praksisen ... innen kulturminneforvaltning*» som det heter i Meld.St.35(2012-2013)<sup>19</sup>, er det naturlig å se dette som forventninger som først og fremst lar seg realisere på sentralt kommunalt eller fylkeskommunalt nivå. Representanter til verdensarvrådet bør derfor rekrutteres fra disse nivåene i kommune og fylkeskommune. I Bergen kommune er det da nærliggende å vise til ordfører, varaordfører eller byrådet, og for Vestlandet fylkeskommune, ordfører og varaordfører.

Det samme argumentet kan brukes når det kommer til realisering av målet om kompetansebygging. Her det naturlig å tenke at dette lettere lar seg innfri, om en utnevner sentrale politikere til verdensarvrådet. Dette knytter seg til antatte ringvirkninger, samt å møte forventninger om økt offentlig bevissthet rundt verdensarven og ikke minst økt engasjementet.

Sentrale politikere i verdensarvrådet kan antas å lettere snakke frem saker når de kommer til politiske behandling i kommune eller fylke. De vil ha større autoritet og står også mer sentralt i den politiske ansvars- og styringslinjen vi viste til i kapittel 4.

I sum synes det å være mye å hente på mer strategiske rekrutteringer til verdensarvrådet.

Utover dette synes kommunikasjonslinjene mellom fagrådet og verdensarvrådet å fungere bra, med fagrådets leder som bisitter i verdensarvrådet. Dette gir representantene i verdensarvstyret en mulighet til å stille spørsmål direkte til fagrådets leder. At bisitteren fra Bergen kommune i verdensarvrådet, er den samme som er medlem av fagrådet, gir denne aktøren mulighet for å kommunisere sine synspunkter direkte til verdensarvrådet. Vestland fylkeskommune har valgt å besette disse to rollene med ulike personer.

### **Verdensarvkoordinatoren**

Koordinering mellom fagråd og verdensarvråd synes helt vesentlig for å binde verdensarvforvaltningen ved Bryggen sammen. Funksjonen er derfor svært viktig. Den som i dag bekler rollen, nyter også meget stor respekt og anerkjennelse hos de aller fleste.

Verdensarvkoordinatoren er ment å sitte i et faglig fellesskap. I Bergen kommune tilbød byantikvaren verdensarvkoordinatoren, ved opprettelsen av stillingen, en organisatorisk tilknytning. Dette gir den som bekler rollen tilgang til et fagmiljø, hvilket oppfyller denne intensjonen i retningslinjene fra Miljøverndepartementet fra 2012. Samtidig kan dette svekke legitimiteten til verdensarvkoordinatoren. Det er derfor viktig at rollen anses som nøytral og frikoblet enkeltaktører. Selv om ikke så mange kommer med direkte kritikk av dette,

---

<sup>19</sup> Side 29.

fremholdes dette som en potensiell utfordring for den tillit og nøytralitet som generelt blir forventet av denne koordinatorrollen.

Også den som bekler verdensarvkoordinatorstillingen opplever sin organisatoriske plassering som en utfordring i sitt arbeid. Det går ikke bare på tillit innad i verdensarvforvaltningen, men også mulighetene for å ta kontakt og bygge relasjoner på tvers i særlig den kommunale forvaltningen. Ideelt sett burde også denne stillingen vært organisert slik at den kunne ivareta hensynene til tverrsektoriell, helhetlig verdensarvforvaltning, og i den grad stillingen fortsatt skulle ligge i Bergen kommune, kunne en mulig plassering være direkte under byrådsleder. Alternativt kunne en vurdere å plassere stillingen i tilknytning til et fremtidig verdensarvsenter. Enn så lenge er imidlertid et slikt senter kun på et diskusjonsnivå ved verdensarvstedet Bryggen.

## 8.4 Forvaltningsmodellens addisjonalitet

Den utvidede deltakelsen i fagrådet synes etter denne evalueringen, ikke å ha hentet ut sitt fulle potensiale. Dette har sammenheng med flere forhold, og vi har her vist til at mandatet for fagrådet oppleves uklart blant noen. Likeledes opplever informanter uklare forventninger til det enkelte mandat, fra det fagmiljøet vedkommende er rekruttert fra. Vel så mye synes det også å ha sammenheng med høyt konfliktnivå parter imellom innad i fagrådet.

Med fagrådet har en etablert en arena for samarbeid, diskusjon og informasjon, men som denne evalueringen viser, er det ennå mange ting det må jobbes med før den fungerer etter intensjonene. Det synes å være et stort behov for å bygge tillit samarbeidede aktører imellom. Dette gjelder særlig innad i fagrådet. I verdensarvrådet synes ikke tillit partene imellom å være noe problem.

Videre synes det å være en mangel på felles mål og ikke minst tydelige mål, særlig knyttet til det overordnede og helhetlig knyttet til verdensarvforvaltning. Utydelig mandat og usikkerhet på egen rolle synes både å være til stede hos representanter i fagrådet og verdensarvrådet. Uklar forståelse eller erkjennelse av felles mål, synes å gi større plass til egne mål. I tillegg ser vi også at beskyttelse av egne domener, skaper barrierer for godt tverrfaglig samarbeid.

Skal samarbeid gi resultater er det også viktig å ta hensyn til de samarbeidende aktørenes ulike tilgang til makt og ressurser. I fagrådet synes aktørenes forutsetninger på dette området å være høyest forskjellig. Det er også store forskjeller i hvorvidt de ulike aktørene har en plass i den forvaltningspolitiske styringskjeden, eller ikke, samt hvilken ansvarlighet som følger denne plasseringen. Disse forskjellene må aksepteres av partene. Hvis ikke har man en ustabilitet som kan bli krevende å håndtere.

Enn så lenges synes det heller ikke å ha hatt avgjørende effekt på politisk oppmerksomhet rundt verdensarven, at man har fått inn politikere i forvaltningsmodellen. Men også her synes det å være et stort potensiale, både når det kommer til politisk fokus på verdensarvsaker i kommune og fylke, men også når det kommer til kompetansebygging. Men en viktig premisse som vi har understreket flere ganger, er at da må det også rekrutteres sentrale politikere inn i forvaltningen, slik at dette potensialet kan hentes ut. Også her synes det å være litt å jobbe med, for verdensarvforvaltningen ved Bryggen.

# Litteraturliste

- Bergen kommune (2019) Kulturminnestrategi. Del 1. Kulturminneplan for Bergen, vedtatt i Bergen bystyre 19.06.2019.
- Brunsson, N. og Sahlin-Andersson. K. (2000) constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. I Organization Studies 2000, 21/4, 721.746.
- Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter Kulturminneloven, av 2019.
- Hanssen, G.S. (2024) Kommuneplanens samfunnsdel. Kulturarven nr. 96, juni 2024; s.100-101.
- Hordaland fylkeskommune (2015) Regional kulturplan for Hordaland 2018-2025.
- Hordaland fylkeskommune (2015A) Regional kulturplan for Hordaland. Handlingsprogram 2015-2018.
- Meld.St.35 (2012-2013) Framtid med fotfeste. Kulturminnepolitikken. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2012) Ny helhetlig verdensarvpolitikk. Mars 2012.
- Riksantikvaren (2019) Oppgavebeskrivelse for statlig finansierte verdensarvkoordinatorer. Skriv av 4. mars 2019.
- Unesco (1972) *Konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv.*
- [Unescos verdensarvsenter \(2015\) Retningslinjer for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen. retningslinjer-for-gjennomforing-av-verdensarvkonvensjonen2016.pdf \(regjeringen.no\)](#)
- Unesco (2023) Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. [document-57-39 \(1\).pdf](#)
- Verdensarvstedet Bryggen, Forvaltningsplan 2021-2025.